



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 2



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 développé » 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.

Les vues exprimées sont celles des différents auteurs et n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position.

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 conforme à l'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 actuel 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 critique 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 exigences 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 avait pour objectif d'aider les Gouvernements africains à introduire des politiques et programmes visant à améliorer la gestion de l'éthique et de la conduite dans leur fonction publique ou à améliorer ceux qui existent.

Ce second volume du rapport final contient des rapports de pays présentant une analyse plus personnelle et subjective des consultants nationaux. Ainsi, le lecteur doit garder à l'esprit que les chapitres qui suivent ne représentent pas une quelconque prise de position officielle des gouvernements ou de l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, les bureaux du PNUD dans les pays participants ont distribué les versions préliminaires des chapitres aux ministères gouvernementaux compétents pour observations. Ce second volume complète le premier volume du rapport de projet, qui compare l'état des politiques et programmes relatifs à l'éthique de la fonction publique dans les 10 pays suivants : Afrique du Sud, Cameroun, Gabon, Ghana, Kenya, Madagascar, Namibie, Nigéria, Ouganda et Sénégal. Le premier volume présente aussi des informations puisées dans des documents pertinents. L'étude elle-même est basée sur le travail de terrain effectué dans ces pays par les consultants du projet. 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 (<http://www.unpan.org/ethics>) qui présente les résultats primordiaux de l'étude et des liens vers d'autres sites Web se rapportant à ces questions.

Guido Bertucci, Directeur
Division de l'économie et de l'administration
publiques
Département des affaires économiques et sociales
Juin 2001

Abdoulie Janneh
Administrateur assistant et Directeur
Bureau régional pour l'Afrique
PNUD
Juin 2001

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 publique 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 en matière de 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 (coordonnatrice 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
Juin 2001

TABLE DES MATIÈRES

Volume 2 :

	Résumé analytique	1
Chapitre 1	Afrique du Sud.....	4
Chapitre 2	Cameroun	19
Chapitre 3	Gabon.....	33
Chapitre 4	Ghana	40
Chapitre 5	Kenya	54
Chapitre 6	Madagascar	67
Chapitre 7	Namibie.....	74
Chapitre 8	Nigéria.....	85
Chapitre 9	Ouganda	96
Chapitre 10	Sénégal.....	109
Annexe 1	Résumé des recommandations	119

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Il y a une prise de conscience de la nécessité pour les fonctions publiques aujourd'hui d'avoir un comportement conforme à l'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 d'actes délictueux 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 grave².

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 de ce fait apporté des améliorations à leur fonction publique, mais d'autre part 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 *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 relatifs à l'éthique de la fonction publique. L'objectif d'ensemble du projet était d'aider les gouvernements africains à introduire ou à renforcer 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

² Banque mondiale et al., *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, DC, p. 1.

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.

Ce second volume du rapport final, qui complète le premier, contient les chapitres consacrés aux pays qui reflètent l'analyse et les impressions personnelles des consultants nationaux. Afin de simplifier la comparaison, les chapitres sont organisés autour des mêmes thèmes que le questionnaire de l'enquête : 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 outre, il a été demandé aux consultants

de faire certaines recommandations sur l'amélioration des stratégies nationales de lutte contre la corruption et de la conduite des fonctionnaires.

Les chapitres révèlent dans les différents pays participants une diversité des situations dans lesquelles s'inscrit la gestion de la conduite des fonctionnaires. Selon les consultants nationaux, les situations vont de « capacités institutionnelles insuffisantes, règles mal définies...et lois et règlements déficients, incohérents et dépassés » (Madagascar) et de « mécanismes élaborés de gestion et de contrôle de la conduite des fonctionnaires, malgré lesquels, toutefois, la gestion et le contrôle de la conduite des fonctionnaires continuent d'être problématiques » (Kenya) à des situations où « nombre de ces institutions [de lutte contre la corruption] ont été relativement efficaces dans la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique, mais la pénurie de ressources pour qu'elles s'acquittent de leur mandat a été identifiée comme un problème majeur » (Afrique du Sud).

Les chapitres réitèrent les conclusions du Volume I du rapport final en révélant l'importance de la spécificité de l'histoire et du contexte politique, économique, social, culturel et administratif des pays pour la définition de l'éthique et la gestion de la conduite de leur fonction publique.

Bien que les contextes des pays diffèrent, les consultants nationaux ont offert des types de recommandation similaires pour améliorer l'éthique dans la fonction publique. Leurs recommandations ont été analysées et présentées par catégories pour la commodité du lecteur. En gros, les recommandations peuvent être regroupées comme suit :

L'environnement de la fonction publique :

- Défendre le mérite ou le professionnalisme;
- Assurer une représentation équitable de tous les groupes sociaux;
- Assurer l'application des règles régissant la fonction publique;
- Améliorer la rémunération;
- Améliorer l'équipement et les ressources;

- Améliorer la transparence ou la tenue des dossiers; et
- Les procédures d'appel d'offres public doivent être ouvertes et transparentes.

Directives à l'intention des fonctionnaires et gestion de la conduite dans la fonction publique :

- Renforcer l'éthique ou la législation anti-corruption;
- Appliquer les codes de conduite;
- Dispenser des formations aux procédures administratives et aux normes éthiques;
- Vérifier les conflits d'intérêts ou rendre ceux-ci publics;
- Faire preuve d'un appui politique à haut niveau;
- Coordonner les institutions existantes; et
- Conduire plus de recherches.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique :

- Améliorer les procédures de recours;
- Encourager la dénonciation et protéger les informateurs;
- Accorder plus de ressources et une indépendance accrue pour mener des enquêtes au niveau des services de l'État;
- Renforcer le rôle de supervision du Parlement;
- Mieux faire appliquer la loi;
- Poursuivre les auteurs d'actes de corruption et former des procureurs; et
- Instaurer l'indépendance de la magistrature.

Acteurs non gouvernementaux :

- Adopter des chartes et des normes relatives aux services à l'intention des citoyens;
- Organiser une stratégie ou une coalition d'éthique et de lutte contre la corruption;
- Promouvoir l'éducation civique ou la participation des organisations non gouvernementales (ONG);

- Encourager les chefs traditionnels à promouvoir l'éthique;
- Défendre la liberté de la presse ou offrir une formation en matière de journalisme d'investigation; et
- Promouvoir l'éthique dans le secteur privé.

Parmi ces catégories de recommandations, celles qui sont les plus fréquemment prônées sont les suivantes (voir annexe page 118 pour la distribution des pays) :

- Promouvoir l'éducation civique ou la participation des ONG; et
- Appliquer des codes de conduite.

Ces recommandations sont suivies par celles énumérées ci-après :

- Adopter des chartes et des normes de service pour les citoyens;
- Renforcer l'éthique ou la législation anticorruption; et
- Défendre le mérite ou le professionnalisme.

Les recommandations susmentionnées au niveau du pays, de pair avec les conclusions au niveau régional, peuvent aider les pays à clarifier les politiques. En bref, un examen des infrastructures d'éthique des pays révèle qu'il existe certes de nombreuses dispositions relatives à l'éthique au niveau des politiques, mais qu'elles sont mal appliquées ou pas appliquées du tout dans la pratique quotidienne.

En vue d'aider les pays à mieux appliquer leurs politiques et pratiques existantes 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 « points de repère » ou des normes communes en vue de promouvoir l'éthique et de combattre la corruption dans la fonction publique. De cette façon, les pays peuvent bénéficier de leurs expériences réciproques et étudier les possibilités de partenariat et de coopération. Ainsi, les pays seront mieux en mesure d'instaurer une fonction publique professionnelle et éthique qui puisse jouer un rôle clef dans une meilleure gouvernance de leur nation et, à terme, dans le développement durable de leur région.

CHAPITRE 1 : AFRIQUE DU SUD

Introduction

Dans nombre de pays, les pouvoirs publics doivent faire face aux conséquences du passage d'une gestion publique fondée sur la conformité à une gestion axée sur les résultats; leur préoccupation est de faire en sorte que les gains sur le plan de l'efficacité et de l'efficacités n'entraînent pas une perte au niveau des normes éthiques élevées [Service de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE, 1995]. Il apparaît que la tendance est de recourir plus à des mécanismes qui définissent et promeuvent des valeurs élevées en vue d'encourager un bon comportement, et par contre à moins s'appuyer sur des règles et des moyens de contrôle détaillés.

La corruption est une question qui est liée autant aux systèmes qu'aux individus (Klitgaard 1996), et la gestion des organisations a un rôle important à jouer dans la maîtrise de la corruption, qui est aussi complexe que le phénomène lui-même. Il est donc nécessaire de mettre en place toute une gamme de mécanismes coordonnés et intégrés pour que les mesures prises soient efficaces. L'augmentation des règles et la prise de mesures répressives plus strictes ont traditionnellement été les réponses aux pratiques répréhensibles et à la corruption dans le secteur public, mais de plus en plus les pays étudient les possibilités de prendre des mesures administratives et préventives en tant que mécanismes anticorruption (OCDE/PUMA 1997). Lorsque les limites de l'application de ces lois deviennent patentes, il est nécessaire de faire porter les efforts sur l'amélioration de l'éthique.

Les valeurs à elles seules n'ont guère d'effet. Les codes de conduite, les mécanismes de droit administratif, la législation visant à protéger les informateurs, l'application effective du droit pénal, des systèmes d'audit et de contrôle efficaces, la formation et l'appui touchant aux normes éthiques doivent aussi avoir leur place en vue de créer l'infrastructure sur laquelle l'environnement éthique peut prospérer (Sherman 1998). Les codes de conduite, un système de déclaration des intérêts financiers et la formation sont des mécanismes essentiels dans le cadre d'un

programme efficace relatif à l'éthique, mais ils doivent aussi être combinés à des mesures de surveillance et des mesures coercitives (Potts 1998). La prévention et le contrôle par l'application et la répression jouent un rôle essentiel. L'analyse et l'élaboration de stratégies appropriées pour maîtriser la corruption et les comportements contraires à l'éthique ont eu tendance à isoler les éléments du système sans procéder à une évaluation et sans établir des liens entre eux. La présente analyse et les recommandations connexes sont donc fondées sur la notion empruntée au Service de la gestion publique (PUMA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Ce que l'on entend par « Infrastructure de l'éthique et de la lutte contre la corruption » comprend trois fonctions qui se divisent en huit éléments qui peuvent agir ensemble en vue de créer un environnement opérationnel propice à une conduite éthique. Ces fonctions et éléments sont les suivants :

Directives à l'intention des fonctionnaires:

- Engagement politique;
- Code de conduite ou déclarations de valeurs;
- Socialisation professionnelle.

Gestion de la conduite dans la fonction publique:

- Des conditions dans la fonction publique propices à une conduite éthique;
- Un organe de coordination des questions relatives à l'éthique.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique:

- Un cadre juridique efficace;
- Des mécanismes comptables efficaces;
- Participation du public et surveillance par le public. (Dans le présent rapport, cet élément a été traité séparément sous le titre Les acteurs non gouvernementaux.)

Les éléments de l'infrastructure visent à se compléter mutuellement afin de faire face à la complexité de la tâche qu'est la prévention de la corruption. Il est établi que seul un programme coordonné de fixation de normes éthiques, de réglementation juridique et de réforme institutionnelle (Sampford 1994) permet de s'attaquer aux problèmes que reflètent les crises éthiques.

Il n'existe pas d'approche ou de méthode unique à même de réussir dans toutes les juridictions, ni même dans toutes les démocraties libérales. Donc, chaque juridiction (et dans certains cas, chaque organisme) doit employer différentes méthodes, coordonnées au sein d'un régime d'éthique (Sampford 1996) adapté aux objectifs particuliers des institutions, à leur culture, leur histoire et leur contexte. Les différentes caractéristiques institutionnelles, culturelles et sociales d'un État et de son secteur public doivent être prises en considération lors de l'application d'un programme relatif à l'éthique (Mancuso 1998).

Contexte de la fonction publique au niveau national

En adoptant la nouvelle Constitution (1996), les Sud-Africains se sont engagés à instaurer un système de gouvernance fondé sur la responsabilité, l'éthique et la démocratie. L'engagement et la transformation connexe s'inscrivent dans le contexte dans lequel le système de gouvernance légué était axé sur le contrôle et engendrait des structures, des procédures et une culture générale qui cherchaient à isoler le gouvernement du contrôle public et de la surveillance des médias. La prise de mesures législatives et de mesures connexes visant à transformer l'ancien système de gouvernance est en cours. La transformation comprend l'intégration d'un ensemble de différentes entités gouvernementales, la mise en place de neuf administrations provinciales et la construction d'un système de gouvernance qui soit moins réglementé et plus évolutif.

Dans le cadre de la transformation rapide, de l'intégration des départements, de l'accroissement des privatisations et des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, il est difficile de donner une image précise de la taille des pouvoirs publics et des effectifs totaux qu'ils représentent. Différents projets au niveau des

pouvoirs publics visent à collecter les données actuelles et historiques sur la taille du secteur public, et pourraient, à l'avenir, constituer une base utile pour les analyses rétrospectives et comparatives. S'agissant des données disponibles, le nombre total d'agents publics en 1998 était de 1 100 784. Cela comprend le personnel des départements de l'administration centrale et de neuf administrations provinciales. Le processus de stabilisation, de réduction et de dénombrement du personnel a été lent et reflète de certains points de vue la portée des changements qu'il faut apporter pour instaurer une véritable infrastructure éthique et anticorruption et les problèmes que cela pose.

Au niveau de la fonction publique, le Département de la fonction publique et de l'administration conduit le processus de transformation en élaborant les politiques appropriées et en facilitant leur application au moyen d'interventions et de partenariats stratégiques. Le Département reçoit l'appui de la Commission de la fonction publique, qui est constitutionnellement chargée du suivi et de l'évaluation du processus de transformation, et du Comité parlementaire sur la fonction publique et l'administration, qui assure une fonction de contrôle. La Commission de la fonction publique joue un rôle de premier plan dans l'instauration d'une fonction publique éthique, mais la responsabilité de la promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption incombe aux trois institutions, appuyées par différents départements et organes constitutionnels.

Par le passé, les quelques incidents ou affaires de corruption signalés (le Département de l'aide au développement et le scandale Muldergate) ont montré clairement que l'État sous le régime d'apartheid prospérait en s'appuyant sur la corruption. Toutefois, il ne sera jamais possible d'établir toute l'ampleur de la corruption et des pratiques contraires à l'éthique du fait de l'absence d'archives historiques et du caractère secret du régime d'apartheid. Les incidents de corruption signalés donnent à penser que la corruption et les pratiques répréhensibles sévissent particulièrement dans les structures administratives du « homeland », qui sont un legs du passé. Il n'est donc pas possible d'analyser les problèmes actuels rencontrés dans la lutte contre

la corruption et les pratiques répréhensibles en faisant abstraction de cette réalité historique.

L'intérêt actuel des médias et de la recherche pour la corruption et les comportements contraires à l'éthique en Afrique du Sud concerne principalement les institutions gouvernementales aux niveaux central et provincial. Les autorités locales ont été relativement exclues, mais elles restent un sujet de préoccupation majeur. La corruption au niveau local a des incidences directes sur la fourniture des services les plus essentiels. Compte tenu de l'étendue des structures autonomes des collectivités locales et la nouvelle délimitation radicale des frontières locales à laquelle on assiste actuellement, ce domaine nécessite une analyse plus ciblée en vue d'identifier les lacunes et les problèmes, analyse qui débordé du cadre du présent document qui porte essentiellement sur la fonction publique et, dans une moindre mesure, sur le secteur non gouvernemental et le secteur privé.

Étant donné qu'un grand nombre de collectivités locales seraient en faillite et qu'il y a une augmentation générale du nombre d'affaires de corruption signalées au niveau local, un projet ayant trait expressément à la corruption et aux comportements contraires à l'éthique au niveau des collectivités locales serait d'un grand intérêt et extrêmement utile pour les décideurs.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Aucune étude spécialisée sur l'éthique du secteur public n'a été réalisée en Afrique du Sud. Toutefois, un certain nombre de sondages et d'enquêtes ayant trait à la perception et à l'expérience que les citoyens ont de la corruption ont été effectués ces dernières années :

- L'enquête nationale sur la victimisation réalisée en mars 1998 a révélé qu'en 1997, 2% des personnes interrogées lors de cette enquête nationale représentative avaient constaté la corruption des fonctionnaires (définis comme les officiers de police ou les douaniers acceptant d'être payés en contrepartie de services rendus). Ce n'est que lorsque cette enquête sera réalisée de nouveau qu'il sera possible de dégager les tendances.

- L'Institut pour une alternative démocratique en Afrique du Sud (IDASA) a conduit un certain nombre d'études d'opinion pour mesurer les attitudes à l'égard de la corruption dans le secteur public. En 1995, l'enquête de l'IDASA a révélé que 46% des Sud-Africains estimaient que la « quasi-totalité » ou « la plupart » des fonctionnaires étaient impliqués dans des actes de corruption, nombre qui en 1998 était passé à 55%. La corruption était perçue de façon relativement généralisée aux différents niveaux de la hiérarchie et dans les différentes branches du secteur public, à l'exception du Bureau du Président, pour lequel elle était nettement moins élevée.
- Une enquête d'opinion récente conduite par le Conseil de recherches en sciences humaines a révélé que 80% des Sud-Africains interrogés en décembre 1998 reconnaissaient que la corruption existe au sein de la fonction publique.

Il est proposé d'effectuer d'urgence une enquête nationale d'ensemble visant à recueillir des données de référence sur le caractère et l'étendue de la corruption dans la fonction publique en Afrique du Sud en général.

S'agissant du nombre d'affaires de corruption et d'affaires connexes traitées par le système de justice pénale, les chiffres de la police sur la criminalité commerciale, qui comprend la corruption, s'élèvent pour la région à 62 000 affaires par an, qui coûtent au pays des milliards de rand. Cependant, il est difficile d'obtenir des données relatives à l'ensemble des affaires traitées par chacun des organismes anticorruption, tels que la Commission Heath (Groupe d'enquête spécial), le Bureau du Protecteur public, la Commission de la fonction publique et le Directeur national des poursuites publiques.

Un système de gestion des tribunaux, que le Directeur national des poursuites publiques met actuellement au point et qui permettra une fois opérationnel de saisir toutes les données sur l'ensemble des affaires pénales, y compris celles touchant à la corruption, n'en est encore qu'à ses débuts. Il apparaît que la Commission de la fonction publique ne traite que les plaintes qui lui sont transmises par ses départements. Alors

que cet organisme devrait être en mesure de donner une idée du caractère et de l'ampleur des affaires ayant trait à la corruption dans l'ensemble de la fonction publique, il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme en place pour obtenir cette information des départements et aucun système commun au niveau des départements pour enregistrer les plaintes et les affaires ayant trait à la corruption. Dans l'état actuel des choses, il n'existe aucune base de données globale sur les fautes en général commises dans la fonction publique et sur la corruption en particulier, bien que la Commission de la fonction publique ait pris une initiative qui vise précisément à combler cette lacune.

Une recommandation concrète de politique générale serait de faire en sorte qu'une base de données soit mise au point en vue de saisir les données sur les fautes et la corruption au niveau des départements et dans l'ensemble de la fonction publique.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Engagement politique

La corruption n'est pas un phénomène nouveau en Afrique du Sud, mais à la suite de la couverture médiatique spectaculaire de nombreuses affaires de corruption dans lesquelles des fonctionnaires étaient impliqués et d'actes répréhensibles généralisés dans des secteurs clés, dont la police, le logement et l'éducation, le Gouvernement dirigé par l'ANC a pris un certain nombre d'initiatives très remarquées en vue de faire face à ce problème. Non seulement le Gouvernement a été poussé à agir par les pressions locales, mais son engagement déclaré en faveur d'un renforcement de l'ouverture, de la transparence et de la responsabilité s'inscrit dans la dynamique internationale de promotion de la bonne gouvernance, qui comprend nécessairement la maîtrise de la corruption.

Tant la présidence de Mandela que celle de Mbeki ont souligné qu'il est important de faire face à la « crise morale » qui se manifeste par l'incidence élevée de la criminalité violente et par la corruption généralisée chez les fonctionnaires qui cherchent à satisfaire leurs intérêts personnels. Un certain nombre de conférences sur la lutte contre la corruption dont on a beau-

coup parlé se sont tenues ces 18 derniers mois, ce qui montre l'importance que le Gouvernement attache à la lutte contre la corruption en Afrique du Sud. Le lancement d'une Initiative nationale anticorruption en Afrique du Sud en 1999 est le résultat d'un certain nombre d'événements, indiqués ci-après :

- Le Sommet moral en octobre 1998, qui a réuni les dirigeants des secteurs religieux et autres en vue d'adopter un code de conduite et de prendre l'engagement d'« ubuntu » ou « humanité commune »;
- La Conférence anticorruption du secteur public en novembre 1998, tenue en vue d'élaborer un plan d'action visant à maîtriser et prévenir la corruption dans le secteur public;
- Le Sommet national anticorruption tenu en avril 1999 et auquel ont assisté plus de 400 représentants d'entreprises, de syndicats, d'ONG et d'organisations communautaires, de donateurs, de partis politiques, d'établissements universitaires, d'organismes professionnels, des médias et du secteur public. C'est là que les grandes lignes d'un plan visant à maîtriser et à prévenir la corruption en Afrique du Sud ont été adoptées sous la forme d'une résolution de la Conférence qui a fait grand bruit.

L'élaboration d'une stratégie nationale d'intégrité pour l'Afrique du Sud n'en est, toutefois, qu'à ses débuts. À la suite du Sommet national anticorruption, tenu en avril 1999 et des deuxièmes élections démocratiques du pays, en juin 1999, le Cabinet, sous le Président Mbeki, a approuvé officiellement les résolutions du Sommet et identifié la Commission de la fonction publique comme le porte-drapeau du programme anticorruption.

Cela a immédiatement donné à la Commission le mandat de convoquer la première réunion préparatoire des parties prenantes concernées pour appliquer la résolution du Sommet la plus pressante, à savoir la création d'une équipe spéciale intersectorielle pour gérer le programme national contre la corruption. Ce groupe s'est réuni un certain nombre de fois et a, depuis, mis en place plusieurs équipes spéciales plus réduites en vue

d'appliquer certaines résolutions adoptées lors du Sommet, par exemple, l'examen législatif des mesures anticorruption.

Un an après le Sommet national anticorruption, un petit-déjeuner réunion a été organisé à l'intention des médias en vue de les informer des progrès faits au cours de l'année écoulée. La progression du processus législatif au Parlement concernant le projet de loi relatif à la protection des informateurs, la Protected Disclosures Bill, fut alors mentionnée. Il faut espérer que ce projet de loi sera adopté d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, il a été annoncé que l'Équipe spéciale intersectorielle avait décidé de mettre en place un Forum anticorruption national indépendant non prévu par la loi qui sera une nouvelle structure nationale de coordination officielle « habilitée à conduire, coordonner, suivre et gérer effectivement le Programme national anticorruption ».

Code de conduite et socialisation professionnelle

Le code de conduite des fonctionnaires fait partie de l'environnement réglementaire et peut être considéré comme un élément d'un cadre directeur servant aussi au contrôle pour la conduite des fonctionnaires. Le code de conduite des fonctionnaires est décrit dans le chapitre M du statut de la fonction publique. En vertu du statut, les fonctionnaires peuvent être reconnus coupables de faute s'ils contreviennent au code. Le code couvre cinq domaines particuliers :

- Les relations avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif;
- Les relations avec le public;
- Les relations entre agents;
- L'exercice des fonctions;
- La conduite personnelle et les intérêts privés.

Bien que le code de conduite ait été élaboré en vue d'être aussi complet que possible, il ne fournit pas des normes de conduite détaillées. Pour aider à interpréter le code et donner concrètement effet à ses dispositions, la Commission de la fonction publique a élaboré un Manuel des directives qui le complète. Le code prévoit que

les chefs de département peuvent, une fois que la question a fait l'objet de consultations dans la chambre appropriée du Conseil de négociation de la fonction publique (*Public Service Bargaining Council*), et sans l'infirmier, compléter le code de conduite. Il incombe aussi aux chefs de département de faire en sorte que leur personnel soit au fait des mesures prévues dans le code, qu'il les accepte et les respecte. Outre le code, la corruption et les pratiques contraires à l'éthique sont traitées en s'appuyant sur un code disciplinaire convenu du Conseil de négociation et de coordination du secteur public [*Public Sector Coordinating Bargaining Council (PSBC) Agreed Disciplinary Code*], qui énumère les actes susceptibles de constituer une faute et la série de sanctions dont leurs auteurs sont passibles.

À compter du 1^{er} avril 2000, en vertu d'un amendement au statut de la fonction publique de 1999, les fonctionnaires au grade le plus élevé (Directeurs généraux) ont aussi adopté un code d'éthique en vertu duquel ils peuvent être tenus comptables de leurs actes, cela s'ajoutant à leurs responsabilités normales.

En élaborant le projet de loi sur l'éthique des membres de l'exécutif (*Executive Members' Ethics Bill*), le Parlement a aussi fourni un code d'éthique qui régit la conduite des membres du Cabinet, des ministres adjoints et des membres des conseils exécutifs provinciaux. Ce nouveau code de l'exécutif, qui n'en est encore qu'à l'état de projet, est une extension du code de conduite parlementaire national concernant les intérêts financiers. Comme pour le code parlementaire, la section publique des déclarations faites au Secrétaire du Cabinet ou au Conseil exécutif provincial sera à la disposition du public pour examen.

Les codes disciplinaires en vigueur, qui comprennent des dispositions sur les conflits d'intérêts, se caractérisent par l'absence de système pour déclarer les intérêts financiers. Au contraire, il est prévu que les personnes qui occupent une charge politique et les membres du Parlement fassent une déclaration. Le système qui existe pour les membres du Parlement ne comprend toutefois pas de système de vérification. En outre, il n'y a à l'heure actuelle pas de

système pour que les partis politiques fassent des déclarations, bien qu'il s'agisse d'un domaine de préoccupation majeur. Cela est surprenant, vu le mouvement vers l'ouverture et la transparence.

Les responsables politiques se trouvant souvent dans des situations qui se prêtent à des actes de corruption et des comportements contraires à l'éthique, il serait judicieux qu'ils soient tenus de déclarer leurs intérêts de façon périodique et systématique.

Réaliser une enquête sur un tel système et son application pour certaines classes de fonctionnaires pourrait exercer un effet préventif efficace en matière de corruption et de comportements contraires à l'éthique. L'application d'un tel système peut être coûteuse et complexe, aussi est-il possible de tirer parti de données d'expérience et d'appuis extérieurs.

Même si des systèmes qui offrent des directives et des structures de contrôle sont en place, l'esprit qui imprègne la conduite de la fonction publique pourrait aller à l'encontre des bonnes intentions que reflètent les systèmes et structures. Compte tenu de la multitude de règlements, systèmes et structures, l'absence de principes de la fonction publique « semble » être un problème. Pour ce qui est d'y faire face, le code de conduite a été complété par la formation dans la fonction publique, et la plupart des programmes éducatifs des administrations publiques comprennent des éléments relatifs à l'éthique. Toutefois, pour l'instant, il n'y a pas de stratégie d'ensemble pour l'instauration et la promotion d'une culture de conduite appropriée et de principes de la fonction publique.

Les associations d'enseignants et de policiers, les associations d'infirmières et les autres associations médicales, les associations de planificateurs et d'ingénieurs, les associations des gestionnaires des finances publiques et des cadres généraux de la fonction publique peuvent jouer un rôle essentiel pour ce qui est d'encourager les pratiques éthiques. Nombre des associations professionnelles qui existent en Afrique du Sud ont des codes qui contiennent des directives, et certaines sont dotées de sanctions clairement énoncées dont sont passibles les membres qui contreviennent au code. Ces associations exigent

souvent de leurs membres qu'ils signent un code déontologique.

Toutefois, l'influence de ces associations sur les nominations et l'inscription en vue d'obtenir un emploi sont limitées dans la plupart des domaines. En outre, la culture de l'appartenance à des associations professionnelles qui sont capables d'influencer et de guider les pratiques a été en grande partie cantonnée dans certaines sections de la population. Collectivement, ces facteurs ont réduit la pleine contribution que ces associations pourraient apporter s'agissant de la promotion d'un comportement éthique parmi les fonctionnaires.

Promouvoir l'adhésion à ces associations et la reconnaissance de celles-ci par le Gouvernement pourrait contribuer à encourager les comportements éthiques. À l'heure actuelle, il n'y a pas de registre ou de base de données comprenant l'ensemble des codes dont sont dotés les associations professionnelles et les syndicats. L'accès aux codes des associations auxquels les fonctionnaires appartiennent pourrait fournir au Gouvernement une voie disciplinaire possible et il serait possible de s'y référer au cours de l'élaboration d'une culture éthique proactive exempte de corruption au niveau des pouvoirs publics. L'existence d'une base de données ou d'un registre des codes et le suivi des codes adoptés permettraient aux pouvoirs publics d'avoir une influence sur les codes et d'avoir des échanges avec les organisations ou les associations dans les cas où il y a des contradictions entre les codes des administrations et ceux des organisations ou associations.

La saisie des recherches et des données sur les codes éthiques existants peut fournir des informations pour une stratégie de grande envergure visant à instaurer une conduite éthique.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

Conditions propices dans la fonction publique

La capacité et le cadre interne pour la gestion de la corruption et des pratiques contraires à l'éthique sont cruciaux pour que l'infrastructure puisse donner des résultats. Cela comprend la capacité, la volonté et des conditions propices

pour ce qui est d'agir contre les actes de corruption et les pratiques contraires à l'éthique et de faire preuve d'une autorité éthique. Les conditions d'emploi des fonctionnaires sont généralement négociées au niveau de la Commission de la fonction publique. La pleine participation des fonctionnaires à ce processus, par l'intermédiaire des représentants syndicaux, a pour effet en principe d'assurer un niveau d'engagement en faveur de normes de conduite élevées. Certains différends ont, toutefois, entaché ces relations au cours de l'année écoulée. Ces différends touchent surtout aux traitements et, dans certains cas, à la privatisation et à la compression des effectifs de la fonction publique.

Malgré les différends existant entre les pouvoirs publics et certains grands syndicats du secteur public, les dernières années ont été marquées par de véritables augmentations des traitements du tiers inférieur des employés du secteur public. Les traitements de l'échelon moyen sont restés relativement inchangés, tandis que ceux des cadres supérieurs ont diminué en termes réels. Les traitements et les conditions d'emploi du personnel du secteur public tendent à être comparables à ceux pratiqués dans le secteur privé et peut-être nettement meilleurs que ceux que l'on trouve dans d'autres pays africains. Alors que, comme toujours, il y a encore lieu d'améliorer les conditions d'emploi, la corruption et les comportements contraires à l'éthique dans le secteur public semblent découler plus de la sécurité de l'emploi, du laisser-aller et d'un désir de s'enrichir encore plus, comme le montre le nombre de hauts fonctionnaires bien rémunérés qui se sont livrés à des pratiques de corruption.

Alors qu'il existe une série de mesures et de conditions visant à promouvoir des normes de conduite élevées et à prévenir la corruption, les responsables estiment souvent que les procédures à suivre pour lutter contre la corruption et les pratiques contraires à l'éthique sont si complexes et lourdes qu'il serait parfois plus facile de fermer les yeux. L'incertitude qui règne dans l'environnement législatif et la méconnaissance générale de la législation et des textes réglementaires sur les mesures disciplinaires, expliquent souvent qu'aucune mesure n'a été prise. Il convient de citer à ce propos la méconnaissance

du rapport entre les procédures disciplinaires internes décrites dans la loi sur les relations de travail (*Labour Relations Act*) et dans le statut de la fonction publique d'une part, et les peines criminelles extérieures de l'autre. Lorsque les poursuites engagées contre des fonctionnaires pour corruption sont abandonnées faute de preuves, les chefs de département et les supérieurs hiérarchiques sont souvent convaincus que toutes les responsabilités juridiques ont été assumées et ils ne poursuivent pas plus avant les enquêtes internes. Cela a pour effet de réduire l'efficacité des efforts anticorruption internes.

Une fois encore, une intervention complémentaire essentielle serait une formation spécifique, appuyée par des manuels d'orientation clairs et simples à l'intention des responsables qui prennent des mesures contre la corruption et les pratiques contraires à l'éthique.

Organes de coordination dans le domaine de l'éthique

Différentes organisations et unités administratives sont actuellement chargées de prendre des mesures contre la corruption et les pratiques contraires à l'éthique. Il s'agit d'institutions qui sont indépendantes de l'exécutif et qui ont été créées pour donner suite à des dispositions constitutionnelles. Outre le Vérificateur général des comptes et le Procureur général, cette infrastructure comprend aussi des commissions d'enquête, le Groupe des enquêtes spéciales Heath, la Commission des droits de l'homme et la Commission de la fonction publique. Une direction des enquêtes sur la corruption a été récemment créée par la loi sur les organismes nationaux chargés des poursuites (*National Prosecuting Authority Act*) (1998) sous l'égide du Procureur général de l'État aux fins de la répression des infractions relatives à la corruption. L'infrastructure comprend aussi des organismes et des services anticorruption internes sectoriels, qui sont semi-autonomes.

Nombre de ces institutions ont été assez efficaces dans la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique, mais la pénurie de ressources pour s'acquitter de leur mandat a été identifiée comme un problème majeur. Des organismes anticorruption tels que le Groupe des

enquêtes spéciales Heath et le Bureau du Protecteur public doivent continuellement faire face à des besoins pressants avec un budget qui limite l'obtention de personnel et de bureaux supplémentaires. Outre l'allocation de ressources suffisantes, les organismes existants doivent fonctionner de façon optimale dans un climat de contraintes budgétaires et par conséquent éviter tout gaspillage d'efforts. Un mémorandum d'accord entre les organismes anticorruption primordiaux a aussi été élaboré, mais il n'a pas encore été signé. Cette question revêt un caractère d'urgence et vise aussi un autre objectif, à savoir l'éducation du public sur le fonctionnement de chaque entité afin que les citoyens aient les moyens de se plaindre d'abus de pouvoir en sachant qu'ils seront entendus.

Le plus important est de garantir l'indépendance des organismes anticorruption afin de s'assurer qu'ils remplissent leur mandat sans craindre qu'ils n'accordent des faveurs. La Constitution garantit l'indépendance d'organes tels que le Bureau du Vérificateur général des comptes et le Protecteur public. D'autres entités, telles que le Groupe des enquêtes spéciales Heath, toutefois, risquent d'être empêchées de poursuivre des fonctionnaires corrompus du fait de la nécessité d'obtenir auparavant une proclamation du Bureau du Président avant de pouvoir mener une enquête. Ce type de pouvoirs et contre-pouvoirs convient pour contrôler l'autorité considérable, par exemple, de perquisition et saisie, mais il risque d'être utilisé de façon abusive par les autorités pour faire en sorte que les affaires soient classées.

Un des principaux organismes de contrôle qui contribuera à la mise en place dans la fonction publique de politiques et procédures adéquates relatives à la divulgation est la Commission de la fonction publique. Cet organe est chargé de surveiller et d'évaluer la fonction publique et il a, par l'intermédiaire de sa direction de l'éthique, joué un rôle important dans la promotion du code de conduite pour la fonction publique. Des ateliers ont été organisés dans l'ensemble du pays sur le code et un manuel a été élaboré, qui utilise un certain nombre d'études de cas pour former les cadres du secteur public au code. L'application du code a toutefois été lente, comme l'a révélé un examen

effectué par Price Waterhouse Coopers et le Vérificateur général des comptes sur l'application du code. Plus récemment, la Commission de la fonction publique a facilité des ateliers anticorruption dans les provinces. De préférence, la Commission de la fonction publique devrait de nouveau assumer son rôle constitutionnel touchant à la surveillance et au contrôle plutôt que de mener une politique anticorruption au nom du Gouvernement en l'absence de structure compétente spécialisée. En effet, sa tâche actuelle qui est d'élaborer un mécanisme approprié pour diriger le programme national anticorruption risque de compromettre sa fonction de base au niveau du contrôle et de la supervision.

La fonction publique devrait tirer parti de ses compétences particulières et d'une éventuelle assistance technique pour ce qui est d'établir des mécanismes de coordination de la lutte contre la corruption au niveau des pouvoirs publics.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Un cadre juridique efficace

Le cadre juridique et constitutionnel constitue l'épine dorsale d'un système de gouvernance éthique exempt de corruption. Le champ couvert par la législation dépendra de l'esprit général qui règne au niveau du système de la gouvernance, et des sanctions formelles nécessaires pour faire face aux pratiques contraires à l'éthique et à la corruption. À cet égard, le code pénal qui s'applique à tous les citoyens, ainsi que les lois applicables à la fonction publique, les textes législatifs relatifs aux conflits d'intérêts et les règlements applicables aux fonctionnaires sont en place en Afrique du Sud. Le Chapitre 10 de la Constitution énonce les valeurs et principes fondamentaux pour l'administration publique. Ces valeurs et principes constituent une base pour la promotion d'un comportement éthique et d'un système de gouvernance transparent. La Constitution dispose que l'administration publique doit être régie par les valeurs et les principes démocratiques consacrés dans la Constitution, notamment les principes suivants :

- Il convient de promouvoir et de maintenir des normes déontologiques élevées.
- Il faut promouvoir une utilisation des ressources qui soit efficiente, économique et efficace.
- L'administration publique doit être axée sur le développement.
- Les services doivent être fournis de façon impartiale, équitable et sans préjugés.
- L'administration publique doit répondre aux besoins de la population et le public doit être encouragé à participer au processus d'élaboration des politiques.
- L'administration publique doit être responsable.
- La transparence doit être encouragée en permettant au public d'avoir accès en temps voulu à des renseignements précis.
- Il convient de promouvoir de bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines et d'organisation des carrières, en vue de maximiser le potentiel humain.
- L'administration publique doit être largement représentative de la population sud-africaine, avec des pratiques en matière d'emploi et de gestion du personnel basées sur la capacité, l'objectivité, l'équité et la nécessité de corriger les déséquilibres du passé en vue d'assurer une large représentation.

La corruption dans tous les secteurs de la société est généralement régie par la loi No 94 de 1992 sur la corruption. Celle-ci criminalise la corruption et interdit expressément d'offrir ou d'accepter des avantages en contrepartie d'actes ayant trait à certains pouvoirs ou devoirs.

En outre, un certain nombre de mesures visant à endiguer la corruption et les pratiques contraires à l'éthique sont énoncées dans une série de textes législatifs et réglementaires. Il s'agit de la loi sur les relations du travail (*Labour Relations Act*), de la loi sur l'équité dans l'emploi (*Employment Equity Act*), de la loi sur la fonction publique (*Public Service Act*), de la loi sur la gestion financière (*Financial Management Act*),

de la loi sur la gestion de la fonction publique (*Public Service Management Act*) et de nouvelles dispositions sur la passation des marchés publics de biens et de services. Du point de vue des politiques et de la gestion, les dispositions sont extrêmement dispersées et tendent à être complexes. De ce fait, il est souvent difficile pour les responsables de prendre des mesures contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique.

Une activité d'appui qui aiderait directement les pouvoirs publics dans ce domaine consisterait à élaborer des manuels d'utilisation aisée destinés aux fonctionnaires qui doivent faire face à la corruption et aux pratiques contraires à l'éthique.

Il est établi qu'il est difficile d'obtenir des données fiables sur le nombre d'affaires pour lesquelles une action a été engagée en s'appuyant sur ces textes législatifs et réglementaires, mais l'Afrique du Sud dispose, sans doute, d'un ensemble complet de lois à même de promouvoir l'éthique et de prévenir la corruption. Un problème, toutefois, semble se poser au niveau de l'application. On s'accorde à reconnaître que pas une seule condamnation n'a été prononcée en application de la loi No 94 de 1992 sur la corruption. Le Conseiller juridique note que la difficulté avec cette loi est qu'il faut prouver l'intention de commettre un acte de corruption, ce qui est presque impossible. En conséquence, les personnes coupables d'infractions touchant à la corruption sont poursuivies pour fraude. On parle de créer une loi similaire à l'ordonnance sur la prévention de la corruption (*Prevention of Bribery Ordinance*) en vigueur à Hong Kong, où c'est au fonctionnaire qu'il incombe de prouver l'origine légitime d'un patrimoine d'origine douteuse.

Des affaires de corruption récentes dans le secteur public dont on a beaucoup parlé mettent en évidence certaines déficiences du cadre juridique. Ainsi, récemment, le Commissaire des services d'exécution des mesures pénales (Commissioner of Correctional Services), Kulekani Sithole, ayant commis un abus de pouvoir et ayant été reconnu indigne d'être investi d'une fonction publique par un comité du Parlement, a démissionné après que la faute lui a été repro-

chée. La faute ne constitue pas une infraction pénale en vertu du Statut de la fonction publique, aussi l'affaire a été close.

Il faut mettre en place des mécanismes ou des sanctions adéquats de façon à ce que ceux qui sont reconnus coupables de faute ne peuvent occuper une charge publique.

La Direction nationale des poursuites publiques (*National Directorate of Public Prosecutions*) récemment créée devrait aider à obtenir des condamnations dans les affaires de corruption dans le secteur public. Une nouvelle direction chargée de la corruption a été mise en place en vue de veiller à ce que ce domaine d'action prioritaire soit traité de façon efficace, en s'appuyant sur une étroite collaboration entre les enquêteurs et les procureurs. La Direction compte dispenser une formation aux procureurs sur l'application des dispositions du code pénal en vigueur relatives à la corruption, tandis qu'un examen d'ensemble de la législation est prévu aussi.

C'est un domaine où l'Organisation des Nations Unies pourrait éventuellement jouer un rôle et, de fait, en juin 2000, l'Organisation a animé une table ronde internationale d'experts à laquelle ont participé des experts originaires de Hong Kong, du Botswana, des États-Unis et de l'Italie en vue d'aider la nouvelle direction à établir son mandat et ses fonctions, en faisant fond sur les meilleures pratiques internationales.

Une déficience actuelle dans l'arsenal législatif anticorruption que l'Afrique du Sud met en place concerne la protection des informateurs de bonne foi. Encourager les informateurs à dénoncer la corruption dans le secteur public en leur assurant une protection juridique est une décision essentielle prise par le Sommet national anticorruption. La Section C.4.10 du code de conduite des fonctionnaires note que les fonctionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, font rapport aux autorités compétentes sur la fraude, la corruption, le népotisme, la mauvaise administration et tout autre acte qui constitue une infraction ou qui est préjudiciable à l'intérêt public.

Ce texte législatif n'a pas encore été adopté par le Parlement, bien qu'il ait fait partie à l'origine

du projet de loi sur la démocratie ouverte (*Open Democracy Bill*), adopté par la suite en tant que loi sur la promotion de l'accès à l'information (*Promotion of Access to Information Act*). Cette dernière, qui a été adoptée en février 2000, a une vaste portée en ce sens qu'elle permet aux citoyens d'avoir accès non seulement à l'information que détient l'État, mais aussi à celle que détient le secteur privé, en vue de protéger ou de réaliser leurs droits.

Le projet de loi sur les divulgations protégées (*Protected Disclosures Bill*), largement basé sur la loi du Royaume-Uni sur les divulgations dans l'intérêt public (*Public Interest Disclosure Act*), a comme défaut dans sa version actuelle, de ne couvrir que les personnes qui sont dans une relation entre employeur et employé. Cela a des conséquences évidentes pour celles qui sont en dehors d'une telle relation et qui peuvent dénoncer une faute ou un acte de corruption dont elles ont été les témoins en dehors de leur lieu de travail, par exemple des personnes recevant une retraite versée par l'État. La Commission parlementaire sur la justice (Parliamentary Justice Committee) a officiellement chargé la Commission juridique d'Afrique du Sud d'entreprendre une enquête approfondie et comparative sur les possibilités d'étendre le domaine d'application actuel de la législation proposée en vue de protéger les informateurs de bonne foi qui n'entrent pas dans le cadre d'une relation entre employeur et employé.

Mécanismes de suivi des responsabilités

Des systèmes clairs, homogènes, efficaces et équitables de responsabilité et de comportement professionnel établissent des directives pour vérifier les résultats ainsi que la responsabilité et les obligations. Ces systèmes de responsabilité et d'obligations, en Afrique du Sud, sont en pleine évolution. Cette tendance est en harmonie avec l'évolution de la législation nationale, qui envisage un accroissement de la dévolution et de la décentralisation. Le changement vise généralement à accroître la dévolution du pouvoir de décision et, partant, de la responsabilité et des obligations.

Les départements sont souvent dotés de leur propre système de gestion adapté à leurs activi-

tés et fonctions. Compte tenu de l'évolution de l'environnement réglementaire, ces systèmes particuliers aux différents départements devraient se multiplier à l'avenir. L'orientation générale de l'évolution des systèmes de responsabilité dans les pouvoirs publics est la décentralisation des pouvoirs décisionnels attribués aux départements, provinces et institutions. Le modèle décrit dans les documents d'orientation générale (Livre blanc sur la transformation de la fonction publique) vise à améliorer la gestion des ressources, parallèlement à un accroissement de la décentralisation et de la responsabilité en matière d'efficacité.

En poursuivant l'objectif de la décentralisation en vue d'améliorer l'efficacité, des politiques expresses sont discutées et/ou acceptées comme lois ou règlements régissant la fonction publique. La loi sur la gestion de la fonction publique (*Public Service Management Act*) et le guide sur la bonne gestion (*Good Management Guide*) récemment adoptés donneront effet aux dispositions du Livre blanc et fourniront des directives sur les pouvoirs des autorités exécutives, dont le pouvoir de délégation. En outre, les règlements donneront des orientations sur les responsabilités des chefs de département pour l'efficacité des départements. Cela inclut la responsabilité de créer des postes et de nommer du personnel.

Des détails sur les pratiques relatives aux ressources humaines et à l'emploi qui visent à remplacer les volumineux codes et règlements du personnel existants figurent dans le Livre blanc sur une nouvelle politique de l'emploi pour la fonction publique (*White Paper on a New Employment Policy for Public Service*) et dans le projet de Statut de la fonction publique (*Public Service Regulations*). En substance, les politiques énoncées dans le Livre blanc et dans les règles d'application visent à transférer les responsabilités touchant à la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. Il incombera aux départements opérationnels nationaux et provinciaux de déterminer, dans le cadre de paramètres définis, leurs politiques et pratiques en matière de ressources humaines en vue d'atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels et de satisfaire leurs besoins organisationnels. Dans le cadre des départements, la responsabilité quotidienne des ressources

humaines incombera au premier chef aux différents responsables opérationnels.

Le programme d'action relatif au changement fait un pas en avant avec l'élaboration d'un Livre vert sur la réforme de la passation des marchés dans le secteur public en Afrique du Sud. Un des principaux objectifs des réformes envisagées dans le Livre vert est la délégation des pouvoirs décisionnels dans le cadre des règles et normes nationales aux agents comptables qui seront responsables et devront rendre compte des dépenses engagées au titre de la passation de marchés dont ils sont chargés. Il est envisagé de gérer l'uniformité à l'intérieur du système de passation de marchés à l'aide de directives publiées par un bureau national chargé de vérifier le respect des directives applicables en matière de passation de marchés. Ce bureau s'efforcera de surveiller toutes les passations de marché dans le secteur public et devrait aider tout agent comptable à corriger tout écart par rapport aux directives nationales, le cas échéant. L'objectif du Livre vert est de décentraliser la fonction passation des marchés, mais la possibilité de comportement frauduleux dans le cadre du processus de passation des marchés demeure un sujet de préoccupation. À cette fin, le Livre vert décrit les mesures préventives ci-après à adopter concernant la corruption et les comportements contraires à l'éthique :

- La mise en place de codes de conduite pour les fournisseurs de services et les responsables des achats.
- La diffusion d'informations sur les programmes anticorruption au moyen de la formation du personnel et de réunions du personnel.
- L'instauration de points de vérification d'office avant ou après l'attribution du marché, s'agissant de la mesure des résultats par les fournisseurs ou des amendements au contrat.
- La réalisation d'audits internes portant sur des éléments particuliers.
- La mise en œuvre d'un système d'« informateurs » qui permet et même encourage les fonctionnaires à signaler les cas

de fraude ou de faute dans lesquels sont impliqués d'autres fonctionnaires.

- Encouragement de la stricte application des règles relatives à la passation des marchés, en particulier celles qui ont trait à la documentation des procédures.
- La fourniture d'un dossier d'appel d'offres pour rejeter les soumissionnaires qui tentent d'influencer l'attribution des marchés.
- La radiation du fichier des fournisseurs et entrepreneurs de ceux qui ont commis une infraction et qui ne sont plus autorisés à participer à la passation de marchés publics pendant un certain temps.
- Possibilité accordée aux fournisseurs et entrepreneurs de soulever des objections concernant le statut et les pratiques de leurs concurrents.

Le modèle souple envisagé dans le nouveau cadre réglementaire et les systèmes et mécanismes comptables concomitants sont en ligne avec les tendances internationales. Toutefois, l'expérience acquise au niveau international donne à penser qu'au fur et à mesure qu'un Gouvernement dérègle et passe à un modèle de gouvernance plus proche de celui des entreprises privées, l'incidence de la corruption et des comportements contraires à l'éthique augmente. C'est à dire que lorsque les gouvernements ont transformé leurs institutions en vue d'accroître l'autonomie, les incidents de corruption et de comportements contraires à l'éthique se sont multipliés. Cela est dû en partie au relâchement des contrôles stricts et des procédures détaillées et en partie à l'évolution des valeurs au niveau des pouvoirs publics.

La déréglementation et les pratiques de privatisation connexes peuvent contribuer à réduire au minimum les comportements contraires à l'éthique et la corruption en éliminant des règles pesantes en vigueur dans la fonction publique, en renforçant l'autorité des fonctionnaires, en accroissant la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des résultats obtenus et en introduisant une certaine concurrence dans la fourniture des services. Toutefois, comme cela a été indiqué, cela peut avoir pour conséquence d'accroître la corruption et les comportements contraires à

l'éthique, car le processus de transformation de la fonction publique engendre souvent une attitude éthique qui ne va pas dans le sens du « service public ».

Les réponses à ces tendances à l'échelon international ont été inégales. Toutefois, dans la plupart des cas, le rôle de l'éthique a été renforcé. Dans la pratique, cela va souvent de pair avec l'élaboration de codes particuliers pour les fonctionnaires et la création d'institutions de contrôle extérieures chargées de superviser l'application des codes. En réponse directe à cette tendance, chaque département ministériel en Afrique du Sud a dû créer un service de vérification interne. Les départements sont tenus d'en créer un, mais une enquête effectuée par la Division de comptabilité légale du bureau du Vérificateur général des comptes a révélé qu'il n'y a pas encore d'homogénéité entre ces services/commissions des différents départements. Ces services s'intéresseraient surtout à la gestion financière, mais le domaine de compétence pourrait être élargi en vue d'englober des questions éthiques plus générales. L'ensemble des conséquences de la décentralisation actuelle des systèmes de contrôle sur la corruption et les pratiques contraires à l'éthique n'a pas encore été étudié avec toute l'attention voulue.

Compte tenu de ce qui précède, une intervention serait particulièrement utile en vue d'examiner les changements du fait des déficiences et des risques que peuvent comporter les nouveaux systèmes de contrôle.

Les acteurs non gouvernementaux

Pour ce qui est de demander des comptes aux gouvernements, le rôle de la société civile, en particulier les médias, est crucial. S'agissant de la promotion de l'éthique du secteur public, la société civile peut aussi jouer un rôle au niveau de l'élaboration de formations et de programmes. Les médias sud-africains, qui n'ont pas toujours signalé la corruption qui sévissait sous le régime d'apartheid, apparaissent à présent particulièrement attentifs à révéler les scandales touchant à la corruption. Le zèle dont font preuve certains journaux, tels que le *Mail & Guardian*, pour faire état d'abus de pouvoir commis par de nouveaux fonctionnaires qui sont

noirs pour la plupart, a suscité des accusations de racisme. Pour donner suite à ces plaintes, la Commission des droits de l'homme a ouvert une enquête sur le racisme dans les médias, qui a contribué au débat national sur la race qui se poursuit en Afrique du Sud.

La couverture de la corruption se limite souvent aux titres à sensation et ne donne pas lieu à une suite d'articles pendant un certain temps sur un incident ou un fonctionnaire particulier. Cela est peut-être dû à l'absence relative de journalistes formés au journalisme d'enquête, faute de ressources de formation suffisantes.

C'est un domaine où l'assistance internationale et les compétences de certaines organisations, telles que le Center for Public Integrity, à Washington, D.C., dans le domaine de la publication par les médias de nouvelles sur l'éthique et la corruption pourraient être utiles.

La force de l'initiative anticorruption sud-africaine jusqu'à présent est son approche transversale, qui fait participer à la nouvelle lutte tous les secteurs, public, privé et associatif. Le secteur des ONG organisé, sous l'égide de la SANGOCO, a établi à l'intention de ses membres un code d'éthique dont les dispositions sont détaillées et qui interpelle les autres secteurs. De même, la Business Commission, créée lors du sommet d'avril 1999, élabore actuellement le SANCODE, document d'éthique commerciale qui va au-delà des dispositions du *King Report on Corporate Governance* et couvre des domaines tels que la déclaration des biens, les conflits d'intérêts et la divulgation des fautes et comportements répréhensibles. L'application et le suivi effectifs de ces codes est un défi permanent.

L'équipe spéciale intersectorielle (*Cross-Sectoral Task Team*) a récemment reconnu que les chefs traditionnels, dont l'influence au niveau des collectivités locales est importante, constituent un groupe qui devrait être plus engagé dans le Programme national anticorruption.

Le secteur religieux a joué un grand rôle, par l'intermédiaire du forum des chefs religieux (*Religious Leaders Forum*) dans l'organisation du Sommet moral en octobre 1998, et ce secteur est représenté au niveau de l'équipe spéciale in-

tersectorielle par le Church Community Leadership Trust. Cette organisation a récemment mis en place un programme intitulé Engagement national pour le renforcement de l'éthique [*National Engagement for Ethics Development (NEED)*], reconnaissant le rôle que le secteur religieux doit jouer dans le renforcement de l'éthique.

Les chercheurs n'ont pas cessé de s'intéresser à la question de la corruption, et des organisations telles que l'Institute for Security Studies (ISS), l'Institut pour une alternative démocratique en Afrique du Sud (IPADAS), le Public Service Accountability Monitor (PSAM), le Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVr) et Transparency International South Africa (TISA) se réunissent périodiquement pour discuter des recherches appliquées indépendantes, tant quantitatives que qualitatives, qu'ils mènent sur la corruption.

Les codes professionnels doivent faire partie d'un vaste ensemble d'activités de socialisation, et les campagnes d'éducation, d'information et de sensibilisation du public visant à faire connaître les effets négatifs de la corruption sur la vie du citoyen ordinaire constituent une partie importante de toute initiative anticorruption. Il convient en la matière de ne pas se limiter à la fonction publique et d'englober tous les domaines où des choix d'ordre éthique doivent être opérés.

C'est un domaine dans lequel les compétences spécialisées internationales sur l'élaboration d'un vaste programme d'éducation tel que ceux élaborés par la Commission indépendante contre la corruption à Hong Kong, seraient précieuses.

Recommandations

Un examen général de la corruption et de l'éthique en Afrique du Sud révèle un certain nombre de problèmes significatifs et de domaines dans lesquels une intervention et la fourniture d'un appui pourraient s'avérer nécessaires. Le résumé ci-après des recommandations primordiales constitue un cadre pour engager un dialogue et planifier la fourniture d'un appui à l'avenir :

- Recherche sur l'éthique et les contrôles anticorruption au niveau des collectivités locales.
 - Une enquête nationale approfondie sur la corruption en vue de saisir des données de référence sur la nature et l'ampleur de la corruption dans la fonction publique en Afrique du Sud.
 - Un examen approfondi de la législation et la formation de procureurs concernant l'application des articles du code pénal qui concernent la corruption.
 - Réalisation d'enquêtes et application d'un système de divulgation réglementé pour certaines classes de fonctionnaires, y compris les déclarations sur le financement des partis politiques.
 - Examen des effets que la dévolution actuelle des responsabilités et obligations a sur l'éthique et la corruption dans la fonction publique.
- Un audit des codes d'éthique existant aux différents niveaux des pouvoirs publics, dans les différents départements et dans les associations professionnelles.
 - Une formation ciblée appuyée par des manuels d'orientation clairs et simples à l'intention des fonctionnaires qui prennent des mesures contre la corruption et les pratiques contraires à l'éthique.
 - Appui à la mise en place d'un mécanisme de coordination anticorruption au niveau du Gouvernement.
 - Formation au journalisme d'enquête sur la corruption et la promotion de l'éthique à l'intention des journalistes.
 - Trousses d'information pour les campagnes organisées sur les effets négatifs de la corruption.

RÉFÉRENCES

- Balia, D., Sangweni, S. et Mavuso, V. (1999), *Fighting Corruption: South African Perspectives*, UNISA : Pretoria.
- Mattes, R. et Africa, C. (1999), *Corruption – the Attitudinal Component: Tracking Public Perceptions of Official Corruption in South Africa 1995 – 1998*, IDASA, document inédit.

CHAPITRE 2 : CAMEROUN

Contexte de la fonction publique au niveau national

Il n'existe pas de données cohérentes permettant de mesurer le fonctionnement du secteur public au Cameroun. Toutefois, un certain nombre de critères de substitution indiquent une diminution de la qualité du fonctionnement. Premièrement, un examen des indicateurs sociaux et économiques pertinents montre que les ressources fiscales n'ont pas bien été gérées. Ainsi, le ratio dette/exportations du Cameroun est passé de 13,5 % en 1980 à près de 70 % en 1992. Selon certaines estimations, le volume total de la dette du Cameroun représentait 73,2 % du PIB du pays en 1993. De même, les dépenses du Gouvernement continuent d'excéder les recettes publiques. Le déficit fiscal moyen a atteint 9,8 % au cours de la période 1988-1993. La mobilisation des ressources intérieures au moyen de l'épargne et du recouvrement de l'impôt est faible. Une grande partie des dépenses continuent d'être liées à la défense.

L'examen des accomplissements de la fonction publique au Cameroun révèle une diminution de la prestation de services. La fonction publique camerounaise est jugée inefficace, démoralisée et inopérante, se caractérisant par une faible productivité et des procédures administratives compliquées. Il semble que l'absentéisme, l'indifférence et les comportements négatifs soient en progression.

Les accomplissements de la fonction publique camerounaise ont chuté par rapport aux charges salariales, aux dépenses totales ou au PNB. Des sureffectifs considérables au niveau des cadres subalternes et inexpérimentés et des taux de vacance élevés au niveau des hauts fonctionnaires et spécialistes du fait de l'exode des compétences. Toutes ces mesures tendent toutes à indiquer un déclin du secteur public au fil des ans. La cause du déclin qui est peut-être la plus symptomatique est la diminution de la capacité de mesurer les performances, de s'autoréguler ou de se corriger. La capacité en matière

d'analyse des politiques et de gestion a elle aussi diminué au Cameroun.

Les années d'autocratie au Cameroun, immédiatement après l'État bureaucratique colonial, ont produit une fonction publique fortement centralisée mais faible. Sa capacité d'atteindre les objectifs pour lesquels elle avait été mise en place – fournir des biens et des services tels que l'administration, l'ordre public, les infrastructures et la mobilisation des ressources – était insuffisante.

Jusqu'aux réformes de 1980 et 1990, le Gouvernement camerounais était centralisé : sur le plan constitutionnel, s'agissant de la relation entre l'État et les structures de la société civile; sur le plan institutionnel, du fait de la prépondérance de l'exécutif sur les institutions de la gouvernance; sur le plan administratif, du fait de la concentration des ressources (personnel, finances et pouvoir discrétionnaire) au niveau de l'administration centrale par rapport aux services extérieurs. L'État dominait l'économie et mettait en place de nombreux organismes paraétatiques. Cela, ajouté à la forte centralisation financière dans les services gouvernementaux centraux aux dépens des autorités locales, a conduit à une situation permettant de qualifier le Cameroun d'État patrimonial (Ndue 1999).

Un système centralisé et patrimonial posait trois séries de problèmes au développement des capacités institutionnelles appropriées. Premièrement, cela donnait naissance à des politiques statiques pour l'économie et la fonction publique, ce qui est préjudiciable pour le développement et la viabilité des capacités institutionnelles et humaines. Etant donné que l'État domine au plan de la propriété et de la gestion des activités, il ne s'acquitte guère de ses responsabilités essentielles en matière de facilitation et de réglementation. Les politiques économiques tendent à favoriser les consommateurs aux dépens des producteurs. Deuxièmement, les dirigeants politiques n'ont pas mené des politiques qui leur ont permis d'attirer ou de retenir des fonctionnaires compétents. Il en a résulté un cercle vicieux dans lequel les fonctionnaires peu

qualifiés élaborent des politiques économiques et publiques qui tendent à aggraver la détérioration de la situation économique. Troisièmement, l'État patrimonial tend à intimider ses citoyens plutôt qu'à se soumettre à leur volonté.

Les efforts visant à réformer la fonction publique camerounaise ont eu pour effet d'affaiblir encore plus la fourniture des services au cours des trois dernières décennies. Les réformes d'avant 1980 mettaient principalement l'accent sur les points suivants :

- Le recrutement de personnel local ou l'africanisation du personnel de la fonction publique, en particulier pour les postes de direction;
- La restructuration de la fonction publique visant à assurer un contrôle politique;
- Le reclassement des différents cadres;
- La concentration administrative et la transformation des autorités locales semi-autonomes en administrations locales constituant un prolongement de l'administration d'État (mais ce processus a été en parti entravé par l'existence d'un système à parti unique)

Les réformes visant à adopter les techniques de gestion modernes ont mis l'accent sur la mise en place de structures de planification et l'utilisation d'entreprises publiques mais ont abouti à la politisation totale ou partielle de la fonction publique (Beyene et Otobo, 1995).

Par ailleurs, les réformes d'après 1980 étaient les compléments institutionnels des programmes d'ajustement structurel (PAS) que prônaient les institutions financières internationales. Ceux-ci étaient considérés comme la solution pour atténuer la crise financière à laquelle se heurtait le Cameroun. Ces réformes mettaient l'accent sur la fonction publique (réduction de la masse salariale et réforme des traitements et des mesures d'incitation à l'emploi), la gestion de l'économie et la gestion financière. Les réformes portaient du principe que des économies substantielles pourraient être réalisées en réduisant les effectifs de la fonction publique. On pensait que les économies découlant des compressions se traduiraient par des améliorations au niveau des trai-

tements de la fonction publique et des conditions d'emploi dans la fonction publique. Ces attentes, malheureusement, n'ont pas été satisfaites dans la pratique. Les effectifs de la fonction publique camerounaise continuent de gonfler et la masse salariale d'augmenter.

Pour résumer, si les premières réformes (avant 1980) ont renforcé un État monolithique au moyen du régime à parti unique et ont permis à l'exécutif de ne pas avoir à rendre compte au public, les réformes d'après 1980 ont eu un caractère principalement économique. Les réformes sont parvenues à réduire l'emploi dans le secteur public (pendant un certain temps) mais cela n'a pas induit des économies suffisantes pour permettre de s'attaquer à l'objectif plus difficile qu'était l'amélioration des incitations du secteur public. Cela, ajouté aux autres éléments de la réforme d'ajustement structurel, a entraîné l'aggravation de l'érosion salariale et la perte des compétences nécessaires pour la gestion des politiques.

En outre, les réformes postérieures à 1980 ont aussi sous-estimé l'importance critique du rôle que jouent les institutions du secteur public dans la création d'un environnement propice à la croissance du secteur privé. Tous ces résultats ont été encore aggravés par la tendance des responsables de la réforme à s'appuyer fortement sur l'assistance technique étrangère, sans s'attaquer sérieusement au problème critique qu'est la conservation des ressources qualifiées dans la fonction publique camerounaise. Malheureusement, dans le cadre du consensus qui se dégage, une plus grande attention est accordée à l'importance de la gouvernance ou des normes politiques dans les réformes économiques et politiques. Mais les effets structurels et opérationnels de ces efforts sont demeurés minimes, laissant les systèmes administratifs monolithiques intacts sous le mince vernis du pluralisme politique. Toutefois, ce qu'il faut, c'est une transformation qui fasse passer le système administratif d'une structure monolithique à une structure à plusieurs centres (Olowu, 1995).

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Différentes explications ont été apportées à la corruption. Premièrement, des facteurs historiques ou des intérêts extérieurs sont invoqués. Ainsi, on donne à entendre que les valeurs traditionnelles rendent le pays vulnérable à la corruption. Une autre vue est que les exigences de la modernité et la transmission culturelle se sont traduits par des conflits de valeurs qui perdurent. En conséquence, la corruption a été plus ou moins introduite au Cameroun par le colonialisme. Une autre vue encore se reflète dans la tendance qu'ont les commis à demander un pot-de-vin pour qu'un dossier soit traité dans le cadre d'un processus administratif routinier. Les intérêts commerciaux occidentaux, en tant que mécanisme occulte de transmission de types de comportement, ont joué un rôle important dans la corruption que l'on trouve au Cameroun.

Deuxièmement, la corruption est perçue comme étant due à un manque d'intérêt des dirigeants pour l'intérêt public. Le problème au Cameroun est une fonction du système économique international, en particulier les mécanismes et structures par le biais desquels le Cameroun est lié aux économies des pays développés. La bourgeoisie, les technocrates, les administrateurs, les importateurs et les exportateurs camerounais ont tous des intérêts établis personnels dans le maintien de l'état de dépendance de leur pays.

La troisième explication est la pauvreté généralisée parmi les Camerounais. Il ressort sur le terrain que la dévaluation de la monnaie, l'inflation, la compression des effectifs et les fermetures d'usines causent des difficultés et engendrent la corruption.

La quatrième explication est l'absence des services sociaux. Il n'y a pas de système national de sécurité sociale, d'assurance sociale ou d'allocations de chômage.

Enfin, les ingérences politiques encouragent la corruption. Les nominations politiques aux conseils d'administration, dans les entreprises ou dans les entreprises semi-publiques sont souvent faites sans prendre en considération le mérite et d'autres qualifications importantes nécessaires pour occuper une fonction publique.

Au Cameroun, la corruption s'est toujours manifestée dans l'attribution des marchés. Cette procédure a pour effet de réunir deux groupes : un entrepreneur/fournisseur des biens et des services et l'institution publique ou semi-publique – représentée par une personne ou une commission, l'agent comptable et le trésorier. Ainsi, la personne qui obtient un contrat doit verser secrètement un montant préalablement convenu comme prébende à la personne qui a la signature. La corruption ici se déroule à plusieurs étapes : durant le placement des commandes, l'attribution du marché, la signature du contrat, l'exécution, la réception technique et la livraison des fournitures, et lors du paiement des factures, où jusqu'à 30 % des sommes peuvent être déduites de la facture de l'entrepreneur par le trésorier du gouvernement qui prélève sa commission.

Deuxièmement, comme dans d'autres pays, la corruption sévit dans les services des douanes. Selon des études effectuées par Gerddes (1999), de nombreux agents des douanes commettent des actes de corruption en ayant un recours sur des biens saisis abusivement, en utilisant de faux documents et en accordant des exonérations spéciales.

Troisièmement, la corruption se pratiquait dans l'armée et dans les forces chargées du maintien de l'ordre. Parmi ces dernières, une personne peut être nommée à un poste de responsabilité parce qu'elle appartient à un groupe ethnique donné ou parce qu'elle a versé de l'argent ou encore parce qu'elle est favorable au régime. Cela est vrai aussi de nombreuses nominations dans le secteur public.

Quatrièmement, certaines personnes ont le sentiment que la corruption a pris racine et qu'elle est florissante dans le secteur judiciaire. Chaque jour, on trouve des clients dans les couloirs des services juridiques. Afin de ne pas perdre une affaire contre un adversaire ou de se voir accorder des dommages dans des affaires qui sinon seraient normalement perdues, il faut verser des pots-de-vin en espèces ou en nature aux employés des services judiciaires. Parfois, les magistrats peuvent délibérément contacter le propriétaire d'une entreprise pour l'informer qu'une action est intentée contre lui au contrôle de l'un de ses parents. En contrepartie de cette informa-

tion discrète, le magistrat reçoit des cadeaux, sous forme à la fois d'argent et de bons d'essence. Parfois, le demandeur verse de l'argent pour que son adversaire soit jeté en prison. Pour être libéré sous caution ou relâché, un prisonnier doit verser au procureur ou au juge un pot-de-vin d'un montant convenu à l'avance.

Étrangement, il a été noté qu'un membre de l'appareil judiciaire est souvent contraint de verser un pot-de-vin à un collègue avant que celui-ci ne lui rende un service qui devrait normalement l'être à titre gratuit. On peut dire que le mal a atteint si profondément le tissu social qu'il n'épargne pas les personnes corrompues elles-mêmes. De manière générale, le président du tribunal lui-même traite les dossiers lorsque les enjeux financiers sont importants. Si le dossier est confié à un autre magistrat, celui-ci se sent obligé d'exprimer sa gratitude au président du tribunal en lui versant un pot-de-vin. Les magistrats du Ministère de la justice, qui constituent le parquet, monnayent leurs faveurs et font lourdement payer les officiers de police judiciaire et les huissiers de justice. De façon abusive, ils classent les affaires après avoir reçu un pot-de-vin par les plaideurs.

Enfin, il convient de mentionner la corruption politique que constitue la vente des bulletins de vote et la fraude électorale qui sont le fait des autorités administratives. Les candidats distribuent des aliments et des boissons en échange de votes. Le mandat de représentant des partis politiques dans les stations de vote est constamment vendu à un responsable d'un parti rival. Des pots-de-vin sont versés aux membres de la commission électorale.

Face à cette situation, le gouvernement a lancé une campagne de lutte contre la corruption (Gerddes 99) et a conduit une enquête, selon laquelle de nombreux Camerounais (43,56 %) avaient le sentiment qu'il s'agissait d'une bonne initiative. Environ 36,95 % ont indiqué que la différence n'était pas grande parce que la police et le personnel médical étaient demeurés aussi corrompus que jamais. Selon eux, la situation s'était aggravée, pour deux raisons. Premièrement, le Gouvernement consacrait tout son temps à parler et non à prendre des mesures

contre ceux qui étaient coupables de corruption. Deuxièmement, ceux qui semblent les plus coupables de corruption sont des personnes haut placées dans le régime.

Il convient de signaler que le Gouvernement n'avait aucune intention de fouiller dans le passé : « Nous n'allons pas détourner l'attention en étudiant des dossiers qui remontent à 10, 20 ou 30 ans », a averti le ministre de la fonction publique dans un entretien du 9 avril 1999. Aucune mesure visible n'ayant été prise depuis le début de campagne, le public est convaincu que le Gouvernement n'a nullement l'intention de mettre fin à la corruption. En conséquence, la corruption s'est intensifiée. L'enquête sectorielle sur la pratique de la corruption dans les domaines clés de la vie économique et sociale au Cameroun, réalisée de janvier à avril 1999, ainsi que les conclusions que Gerddes a tirées de l'atelier tenu les 23 et 24 mars confirment cette opinion.

Il est possible de conclure la présente section en disant que l'absence de valeurs morales, l'immunité dont jouissent les personnes coupables de corruption active et passive et la dégradation des conditions de vie des employés sont les causes réelles de la corruption (Gerddes, 1999). Gerddes ne remet pas en question l'efficacité des mesures coercitives contre la corruption et ne sous-estime pas les incidences sociales des mesures prises en vue d'améliorer les conditions de vie du public en général et des employés du secteur public et du secteur privé en particulier. Cependant, l'analyse des données recueillies sur le terrain indique qu'il est nécessaire d'aller au-delà des causes mentionnées dans le présent rapport. Avant la réduction des traitements, la corruption existait, mais sur une moindre échelle. Aujourd'hui, certains magistrats, douaniers, militaires, autres agents de l'État et fonctionnaires responsables du maintien de l'ordre dont le traitement avait été maintenu, voire augmenté, malgré les ravages des plans d'ajustement structurel, sont au nombre des plus corrompus dans la société camerounaise.

Le Code pénal camerounais prévoit des sanctions contre la corruption, en particulier le chapitre 3, sections 134, 134 a), 135 et 136. Mais les tribunaux rendent rarement des jugements. Ce

qui se passe habituellement, c'est que les gens sont renvoyés de leur travail, détenus et dans certains cas libérés. Un exemple parlant est le récent scandale financier dans lequel étaient impliqués l'ancien ministre des postes et télécommunications et certains de ses collaborateurs, qui ont été renvoyés, détenus et qui attendent toujours d'être jugés. L'ancien ministre de l'éducation nationale des travaux publics a été renvoyé pour détournement de fonds publics, mais il n'a pas encore été officiellement accusé.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Tous les instruments régissant la gestion des agents de l'État sont d'essence réglementaire, à l'exception du code du travail, qui n'a qu'une emprise indirecte sur cette catégorie d'employés. Des fonctionnaires ont, à plusieurs reprises, attiré l'attention sur ce problème, sans succès jusqu'ici, bien que la Constitution, depuis l'indépendance, range le statut des personnes dans le domaine de la loi et non dans le domaine réglementaire. L'une des conséquences de cette situation est le non-respect de l'intangibilité des droits acquis dans certains domaines.

Les textes réglementant la gestion des agents de l'État sont nombreux, à plusieurs égards obsolètes, et quelquefois lacunaires. Il se pose donc des problèmes d'adaptation, d'actualisation et d'enrichissement avec, notamment, l'introduction des codes d'éthiques et de déontologie dans tous les secteurs, ainsi que des dispositions relatives aux plaintes et réclamations.

Les conditions d'accès à la fonction publique demeurent hétérogènes : si le recrutement par voie de concours est la règle, sur la base de l'égalité admissibilité de tous aux emplois publics, d'autres possibilités existent ; notamment le recrutement des agents contractuels ou décisionnaires, en dehors de toute compétition, de toute publicité et, dans certains cas, d'une objectivité suffisante. Or, ceux-ci ont vocation à occuper les mêmes postes, à exercer les mêmes fonctions que leurs collègues fonctionnaires des grades correspondants. Ils sont également astreints aux mêmes conditions de service et d'âge, aussi bien pour l'entrée dans la fonction publique que pour le départ à la retraite. Ils peuvent même, par la suite, se faire intégrer comme

fonctionnaires, au choix. Mais ils perçoivent une rémunération inférieure à celle des fonctionnaires, à grades et fonctions correspondants. Ils sont de surcroît soumis à un régime de retraite différent. Cette situation ne manque pas de provoquer des frustrations chez eux, et des distorsions, voire des dysfonctionnements dans le processus de sélection.

Depuis 1993 (première baisse de 20% en janvier et deuxième de baisse de 50% du reliquat en novembre), les fonctionnaires civils, à grades et indices correspondants, perçoivent une rémunération différente de ceux en uniforme (armée, police, gendarmerie, administration pénitentiaire, qui n'ont connu qu'une seule baisse, celle de 20%, et au mois de novembre). Cette situation, combinée aux effets de la dévaluation du franc CFA de 50% en janvier 1994, a entraîné une démobilisation importante, ramassé dans un slogan simpliste mais célèbre : « petit salaire, petit travail, grande débrouillardise ». Ce slogan est venu s'ajouter à un autre déjà bien enraciné : « La chèvre broute là où elle est attachée », c'est-à-dire le fonctionnaire tire profit de sa fonction³.

La fonction publique elle-même est hybride : elle combine le système de carrière et le système d'emploi, avec prépondérance du premier sur le second malgré la lettre des textes.

En outre, les statuts particuliers présentent de nombreuses disparités, qui se traduisent par des différences pas toujours justifiables dans les conditions de service et de rémunération (points d'indice et catégories de recrutement différents, conditions d'avancement différentes, etc.

Les instruments de gestion mettant l'accent sur la performance sont ainsi soit inexistantes, soit mal utilisés (pour le peu qui existe). L'une des conséquences en est la mauvaise gestion des carrières, (notamment les affectations, les promotions, et les sanctions), un système d'évaluation défectueux, l'absence de suivi des

³ Dans plusieurs langues camerounaises, le dicton traditionnel est formulé ainsi : « la chèvre broute où elle est attachée, et c'est là aussi que le serpent vient la mordre et la tuer », mais cette deuxième partie a depuis longtemps été omise du dicton.

mandats là où ils existent, l'absence d'objectifs quantifiables, etc.).

À titre d'exemple, il existe depuis longtemps dans la gestion des carrières une position de fait, non prévue par les textes énumérant les différentes positions que peut occuper un fonctionnaire : celle « d'appelé à d'autres fonctions », qui ne sont en fait pas précisées, parce que pas (ou même jamais attribuées). Certains ont passé plus de dix ans dans cette position. Bien qu'ils continuent d'avancer dans leur grade et de percevoir leurs salaires – ce qui constitue un beau gâchis – l'on imagine l'insécurité psychologique qui hante les intéressés, et les sentiments que ce chômage de luxe peut provoquer chez leurs collègues exerçant des fonctions de responsabilités, et qui peuvent, à tout moment, se retrouver dans cette position.

Malgré un effort louable de déréglementation et de simplification inspiré par le courant de la « nouvelle gestion publique », bien des procédures restent encore touffues, complexes, longues, fastidieuses...et pas toujours codifiées. Les usagers sont ainsi obligés de suivre personnellement la plupart de leurs dossiers, avec tout ce que cela implique ou entraîne.

La qualité du service est loin d'être satisfaisante. Toutes les enquêtes menées jusqu'ici à l'échelle nationale, notamment en 1978-79, 1985, 1988 et 1998-99 ont clairement indiqué que le citoyen/usager est très loin d'être satisfait par les performances des administrations publiques. Même si les conditions de travail sont parfois déplorables, les performances de l'administration camerounaise peuvent être améliorées de façon notable.

Tous ces problèmes et bien d'autres ont fait l'objet de longs débats, d'une réflexion approfondie, et des propositions de solutions pertinentes, lors des travaux préparatoires à l'élaboration du Programme national de gouvernance.

En outre, le Gouvernement a adopté un premier plan de lutte anticorruption et nommé un comité de suivi ad hoc présidé par le Premier Ministre. Des programmes sectoriels ont été établis pour certains ministères plus vulnérables. Chaque ministre a reçu les termes de référence de son programme et devait mettre en place un plan

d'action sectoriel, comportant des mesures préventives et des mesures punitives. Malheureusement, aucune évaluation n'est disponible à la date de rédaction du présent document, bien que le Comité ait tenu de nombreuses sessions.

Le 4 janvier 2000, le Gouvernement a établi l'Observatoire national contre la corruption. Le nombre des membres de cet observatoire a été augmenté le 24 mai 2000 en vue de comprendre un nombre accru de représentants de la société civile et du secteur privé. Un président a été nommé le 20 mai 2000, tandis que la nomination de tous les autres membres a été approuvée par le Premier Ministre. L'Observatoire s'est mis immédiatement au travail et ses membres doivent commencer une tournée dans tout le pays. Pourtant, le cadre institutionnel pour le déploiement de ces activités se fait encore attendre.

Un des auteurs du présent rapport a pris part, à divers titres, à plusieurs séminaires organisés dans le cadre de la campagne de sensibilisation et d'élaboration de mesures appropriées. Celles-ci ont entraîné une très légère amélioration dans certains secteurs. Cependant, la grande corruption, tout comme la petite, demeure ostensible, de jour comme de nuit.

Le FMI et la Banque Mondiale ont engagé des mesures pour aider l'État à accentuer la lutte dans des domaines précis : hydrocarbures, forêts, douanes et autres régies financières, marchés publics, etc. D'autres bailleurs de fonds s'intéressent à d'autres secteurs, notamment la justice.

Au cours de l'élaboration du Programme national de gouvernance et à l'occasion de plusieurs séminaires nationaux, le Gouvernement a mis un accent particulier sur la nécessité d'améliorer les performances de l'État et la participation de la société civile à la gestion de la chose publique. L'intégrité, la transparence, la responsabilité et le respect des droits de l'homme occupent une place de choix dans tous les programmes actuellement en chantier⁴.

Le Programme national de gouvernance est beaucoup plus complet que celui de la lutte anti-

⁴ Voir le document sur le programme national relatif à la gouvernance.

corruption qui est, à la vérité, sommaire, lacunaire et très superficiel. L'on peut espérer que la mise en application de ce programme contribuera à améliorer les performances de l'administration dans les mois ou les années à venir.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

L'éthique professionnelle est l'une des préoccupations des autorités publiques, tout au moins dans le discours. Les sources en sont multiples, bien qu'incomplètes à maints égards (NB : absence des codes d'éthique et de déontologie dans de nombreux domaines). Le problème majeur reste la volonté politique de les respecter scrupuleusement. A commencer par la mise en place des organes ou structures créés par les textes. Quelques exemples, parmi tant d'autres :

- La Haute autorité de la fonction publique, conçue pour jouer le même rôle que les « Commissions de la fonction publique » dans les pays anglo-saxons, attend depuis plus de 10 ans que ses responsables soient nommés.
- Le Conseil supérieur de la fonction publique créé depuis longtemps et reconduit par le Statut Général en 1994, n'est toujours pas mis en place.
- Le Conseil permanent de discipline de la fonction publique n'est toujours pas fonctionnel, faute d'un texte en déterminant les conditions d'application.
- D'une manière générale, aucun des textes d'application prévus par le Statut général n'est intervenu depuis 1994.
- Depuis janvier 1996, les dispositions constitutionnelles rendant obligatoire la déclaration des biens par certaines catégories d'agents publics avant leur entrée en fonction et à la fin de celles-ci ne sont toujours pas mises en pratique, la loi d'application n'étant pas encore intervenue.
- L'observatoire national de la corruption récemment créé n'existe encore que dans les

textes, aucun responsable n'y ayant été nommé jusqu'à maintenant.

Il convient également de relever que nombre d'organismes consultatifs – qui jouent un rôle important aussi bien au niveau de la conception qu'à ceux du suivi et du contrôle – restent en hibernation pendant de longues années. Si l'on peut se féliciter de la reprise d'activité du Conseil Interministériel élargi au secteur privé (qui a repris ses activités en 1997 après une hibernation de plus de 12 ans), le cas du Conseil économique et social demeure préoccupant. Cet organe constitutionnel n'a pas été convoqué depuis 1983, année de sa dernière réunion. Le mandat des Conseillers désignés par le Président de la République en 1980 ayant expiré en 1985, aucun autre texte n'est encore intervenu pour désigner de nouveaux Conseillers économiques et sociaux. Seul le bureau existe, et fonctionne comme il peut.

Un autre problème fondamental concerne l'absence de congruence entre les textes d'une part, les faits et les pratiques d'autre part. Ainsi, certaines structures ou agences importantes par leurs attributions ne sont pas convenablement utilisées. C'est notamment le cas des inspections générales qui existent dans tous les ministères depuis 1988, pour un bilan des plus contrastés. En 1999, le Premier Ministre a organisé un séminaire pour qu'elles soient non seulement redynamisées, mais rationnellement utilisées. Les résultats de ces importantes assises se font encore attendre sur le terrain. Il y a néanmoins lieu d'être optimiste, car le projet de budget (du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2001) prévoit des moyens supplémentaires en faveur des inspections générales.

Les dysfonctionnements des services publics, notamment le système de nominations et l'intrusion des considérations extra-professionnelles dans la gestion des carrières (considérations liées à l'appartenance ethnique ou à l'affiliation politique entre autres), affaiblissent considérablement l'exercice du pouvoir hiérarchique, surtout dans le domaine disciplinaire. Ces dysfonctionnements se noient dans le contexte ambiant, fait d'une relative impunité à tous les niveaux, ce qui pousse les quelques personnes sanctionnées à s'estimer victimes d'une injustice

ou à dénoncer des « sanctions à tête chercheuse ».

Le contrôle juridictionnel est tributaire – en fait mais pas en droit – de l'attitude du pouvoir exécutif. Comme celui-ci ne sanctionne pas systématiquement les atteintes à la probité ou aux valeurs essentielles du service public, les cas pouvant faire jurisprudence sont rares. Nous n'avons pas pu en relever un seul (dont le jugement soit devenu définitif) au cours des cinq dernières années, dans un pays perçu comme le plus corrompu de l'échantillon mondial à partir duquel Transparency International calcule son indice de perception de la corruption (99 pays).

Les sanctions applicables par les ordres professionnels étaient rares jusqu'ici. Toutefois, le Barreau National vient de prendre des sanctions retentissantes contre son précédent bâtonnier, et l'on peut s'attendre à ce que d'autres professions suivent ce bon exemple.

Les voies de recours de nature non contentieuse étant très limitées (seuls sont prévus le recours gracieux et le recours hiérarchique), le public n'a pas de moyens efficaces d'intervention. Même l'implication des citoyens et de la société civile dans la gestion de la chose publique reste tributaire du bon vouloir de l'État, les mécanismes de participation, d'intervention ou de réclamation restant embryonnaires.

Le Gouvernement a déjà pris conscience des faits ci-après :

- Très peu de normes et procédures relatives au rendement et à la performance sont élaborées et consignées dans des manuels. De façon générale, il existe très peu de manuels, de règles et des procédures. De plus, un grand nombre d'agents ignorent jusqu'à ce qui est attendu d'eux, notamment en termes de rendement et de performance. L'imprégnation dans les écoles de formation n'étant pas suffisante, même les procédures ne sont pas toujours maîtrisées, ce d'autant plus que de nombreux agents ne passent pas par des écoles de formation.
- Bien qu'il existe des textes appropriés, le système de gestion des sanctions relatives à la discipline générale de la fonction publi-

que, à la corruption, au détournement des deniers publics...demeure incomplet.

Des projets sont en cours pour harmoniser le statut général et les statuts particuliers, mettre en œuvre une nouvelle politique et de nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines (revue des textes, politique de recrutement, de formation, de gestion des carrières, des sanctions, de promotion, de rémunération, d'évaluation des performances individuelles et organisationnelles...), etc. Quant à la lutte contre la corruption, elle n'a pas encore fait l'objet d'un corps de mesures et règles intégrées et efficaces.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Le contrôle financier des dépenses a été généralisé depuis 1962, grâce à une réforme de la comptabilité publique (le Cameroun a accédé à l'indépendance le 1^{er} janvier 1960). Le problème dans ce domaine est celui du respect des textes.

Avec le début de l'exploitation pétrolière (1978), il a été décidé de créer un compte hors-budget devant recevoir les ressources provenant de la vente du pétrole. L'objectif était à la fois noble et louable : le volume du budget national ne se retrouverait pas gonflé artificiellement, avec le risque de faire accroître les dépenses de fonctionnement ; le compte hors budget serait exclusivement réservé à l'investissement.

Un contrôle interne y fut tout de même organisé. Toutefois, le Parlement ne pouvait ni connaître le montant des sommes versées dans ce compte, ni en suivre les mouvements, ni en contrôler la gestion. Des dérapages ont d'ailleurs été constatés ultérieurement. Ainsi, le Directeur général de la Société Nationale des Hydrocarbures (SNH) a pu déclarer à la presse qu'il gérait seul l'ensemble des revenus pétroliers du Cameroun, sous le contrôle du seul Président de la République. Depuis l'an 2000, les recettes pétrolières sont reprises par le budget général de l'État.

En dehors de ce cas, le consultant n'a eu connaissance d'aucun autre exemple où il n'y aurait pas eu de contrôle financier. Le problème à ce niveau est donc managérial et non institutionnel. Quant aux contrôles ex post, deux catégories différentes de mesures disciplinaires sont en place.

L'une est d'ordre financier et c'est le Conseil budgétaire et financier qui en est responsable. Cette institution a été mise en place en 1974 en vue d'examiner les cas de détournement de fonds, de mauvaise gestion des fonds appartenant notamment à l'État, aux conseils locaux, aux régions et aux établissements paraétatiques.

Pour étudier un cas, le Président du Conseil nomme un secrétaire et rapporteur. Ce dernier a les pleins pouvoirs pour enquêter. Une fois qu'il a vérifié le fond de l'affaire, il cite le fonctionnaire accusé à comparaître devant des juristes, après lui avoir permis de consulter le dossier de l'affaire avec tout son contenu en vue de préparer sa défense.

Le Conseil peut infliger une peine allant d'une amende spéciale à une interdiction d'exercer des responsabilités officielles pouvant amener à s'occuper de fonds publics ou à organiser un vote pendant une durée maximale de 10 ans. Si le détournement de fonds est établi, le coupable doit rembourser l'intégralité de la somme (ou l'équivalent en espèces s'il s'agit de biens meubles ou de biens immobiliers). Le Conseil peut décider aussi de renvoyer l'affaire devant le tribunal compétent et/ou le Conseil de discipline de la fonction publique (qui constitue la deuxième catégorie d'organes de contrôle ex post).

Les statuts de la fonction publique ont mis en place un Conseil de discipline permanent de la fonction publique devant lequel un fonctionnaire peut être jugé. Des conseils distincts existent pour la magistrature, l'armée, la police, l'administration pénitentiaire et les agents contractuels (ayant signé un contrat avec le gouvernement ou ayant été recrutés par décision d'agents de l'État). Toutefois, aucun conseil de discipline peut ne pas appliquer les principes auxquels se conforme le conseil de discipline permanent de la fonction publique.

Un fonctionnaire peut être jugé pour une infraction ou une erreur grave commise dans le cadre de ses fonctions. Il peut aussi être traduit devant le Conseil pour un comportement blâmable qui n'a aucun lien avec ses fonctions. Les sanctions vont d'un avertissement écrit au renvoi sans pension. Les sanctions intermédiaires comprennent la rétrogradation, la suspension sans

traitement pendant une période maximale de six mois et le renvoi sans perte de la pension.

Le tendon d'Achille de l'administration publique camerounaise, comme cela a été relevé avec insistance lors de différents travaux ou séminaires organisés par le Gouvernement⁵, est l'absence de système de plaintes et de réclamations qui soit efficace, sûr et responsable.

En effet, l'organisation actuelle (direction du courrier et des requêtes à la Présidence de la République et dans les services du Premier Ministre) s'apparente davantage à l'exercice d'un droit de pétition. Les institutions de médiation font grandement défaut. Il convient de rappeler ici que l'efficacité d'une institution de médiation centrale ou nationale dépend de son autorité politique et sociale au sein du système administratif et politique. Elle est aussi liée à son influence dans la société et de sa capacité de déboucher, en temps voulu, sur d'autres formes de contrôles, recours, solutions et/ou sanctions. Quant à sa crédibilité, elle dépend principalement de son indépendance et de son influence.

Ces conditions sont plutôt difficiles à satisfaire lorsque tous les membres d'une telle institution sont nommés par le Gouvernement, généralement parmi les responsables proches des dirigeants. En témoigne les résultats des deux institutions nationales qui, dans leurs domaines respectifs, peuvent être comparées dans une certaine mesure à un organisme national de médiation. Il s'agit du Conseil national sur les médias et le Comité national des droits de l'homme et des libertés. Elles ont fait un travail relativement bon, mais leurs résultats sont loin d'être optimaux et leurs effets doivent encore être accrus.

C'est pour cela que l'institution de médiateur national, de protecteur des citoyens, de défenseur public, d'inspecteur général, peut importer le

⁵ Les derniers en date sont les suivants :

- Le séminaire des Secrétaires généraux des Ministères (début 2000);
- Les travaux préparatoires du Programme national de gouvernance (1998-2000);
- L'évaluation de l'administration publique camerounaise par les services du Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative.

nom donné à cette fonction, ne peut avoir qu'une efficacité limitée dans les conditions actuelles. En conséquence, le médiateur national devrait être complété par un système de « médiation communale ».

Il pourrait s'agir d'un système dans lequel les citoyens/usagers eux-mêmes, aux niveaux inférieurs (communautés de base, conseils locaux, sous-divisions et divisions) choisissent leur propre médiateur pour leur communauté. La taille des organes de médiation communaux pourrait aller d'une personne dans une communauté de base à cinq membres au niveau de la division, par exemple. Dans ce dernier cas, le gouvernement pourrait nommer l'un d'entre eux.

Tous les membres devraient être choisis sans aucune considération d'ordre politique, sur la seule base de leur mérite personnel : compétences spécialisées, expérience, influence dans le domaine, professionnalisme, intégrité et autres qualités morales et qualifications professionnelles. Les institutions devraient être instituées par une loi ou un décret et la liste des médiateurs approuvée par un décret (du Président de la République ou le Premier Ministre).

Reconnus comme tels par toutes les branches du gouvernement (législatif, exécutif, judiciaire), ils devraient avoir le pouvoir de recevoir les plaintes des citoyens/usagers contre tout organisme ou service gouvernemental local, tout service régional ou tout entrepreneur fournissant à la communauté des services payés avec l'argent des contribuables (les marchés publics sont un domaine où la corruption fait rage au Cameroun). En conséquence, les approvisionnements sont rarement suffisants et les travaux publics ne durent pas très longtemps.

Leurs rôles pourraient être les suivants :

- Éliminer l'impuissance des citoyens/usages ordinaires lorsqu'ils font face à l'administration ou à un entrepreneur, en leur donnant les moyens de déposer des plaintes et un recours aux fins du redressement de toute situation injuste;
- Expliquer aux requérants si leurs recours sont recevables ou non;

- Consulter des experts dans le domaine dont il est question;
- Si les requêtes sont recevables, les porter devant les branches compétentes du gouvernement au nom des requérants (qu'il s'agisse d'individus, de groupes, de communautés ou de personnes morales) et s'assurer que les droits de ces derniers sont préservés et respectés;
- Agir de leur propre initiative lorsque les normes ne sont pas respectées par les organismes gouvernementaux ou les entrepreneurs;
- Recourir à l'intervention de la hiérarchie des organismes et services concernés, aux branches compétentes du Gouvernement chargées des enquêtes ou des contrôles, ou d'un organe de médiation national si nécessaire;
- Être habilités à porter l'affaire devant un tribunal si aucune mesure satisfaisante n'est prise.

Le médiateur national ne devrait pas avoir d'autorité directe sur les organes de médiation communautaires ni les considérer comme faisant partie de sa structure, même si ceux-ci doivent coopérer très étroitement avec lui. Mais ces organes devraient recevoir, dans le cadre de leurs budgets, tout financement de médiation nationale (si un tel financement est mis en place), en sus des autres ressources mises à leur disposition par les conseils locaux, les régions, les ONG, les milieux d'affaires, les contributions provenant de pays étrangers ou d'organisations étrangères ou d'organes internationaux – par exemple, au titre de programmes de lutte contre la pauvreté. En fait, la corruption, la mauvaise qualité des services et les blocages ou procédures administratifs ont été identifiés comme faisant partie des principales causes de la pauvreté au Cameroun.

Les avantages de la formule de la médiation communautaire sont nombreux et variés. Nous pouvons mentionner les suivants :

- Leur proximité, accessibilité, disponibilité, compétence, influence et indépendance;

- Les membres, étant des notables de la communauté et ayant été choisis à l'extérieur de l'administration sans adopter une position partisane, auraient plus à répondre de leurs actes à leur communauté et ne seraient pas carriéristes;
- Les administrateurs dans tout service administratif seront toujours surveillés et ils s'efforceront donc de fournir des services de qualité.

Ce sont les raisons pour lesquelles la formule est vivement recommandée par les auteurs du présent rapport.

Les acteurs non gouvernementaux

La loi régissant les organisations non gouvernementales (ONG) au Cameroun est entrée en vigueur le 19 décembre 1990. Cette loi a été vivement critiquée par certains partis de l'opposition au Parlement. La loi de 1990 n'était qu'une ébauche de texte législatif amendant et complétant l'Article 5 (4) de la loi No. 90/53 sur la liberté d'association. En conséquence, la loi du 20 juillet 1999 a été mise en place. Entre autres choses, elle prévoit l'organisation et le fonctionnement des ONG. Elle énonce aussi leurs droits et obligations nécessaires pour qu'elles s'acquittent de leur mission d'intérêt public. Les ONG peuvent recevoir des dons, des aides et des exonérations d'impôt. Toutefois, on attend toujours le décret d'application.

L'adoption du projet de loi sur la communication sociale en 1990 est caractéristique de la démarche de libéralisation au Cameroun de la presse audio-visuelle. Le texte d'application vient d'être signé et publié. Il est important de noter, toutefois, que ce document est la base sur laquelle ces stations de radio et chaînes de télévision traditionnelles et par satellite privées opéreront. Le texte d'application classe les stations de radio dans différentes catégories, telles que rurales, urbaines, institutionnelles, privées d'amateurs, et prévoit des taxes qui s'appliquent à chacun de ces groupes.

Dans la société civile, les églises ont exprimé avec force leurs opinions et ont pris des mesures concrètes pour remédier à la corruption au Cameroun. L'église catholique, par exemple, a

adressé un certain nombre de lettres pastorales au gouvernement et à la société dans son ensemble :

- En 1977, lettre pastorale des évêques des provinces ecclésiastiques de Buea et Bamenda sur *La corruption et les actes de corruption au Cameroun*;
- En 1988, lettre pastorale des évêques du Cameroun sur *La participation des profanes à la vie de la nation*;
- En 1990, lettre pastorale des évêques du Cameroun sur *La crise économique au Cameroun*; et
- En 1991, lettre pastorale des évêques du Cameroun sur la nécessité d'instaurer *Paix et dialogue au Cameroun*.

La réunion du Comité synodal de l'Église presbytérienne, tenue à Kumba les 12 et 13 avril 2000, a adressé une déclaration au Gouvernement et au peuple camerounais. Dans cette lettre, le Comité synodal a déclaré que « l'écart entre les pauvres et les riches augmentera et cela créera des frictions sociales accrues si rien n'est fait à présent pour y remédier. » L'Église a conclu que notre « société sent à plein nez la corruption, qui nous a fait paraître dérisoires au monde entier. »

Recommandations

De nombreuses propositions figurent déjà dans les réponses aux questionnaires de l'étude sur l'éthique de la fonction publique en Afrique. On peut y ajouter les suivantes.

Meilleure gestion des ressources humaines :

- Déconcentration de la gestion des ressources humaines;
- Politiques améliorées en matière de recrutement, de formation, d'évaluation, de promotion et de rémunération;
- Adoption de manuels de procédures;
- Utilisation de technologies modernes;
- Fonctionnement efficace des différentes institutions chargées de la gestion et du contrôle;

- Indépendance effective de l'appareil judiciaire et respect des décisions judiciaires;
- Mise à jour de la loi de 1968 sur les syndicats de fonctionnaires; et
- Instauration effective du bilinguisme dans le secteur public.

Meilleure gestion de la conduite dans la fonction publique :

- Adoption et promulgation de codes d'éthique ou de déontologie;
- Opérationnalisation des différentes institutions créées pour endiguer la corruption, la fraude et les pratiques abusives;
- Concordance entre la loi et la pratique;
- Organisation d'un forum national sur l'éthique et la corruption dans la société camerounaise;
- Adoption d'une législation ayant trait expressément relative à la corruption, comme cela a été fait pour le banditisme en 1972, et mise en place d'une coalition anticorruption effective ;
- Application des sanctions prévues par la loi et assumée par les organes compétents.

Réaffirmation des normes éthiques de la fonction publique :

- Un système de recrutement et de compensation fondé sur le mérite, qui reflète la rareté sur le marché;
- L'élimination de toutes les lois et pratiques qui nuisent à l'idée d'une fonction publique professionnelle, neutre, objective et impartiale;
- Efforts visant à assurer une représentation équitable de tous les groupes sociaux (hommes et femmes, races, ethnies, etc.) tout en respectant le principe du mérite au niveau des pratiques de recrutement et de maintien en fonction du personnel; et
- Élaboration d'une politique de formation garantissant que tout fonctionnaire est régulièrement exposé aux innovations et aux attitudes requises pour que la fonction publique

puisse s'acquitter de ses missions. Des programmes de formation devraient aussi inculquer à tous les fonctionnaires la culture politique et administrative d'un gouvernement et d'une opposition fondée sur des principes, les restrictions en matière de politique politicienne et le respect de la légalité.

L'obligation de la fonction publique de rendre directement des comptes au public; la notion de services axés sur le client peut être renforcée au moyen des mesures suivantes :

- L'adoption de chartes des citoyens qui énoncent les niveaux de prestation de services que les citoyens peuvent attendre des différents services de la fonction publique et des indicateurs de résultats précis;
- La délégation de responsabilités accrues aux collectivités locales et aux organismes autonomes;
- La création ou le renforcement de commissions de recours pour le public et d'organismes anticorruption indépendants et dotés de vastes pouvoirs pour assurer le respect par les services exécutifs de leurs obligations;
- La création d'institutions de médiation au niveau du pays, des régions, des départements, des arrondissements et des districts; et
- Une participation accrue du public à la mesure de l'efficacité des organisations du secteur public en l'intégrant dans le système de compensation (y compris les primes nationales annuelles) pour les services ou divisions de la fonction publique.

Stratégies pour la mise en œuvre des réformes :

- Adoption du *Programme national sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption* déjà rédigé et application des plans d'action stratégiques qu'elle contient;
- La mise en place d'un cadre institutionnel pour gérer les réformes et organiser des examens périodiques en vue de peaufiner les stratégies;

- Un partenariat solide entre les principales parties prenantes sur les réformes de la gouvernance dans le secteur public;
- La société civile, principalement la Chambre de commerce, les associations professionnelles de fonctionnaires et les autres groupes professionnels, les ONG, etc. devraient être étroitement associée et devrait participer pleinement à la gestion des affaires publiques;
- La fourniture d'un appui moral, technique et financier par les parties prenantes extérieures telles que les donateurs.

RÉFÉRENCES

- Adamolekun, L. (1989) "Public Sector Management Improvement in Sub-Saharan Africa: The World Bank Experience" in M.J. Balogun et G. Mutahaba (sous la direction de –) *Economic Restructuring and African Public Administration: Issues, Actions and Public Choices*, West Hartford, Kumarian Press, p. 67-70.
- Adamolekun, L. (1993) "A Note on Civil Service Personnel Policy Reform in Sub-Saharan Africa", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 6, No. 3, p.34-46.
- Adedeji, A.R. Green, A. Janha (1995) *Pay, Productivity and Public Service: Priority for Recovery in Sub-Saharan Africa*, New York, UNICEF.
- Ake, C. (1993) "Deeper into Original Sin: The Context of the Ethical Crisis in Africa's Public Service" in S. Rasheed and D. Olowu (sous la direction de –) *Ethics and Accountability in African Public Services*, Addis Ababa, UNECA/AAPAM, p. 11-24.
- Ayittey. G.B.N. (1991) *Indigenous African Institutions*, New York, Trans-National Publications.
- Beyene, A et E. E. Otobo (1994) "Public Administration in Africa: Past Trends and Emerging Challenges", *African Journal of Public Administration and Management*, Vol. 3, No. 2, p. 1-30.
- Dia, M. (1996) *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, Washington D.C., World Bank.
- Friedrich Ebert Foundation/Gerddes (éd.) (1999) *Corruption in Cameroun*, Yaoundé.
- El-Gibaly, A. S. *et alii* (1996) "Comparative Assessment on the Impact and Result on Civil Service Reform", texte d'une intervention devant la 17^e table ronde de l'AAPAM, Le Caire.
- Hakachmi, A. et G. Bouckert (1995) "Re-engineering in the Public Sector" Special Issue of *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 61, No.3, p. 323-327.
- Ndue, P. N. (1994) *Decentralization and Local Government in Cameroun*, Yaoundé, Friedrich Ebert Foundation.
- Ndue, P. N. (1988) *The Case for an Alternative System of Governance for Africa*, African Administrative Studies, No. 51, p. 11-12.
- Ndue, P. N. (1999) *An Analysis of the Problem of Corruption in Cameroun*, (document non publié).
- Ndue, P. N. (1999) "Restoring Legitimacy to Public Authority in 20th Century Africa", *Perspectives on Political Science*, Vol. 28, No. 2.
- Olowu, D. (1993) "Organizational and Institutional Mechanisms for Enhancing Accountability in Anglo-phone Africa: A Review", S. Rasheed and D. Olowu (sous la direction de –) *Ethics and Accountability in African Public Services*, Addis-Abeba, UNECA/AAPAM, p. 221-238.
- Programme des Nations Unies pour le développement (1995) *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development: A Discussion Paper*, New York.

CHAPITRE 3 : GABON

Contexte de la fonction publique au niveau national

Après avoir été colonie française de 1849 à 1960, le Gabon a acquis son indépendance le 17 août 1960. Les autorités d'alors ont hérité d'un cadre administratif qui sera modifié avec le temps et selon les nécessités du moment. En matière de fonction publique, le Gabon dispose ainsi d'un ensemble de textes et lois issus de l'époque coloniale et d'autres, de création plus récente, qui vont structurer l'organisation administrative du pays.

En matière d'administration territoriale, depuis 1975, deux lois intervenues à six mois d'intervalle, introduisent de nouvelles dénominations: les termes de province et de département sont remplacés par ceux de préfecture et de sous-préfecture. Ces textes institutionnalisent deux niveaux d'encadrement : la province et le département. Ils prévoyaient également un troisième pallier : le district ; mais celui-ci n'a pas été mis en place partout. Pas plus que la commune, qui n'existe qu'en milieu urbain. Le canton, par contre, a été créé partout et peut être considéré comme un élément de base de l'administration territoriale, bien qu'il ne présente pas les éléments constitutifs d'une circonscription administrative. Il s'agit donc, tout au plus, d'une structure « infra-administrative ».

La loi n° 14/96 du 15 avril 1996, portant réorganisation territoriale en République gabonaise, visait à tenir compte du mouvement de démocratisation des institutions territoriales et des décisions politiques en matière de décentralisation. L'article premier de ce texte fait état de six niveaux d'administration territoriale, de la province jusqu'au village, et de deux niveaux d'administration décentralisée: les départements et les communes.

Enfin, on retiendra pour l'essentiel, que le service public au Gabon est défini et régi par *le Statut Général de la Fonction Publique* - Loi n° 18/93 du 13/09/93 et *le Statut Général des Fonctionnaires* - Loi n° 08/91 du 26/09/91.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

La fonction publique au Gabon souffre d'un laxisme profond et est affectée par une corruption relativement importante. La dénonciation de ces maux qui minent le bon fonctionnement de l'Administration, porte témoignage d'un fait récurrent : le problème de l'éthique de la fonction publique au Gabon, en particulier celui de l'inapplication des textes administratifs et juridiques y relatifs.

Après la Conférence nationale en avril 1990, la restauration de la démocratie au Gabon a favorisé une certaine liberté de la presse, qui permet, notamment, à l'opposition de s'exprimer sur les dysfonctionnements et l'éthique de la fonction publique au Gabon. On relèvera ainsi de nombreuses pratiques illégales ou répréhensibles de la part des agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions, notamment :

- Le détournement des deniers publics et l'abus de biens sociaux;
- La pratique de faux et usage de faux documents administratifs;
- Le non-respect du serment prêté;
- l'absentéisme et le manque de ponctualité au travail;
- L'alcoolisme au travail;
- Le manque de respect et de courtoisie à l'égard des usagers; et
- Les lenteurs observées dans le traitement des dossiers.

Ces fautes ont été dénoncées par le public, voire par les plus hautes autorités de l'État.

On en veut pour preuve les instructions du Président de la République à l'actuel Premier ministre, à propos de la lutte contre la corruption, dans « sa lettre de cadrage » en février 1999. Le chef de l'État s'adressait au Premier ministre, chef du gouvernement dans ces termes:

« En ce qui concerne les finances de l'État, ...Il s'agit d'adopter une discipline budgétaire rigoureuse, d'améliorer l'efficacité et la fiabilité de la collecte des recettes, d'assurer un contrôle efficient en amont et en aval des dépenses de l'État.

Cette recherche de plus de discipline, d'efficacité et de transparence dans la gestion des finances publiques doit se matérialiser par une réforme approfondie de tout le système de contrôle (Contrôle financier, Contrôle d'État, Inspection des Finances et Cour des comptes, etc.) et par l'élaboration urgente d'une loi contre la corruption. »

Étroitement liées à la vie quotidienne au Gabon, la déontologie, l'éthique, la transparence, constituent par exemple le thème central de la présentation de vœux au chef de l'État par les corps constitués, la société politique et confessionnelle, à l'occasion du nouvel an 2000.

Comme l'affirme un journal dans son n° du 6-8 Janvier 2000 :

« On veut transformer le pays, mais cela est-il possible en maintenant aux commandes gouvernementales des gens insensibles aux ravages sociaux de la pauvreté galopante, qui ont érigé la corruption en mode de gouvernement ? »

Ces pratiques ont confisqué l'espoir des populations et exacerbent les craintes d'un avenir tragique pour le XXI^e siècle, comme le souligne le Président du Conseil Economique et Social, au cours de la même cérémonie, qui en appelle à l'arbitrage du Président de la République.

Dans un tel climat jugé préoccupant pour l'avenir du pays, le Président du Conseil Economique et Social a appelé à l'arbitrage du Président de la République :

« Pour éviter de voir les populations démunies payer le prix de la gestion suicidaire de l'élite politique. »

Gestion qui se traduit précisément dans « l'absence de rigueur dans la gestion de la chose publique, la fuite des capitaux, la paupérisation et la précarisation de la situation de tous. »

Il convient de noter que l'opinion recueillie auprès des personnes reflète malheureusement cette préoccupation.

En dépit de ces appels, le Gouvernement n'a toujours pas pris d'initiatives pour lutter contre la corruption et les maux connexes qui affectent l'administration et la société. Il n'a commandité, à ce jour, aucune enquête officielle à l'exemple de celle-ci qui nous a permis d'apprécier, dans une certaine mesure, l'ampleur des effets néfastes de ces comportements des agents de l'État. Il n'existe pas davantage d'opération d'envergure pour lutter contre de tels comportements et faire appliquer les textes réglementaires en vigueur. Toutes les initiatives restent à l'état de projets de réflexion ou d'action.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Le statut général des fonctionnaires soumet ces derniers à des valeurs essentielles (neutralité, efficacité, équité, etc.) et à des normes (codes de bonne conduite et autres directives particulières).

Pour les experts consultés au Gabon, les normes et les valeurs doivent s'imposer également au sein des services publics, des ministères et des services. Elles doivent être le fondement de toutes les professions. Ces normes et ces valeurs constituent depuis 1960, l'esprit général de la politique nationale ou de tout projet de loi. Elles ont été introduites par la constitution depuis 1961 et représentent à ce titre la charte du citoyen.

La charte du service public codifiée dans le statut général de la fonction publique depuis 1993 reconduit et réaffirme ces normes et valeurs.

L'importance de ces normes et valeurs pour la déontologie du service public au Gabon se vérifie régulièrement au rappel constant des autorités, notamment à travers le discours de fin d'année du chef de l'État ou à travers la déclaration de politique générale du chef du gouvernement.

Ces discours officiels soulignent avec constance l'obligation d'inculquer aux futurs cadres les

normes et valeurs de l'administration publique; mission à laquelle doivent se consacrer, entre autres, les instituts de formation de l'élite administrative (Ecole Gabonaise d'Administration créée en 1963 et devenue Ecole Nationale d'Administration en 1970).

Au titre des valeurs essentielles déclarées, retenons la lutte contre la concussion, la corruption, le détournement des deniers publics, le vol, les faux en écritures, l'escroquerie, l'extorsion, le chantage, l'abus de confiance, l'abus de biens sociaux, l'insubordination et la négligence notoire, les injures et les violences physiques, l'émission de chèque sans provision.

En outre, des recommandations spécifiques, à propos des normes et des valeurs concernent les entités spécifiques du service public: services de sécurité et de défense. D'autre part, tous les fonctionnaires sont tenus de veiller à l'application des normes et des valeurs.

Le ministère de la fonction publique est chargé de la mise en œuvre et du contrôle des valeurs du service public. A cette tâche sont commis des employés de l'administration centrale et décentralisée : les chefs de services, les directeurs, les directeurs généraux, les secrétaires généraux, les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets, les chefs de canton, les chefs de village et les chefs de quartier.

Au niveau des restrictions légales, des violations relatives aux responsables publics tels que définis dans le code pénal. L'État prévoit des restrictions ou des interdictions imposées aux responsables publics, comme le stipule la loi organique n° 10/95 du 25/06/95. Il n'existe pas de formations formelles pour les fonctionnaires sur l'éthique et la déontologie; exception faite des séminaires au cours desquels peuvent être évoqués, de façon incidente, les cas de corruption.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

Face aux abus dénoncés, notamment par la presse, les autorités n'ont pas encore réagi de manière vigoureuse. Aucun plan national visant à restaurer l'intégrité dans les services publics n'a été mis en œuvre. On notera, toutefois, qu'un projet de loi portant sur la lutte contre la

corruption est en cours d'élaboration, sur proposition de la Vice-Primature, en charge du Ministère de la Justice, Garde des Sceaux. Cette initiative concerne la criminalisation et le renforcement des peines carcérales et financières relatives aux infractions visées par les articles 144 et 146 du *Code Pénal* (Corruption active et passive) ; article 143 (concussion) ; article 145 (trafic d'influence) ; articles 148 et 170 (délits connexes inhérents à la délinquance financière ou des affaires).

Un autre projet, en cours d'élaboration, doit être signalé également parmi les initiatives du gouvernement. Il s'agit de la « Réforme administrative » Ce projet, quoique de portée très large, aura certainement une incidence sur la restauration de la discipline, l'autorité de l'État, l'efficacité des services publics. En un mot, l'impact de ce projet sur le redressement des comportements ne sera pas négligeable.

Toujours sur le même registre, il convient de relever d'une part que le 7 octobre 1999, le gouvernement a rendu public un rapport sur les résultats des travaux de la Commission Consultative interministérielle de la Réforme administrative, et d'autre part, depuis le mois de décembre 1999, il a commis un document relatif au diagnostic et aux propositions en vue d'améliorer la gestion de la carrière des fonctionnaires.

Les mesures relatives à l'éthique et à la lutte contre la corruption sont définies à partir de l'évaluation du facteur risque inhérent à toute politique de développement ; il s'agit précisément de rendre ces mesures prioritaires à travers un cadre cohérent et ordonné ; de procéder à l'analyse des échecs systématiques, des dérives criminelles et des cas disciplinaires et de proposer une stratégie d'intégrité nationale.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Le contrôle du comportement dans le service public se fait en fonction du rendement, par le biais du système de notation et des appréciations sur le terrain. En outre, des évaluations régulières interviennent également à l'occasion des séminaires ou des mises en stages organisés à l'intention des agents publics.

La valorisation de la déontologie du service public intervient pendant les formations pré-embauche ou lors des entretiens avant recrutement. La promotion des agents offre également l'occasion de récompenser les plus méritants pour leur comportement exemplaire en matière de déontologie. A cet égard, le recrutement et l'avancement au mérite sont érigés, théoriquement, en règle générale.

Il faut signaler malheureusement, qu'au Gabon, les procédés de recrutement prévus par les textes sont rarement utilisés. Ainsi, seuls trois concours internes et un concours externe ont été organisés en 1998, alors qu'en 1999, l'État n'en a organisé aucun. En fait, la majorité des recrutements s'effectue sur titres.

S'agissant de la transparence, il arrive, dans certains cas, que les normes soient respectées. Il en est ainsi, par exemple :

De la publication des règles et directives et, le cas échéant, des postes vacants au sein de l'administration ; à l'intention du grand public ;

Du choix de l'intégrité comme critère soit d'évaluation de l'agent public (Cf. la loi 18/93 du 13/9/93, articles 13 à 17, définit des obligations d'impartialité, de neutralité, de probité et de désintéressement, de loyauté et de réserve) soit de sélection de ce dernier (Cf. les dispositions de l'article 46 de la loi 8/91 du 26/09/91 qui traite du régime disciplinaire du stagiaire).

Au Gabon, une attention spéciale est accordée aux responsables des postes particulièrement exposés à la corruption. C'est le cas :

- Des régies financières (Douanes gabonaises, Domaines, Trésor public, Contributions directes et indirectes, etc.);
- Des services de l'administration traitant des marchés publics (ministères des finances, de la planification, des travaux publics, etc.), ou des procédures de recrutement et de délivrance des autorisations (ministères du commerce, de la fonction publique, de l'habitat, etc.).

Des motivations toutes aussi particulières leurs sont réservées, sous la forme générale de "fonds communs" ou de "prime de rendement".

Toutefois, des mesures disciplinaires sont prévues en cas d'infraction aux normes du service public. Ces mesures sont graduées : elles vont de l'avertissement au blâme avec inscription au dossier, à l'exclusion, à l'abaissement d'échelon, de classe, de hiérarchie, de grade, à la révocation avec ou sans pension (voir Art. 129 du *Statut Général des Fonctionnaires*).

En cas d'infraction ou d'avertissement, des dispositions légales sont donc prévues, qui définissent la procédure à suivre. Il existe, en outre une protection légale pour les employés publics qui dénoncent une infraction. La garantie de l'anonymat protège également dans les cas avérés de corruption. Les procédures de dénonciation sont assez bien connues du public qui peut, en cas de mise à jour d'une infraction ou s'il est victime d'un traitement répréhensible, se rapprocher des autorités judiciaires ou policières, notamment.

Par ailleurs, les procédures relatives à la plainte peuvent être portées à la connaissance du public à travers les notes de service, les circulaires, les arrêtés ou décisions administratives. Une autre voie de recours est la Médiature de la République.

Le contrôle du comportement des agents en matière de finances publiques se fait à travers les procédures mises en place. On retiendra, à cet effet, que tout acte de gestion financière suit la procédure générale suivante :

- Contrôle établi par le supérieur hiérarchique;
- Engagement fait par un agent du Ministère ;
- Paiement effectué par le Trésor Public ;
- Contrôle du Ministère des Finances (Direction générale du budget et Direction générale du contrôle financier) ;
- Contrôle de la Cour des Comptes.

S'agissant du non-respect des procédures, un audit a été effectué en 1999, sur la gestion du ministre précédent et celle des services du ministère des finances en cause depuis 1996. Ces audits internes ne sont malheureusement pas réguliers. D'autres contrôles internes similaires sont parfois enregistrés mais leurs conclusions ne sont pas publiées. Sur un plan national, la

Cour des Comptes établit régulièrement un rapport de la gestion des services publics et parapublics, particulièrement les régies financières, les banques, tout domaine d'intérêt national, la gestion budgétaire, etc. Le destinataire quasi exclusif est le Président de la République et, dans une certaine mesure, le Premier Ministre et le Parlement.

Ces audits devraient jouer un rôle dissuasif, mais leurs résultats sont souvent classés sans suite.

Le dispositif institutionnel mis en place pour les cas de mauvaise conduite et de corruption est composé essentiellement de la Cour des comptes, du contrôle financier du ministère des finances, des tribunaux. Mais les unités de police judiciaire et la commission d'enquête parlementaire sont également des voies de recours dans la poursuite des agents indéliques. Lorsque le gouvernement est saisi pour un cas de corruption, il peut procéder à la saisine des institutions concernées ou recourir aux mécanismes judiciaires et administratifs prévus à cet effet.

D'une manière générale, pour lutter efficacement contre la corruption il est recommandé de mettre en oeuvre une politique durable qui tienne compte des réalités du pays et intègre :

- Une moralité forte des élites ;
- Une formation bien ciblée pour les professions exposées ;
- Une bonne rémunération des agents publics ;
- Le développement des méthodes parajudiciaires d'inspection et de contrôle.

Une telle politique doit exclure les considérations d'ordre politique, car la pratique des interventions politiques constitue un obstacle à l'efficacité, à l'objectivité et est source d'impunité. Les autres obstacles majeurs à une plus grande réduction de la corruption au Gabon sont :

- Une moralité forte des élites ;
- L'absence de structures institutionnelles de lutte contre la corruption ;
- L'absence de réformes institutionnelles ;
- L'absence de restructuration du droit et de la justice;

- L'absence de sanctions.

Les acteurs non gouvernementaux

Les résultats de l'enquête auprès des acteurs non-gouvernementaux ont établi que les entreprises exerçant au Gabon disposent d'un code implicite de bonne conduite. Implicite, car ce code n'est pas systématiquement formalisé, il comporte néanmoins les valeurs et normes courantes de probité morale.

Cependant, il n'existe pas officiellement de "listes noires" ou de registres des entreprises corrompues.

Enfin, les associations professionnelles jouent un rôle important en prônant un code de bonne conduite professionnelle ou en blâmant leurs membres. Par contre, il n'existe aucune association professionnelle ou de tout autre nature engagée dans la lutte contre la corruption ou le crime organisé au Gabon.

En matière de transparence, le Gabon compte parmi les pays qui ont un accès libre aux renseignements sur la législation dès lors que les textes de lois et règlements sont publiés dans le journal officiel de la République.

La liberté de la presse est garantie par *la Loi Fondamentale* (Art. 94-102), *le Code de la Communication*, *la Loi organique sur le Conseil National de la Communication*, et en particulier la Loi n° 84/59 du 5/01/1960 sur la liberté de la presse et la liberté d'opinion. Ce qui explique en partie le rôle joué par la presse dans la dénonciation des cas de corruption ou la publication des cas de détournements avérés.

Les informations concernant ces lois et règlements, les activités et les projets du gouvernement sont rendus publics à travers les médias d'État (radios, télévisions nationales, presse écrite, journal des publications officielles, etc.) et même à travers les sites Internet du gouvernement. A titre d'exemple, les informations concernant le processus de privatisations des entreprises parapubliques du Gabon sont disponibles sur Internet, via le site du comité de privatisation.

Aucune organisation de la société civile, qu'il s'agisse des institutions religieuses ou des asso-

ciations communautaires, n'est impliquée de manière formelle dans le contrôle de ce fléau qu'est la corruption. L'intervention de ces organisations se limite le plus souvent à de simples dénonciations verbales.

Recommandations

L'enquête réalisée par le Secrétariat de l'ONU et le PNUD sur l'éthique de la fonction publique au Gabon et la nécessité de promouvoir l'éthique et la transparence au Gabon, semblent répondre aux attentes des populations. Pour ces dernières, de telles thématiques, loin d'être à contre-emploi ou à contretemps, doivent permettre de créer les conditions optimales pour un cadre de cohérence indispensable à la culture de la démocratie et de la bonne gouvernance. Une culture qui intègre les objectifs d'une vision à long terme pour une société réconciliée avec elle-même, sur le plan de la gestion économique, culturelle, sociale et politique.

Cependant, de l'avis des experts des institutions de Bretton Woods, suite à des missions effectuées à Libreville, l'Administration gabonaise, au seuil du 3ème millénaire, fonctionne encore avec des méthodes et des instruments techniques archaïques. Fichiers mal tenus, absence de synchronisation entre les fichiers de la Direction générale de la Solde et ceux du ministère de la Fonction publique, procédures fastidieuses, informatisation primaire des services, gestion approximative ou fantaisiste des carrières, etc. sont encore le lot quotidien de la Fonction publique gabonaise.

Par ailleurs, la société civile consultée pense, par exemple, que la dynamique de l'environnement influe sur les libertés fondamentales. Au Gabon, ces libertés ne sont pas suffisamment appropriées par les populations qui estiment être tenues à la marge de la gestion de la chose publique par les dirigeants de l'État et des entreprises. Il y a donc un conflit de perspective de plus en plus marqué entre les intérêts des populations et ceux des classes dirigeantes. En outre, face à la situation actuelle, certaines ONG évoquent la lourdeur administrative qui représente un véritable blocage à la liberté d'entreprendre et donc à la possibilité, pour la population et les couches sociales défavorisées,

de parvenir à plus d'autonomie financière. En effet, la loi 35/62 sur les associations, qui date de 1962 n'est toujours pas modifiée, en dépit du contexte socio-économique. Il y a donc manifestement caducité ou inadaptation des textes par rapport aux besoins actuels des populations.

Les ONG et la société civile, d'une manière générale en tirent une moralité : au Gabon, l'État oppose des freins à la société civile, à la liberté d'entreprendre, ce qui contraint la société civile à vivoter. Alors que le dynamisme de la société civile, associé aux impératifs de l'État de droit, permet de créer les conditions optimales d'un développement socio-économique durable.

En définitive, la transparence, la déontologie, l'éthique, sujets codifiés par des textes législatifs au Gabon, (ordonnance n° 6/PR du 2/01/62 relative à la répression des détournements et concussions) apparaissent, au regard de la pratique quotidienne, comme des thèmes tabous. Tabous, ces thèmes renvoient à un inavouable : la patrimonialisation de l'État et de la chose publique en Afrique.

Certes, il convient de souligner que depuis 1990, le Gabon enregistre des avancées politiques appréciables. Ainsi, le pays connaît avec la Conférence nationale de la même année, le multipartisme et la mise en place progressive des principales institutions, préalables indispensables à l'instauration d'un État de droit. Ce, en dépit de l'inertie de certains acteurs politiques qui s'opposent par calcul à une telle dynamique. De même face au laxisme de certains agents du service public il est importe que les autorités prennent des mesures urgentes pour favoriser le développement de la culture de l'éthique et de la transparence dans la Fonction publique.

Aussi, par rapport aux problématiques abordées dans cette étude, il est recommandé :

- Que l'État organise des sessions de formation, pour les agents de service public, sur l'éthique et la déontologie, à l'exemple des sessions de formation sur la nature des élections organisées par les partis politiques ;
- Que l'État introduise l'instruction civique dans les établissements d'enseignement primaires et secondaires; que l'éducation civique populaire soit confiée aux différents

moyens de communication moderne et traditionnelle ;

- Que l'État redéfinisse le statut social des agents de l'État ;
- Que l'État introduise des notions de mérite et d'excellence dans le fonctionnement des Administrations et une plus grande rigueur dans la gestion des finances publiques; une application stricte des lois contre les agents coupables de fautes professionnelles en vue de lutter contre le laxisme et le règne de l'impunité ;
- Que les procédures en matière d'enquête d'une part et d'inculpation d'autre part soient laissées à l'initiative du ministère de tutelle pour l'aspect administratif ou de l'autorité judiciaire lorsque la faute encourue relève du civil ou du pénal. Il s'agit pour le pouvoir exécutif, dans un souci de transparence et d'efficacité de redorer son autonomie par rapport au pouvoir judiciaire c'est-à-dire aux tribunaux civils. Il s'agit donc de moduler son emprise sur les autres instances de régulation sociale, en fonction des différents domaines prioritaires identifiés pour des résultats plus probants. L'indépendance de l'autorité judiciaire par rapport au pouvoir exécutif contribue donc à renforcer la lutte contre la corruption et à asseoir une société plus démocratique, ce

qui n'a pas toujours été la pratique courante (F.P NZE- NGUEMA : l'État au Gabon de 1929 à 1990. Le partage institutionnel du pouvoir. (Paris, l'Harmattan, 1998.) ;

- Pour que les chefs traditionnels jouent parmi les Administrés leur rôle catalytique de proximité, pour la promotion de la culture de l'éthique, il faut que l'État consente volens nolens, à se dessaisir d'une partie de ses prérogatives régaliennes. Qu'il cesse de voir les chefs traditionnels comme des pôles de pouvoir concurrents, mais accepte de les intégrer dans une perspective de participation multidimensionnelle au développement de la communauté ;
- Que l'État accepte, en lieu et place de l'actuel système Jacobin marqué par un déficit de communication avec les chefs traditionnels, un tout autre qui permette l'ouverture du plus large débat entre les différents acteurs de la société ;
- Que l'État accepte de redéfinir les finalités et l'action publique dans le cadre général de la négociation avec les administrés et les chefs traditionnels;
- Que l'État élabore de concert avec les autorités traditionnelles un guide du citoyen au titre des pratiques et procédures de gestion de la cité.

CHAPITRE 4 : GHANA

Introduction

L'incidence de la corruption et des infractions d'ordre éthique a été observée dans le monde entier et de façon persistante à travers l'histoire. La pratique est, toutefois, considérée comme plus répandue dans les sociétés et les régimes politiques qui connaissent « une modernisation sociale et économique plus rapide » (Huntington, 1968). Dans de nouveaux États d'Asie et d'Afrique où le legs colonial est encore récent, la plupart des institutions au niveau national, les assemblées législatives, les mécanismes administratifs, les entreprises et les sociétés d'État et les universités peuvent être qualifiées d'exogènes. Elles ont été introduites dans ces sociétés en vue de fournir des conseils aux élites post-coloniales. Une combinaison d'institutions traditionnelles et post-coloniales a eu tendance à engendrer des systèmes administratifs qui se caractérisent par le concept wébérien de patrimonialisme, qui s'éloigne du concept de la bureaucratie efficace légale-rationnelle.

Les dirigeants dans un système patrimonial exercent leur pouvoir sur la base de leur pouvoir et de leur prestige personnel. Les gens sont des sujets qui n'ont pas de droits ou de privilèges autres que ceux qui leur sont conférés par le dirigeant. L'autorité est personnalisée et la stabilité politique et la survie politique sont assurées en accordant des faveurs et des avantages matériels aux partisans. Dans la plupart des pays en développement en Afrique, le patrimonialisme a évolué ces dernières décennies. L'aventurisme militaire, ainsi que les systèmes politiques traditionnels et modernes, se sont fondus dans le néopatrimonialisme en appliquant la formule du patrimonialisme à la gouvernance de l'État moderne, conduisant généralement :

- À une réduction de l'obligation de rendre des comptes au public;
- À la personnalisation des relations d'autorité;

- À des recrutements et des promotions fondées sur l'attribution;
- Au développement d'une « présidence impériale ».

Ainsi, dans un État néopatrimonial, il est possible que lorsque les rôles publics ne sont pas liés consciemment à « une communauté morale », il y a lieu de s'attendre à ce qu'ils soient utilisés comme des moyens d'enrichissement personnel plutôt qu'aux fins du service public (Price, 1975, p.35). Cela pourrait expliquer la forte incidence de la corruption dans les pays qui ont mis en place des systèmes néopatrimoniaux après l'indépendance. Il est utile pour la présente étude de voir dans quelle mesure le Ghana est conforme à cette description.

Contexte de la fonction publique au niveau national

Le Ghana a accédé à l'indépendance dans le cadre du Commonwealth britannique en 1957. En 1960, la nation a été déclarée République avec un gouvernement de type parlementaire mais dirigé par un président à l'américaine. L'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire ont tous été légués au pays par plus d'un siècle de régime colonial. Ainsi, les problèmes que pose la gestion du statut d'État indépendant nouvellement acquis ont été aggravés par les tentatives visant à adapter un système administratif et des institutions post-coloniaux.

Une grande partie des problèmes politiques, sociaux et économiques qui ont tourmenté le nouvel État avaient trait à la maîtrise, ou à l'absence de maîtrise, des nouveaux systèmes et institutions administratifs acquis de l'étranger. Les capacités de la jeune nation ont été mises à l'épreuve avec la création de mécanismes d'administration publique viables en combinant l'idéal bureaucratique, une structure d'autorité légale-rationnelle, une direction charismatique et des systèmes d'autorité traditionnels.

Il est possible de suivre la mise en place du système administratif du Ghana comme pour

celui des autres pays africains, en étudiant les problèmes centraux qui ont caractérisé les quatre dernières décennies qui ont suivi l'indépendance. On considère que la fonction publique ou le système de l'administration publique a fait face aux problèmes de chaque décennie et a défini efficacement les questions pour la décennie suivante (Beyene et Otobo, 1994), y compris les conditions qui ont une incidence sur le comportement conforme à l'éthique.

Les années 60 ont été décrites comme « la décennie de l'euphorie » ou « la décennie des grandes espérances », ou encore « l'âge d'or de l'Afrique », à la suite de l'accession à l'indépendance nationale. Un plan de développement élaboré, le plan de développement septennal 1963/1964-1970, a été lancé au titre d'un effort stratégique visant à assurer un développement rapide et à acquérir le statut de pays à revenu intermédiaire. Les vastes espérances sont devenues un rêve lorsqu'on s'est rendu compte tardivement que les structures administratives coloniales n'étaient pas adaptées pour assumer la tâche qu'est l'édification de la nation. Le secteur privé a été jugé aussi sous-équipé pour assumer la gestion du développement. En conséquence, le Gouvernement a eu recours à la propriété d'État pour fournir les instruments nécessaires au développement socio-économique. Cette politique a conduit à l'expansion du secteur public, qui a englobé la fonction publique, les entreprises publiques et les administrations locales. Ce faisant, l'accent mis sur une planification du développement élaborée, la mise en place d'institutions et un coup d'État militaire en 1966 ont repoussé la réalisation du rêve du développement rapide au-delà de la première décennie.

La deuxième décennie, les années 70, fut la « décennie des épreuves, des tensions et de la diminution des capacités ». L'économie a enregistré de mauvais résultats, les forces armées sont intervenues dans l'administration nationale et les déficiences de la bureaucratie sont devenues douloureusement patentées. Les entreprises publiques, créées dans les années 60, se sont développées et ont apporté des contributions majeures au PIB ainsi qu'à l'emploi dans le secteur moderne. Le gouvernement militaire national n'a pas pris en considération l'adminis-

tration locale. Il est resté attaché envers et contre tout à la centralisation de la prise de décision et du pouvoir, jetant les fondements du néopatrimonialisme, de l'insuffisance sur le plan de l'obligation redditionnelle et de l'aggravation des conditions socioéconomiques.

Les années 80, fatalement, ont commencé par la « décennie de la crise économique ». Le Ghana et d'autres pays africains n'avaient pas réussi à tirer parti des années 70 qui étaient la Décennie des Nations Unies pour le développement. En conséquence, l'adoption des prescriptions de la Banque mondiale et du FMI, le Programme de redressement économique et les politiques d'ajustement structurel devinrent inévitables. Le Gouvernement, tout au long des années 80, fut le régime militaire néopatrimonial du Conseil provisoire de défense nationale [Provisional National Defence Council (PNDC)]. Les principales réformes eurent pour objectif d'améliorer la capacité de la fonction publique et des autres entreprises publiques d'atteindre les objectifs de développement.

Au Ghana, le Comité de la restructuration de l'administration et de la mise en oeuvre de la décentralisation [Public Administration Restructuring and Decentralization Implementation Committee (PARDIC)] 1984-86, fut chargé de proposer de nouvelles structures et nomenclatures pour procéder à la réforme des services publics. Le programme de réforme de la fonction publique (Civil Service Reform Programme) (1987-93) a été lancé en vue de réduire la taille de la fonction publique, d'introduire de nouvelles structures et nomenclatures ministérielles et de rationaliser les opérations au niveau du Bureau du chef de la fonction publique (Office of the Head of Civil Service) en vue d'améliorer sa gestion de la fonction publique. Les réformes des entreprises publiques reconnurent l'échec de celles-ci en tant qu'instruments visant à réaliser le développement économique. Les réformes, en conséquence, portèrent essentiellement sur le désengagement de l'État ou la privatisation des entreprises publiques et l'amélioration des résultats.

Les années 90 ont été la « Décennie des défis des triples transitions. » Les transitions consistaient à passer :

- D'un ordre économique dominé par l'État (les entreprises publiques, la planification économique centralisée) à un système économique mondialisé fondé sur le jeu du marché;
- D'un régime à parti unique ou militaire à une démocratie multipartite; et
- D'un conflit et de troubles à la réconciliation politique et au redressement économique.

En vue de satisfaire les exigences de ces transitions, les réformes de la fonction publique se sont poursuivies depuis les années 80. Le Programme national du renouveau institutionnel (National Institutional Renewal Programme) a été institué en 1995 comme programme d'ensemble englobant les réformes dans toutes les organisations de la fonction publique. Celles-ci comprenaient, entre autres, le programme d'amélioration du fonctionnement de la fonction publique (Civil Service Performance Improvement Programme), les réformes des entreprises publiques (State Enterprise Reforms), la stratégie de réinvention et de modernisation du secteur public pour le Ghana (Public Sector Reinvention and Modernization Strategy for Ghana), les réformes du secteur juridique (Legal Sector Reforms). Le pays est passé du régime militaire métamorphosé du Provisional National Defence Council (PNDC) des années 80 à deux gouvernements démocratiquement élus avec la même direction, en 1992 et 1996. Une nouvelle Constitution a été adoptée en 1992, qui précisait notamment l'étendue des services publics au Ghana et un Code de conduite (Chapitre 24) pour les fonctionnaires.

Les réformes et les expériences relatives à la gouvernance démocratique des années 90 se sont poursuivies durant les années 2000 avec des traces observables de néopatrimonialisme. La notion de services publics au Ghana a évolué au fil des ans en couvrant un champ beaucoup plus vaste que dans des pays tels que le Lesotho, où les services publics sont perçus comme étant la même chose que la fonction publique. Au Ghana, la Constitution (1992, Chapitre 14) définit les services publics qui englobent la fonction publique, 13 autres entités – le judiciaire, le service de vérification des comptes, l'éducation, l'administration pénitentiaire, le service parle-

mentaire, les services sanitaires, le service statistique, le service national des pompiers, les services des douanes et droits d'accise, le service des impôts, la police, les services d'immigration et les services juridiques, et les entreprises publiques autres que celles mises en place comme des entreprises commerciales – et toutes autres entités établies par la Constitution ou le Parlement (Constitution, 1992).

Depuis l'indépendance, le pays et les services publics ont été l'objet de nombreux plans de développement, de réformes économiques, administratives et institutionnelles et de fréquents changements de gouvernement, alternant entre régime militaire et civil. En conséquence, on peut dire que la nation connaît une « modernisation sociale et économique rapide ». Ce type de société, selon Huntington, tend à se heurter à plus de problèmes éthiques et de corruption que les autres.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Beaucoup d'éléments d'appréciation étayent l'avis selon lequel aucune question dans la vie politique ghanéenne n'a autant retenu l'attention et suscité un débat rhétorique que celle de la corruption au niveau des pouvoirs publics (Price, 1975, p. 140). Entre octobre 1999 et mars 2000, pas moins de 20 articles de journaux ont été consacrés à cette question (voir pièces jointes). Dès 1966, on avait fait valoir que la corruption avait un caractère endémique:

La corruption est omniprésente dans la vie au Ghana. On la trouve à tous les échelons; elle est pratiquée par les fonctionnaires et les magistrats, les professionnels, les travailleurs et même les enfants...La corruption existe malgré toutes les lois qui ont été adoptées pour y faire face (Oduro, 1966).

L'impression générale qui se dégage des deux rapports [des Commissions d'enquête] sur la corruption passive et active est à quel point tous les segments de la société ghanéenne sont corruptibles, ce qui est consternant et décourageant. Les intellectuels, les politiciens, les agricul-

teurs, les messagers, les fonctionnaires, les hommes d'affaires, les femmes, les hommes, etc. sont tous aussi susceptibles d'être corrompus (Peasah, 1967).

Le président de la Commission d'enquête présidentielle sur la corruption passive et active dans les années 70, commentant les résultats de l'enquête 25 ans plus tard, a confirmé que les faits sont aussi pertinents aujourd'hui qu'alors; à savoir :

- La corruption passive et active se pratique au Ghana.
- La pratique est généralisée dans de nombreux départements gouvernementaux, entreprises publiques, etc.
- Sont impliquées des personnes qui occupent des postes aussi bien élevés que subalternes dans la fonction publique.
- Sont impliquées de nombreuses personnes dans le secteur public et le secteur privé.
- Rien n'indique que la pratique est en régression (Anin, 1999).

L'engagement pris de lutter contre la corruption ou d'en débarrasser le pays a servi à justifier la quasi-totalité des interventions ou tentatives d'intervention militaires dans la vie politique ghanéenne depuis les années 60. Les responsables des quatre coups d'État militaires qui ont eu lieu au Ghana le 25 février 1966, le 13 janvier 1972, le 4 juin 1979 et le 31 décembre 1981 ont également promis d'introduire la probité, l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans la vie nationale.

Le 22 novembre 1999, le chef des deux derniers coups d'État militaires de 1979 et 1981, à présent le Président du Ghana, a écrit au Président du Groupe de la Banque mondiale, M. Wolfensohn, lui demandant :

d'effectuer une enquête pour faire le diagnostic de la corruption, dont les résultats permettraient au Gouvernement d'élaborer des politiques et des stratégies en vue de lutter contre la corruption...Le Gouvernement ghanéen souhaiterait aussi assurer à la Banque que les résultats de l'enquête serviraient à

formuler une stratégie nationale intégrée de lutte contre la corruption qui s'étendrait à tous les domaines (The Crusading Guide No. 173, 6 janvier 2000, p. 4).

Cette reconnaissance du caractère incurable de la corruption par une personne qui a passé 20 ans au pouvoir après avoir été à la tête de deux coups d'État, montre bien toute la gravité du problème. Cela indique aussi l'inefficacité des précédents efforts faits à l'échelon national pour résoudre ce problème. La croisade contre la corruption, à laquelle le Président du Ghana s'est référé dans la lettre qu'il a adressée en novembre 1999 au Président de la Banque mondiale semble, à ce jour, s'être manifestée plus dans des exhortations – à la presse; durant les allocutions présidentielles devant les sessions du Parlement en 1998, 1999 et 2000; et durant la visite de la Reine Elizabeth II de Grande-Bretagne en 1999 – que par des mesures concrètes.

La principale justification de la lutte contre la corruption en tant que nuisance est son coût énorme. La perte de fonds affectés au développement, le retard intervenant dans la croissance économique, la fuite de capitaux et l'inflation des dépenses administratives représentent des coûts économiques majeurs. Ainsi, lorsque la Brigade financière (Serious Fraud Office) a enquêté sur 37 cas de fraude en 1999, d'une valeur globale d'environ 9,5 milliards de cedis ghanéens, dont seulement 2,2 milliards ont pu être recouverts (Allocution présidentielle devant la session du Parlement, 2000, p. 20). La corruption a aussi les coûts sociaux suivants:

- La perte de légitimité et de respect pour l'autorité légalement constituée, la corruption sapant l'intégrité des fondements juridiques et sociaux de cette autorité;
- La dégradation de la fibre morale de la société, la corruption grignotant les valeurs fondamentales qui soudent la société; ainsi, la corruption est une source de dysfonctionnement préjudiciable au maintien d'un ordre social juste;

- La corruption réduit fortement la motivation, étouffe l'esprit d'initiative et la créativité, démoralisant les personnes honnêtes;
- La corruption est une violation du droit de l'individu au bien-être économique et social ;
- La corruption encourage la médiocrité et porte atteinte au régime de primes, de nomination et de prestations au mérite;
- Déni de l'accès aux installations et aux services pour ceux qui sont dûment qualifiés ou qui ont besoin desdits services;
- Nomination de personnes qui sont totalement inadaptées à l'emploi; et
- L'inefficacité du marché due à la création de goulets d'étranglement dans la bureaucratie afin d'allonger la chaîne de l'exploitation (Attafuah, 1999).

Les coûts de la corruption sont aussi souvent énumérés en termes généraux pour inclure le fait que celle-ci :

- Accroît la criminalité;
- Limite les investissements;
- Entrave la croissance;
- Grève le budget national; et
- Porte atteinte à la confiance de la nation dans la liberté et la démocratie (Sapati, 1999).

C'est en tenant compte des coûts élevés perçus de la corruption pour l'État et l'individu que tant a été dit sur le phénomène.

Les initiatives prises pour réduire l'incidence de la corruption peuvent être classées dans deux catégories : celles qui ont été prises avant la Quatrième République, c'est à dire jusqu'en 1992, et celles qui l'ont été entre 1992 et 2000. Comme cela a été indiqué plus haut, les principales initiatives contre la corruption durant la période qui a précédé 1992 ont pris la forme de quatre coups d'État militaires. Lors de chacun d'entre eux, les militaires ont, en violation de la Constitution, écarté du pouvoir l'administration qui avait été démocratiquement élue, citant la mauvaise gestion et la corruption comme princi-

pales raisons. Les actifs ont été confisqués, officiellement pour le compte de l'État, des comptes ont été bloqués, des ministres ont été emprisonnés et – dans un cas extrême – trois dirigeants de précédents coups d'État militaires ont été exécutés, notamment pour avoir encouragé la corruption. La promesse faite par les responsables du coup était d'éradiquer le cancer et d'introduire une gestion améliorée, la probité, l'intégrité et la responsabilité dans l'administration nationale.

La période s'est caractérisée aussi par la mise en place d'un grand nombre de commissions d'enquête, des tribunaux spéciaux, des poursuites pénales et la couverture médiatique. On peut citer, à titre d'exemples, les Commissions Jigge 1969, Anin 1975, Taylor 1976, Azu Crabbe 1982. Le déclenchement de poursuites pénales en cas de comportement contraire à l'éthique a été facilité par l'application de l'Article 29 du Code pénal de 1960 et d'autres instruments. On estime de manière générale que les mesures avancées par les dirigeants ont été largement inefficaces « parce qu'elles étaient interprétées étroitement et ne prenaient pas dûment en considération les fondements socio-juridiques, politiques et économiques de la conduite corrompue » (Attafuah, 1999).

Directives à l'intention des fonctionnaires

L'expérience acquise depuis la période d'avant 1992 a influencé la rédaction de la Constitution de 1992 et les nombreuses initiatives qu'elle comprenait visant à lutter contre la corruption, notamment le chapitre 18 sur la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative (Commission on Human Rights and Administrative Justice) et le chapitre 24, qui est consacré au Code de conduite des fonctionnaires (*Code of Conduct for Public Officers*). Le code énonce des directives pour les comportements conformes à l'éthique de tous les fonctionnaires, notamment sur la façon d'éviter les conflits d'intérêts. La section 286(5) identifie le principal groupe cible en vue de montrer la voie à suivre en matière de comportement conforme à l'éthique, depuis le Président de la République jusqu'aux personnes à la tête des ministères ou des départements, et aux présidents, administrateurs gérants et directeurs généraux des socié-

tés ou entreprises publiques dans lesquelles l'État a des intérêts prépondérants. Le Parlement a été habilité à prescrire à tout fonctionnaire qu'il devrait « présenter au Contrôleur général une déclaration écrite de tous les biens ou actifs qu'il possède ou qu'il doit, directement ou indirectement. » La fréquence de la déclaration à effectuer était la suivante :

- Avant d'entrer en fonctions;
- Tous les quatre ans; et
- À l'issue de son mandat.

Toutes les administrations centrales, qui assurent la direction au niveau de l'exécutif, sont aussi tenues de fournir des directives en matière d'éthique à toutes les autres administrations. Ces administrations centrales comprennent la Commission des services publics, le Ministère des finances, la Commission nationale de la planification du développement, le Conseil national sur les femmes et le développement, la Commission nationale du Ghana sur les enfants, le Bureau du chef de la fonction publique, le Ministère des collectivités locales et du développement rural et la Commission des entreprises publiques, qui est responsable à la fois des entreprises publiques et des organismes subventionnés (qui dépendent en partie ou en totalité des subventions gouvernementales).

Les administrations centrales devaient élaborer des codes de conduite s'appuyant sur le même ensemble de valeurs fondamentales que la Constitution et fournissant des directives aux autres administrations et à l'ensemble des fonctionnaires. Les mécanismes de supervision et de contrôle pour une conduite éthique dépendaient du Vérificateur général des comptes et du Commissaire aux droits de l'homme et à la justice administrative, le premier devant collecter pour les archives tous les formulaires de déclaration remplis, le dernier devant enquêter sur les cas de corruption et engager des poursuites le cas échéant. La Brigade financière [Serious Fraud Office (SFO)] a été créée sans avoir été prévue par la Constitution pour lutter contre les fautes graves, portant sur un montant d'au moins 50 millions de cedis.

La fonction de guidance des administrations centrales du Ghana n'est pas encore pleinement

opérationnelle et doit être améliorée. À ce jour, huit ans après l'adoption de la Constitution de 1992, les valeurs et les normes qui y sont énoncées n'ont pas été pleinement diffusées et l'éducation civique les concernant n'a pas été dispensée comme il convient. Une formation systématique sur le comportement conforme à l'éthique n'a pas été solidement établie au niveau des cours d'orientation ou de perfectionnement des fonctionnaires.

Le Bureau du chef de la fonction publique n'a publié que récemment (1er novembre 1999) le Code de Conduite pour la fonction publique au Ghana. La Commission des services publics n'a pas encore publié la version préliminaire du Code de conduite pour les services publics, et les différents ministères, organismes et organisations dans le secteur public ont leurs codes de conduite respectifs qui en sont à différents stades du processus d'élaboration et d'application. Une connaissance limitée des codes de conduite appropriés semble, toutefois, ressortir dans l'ensemble des services publics et du secteur privé. L'insuffisance des instructions en matière de comportement conforme à l'éthique donne à penser que les mesures visant à prévenir la corruption sont insuffisantes.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

Il incombe aux cadres d'instituer des mesures préventives et de prévoir des mécanismes de contrôle pour lutter contre l'incidence de la corruption sur le lieu de travail et la gérer. Cette responsabilité incombe au personnel de direction de chaque ministère, direction, organisme ou organisation dans les services publics du Ghana. En réalité, l'absence de déclarations de principe claires ou de stratégies développées pour lutter contre la corruption fait qu'il est plus difficile de gérer la notion elle-même. Les pratiques de gestion des ressources humaines – telles que le recrutement au mérite, des rémunérations totales équitables, la motivation du personnel et des mesures disciplinaires appropriées – pourraient avoir une influence favorable sur les comportements contraires à l'éthique. De même, des contrôles de la gestion financière, des audits extérieurs périodiques et des déclarations de leurs biens par les fonctionnaires à des interval-

les fixes peuvent diminuer l'incidence des comportements corrompus et frauduleux.

Pour que ces mesures soient plus efficaces, elles doivent s'inscrire dans un contexte de politiques et de stratégies claires, coordonnées pour l'ensemble de la société. C'est l'absence de ce type de direction, de gestion et de mise en oeuvre coordonnées au niveau national des mesures de prévention de la corruption qui a fait que le travail des organismes chargés de la lutte contre la corruption tels que la brigade financière, la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, la police et le Bureau du Procureur général a été si difficile et inefficace.

Le manque de réussite des initiatives de lutte contre la corruption a été imputé aussi à l'absence de politique en matière de juste salaire et de salaire vital dans le pays. En effet, une main d'œuvre dont les revenus sont en deçà du salaire vital est moins susceptible de parvenir à résister aux attraits et aux tentations de la corruption.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Le contrôle des comportements contraires à l'éthique est une responsabilité qui incombe autant au gouvernement et au personnel de direction dans les différentes organisations de la fonction publique et une responsabilité spéciale pour les autorités chargées de faire appliquer la loi telles que la police, le Bureau du Procureur général, la brigade financière ou la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative. Les discussions que le consultant a eues avec le Directeur des poursuites publiques du Département du Procureur général (Attorney General), le Directeur exécutif par intérim de la brigade financière et le Commissaire pour les droits de l'homme et la justice administrative ont révélé que durant les 20 dernières années environ, aucune affaire importante de corruption n'avait fait l'objet de poursuites. Cela malgré toutes les promesses touchant à l'éradication de la corruption par le Gouvernement, les articles et les révélations constantes dans la presse et les vagues de protestations du grand public contre ces infractions.

Il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles les mécanismes de lutte contre la corruption actuellement en place sont inefficaces, notamment les suivantes :

- Les déficiences du cadre de l'application des lois;
- L'inefficacité des mécanismes de reddition des comptes – absence de suivi de la part de la direction des organisations publiques après une déclaration de situation patrimoniale;
- Absence de protection juridique et de soutien déclaré publiquement en faveur des « informateurs »;
- Absence de coopération des personnes qui ont versé des pots-de-vin pour témoigner; et
- Il ressort de plusieurs années pendant lesquelles aucune poursuite n'a été engagée contre les auteurs des infractions qu'il existe un plan officiel de ne pas exercer de poursuites ou de prendre des mesures administratives contre les hauts fonctionnaires soupçonnés de corruption.

Un point faible du cadre d'application des lois est que les organes chargés de l'application des lois – la police et la brigade financière, à l'exception de la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative – sont tenus de renvoyer les cas de corruption au Bureau du Procureur général, qui détermine la marche à suivre s'agissant de la procédure de poursuite. Premièrement, le ministère public est surchargé de travail du fait de l'insuffisance des effectifs. Deuxièmement, il est noté que le Procureur général est nommé pour des raisons politiques au Ghana. Il était aussi le trésorier du parti au pouvoir, le NDC. De ce fait, il existe un risque réel que son intervention dans le processus juridique soit compromise et conduise à une situation où l'affaire est enterrée. Cela signifie qu'une affaire donnée peut simplement ne pas faire l'objet de poursuites si elle risque d'avoir des conséquences pour des collègues membres du gouvernement au pouvoir.

La question qui perdure, faute de cohérence, est pourquoi, alors que le régime a pris le pouvoir en promettant de débarrasser la nation de la

corruption et de se faire le défenseur des idéaux que sont la probité, l'intégrité, la transparence et la responsabilité, aucun cas de corruption n'a fait l'objet de poursuites ces 20 dernières années. Des cas de corruption ont été signalés et il en est question dans les rapports de la brigade financière et de la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative. Il existe des rapports sur des recherches sur la corruption tels que ceux du Centre pour la démocratie et le développement (Center for Democracy and Development) et de nombreuses révélations faites par des organismes de surveillance privés dans la presse, publiées par *The Ghanaian Chronicle*, le *Guide* et de nombreux autres. Les autorités chargées de faire appliquer la loi apparaissent tout bonnement incapables ou réticentes à agir pour des raisons qui n'ont pas encore été éclaircies. Même la Commission pour les droits de l'homme et la justice administrative, qui est dotée d'un pouvoir autonome de poursuite, n'en a encore jamais engagé.

En vertu du Code de conduite des fonctionnaires, énoncé dans la Constitution (1992), les hauts fonctionnaires sont tenus de faire une déclaration patrimoniale écrite. Personne ne semble être chargé de veiller à ce que ces déclarations sont faites et enregistrées pour tous les fonctionnaires visés à la section 286(5) de la Constitution. Le Vérificateur général des comptes, dont le bureau est le dépositaire de ces déclarations, reconnaît qu'il n'est pas habilité à vérifier si le contenu des déclarations est exact ou non. Donc, si aucune Commission présidentielle d'enquête ou aucun tribunal n'exige cette déclaration comme pièce à conviction, le contenu des déclarations patrimoniales risque de ne jamais être mis au jour. L'obligation de rendre des comptes n'a un sens que si les comptes rendus sont vérifiables, en particulier tant que le titulaire occupe son poste ou peu après qu'il l'a quitté.

Il n'y a pas au Ghana de législation qui protège les « informateurs », les personnes qui mettent au jour la corruption et qui sont marginalisées ou victimisées pour l'avoir fait. Une des dispositions relatives à cette question, qui figure dans le Code de conduite pour la fonction publique ghanéenne (Section 47), est libellée comme suit :

Un fonctionnaire est tenu de révéler tout acte ou faute qu'il sait ou aurait dû savoir être une faute (Code de conduite, 1999, p.20).

À l'évidence, en l'absence de loi qui protège les informateurs, comme celle qui est actuellement débattue au Parlement d'Afrique du Sud (*Chronicle*, 10 mars, 2000), les informateurs au Ghana ont peu de chances de communiquer spontanément des informations. Une loi relative à la protection des informateurs devrait, par conséquent, être adoptée en tant que partie de l'infrastructure anticorruption dans le pays.

Comme les informateurs, un autre groupe de nationaux qui semblaient ne pas être très disposés à fournir des éléments de preuve des fautes d'autrui sont les personnes qui versent des pots-de-vin ou celles que l'on soupçonne d'avoir commis des actes de corruption active envers des fonctionnaires. Normalement, leur témoignage apporterait une preuve de corruption péremptoire. Mais le Code pénal de 1960 (Loi 29) tel qu'amendé par S.145/Act 261 de 1961 se lit comme suit :

Quiconque corrompt toute personne s'agissant de toutes fonctions que celle-ci assume en tant que fonctionnaire ou que juré sera considéré comme auteur principal de l'infraction.

À cause de ce code, de nombreux cas de corruption ne sont pas signalés ou l'enquête n'aboutit pas faute d'éléments de preuve établissant qu'un pot-de-vin a effectivement été offert au fonctionnaire corrompu, qui l'a accepté.

Les acteurs non gouvernementaux

Les acteurs non gouvernementaux sont les organisations du secteur privé, les organisations de la société civile et les donateurs, ainsi que la presse indépendante privée. Dans une étude de l'éthique de la fonction publique, ces acteurs jouent des rôles complémentaires mais moins dominants. Le secteur privé est organisé principalement autour de la Chambre de Commerce et de l'Association des employeurs du Ghana [Ghana Employers Association (GEA)]. En tant qu'employeurs, les membres de la GEA ont une influence plus marquée sur la prévention, la ges-

tion et le contrôle de la corruption que la Chambre de Commerce. Il est établi que des codes d'éthique et de conduite existent pour la plupart des 512 membres, et la GEA coordonne et harmonise actuellement leur application. Comme pour le secteur public, l'absence d'infrastructure éthique suffisante au niveau national fait qu'il est difficile pour elle de jouer un rôle substantiel dans l'action préventive et la lutte contre la corruption.

De même, les organisations de la société civile n'ont pas obtenu des résultats très positifs en inculquant dans le cadre de l'éducation civique les valeurs et les normes nationales et en faisant connaître les mesures de lutte contre la corruption, parce que le Conseil national sur l'éducation civique [National Council on Civic Education (NCCE)] n'a pas été actif et n'a pas fait preuve d'une neutralité suffisante pour avoir l'influence escomptée. Parmi les organisations de la société civile, la plus active a été le Centre pour la démocratie et le développement [Center for Democracy and Development (CDD)], qui a effectué des enquêtes utiles sur les façons dont la corruption est perçue. Récemment, l'Institut des affaires économiques [Institute of Economic Affairs (IEA)] a aussi parrainé des recherches utiles sur la lutte contre la corruption dont les résultats sont parus dans la publication « Governance ». Tant le CDD que l'IEA ont réussi à mobiliser des fonds auprès de donateurs, notamment DANIDA et les Services américains d'information.

Les donateurs devraient peser de manière sensible sur le développement de la bonne gouvernance et la prévention de la corruption du fait qu'ils insistent pour que des conditions objectives soient réunies avant de fournir une aide. Le Ghana a été fort dépendant à l'égard de l'aide, la dette extérieure représentant jusqu'à 88,6 % du PIB (PNUD, 1997). Pour obtenir une aide aussi massive, le Ghana a dû remplir le plus grand nombre possible des strictes conditions imposées ces dernières années.

La presse indépendante a été la plus véhémement dans ses enquêtes et ses divulgations d'informations en vue de mettre au jour les pratiques corrompues actuelles. Dans une étude récente classant par ordre décroissant neuf

indicateurs relatifs aux pratiques de bonne gouvernance au Ghana, la « presse indépendante jouant un rôle vigoureux de surveillance » est arrivée en tête en tant qu'indicateur « très bien observé », avec 23,9 %. Le « Gouvernement basé sur une constitution démocratique » est arrivé en deuxième position avec 20,4 % et le « système politique multipartite et les élections » en troisième position, avec 19,6 % (Wereko, 1996, p.37).

On trouvera en annexe des articles parus récemment dans la presse pour appeler l'attention de la nation sur la corruption. La presse a été plus efficace que tout autre acteur pour mettre en évidence les coûts et l'incidence de la corruption.

Recommandations

L'incidence élevée de la corruption dans le pays donne à penser que les fonctionnaires ne connaissent pas ou connaissent mal les règles de base de l'éthique professionnelle, et donc qu'ils « font du mal sans le savoir », « *primum nihil nocere* » (Drucker, 1977, p. 328). Le coût élevé de la corruption, tant sur les plans économique que social, est bien connu. Pourtant, les progrès enregistrés ont été très lents dans la lutte contre les infractions. Il est établi que l'infrastructure en place est insuffisante pour prévenir et gérer la corruption et mettre en oeuvre les moyens de lutte contre celle-ci. Il est établi aussi que les conditions sociopolitiques actuelles caractérisées par les situations politiques du néopatrimonialisme, les valeurs et obligations culturelles familiales, de faibles revenus et l'absence de valeurs et normes nationales bien ancrées sont des éléments qui ont tous pour effet de rendre encore plus difficile la lutte contre la corruption.

Mais l'autre solution envisageable ne peut être de permettre aux comportements contraires à l'éthique qui sont nuisibles de se poursuivre sans restrictions. À cette fin, en vue de lutter contre la corruption, de nombreuses lignes de conduite pourraient être adoptées en accord avec les propositions de nombreuses autres personnes qui ont écrit sur la question, notamment Sandbrook et Oelbaum 1999, CDD 1998, Anin 1999, Attafuaah 1999, Sapati 1999, de nombreux articles de presse parus en 1999, et les prises de

position d'autorités religieuses. Il en sera ainsi si l'appel lancé par le Président en faveur d'une croisade contre la corruption peut-être jugé crédible.

On trouvera ci-après certaines recommandations qui ont été faites :

- Le Gouvernement ghanéen doit retourner aux principes fondamentaux et se débarrasser des institutions préjudiciables du régime néopatrimonial (en particulier le clientélisme, la recherche d'un avantage personnel et la corruption). La pratique a été adoptée subrepticement en opposition avec les idéaux des deux derniers coups d'État militaires qui visaient à éliminer le problème. Seul un retour aux valeurs et normes éthiques fondamentales peut avoir une incidence sur l'état chronique actuel de la corruption.
- Le Code pénal de 1960 (Act 29) amendé par la loi 45/Act 261 de 1961 va en fait à l'encontre du but recherché. En effet, on n'obtient aucun résultat en bâillonnant à la fois la personne qui offre des pots-de-vin et celle qui les reçoit. Le *Code* devrait être amendé en vue de permettre à la personne qui a offert un pot-de-vin de témoigner sous protection juridique, sans être jugée comme « coauteur ». Tout bien considéré, c'est la recherche active de l'intérêt personnel ou l'exigence d'un pot-de-vin en échange de la fourniture de services rendus par les fonctionnaires qui doivent être découragées. La plupart des personnes qui donnent des pots-de-vin y sont littéralement contraintes, ne pouvant protester, et seraient peut-être heureuses de pouvoir signaler cette corruption, si les conditions le permettaient.
- Il est nécessaire d'adopter des lois qui protègent les « informateurs », afin de les encourager à respecter leur obligation nationale de mettre au jour la corruption. La crainte d'être persécutés et marginalisés des personnes qui signalent des fonctionnaires corrompus est réelle dans notre société. De telles lois devraient être une composante indispensable de tout ensemble de mesures s'inscrivant dans une campagne de lutte contre la corruption.

- Les codes de conduites à l'intention des fonctionnaires ne devraient pas être élaborés par les organismes de gestion centraux – PSC, OHCS, SEC, MLGRD – uniquement pour les apparences. Plus important encore, les codes devraient être portés à l'attention du public, les valeurs et les normes intégrées, leur application faire l'objet d'un suivi continu et les infractions donner lieu systématiquement à des sanctions appropriées.
- Le Vérificateur général des comptes devrait être compétent pour vérifier les affirmations contenues dans les déclarations patrimoniales avant leur archivage. Par la suite, tous les quatre ans et lors de la cessation de service, le Procureur général, avec l'aide d'un petit comité, devrait établir rapidement la valeur du patrimoine du fonctionnaire et vérifier s'il faut compléter les informations qui figurent dans la déclaration avant de la classer. Sur la base de ces conclusions, les commissions d'enquête pourraient être chargées régulièrement d'établir la responsabilité des fonctionnaires et d'engager des poursuites dans les cas où il y a eu enrichissement illicite.
- La brigade financière devrait être dotée du pouvoir autonome de poursuivre les cas de corruption qu'elle aurait établis de façon incontestable au moyen d'enquêtes et ne pas dépendre d'une approbation se heurtant aux goulets d'étranglement au niveau du Département du Procureur général. Comme la Nouvelle-Zélande, le Ghana devrait être doté d'une brigade financière indépendante.
- La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative (CHRAJ) devrait accroître le pourcentage des cas de corruption sur lesquels elle enquête par rapport au niveau actuel insuffisant. Elle devrait procéder ce faisant en prenant plus d'initiatives au lieu de se contenter comme à l'heure actuelle de réagir en consacrant plus de 90 % de ses efforts aux cas ayant trait à l'emploi, aux biens et à la famille.
- La CHRAJ devrait être dotée de ressources adéquates pour s'acquitter de son mandat s'agissant de la poursuite des cas de corruption. La situation actuelle, où la rémunéra-

tion de son personnel et le financement de ses activités sont insuffisants, semble répondre à un calcul visant à museler la Commission.

- Le Département du Procureur général doit être doté d'effectifs suffisants pour s'occuper des nombreuses affaires, y compris celles de corruption, qui sont renvoyées devant lui afin qu'il exerce la poursuite.
- Le Département du Procureur général doit se débarrasser de l'image d'esprit partisan et de la réticence dont on le soupçonne à engager des poursuites dans les affaires de corruption dont sont accusés des membres du Gouvernement. Cette image semble collée au Procureur général, qui est un membre puissant et le trésorier du parti au pouvoir.
- La police, en tant qu'organisme de sécurité chargé de l'application de la loi, semble avoir des problèmes de crédibilité en matière de prévention efficace de la corruption, car elle pâtit d'une image publique de recherche d'avantages personnels. À cet égard, la rémunération totale des fonctionnaires doit

être améliorée afin de leur permettre de s'acquitter efficacement de leurs fonctions en tant qu'agents chargés de la prévention de la corruption.

- Les niveaux de salaires dans le pays demeurent insuffisants pour rétablir le moral et renforcer la résistance des agents publics à la tentation d'obtenir des prébendes pour s'acquitter de leurs fonctions normales.
- En dernière analyse, le caractère irréductible de la corruption dans le pays donne à penser qu'il est très important de reconstruire et de renforcer la faible infrastructure éthique qui a caractérisé la nation au cours de son existence ces dernières décennies. Dans cette optique, l'appel lancé récemment par la CHRAJ, le SFO et d'autres entités en faveur de la mise en place d'une coalition permanente d'organismes de lutte contre la corruption en vue de présenter un front uni pour lutter contre la corruption est vivement recommandé.

RÉFÉRENCES

- Anin, Justice P.D. (juillet 1999), "Corruption and the Adjudication Process in Ghana," *Governance*, Vol. 099, No. 7. A publication of the Institute of Economic Affairs, Accra.
- Attafuah, Kea (mai 1999), "Corruption and the Challenges of National Development," *Governance*, Vol. 099, No. 5. A publication of the Institute of Economic Affairs, Accra.
- Beyene, A. et Ejevioma E. Otobo (2 juillet 1994), "Public Administration in Africa. Past Trends and Emerging Challenges," *African Journal of Public Administration and Management*, Vol. III, No. AAPAM. p. 1-30.
- Centre for Democracy and Development (1998), *Public Perceptions of Corruption in the Delivery of Health Care and Education Services in Ghana*, CDD.
- Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ), *Annual Reports 1993-94, 1996 and 1997*.
- Drucker, Peter F. (1977), *People and Performance. The Best of Peter Drucker on Management*. Heinemann, Londres.
- Ghana Statistical Service (mars 1998), *Quarterly Digest of Statistics*.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), *The State of the Ghanaian Economy in 1998*, Université du Ghana, Legon.
- Oduro, Kwame (28 octobre 1966), "The Law and Corruption," *Legon Observer*, I-9, p.18-20.
- Peasah, J.A. (17 février – 2 mars, 1967), "Institutionalized Corruption," *Legon Observer* XI-4 p.11-13.
- Président of Ghana (1998, 1999 et 2000), *Sessional Address to Parliament*.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1999*. De Boeck et Larcier, Paris et Bruxelles.
- République du Ghana, *Constitution 1992*.
- Sapati, A.B. (novembre 1999), "The Campaign Against Corruption in Ghana: Which Way?" *Governance*, Vol.099, No. 11. Publication de l'Institute of Economic Affairs, Accra.
- Serious Fraud Office, *Annual Report 1998*, Accra.
- The Crusading Guide (6 janvier 2000), *The Crusade Against Corruption*, No. 173, p.4.
- Wereko, T. B. (avril 1996), *Good Governance: The Case of Ghana*. Rapport à l'Organisation des Nations Unies, New York.

ANNEXE

La corruption au Ghana – Titres d'articles de presse récents

1. "P(NDC) Officials Took Bribe," [« Des représentants du P(NDC) ont accepté des pots-de-vin »] *The Guide*, No. 178, 7-13 mars 2000. Front page.
2. "Crusade on Corruption Not Over," (« La croisade contre la corruption n'est pas terminée ») Le Président dans *Daily Graphic*, No. 147848 du jeudi 2 mars 2000.
3. "Corruption Recurred: National Scandal," (« La corruption réapparaît : scandale national ») *The Ghanaian Chronicle*, Vol. 8, No. 72, mercredi 1er mars 2000.
4. "Charge Peprah (Minister of Finance) for Fraud," (« Peprah (le Ministre des finances) accusé de malversation ») *The Statesman*, Vol. 9, No. 30, semaine s'achevant le 5 mars 2000.
5. "Corruption in Unexpected Places," (« De la corruption là où ne s'y attendrait pas ») *The Ghanaian Times*, samedi 22 janvier 2000.
6. "The Crusade Against Corruption. President Rawlings Writes to World Bank President," (La croisade contre la corruption. Le Président Rawlings écrit au Président de la Banque mondiale) *The Crusading Guide*, No. 173, 6 -12 janvier 2000, p. 4.
7. "Roads CHRAJ and Transparency," *The Ghanaian Chronicle*, Friday, 24 décembre 1999 – mardi 4 janvier 2000.
8. "The Causes of Corruption—An Economic Analysis," (« Analyse économique des causes de la corruption ») *The Ghanaian Times*, samedi 18 décembre 1999.
9. "Robbing Memuna to Pay Peprah (Minister of Finance)," [« Voler Memuna pour payer Peprah (le Ministre des finances) »] *The Ghanaian Chronicle*, vendredi 18 décembre – dimanche 20 décembre 1999.
10. "S.F.O. to formulate Anticorruption Policy," (« Le S.F.O. va élaborer une politique de lutte contre la corruption ») *The Ghanaian Times*, samedi 18 décembre 1999.
11. Diagnostic Survey on Corruption, (« Enquête diagnostic sur la corruption ») *The Statesman*, Vol. 9, No. 22, 26 décembre 1999.
12. "Government Takes Measures to Check Corruption," (« Le Gouvernement prend des mesures pour endiguer la corruption ») *Daily Graphic*, samedi 18 décembre 1999.
13. "Corruption and Economic Development: ACDD Viewpoint," (« Point de vue de l'ACDD sur la corruption et le développement économique ») *The Ghanaian Chronicle*. mercredi 15 décembre – jeudi 16 décembre 1999.
14. "Combating Corruption in Africa," (« Lutter contre la corruption en Afrique ») *Daily Graphic*, lundi 13 décembre 1999.
15. "Corruption vs. Development," (« Corruption contre développement ») *The Ghanaian Times*, samedi 20 novembre 1999.

16. "The Corruption Blues. Cut Them Out," (« Éliminez la déprime de la corruption ») *Daily Graphic*, lundi 1er novembre 1999.
17. "Ghana Rated 35th Most Corrupt Nation," (« Le Ghana classé en 35^e position parmi les pays les plus corrompus ») *The Ghanaian Chronicle*, mercredi 27 octobre et jeudi 28 octobre 1999.
18. "Ghana Gets Transparency International Chapter," (« Une section de Transparency International au Ghana ») *The Ghanaian Chronicle*, lundi 6 décembre – mardi 7 décembre 1999.
19. "SSNIT under S.F.O. Probe," (Le SSNIT fait l'objet d'une enquête du S.F.O ») *The Ghanaian Chronicle*, lundi 6 décembre – mardi 7 décembre 1999.
20. "Corruption Canker of a Nation," (« Le chancre de la corruption d'une nation ») *Daily Graphic*, samedi 17 mai 1997.
21. "Development in a Corrupt Environment," (« Le développement dans un environnement corrompu ») *Daily Graphic*, lundi 25 août 1997.

CHAPITRE 5 : KENYA

Introduction

Un des principaux facteurs qui à l'heure actuelle portent atteinte à l'efficacité et l'efficience de la fourniture et du développement des services publics en Afrique au sud du Sahara est l'éthique médiocre de la fonction publique. De manière générale, l'éthique de la fonction publique se réfère à un ensemble défini de normes, de valeurs et de conduites que les fonctionnaires sont tenus de respecter en vue de s'acquitter de leurs fonctions de façon efficiente et efficace. Ainsi, l'ensemble de normes, valeurs et conduites dont on pourrait dire qu'il constitue une médiocre éthique de la fonction publique est le suivant : manquements à la déontologie, actes immoraux, corruption, erreurs de jugement intentionnelles et actes d'omission et de commission. Idéalement, pour atteindre tous ses objectifs, toute organisation énonce normalement un ensemble de normes, de valeurs et de codes de conduite et attend de ses employés qu'ils y adhèrent en vue de s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Les organisations de la fonction publique en Afrique ne font pas exception.

Dans le cas du Kenya, la fonction publique actuelle a été en grande partie héritée de l'administration coloniale. En développant la fonction publique, l'administration coloniale a énoncé un certain nombre de normes auxquelles les fonctionnaires devaient adhérer en assumant leurs fonctions. La principale source de cet ensemble de normes était le statut, intitulé *Code of Regulations* (COR). Outre ce statut, d'autres textes législatifs ont aussi été adoptés. Depuis l'indépendance en 1963, le même statut a été révisé et de nouveaux textes législatifs adoptés. Certaines de ces lois couvrent à la fois les fonctionnaires et les citoyens kényens ordinaires, tandis que d'autres énoncent des directives éthiques auxquelles les membres des différentes organisations professionnelles doivent adhérer en assumant leurs fonctions professionnelles.

Néanmoins, malgré l'existence des instruments administratifs et juridiques susmentionnés qui

énoncent l'ensemble des normes, valeurs et conduites que les fonctionnaires sont tenus de maintenir, la qualité de l'éthique de la fonction publique au Kenya demeure généralement faible. Ainsi, ces deux dernières années, le Kenya a été classé par Transparency International parmi les 10 pays les plus corrompus du monde. Cette éthique médiocre de la fonction publique a évidemment des effets préjudiciables sur l'efficacité de la fourniture et du développement des services publics dans le pays.

Contexte de la fonction publique au niveau national

De manière générale, au Kenya, lorsqu'on parle de fonction publique, on se réfère à un ensemble qui comprend les catégories d'employés suivantes : les fonctionnaires, les employés des entreprises semi-publics, les enseignants, la police, les militaires et les employés des collectivités locales. Toutefois, aux fins de la présente étude, la fonction publique au niveau national ou central ne se réfère strictement qu'aux fonctionnaires. Bien que cette catégorie de fonctionnaires relève aussi du Bureau du Secrétaire permanent, du Secrétaire du Cabinet et du chef de la fonction publique, ils sont recrutés par la Commission de la fonction publique et gérés au jour le jour par la Direction de la gestion du personnel [Directorate of Personnel Management (DPM)]. À l'heure actuelle, cette catégorie d'employés est disséminée dans les 15 ministères d'exécution et au Bureau de l'Attorney-General (voir *Circulaire présidentielle No. 2/99* de septembre 1999).

Comme cela a été mentionné plus haut, l'origine de la fonction publique kényenne remonte à la période coloniale, plus précisément au début du XXe siècle, lorsque l'administration coloniale a décidé de créer 15 départements fonctionnels relevant du secrétaire colonial. Naturellement, ce fut à l'origine une organisation dont les ressources étaient relativement modestes, mais au fil des ans, elle s'est élargie et est devenue le principal employeur du pays. Au plus fort, en 1991, les effectifs de la fonction publique étaient de 271 325 agents publics.

L'accroissement rapide de la fonction civile kényenne, en particulier après l'indépendance, a été attribué à cinq facteurs. Le premier facteur, c'étaient les emplois garantis dans la fonction publique pour les diplômés des établissements d'enseignement supérieur du pays (universités, écoles normales, collèges paramédicaux et agricoles et instituts universitaires de technologie). Le deuxième a été l'absorption du personnel de santé des anciennes autorités locales entre 1970 et 1972, lorsque l'administration centrale a assumé les responsabilités des institutions en matière de fourniture de services de santé. Le troisième a été l'absorption des employés de l'ancienne communauté de l'Afrique de l'Est entre 1977 et 1979, lorsque la communauté s'est effondrée. Le facteur a été l'absorption du personnel rémunéré des travaux publics qui à l'origine travaillait sur les sites de construction de routes relevant des pouvoirs publics. Le cinquième et dernier facteur a été la lenteur de la création d'emplois dans le secteur privé structuré.

Toutefois, si l'expansion rapide de la fonction publique a permis au Gouvernement d'absorber un nombre élevé de jeunes Kényens qualifiés qui entraient sur le marché du travail chaque année, elle a eu aussi un certain nombre de conséquences négatives pour l'institution. Premièrement, l'expansion rapide de la fonction publique a débouché sur une situation dans laquelle les fonctionnaires ont commencé à manquer des matériaux et de l'équipement essentiels dont ils avaient besoin en vue d'assumer leurs fonctions. Cela s'est produit parce que les fonds que le Gouvernement pouvait utiliser pour acheter des matériaux et de l'équipement ont été utilisés pour payer les traitements de la fonction publique qui ne cessait de croître.

Deuxièmement, l'expansion rapide de la fonction publique a induit une détérioration des conditions de service pour les fonctionnaires. Cela s'est produit parce que les fonds considérables nécessaires pour couvrir les traitements annuels ont empêché le Gouvernement de réviser les traitements des fonctionnaires en vue de tenir compte du coût de la vie réel. Par ailleurs, le Gouvernement a éprouvé de plus en plus de difficultés à couvrir convenablement certaines prestations qui correspondaient aux conditions

d'emploi des fonctionnaires, tels que logements, couverture médicale, uniformes et indemnités.

Troisièmement, l'expansion rapide a entraîné l'inactivité dans la fonction publique car de plus en plus d'agents publics ont été absorbés mais ils avaient peu ou pas de travail à effectuer.

Dans l'ensemble, l'expansion rapide de la fonction publique s'est avérée être un mauvais investissement public. Alors que la fourniture des services publics par les pouvoirs publics a continué de se détériorer, en partie du fait de l'insuffisance des ressources financières, les dépenses gouvernementales afférentes aux traitements des fonctionnaires, dont un nombre considérable avait peu de travail à faire, ont continué d'augmenter.

Compte tenu de ce scénario, en 1993, le Gouvernement a décidé de réformer la fonction publique au titre d'un programme appelé programme de réforme de la fonction publique [*Civil Service Reform Programme (CSRP)*]. Les objectifs clés de ce programme étaient les suivants :

- Réduire la taille de la fonction publique en comprimant les effectifs;
- Rationaliser les structures et les fonctions organisationnelles des ministères;
- Transférer certaines fonctions actuelles des pouvoirs publics au secteur privé;
- Améliorer les conditions d'emploi des fonctionnaires;
- Augmenter les dépenses gouvernementales pour le fonctionnement des pouvoirs publics, ainsi que leurs matériaux et leur équipement;
- Améliorer les normes éthiques des fonctionnaires.

Un des moyens primordiaux avec lesquels le Gouvernement espère améliorer les normes éthiques des fonctionnaires est l'amélioration de leurs conditions d'emploi. L'autre moyen est de formuler un code de conduite national et de faire en sorte qu'il soit appliqué de façon efficace. Bien que l'application du Programme de réforme se poursuive depuis sept ans, on ne saurait dire que le Programme a donné beaucoup

de résultats. Toutefois, sa réalisation remarquable, jusqu'à présent, est d'être parvenu à compresser les effectifs de la fonction publique, passés d'un maximum de 271 325 agents en 1991 à 162 313 à l'heure actuelle.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Comme cela a été mentionné plus haut, peu après la création de la fonction publique, l'administration coloniale a commencé à élaborer un ensemble de normes et de règles de conduite qui devait orienter le comportement professionnel des fonctionnaires. Parmi les premiers documents de ce type à avoir été élaborés, il convient de citer le Statut de la fonction publique (*Code of Regulations*), l'ordonnance sur la Commission de la fonction publique de 1954 (*Civil Service Commission Ordinance of 1954*) qui, révisée par la suite, est devenue la loi sur la Commission de la fonction publique (*Public Service Commission Act*, Cap. 185), le code pénal (*Penal Code*, Cap. 63) et la loi sur la prévention de la corruption (*Prevention of Corruption Act*, Cap. 65). Peu après l'indépendance, des instruments juridiques supplémentaires et des institutions de surveillance ont aussi été créés : le règlement financier (*Financial Regulations*), la loi sur le Trésor et la vérification des comptes (*Exchequer and Audit Act*, Cap. 412), la loi sur les élections présidentielles et parlementaires (*Presidential and Parliamentary Elections Act*), le bureau du Contrôleur et Vérificateur général des comptes, le Comité des comptes de l'État [*Public Accounts Committee* (PAC)] et le Comité des investissements publics [*Public Investments Committee* (PIC)], tous deux relevant du Parlement, et le Bureau de l'inspecteur des sociétés publiques.

La plupart de ces instruments juridiques, ainsi que les institutions de surveillance, étaient prévus par la Constitution du pays. Lorsque le nombre des différents professionnels dans le pays a commencé à augmenter, différents instruments juridiques guidant leur conduite professionnelle ont aussi été élaborés. Aujourd'hui, chacun des corps professionnels reconnus dans le pays est doté d'un instrument juridique pour guider la conduite éthique et professionnelle de ses membres.

Ainsi, en prenant en considération le statut de la fonction publique, les associations professionnelles, le grand public et les institutions de surveillance, on peut dire que le Kenya a officiellement établi un cadre juridique et institutionnel relativement élaboré pour la promotion de l'éthique de la fonction publique et de l'initiative de la lutte contre la corruption dans la sous-région. La seule omission évidente dans cette entreprise est l'absence d'un code de conduite ou document d'éthique national pour les fonctionnaires. Mais même dans ce cas, un projet de document a été établi et présenté au Cabinet pour approbation avant de pouvoir être mis en oeuvre.

Comme cela a été mentionné plus haut, malgré l'existence des instruments susmentionnés, le Kenya demeure un des pays les plus corrompus du monde, du moins selon l'enquête de Transparency International. Le fait que ces instruments juridiques et institutions de surveillance n'aient pas permis de mettre fin à la corruption sera abordé plus loin dans le présent rapport.

Toutefois, depuis le début des années 90, principalement du fait des pressions exercées par la communauté des donateurs, de l'ouverture de l'espace politique interne, du déclin des investissements privés étrangers et du souhait du Gouvernement d'améliorer son image internationale, les tentatives de lutte contre la corruption dans le pays ont été redynamisées. Tout d'abord, en 1994, le Gouvernement a décidé d'amender la loi sur la prévention de la corruption (*Prevention of Corruption Act*, Cap. 65), qui avait été adoptée à l'origine en 1956. L'amendement de la loi a débouché sur la mise en place d'équipes anticorruption au sein de la police. Toutefois, cette mesure semble n'avoir eu aucun effet notable sur la lutte contre la corruption. En conséquence, en 1997, le Gouvernement a décidé de nouveau d'amender la même loi, cette fois en vue de prévoir la mise en place d'un organisme kényen de lutte contre la corruption [*Kenya Anticorruption Authority* (KACA)].

L'organisme a véritablement commencé à être opérationnel en décembre 1999. Il est dirigé par un ancien juge de la Haute Cour du Kenya et il est doté d'un personnel qualifié ayant une expérience professionnelle dans les domaines

des enquêtes criminelles et des poursuites pénales. Sa principale fonction est de lutter contre la corruption dans le pays au moyen d'enquêtes et de l'exercice de poursuites pénales dans les affaires de corruption de fonctionnaires, de l'éducation et de services préventifs. Depuis le début de ses opérations, il a arrêté et traduit devant des tribunaux huit fonctionnaires qui ont été inculpés de corruption.

Outre le KACA, les principales institutions de surveillance parlementaires, le Comité des comptes de l'État et le Comité des investissements publics, sont devenus plus ardents dans leur lutte contre la corruption aux échelons élevés dans le pays. Les deux comités ont réussi, dans un passé récent, à citer des personnes du monde politique et du monde des affaires parmi les plus puissantes et les plus influentes du pays à comparaître pour répondre d'accusations d'abus de biens publics et de corruption. Le Comité des investissements publics est allé encore plus loin en nommant des fonctionnaires qui devraient être mis à l'index afin de ne jamais plus être investis d'une fonction publique dans le pays.

Durant la dernière session de la législature actuelle, un comité parlementaire a été créé en vue d'enquêter sur la nature, la portée et le niveau de la corruption dans le pays et de soumettre des recommandations sur les moyens de lutter efficacement contre ce vice. Dans son rapport préliminaire, le Comité a indiqué qu'il avait l'intention de nommer tous les fonctionnaires qui avaient été impliqués dans des activités de corruption dans le pays. Depuis, cela a été fait. En outre, le Comité compte amender de nouveau la loi sur la prévention de la corruption en vue de donner au KACA des pouvoirs accrus dans sa lutte contre la corruption. Compte tenu de tous ces efforts, il semble que cette fois-ci, le Gouvernement, le Parlement et les autres groupes d'intérêt dans le pays sont résolus à lutter contre la corruption au Kenya.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Comme cela a été mentionné plus haut, bien qu'il existe un statut de la fonction publique et plusieurs autres instruments juridiques qui prévoient un certain nombre de sanctions à l'en-

contre des fonctionnaires qui ont commis des irrégularités dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions officielles, ces règlements et instruments juridiques ne sont pas convenablement diffusés aux fonctionnaires. De plus, les instruments qui ont trait à l'ensemble de normes que les fonctionnaires sont tenus de respecter semblent ne pas être suffisamment complets. Parallèlement, il semble que les dispositions sont insuffisantes concernant les voies de réclamations et l'obligation pour les citoyens ordinaires de signaler les irrégularités commises par des fonctionnaires.

Pour commencer, le statut de la fonction publique en vigueur et la loi sur la Commission de la fonction publique énoncent certaines valeurs et normes que les fonctionnaires sont tenus de respecter, mais ces documents ne vont pas assez loin. En effet, les documents ont été élaborés à l'origine durant la période coloniale. Les circonstances qui ont influencé leur élaboration étaient à l'évidence fort différentes des circonstances actuelles. Mais depuis leur élaboration, aucune révision complète n'a été effectuée en vue de refléter l'évolution des contextes socio-économique et politique.

De plus, les documents sont incomplets en ce qui concerne les questions relatives aux normes. Ainsi, à l'heure actuelle, aucun fonctionnaire n'est tenu en vertu de la loi de déclarer son patrimoine ni ses sources de revenus, ni encore les risques de conflits d'intérêts lors de son recrutement. Cela est vrai de tous les fonctionnaires, y compris les dirigeants politiques. Ainsi, plusieurs fonctionnaires sont eux-mêmes directeurs de sociétés privées et sont en même temps appelés à prendre des décisions qui pourraient nécessiter les services desdites sociétés. Comme cela a été mentionné plus haut, le Gouvernement semble avoir pris conscience de cette déficience et en conséquence a élaboré un nouveau projet de code de conduite ou code d'éthique national pour les fonctionnaires.

L'autre insuffisance des directives à l'intention des fonctionnaires en matière d'éthique touche à la diffusion des règlements et des autres instruments juridiques. Bien que le Statut de la fonction publique et la loi sur la Commission de la fonction publique concernent expressément les

fonctionnaires, la teneur de ces documents est rarement portée à leur attention. Dans la plupart des cas, la diffusion de ces documents tend à se limiter aux personnes chargées de la gestion des fonctionnaires au niveau de la Direction de la gestion du personnel et de la Commission de la fonction publique. Pour cette raison, certains agents publics ne prennent connaissance de certaines prescriptions ou dispositions figurant dans ces documents que lorsque leur supérieur hiérarchique les accuse d'en avoir bafoué certaines sections. En conséquence, les directives destinées aux fonctionnaires en matière d'éthique sont à l'évidence insuffisantes.

Dans le cas des citoyens ordinaires, bien que le Code pénal (Cap. 63) impose à tout citoyen de signaler à la police les irrégularités commises par des fonctionnaires, l'esprit dans lequel cette obligation est exprimée n'est pas positif. Certes, l'obligation par sa nature même constitue un devoir, mais si la personne tenue de respecter cette obligation considère que le non-respect de cette obligation constitue une infraction, elle risque de ne pas coopérer. En outre, lorsque la personne qui est censée assumer l'obligation le fait en signalant des irrégularités et se retrouve ensuite entre la loi et le suspect, cela ne l'encourage pas en général à s'acquitter de la même obligation une autre fois.

Telle est la situation au Kenya aujourd'hui. La plupart des gens qui souhaiteraient signaler des irrégularités commises par des fonctionnaires ont le sentiment de ne pas être encouragés à intervenir. La raison est que lorsqu'une personne se donne la peine de signaler des irrégularités à la police, elle finit par être traitée comme si elle avait elle-même commis des irrégularités, du fait du caractère déplaisant de l'interrogatoire. Bref, à l'heure actuelle, il semble qu'il n'y ait pas d'infrastructure efficace à même d'encourager et de protéger le public qui signale des irrégularités commises par des fonctionnaires.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

La gestion de la conduite dans la fonction publique au Kenya est assurée par plusieurs organisations. Ce sont le chef de la fonction publique, qui est aussi le Secrétaire permanent du Bureau

du Président et le Secrétaire du Cabinet, la Direction de la gestion du personnel (DPM), au Bureau du Président, et la Commission de la fonction publique du Kenya (PSC). Tous ces organes collaborent très étroitement afin de faire en sorte que la conduite des fonctionnaires soit conforme aux normes requises.

La PSC est chargée de recruter les fonctionnaires et de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de ceux qui violent le Statut de la fonction publique, qui régit la conduite des fonctionnaires. Les sanctions disciplinaires peuvent être l'avertissement, l'exclusion temporaire, voire le renvoi pur et simple pour faute grave. Le processus de recrutement, toutefois, est démarré normalement par les différents ministères, qui informent la Direction de la gestion du personnel (DPM) qu'ils ont besoin de personnel supplémentaire.

Chaque ministère a une division du personnel qui contrôle aussi au jour le jour la conduite des employés du ministère. Les divisions du personnel sont des organes de la direction de la gestion du personnel dans chaque ministère d'exécution. La Direction de la gestion du personnel peut aussi engager le processus en demandant aux ministères d'indiquer leurs besoins en personnel. Cette information est ensuite analysée par la Direction, qui informe la Commission de la fonction publique en conséquence et demande à celle-ci d'engager le processus de recrutement.

De même, la procédure disciplinaire peut-être engagée par chaque ministère, qui informe la Commission de la fonction publique, qui prend alors la décision finale concernant la mesure qui doit être prise à l'égard du fonctionnaire dévoyé. Le chef de la fonction publique, par ailleurs, est chargé de coordonner et de superviser le fonctionnement global de l'ensemble de la fonction publique, y compris l'administration centrale.

Comme cela a été mentionné plus haut, bien que la fonction publique kényenne existe de longue date, remontant à la période coloniale, et qu'elle dispose notamment d'un statut de la fonction publique et d'autres instruments juridiques qui devraient orienter la conduite de ses membres, la gestion de la conduite dans la fonction publique est tout simplement déficiente. Un certain nombre de facteurs expliquent cette anomalie.

Le premier facteur est la mauvaise diffusion du Statut de la fonction publique auprès des fonctionnaires. Bien que le Statut et les autres instruments juridiques pertinents existent depuis l'indépendance, le contenu de ces documents n'est pas diffusé efficacement aux fonctionnaires. L'idéal serait que lors de l'entrée dans la fonction publique d'une personne nouvellement recrutée, on lui remette ces documents ou qu'on l'informe de leur contenu durant le programme d'accueil. Cela est rarement le cas. À moins d'être employés directement par la Direction de la gestion du personnel ou la Commission de la fonction publique, les fonctionnaires sont dans leur majorité souvent informés pour la première fois du contenu de ces documents lorsqu'ils sont confrontés à une mesure disciplinaire. Il est alors trop tard pour que ces documents atteignent le but pour lequel ils avaient été élaborés. Durant mon entretien avec le Directeur de la gestion du personnel, celui-ci a reconnu cette déficience. Selon lui, la principale cause de la mauvaise diffusion du contenu de ces documents aux fonctionnaires est l'insuffisance des ressources.

Le deuxième facteur est le déclin du professionnalisme dans la fonction publique. À l'origine, la fonction publique au Kenya a été conçue sur le modèle de Westminster; elle devait être une fonction publique permanente impartiale qui pourrait donc être au service de tout parti politique qui constituerait un gouvernement à un moment donné. Le fonctionnaire dans le grade le plus élevé dans chaque ministère devait être titulaire du poste de secrétaire permanent, censé être pratiquement inamovible. Cela signifie qu'une fois qu'un fonctionnaire était parvenu à ce poste, il ne pouvait en être retiré à volonté.

De plus, pour parvenir au poste de secrétaire permanent, le titulaire devait être un fonctionnaire de carrière qui avait gravi les échelons jusqu'à ce poste grâce à son ardeur au travail, ses qualifications, sa discipline, ses qualités de dirigeant, ses capacités et son expérience. Personne ne devait être nommé à ce poste pour des raisons politiques. En d'autres termes, l'efficacité, l'équité, les qualifications requises, l'ancienneté et l'honnêteté étaient les valeurs officielles qui devaient guider les nominations et les promotions dans la fonction publique.

Les valeurs énumérées ci-dessus sont encore les valeurs officiellement reconnues, mais dans la pratique, les nominations et les promotions dans la fonction publique au Kenya dépendent depuis longtemps du népotisme, du tribalisme et des faveurs politiques. Le service le plus touché par ces valeurs négatives est le Bureau du secrétaire permanent. Depuis longtemps, la plupart des personnes recrutées dans ce bureau ne sont pas des fonctionnaires de carrière qui ont gravi les échelons dans le même ministère ou qui appartenaient à la fonction publique. Une partie des personnes recrutées a été imposée au Bureau, provenant parfois même de l'extérieur de la fonction publique. Ainsi, récemment, le Président a nommé un certain nombre de secrétaires permanents, dont le chef de la fonction publique. Aucune de ces personnes qui ont été nommées ne peut être considérée comme un fonctionnaire de carrière, car la plupart ont été recrutées en dehors de la fonction publique.

Ces nominations ont contribué à l'érosion du professionnalisme dans la fonction publique. En effet, les fonctionnaires qui restent longtemps à leur poste, espérant parvenir au poste de secrétaire permanent, sont démoralisés lorsqu'ils voient des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires de carrière qui leur sont imposées de l'extérieur de la fonction publique. Ainsi, ils commencent à déconsidérer les valeurs et les normes de la fonction publique telles que l'équité, l'efficacité, la compétence et l'expérience.

Ce problème s'est étendu à l'ensemble de la fonction publique, au-delà du Bureau de secrétaire permanent; de plus en plus de fonctionnaires continuent d'être nommés à des postes qui ne conviennent pas, en grande partie du fait du tribalisme et des faveurs politiques. D'aucuns diront que les personnes recrutées à l'extérieur de la fonction publique peuvent apporter de nouvelles perspectives à l'organisation, mais le fait que leur entrée dans la fonction publique puisse démoraliser d'autres fonctionnaires ne devrait pas être négligé.

De toute façon, une fois la pratique de recrutement à l'extérieur de la fonction publique autorisée, les risques d'abus sont bien réels. Il ne sera pas facile de se prémunir contre ces nominations qui sont basées sur des considérations

politiques et non sur le mérite. Cela est particulièrement vrai du fait que le Président peut à lui seul nommer des personnes qui n'appartiennent pas à la fonction publique.

En outre, il ne faudrait recourir à la pratique du recrutement en dehors de la fonction publique qu'une fois que les méthodes de recrutement actuelles officiellement établies auront été officiellement modifiées. Étant donné que ces règles n'ont pas été officiellement modifiées, il ne s'agit pas de violer les règles existantes. Cela crée la confusion dans l'esprit des fonctionnaires et du public. En effet, d'aucuns diront que ces nominations sont illégales car elles vont à l'encontre des règles en vigueur.

Le troisième facteur qui porte préjudice à la gestion de la conduite dans la fonction publique est l'application inefficace du Statut de la fonction publique et des autres instruments juridiques qui guident la conduite des fonctionnaires. Comme cela a été mentionné plus haut, bien que le Kenya soit doté pour gérer la conduite des fonctionnaires d'une infrastructure élaborée qui comprend un statut de la fonction publique, différents instruments juridiques et des institutions de surveillance, ni le Statut et les instruments juridiques ni les recommandations des institutions de surveillance ne sont appliqués de façon efficace.

Ainsi, depuis l'indépendance en 1963, le Bureau du Contrôleur et Vérificateur général des comptes a relevé les cas de malversations et d'abus de fonds publics par les différents ministères année après année, mais ces rapports n'ont guère débouché sur l'arrestation d'un fonctionnaire et l'aboutissement des poursuites engagées à son encontre dans le pays. Pendant la majeure partie de la période où le Kenya a été indépendant, ces rapports ont été simplement archivés et aucune suite n'y a été donnée. Certains fonctionnaires mentionnés négativement dans ces rapports ont même été promus à des postes plus élevés ou simplement transférés à d'autres organisations publiques. Ce n'est que depuis la période qui a suivi l'introduction de la politique multipartite en 1992 que nous entendons que les rapports font l'objet de débats. Compte tenu de ce passé, on voit mal comment le Statut de la fonction publique existant et les autres instruments juridi-

ques pourraient permettre d'atteindre les buts visés.

Le quatrième facteur, peut-être le plus important, qui porte préjudice à la gestion de la conduite dans la fonction publique au Kenya est l'absence de volonté politique. Comme cela a été mentionné, depuis l'indépendance du pays, il y a eu plusieurs scandales concernant des abus de pouvoir commis par des responsables gouvernementaux. La plupart de ces scandales ont concerné des personnes nommées directement par le chef de l'exécutif du pays. Néanmoins, malgré ces rapports, le Président a rarement relevé ces responsables de leurs fonctions. En outre, le Président n'a pas montré qu'il était prêt à accepter que des mesures soient prises pour donner suite aux rapports du Contrôleur et Vérificateur général des comptes ou aux recommandations des autres institutions de surveillance telles que le PAC et le PIC. Si des mesures ne sont pas prises pour donner suite à ces rapports et recommandations, les responsables n'ont aucune raison de respecter le statut de la fonction publique ou les autres instruments juridiques qui énoncent les normes et les valeurs qui concernent la façon dont ils sont censés se comporter dans le cadre de leurs fonctions officielles.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

La conduite des fonctionnaires au Kenya est contrôlée non seulement par les organisations susmentionnées, mais aussi par le Trésor, le Contrôleur et Vérificateur général des comptes, l'Inspecteur des sociétés publiques, le Parlement national par l'intermédiaire de son Comité des comptes de l'État et le Comité parlementaire des investissements publics. Chaque ministère est doté aussi d'une section de vérification intérieure des comptes. Ces organes s'intéressent particulièrement au contrôle des ressources financières dans la fonction publique. Ainsi, le Contrôleur et Vérificateur général des comptes vérifie toutes les dépenses de la fonction publique en vue d'établir si chaque ministère et chaque agent comptable dans les ministères ont dépensé les ressources financières conformément aux règles énoncées et si les ressources financières n'ont pas été mal gérées ou détour-

nées. Il présente un rapport au Parlement, qui ensuite consacre un débat au rapport et recommande le cas échéant les mesures appropriées contre ceux qui ont violé les règles financières pertinentes.

Les comités de surveillance parlementaires, le PAC et le PIC, doivent citer à comparaître toute personne mentionnée dans le rapport du Contrôleur et Vérificateur général des comptes ayant utilisé de façon abusive des deniers publics ou toute autre ressource en tirant parti de sa position. Ils effectuent aussi leurs propres enquêtes indépendantes en vue de déterminer le comportement des fonctionnaires, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des deniers publics.

Le Trésor, quant à lui, édicte des règlements financiers devant être appliqués par chaque ministère et il place des agents comptables dans chaque ministère pour gérer les crédits que le Parlement a affectés audit ministère dans le cadre du budget national annuel. Les vérifications intérieures des comptes dans chaque ministère ont pour objet de veiller à ce qu'aucun paiement ne soit effectué si les règlements et procédures pertinents non pas été respectés. Ainsi, tandis que le Contrôleur et Vérificateur des comptes enquête sur l'utilisation des deniers publics après qu'ils ont été dépensés par les ministères, le rôle des vérificateurs internes est de prévenir les décaissements illégaux ou illicites. Il convient de noter que récemment, en 1998 pour être précis, le Gouvernement a instauré la *Kenya Anticorruption Authority* (KACA) en vue de lutter contre la corruption dans la fonction publique et le pays dans son ensemble.

Outre ces organisations, le pays a aussi institué des règles et procédures très élaborées telles que celles qui régissent les appels d'offres publics pour l'achat de fournitures et d'équipement pour le secteur public. Il existe aussi des règles qui régissent l'attribution des marchés publics en vue de veiller à ce que les procédures d'appel d'offres et l'attribution des marchés soient équitables et transparentes.

Comme il ressort clairement de ce qui précède, le Kenya est doté d'un mécanisme élaboré pour gérer et contrôler la conduite des fonctionnaires. Malgré cela, toutefois, la gestion et le contrôle de la conduite des fonctionnaires demeurent

problématiques. Alors que durant la majeure partie de la période coloniale le contrôle et la gestion des fonctionnaires avaient été satisfaisants (conclusion que l'on tire de discussions avec des fonctionnaires à la retraite qui ont travaillé tant pendant la période coloniale qu'après celle-ci), la situation a commencé à ne plus pouvoir être maîtrisée quelques années après l'indépendance.

Il y a plusieurs explications à cela. Premièrement, les services publics, et en particulier la fonction publique, se sont développés très rapidement après l'indépendance. En très peu de temps, la fonction publique a été si étendue que sa gestion est devenue un problème majeur. Deuxièmement, au fur et à mesure que les effectifs ont augmenté, les possibilités de promotion à des postes plus élevés dans la fonction publique se sont raréfiées. Cela signifie que les fonctionnaires ne voyaient pas de possibilités de carrière dans la fonction publique. En conséquence, ils ont perdu le moral et la motivation de travailler comme fonctionnaires. Cela a eu des effets négatifs sur leur conduite et leur comportement. L'autre facteur qui peut expliquer que la gestion et le contrôle de la conduite des fonctionnaires étaient devenus problématiques était le montant peu élevé des traitements et prestations versés aux fonctionnaires.

Il est vrai qu'au Kenya, les fonctionnaires en particulier et les agents de l'État en général sont très mal rémunérés. Au fil des ans, cela a contraint nombre de fonctionnaires à rechercher d'autres moyens de compléter leurs maigres revenus afin de joindre les deux bouts. Nombre d'entre eux, en conséquence, ont consacré de moins en moins de temps à leurs tâches officielles. La situation a été légalisée en 1971, lorsqu'une commission gouvernementale, sous la présidence d'un ancien gouverneur de la banque centrale, a autorisé les fonctionnaires à se livrer à des activités privées. La conséquence de cette autorisation a été que la quasi-totalité des fonctionnaires a commencé à se livrer à des activités privées tout en consacrant le moins de temps possible aux tâches officielles.

Il est urgent de corriger les nombreux maux dont souffre la fonction publique au Kenya. La première chose à faire est de restaurer le profes-

sionnalisme dans la fonction publique de façon à ce que les gens commencent à être fiers d'être fonctionnaire. Ils devraient aussi être fortement motivés au moyen de rémunérations alléchantes. Les rémunérations devraient être indexées sur le coût de la vie et, de toute façon, être comparables à celles pratiquées dans le secteur privé. Le pays doit aussi lutter contre la corruption dans les services publics. Cela peut être fait en augmentant les traitements mais aussi au moyen de la volonté politique. Les dirigeants politiques doivent être prêts à ce que ceux qui sont jugés coupables de corruption soient sanctionnés et à renoncer à la tendance actuelle qui est de protéger certains d'entre eux. En d'autres termes, il faut respecter l'État de droit ou le laisser fonctionner.

La lutte contre la corruption pourrait aussi être fortement renforcée si les agents de l'État, y compris les dirigeants politiques, devaient déclarer leurs revenus, notamment leur source. Cela devrait être fait avant leur entrée en fonctions, pendant qu'ils sont en fonctions et après la cessation de leurs fonctions. De plus, cela devrait être fait aussi dans le cadre de la mise en place d'un système national d'intégrité. Le Gouvernement devrait aussi envisager de créer un bureau des réclamations publiques où les citoyens qui ont été lésés par des agents de l'État pourraient s'adresser pour demander réparation. En l'occurrence, nous parlons du bureau de l'ombudsman, tel qu'il est connu dans les pays scandinaves. L'Ouganda a récemment créé ce type de bureau, sous le nom de bureau de l'Inspecteur général du Gouvernement.

Les efforts en cours visant à comprimer les effectifs de la fonction publique en particulier et du secteur public en général pourraient contribuer fortement à rendre la fonction publique plus facile à gérer. Ceux-ci, toutefois, doivent s'accompagner de traitement alléchants et d'autres types d'incitations. Un code d'éthique clair semble aussi être indispensable pour veiller à maintenir la bonne conduite dans la fonction publique.

Un problème de gestion tout aussi important qui se pose dans les services publics au Kenya est l'absence de supervision efficace. Cela est dû à plusieurs facteurs. Il y a tout d'abord le fait que,

à cause des effectifs nombreux du secteur public, les superviseurs aient habituellement eu un trop grand nombre de subordonnés relevant directement d'eux, ce qui a rendu la supervision difficile. Il faut espérer que les efforts actuels visant à réduire les effectifs dans le secteur public contribueront à améliorer l'efficacité de la supervision en réduisant le nombre des subordonnés qui relèvent directement de chaque superviseur. L'autre raison de la médiocrité de la supervision pourrait être le fait que même les superviseurs sont démoralisés. Enfin, la conduite des fonctionnaires au Kenya peut aussi être contrôlée et gérée en soumettant certaines catégories de fonctionnaires à une procédure d'habilitation. Ainsi, seules les personnes ayant l'attitude correcte à l'égard de la fonction publique seraient recrutées. Cela est particulièrement nécessaire dans des bureaux tels que ceux chargés du recouvrement de l'impôt.

Les acteurs non gouvernementaux

Les organisations non gouvernementales (ONG) n'ont pas joué un rôle actif dans les activités du Gouvernement avant l'avènement du multipartisme dans les années 90. La plupart des ONG ont cantonné leurs activités dans le domaine du développement et les questions ayant trait au bien-être social, en particulier la fourniture de services sociaux tels que l'éducation et les soins de santé. Une des raisons de cette situation était simplement que sous le régime à parti unique, le Gouvernement n'autorisait pas les acteurs non étatiques à remettre en question l'action des pouvoirs publics. En effet, la relation entre l'État et les ONG et les autres acteurs non étatiques se caractérisait par la suspicion et la méfiance. Ce n'est qu'après l'ouverture de l'espace politique dans les années 90 que les ONG et les autres organisations ont commencé à remettre en question l'action des pouvoirs publics et à mettre en évidence les échecs et les déficiences des pouvoirs publics – y compris la conduite des agents de la fonction publique. Depuis lors, nombre d'ONG assument les fonctions d'institutions de surveillance efficaces pour le grand public, s'agissant en particulier de la conduite des fonctionnaires.

Mais tandis que les ONG sont au nombre des critiques les plus virulents du fonctionnement de

la fonction publique dans le pays, leur image générale et leurs différentes opérations pourraient porter préjudice à la promotion de l'éthique de la fonction publique. Au Kenya, il est largement reconnu que de nombreuses ONG, tant internationales que locales, sont coupables d'un certain nombre d'actes répréhensibles. Premièrement, elles sont accusées de recevoir chaque année des sommes considérables aux fins du développement, dont elles rendent rarement compte comme elles sont tenues de le faire. Deuxièmement, on leur reproche de mener leurs activités de façon non transparente. Troisièmement, certains de leurs représentants ont été blâmés pour s'être entendus avec des fonctionnaires et des hommes d'affaires privés dans le cadre de marchés louches. Récemment, le Président du Conseil des ONG kényennes a admis, chose rare, que son organisation examinait des plaintes qui avaient été formulées contre un certain nombre de ses membres.

Il existe au moins trois façons dont les activités et conduites contraires à l'éthique des ONG peuvent porter préjudice à la promotion de l'éthique dans la fonction publique au Kenya. Premièrement, s'il est confirmé que la société civile kényenne ou l'ensemble de la société est corrompu, alors il ne serait pas réaliste d'attendre des fonctionnaires qu'ils respectent des normes élevées alors qu'ils font partie eux-mêmes de cette société. Deuxièmement, s'il est vrai qu'une partie des responsables des ONG concluent avec des fonctionnaires des marchés louches, alors les ONG se seraient mises à promouvoir la corruption dans le pays au lieu de lutter contre elle. Troisièmement, s'il devient évident que les ONG sont également corrompues, alors les organisations ne seront plus autorisées de quelque façon que ce soit à critiquer l'éthique déplorable dans la fonction publique. Avec un tel scénario, il s'ensuivrait que la lutte efficace contre la corruption au Kenya et la promotion de l'éthique ne peuvent pas simplement se limiter à la fonction publique et doivent être étendues à la société civile et au secteur privé du pays.

Recommandations

Comme cela a été dit plus haut, la fonction publique du Kenya a été conçue par l'ancien

colonisateur qui s'est inspiré de la fonction publique britannique. La conception était basée sur une fonction publique professionnelle et permanente, guidée par les valeurs et normes que sont l'efficacité, l'équité, l'ardeur au travail, l'honnêteté et la bonne conduite. Afin d'orienter les fonctionnaires vers cet ensemble de normes et valeurs, l'administration coloniale a veillé à ce qu'un statut de la fonction publique et d'autres instruments juridiques pour les fonctionnaires soient élaborés peu après l'instauration de l'institution. Pour que l'éthique de la fonction publique en général dans le pays soit gérée de façon efficace, un certain nombre d'institutions de surveillance ont été créées au moyen de dispositions expresses dans la Constitution du pays.

Pourtant, malgré ce cadre juridique et institutionnel relativement élaboré pour la promotion et la gestion de l'éthique de la fonction publique, les normes dans le pays ont continué de se dégrader. Ainsi, comme cela a été dit plus haut, la dégradation continue des normes éthiques de la fonction publique dans le pays est due principalement à la gestion inefficace et non à l'inexistence du cadre juridique et institutionnel nécessaire. Dans l'entretemps, les ONG et les acteurs non étatiques n'ont pas contribué à améliorer la situation. Les déficiences des ONG et des autres acteurs non étatiques découlent d'accusations qui sont portées de la même façon contre eux pour avoir de la même manière eu des comportements contraires à l'éthique.

Vu la situation, pour améliorer l'éthique de la fonction publique au Kenya, il sera nécessaire de la gérer efficacement. Il faudra pour cela faire appliquer effectivement le Statut de la fonction publique, les autres instruments juridiques pertinents et les recommandations des différentes institutions de surveillance. La Direction de la gestion du personnel (DPM) devrait faire respecter les textes réglementaires régissant la conduite des fonctionnaires. La DPM doit aussi veiller à ce que tous les fonctionnaires aient accès au Statut de la fonction publique et à tous les autres textes réglementaires régissant la conduite des fonctionnaires. La DPM, en faisant appliquer les textes réglementaires, devrait recevoir l'appui de la Commission de la fonction publique, en particulier pour les questions de discipline.

La Direction de la gestion du personnel devrait aussi veiller à ce que la réforme de la fonction publique en cours, qui relève de ses compétences, se déroule de façon systématique, rationnelle et efficace. Des efforts doivent être faits en vue de motiver les fonctionnaires. Ces réformes sont importantes pour l'efficacité des fonctionnaires et ne doivent pas par conséquent être conduites sans ligne directrice.

Il est recommandé que le Parlement joue aussi un rôle renforcé pour veiller à ce que les rapports du Contrôleur et Vérificateur général des comptes soient débattus au Parlement et que les différentes institutions gouvernementales compétentes donnent suite sans retard à leurs recommandations, ce qui n'a pas été le cas auparavant. Un des problèmes les plus importants qui ont porté atteinte à l'éthique de la fonction publique au Kenya est la corruption. La lutte contre ce vice par l'organisme kényen de lutte contre la corruption doit être intensifiée et recevoir l'appui du public, des tribunaux et du

Comité parlementaire sur la corruption qui a été récemment créé.

Le Conseil des ONG, l'organe qui supervise les activités de toutes les ONG, devrait aussi inculquer à ses membres le sentiment qu'il est nécessaire de respecter la discipline, la démocratie interne, la responsabilité et la transparence. Les ONG qui ne respectent pas ces valeurs importantes devraient être radiées et sanctionnées d'une façon appropriée.

Une possibilité pour faire en sorte que toutes ces recommandations visant à améliorer l'éthique dans le secteur public et, en conséquence, le fonctionnement d'ensemble du secteur, soient appliquées est de les placer sous la supervision du Secrétaire permanent, Secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique. Enfin, pour que ces mesures soient prises régulièrement, il faut qu'il y ait une volonté politique – en particulier au sommet de l'État.

RÉFÉRENCES

Ouvrages et dissertations

- Berman, Bruce (1990), *Control and Crisis in Colonial Kenya: The Dialectic of Domination*, Nairobi: East African Education Publishers.
- Berman, Bruce (1973), *Administration and Politics in Colonial Kenya*, (thèse de doctorat).
- Kibwana, Kibutha Wanjala, Smokin et Okech-Owiti (sous la direction de –) (1996), *The Anatomy of Corruption in Kenya: Legal, Political and Socio-Economic Perspectives*, Nairobi: Claripress Limited.
- Mbugua, Joseph Kahu (1981), *Prevention of Corruption Act: A Horse Without a Rider*, (dissertation de maîtrise), Nairobi: Université de Nairobi.
- Rasheed, Sadig et Dele Olowu (sous la direction de –) (1993), *Ethics and Accountability in African Public Services*, Nairobi: AAPAM.
- Thuita, Jennifer (1994), *The Origins and Evolution of the Kenya Civil Service: The Problems of its Impartiality Illustrated by the Example of the 1983 General Elections*, (dissertation de maîtrise), Nairobi: Université of Nairobi.

Documents officiels

- Gouvernement kényen (1992), *Code of Regulations*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1998), *The Constitution of Kenya*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1995/96), *Controller and Auditor-General Report*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1987), *The Exchequer and Audit Act*, Cap. 412, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1994), *The Fifth Report of the Public Investment Committee on the Accounts of State Corporations*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1988), *Judicature Act*, Cap. 8, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1966), *The Kenya Civil Service 1965: Its Efficiency, Morale and Organizations*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1980), *The Law Society of Kenya Act*, Cap. 16, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1991), *The Medical Practitioners and Dentists Act*, Cap. 253, Nairobi: Government Printer.

- Gouvernement kényen (1992), *National Assembly and Presidential Election*, Cap. 7, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1985), *The Penal Code*, Cap. 63, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1988), *The Police Act*, Cap. 84, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1998), *Prevention of Corruption Act*, Cap. 65, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1985), *The Public Service Commission Act*, Cap. 185, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1980), *The Report of the Civil Service Review Committee 1979-80*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1985), *Report of the Civil Service Salaries Review Committee*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1967), *Report of the Civil Service Salaries Review Committee*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1971), *Report of the Commission of Inquiry: Public Service Structure and Remuneration 1970-71*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1975), *Report on the Working of the Public Service Commission of Kenya for the Year 1974*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1976), *Report on the Working of the Public Service Commission of Kenya for the Year 1975*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1995), *Sixth Report of the Public Investments Committee on the Accounts of State Corporations*, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1987), *The State Corporations Act*, Cap. 446, Nairobi: Government Printer.
- Gouvernement kényen (1968), *The Teachers Service Commission Act*, Cap. 212, Nairobi: Government Printer.

CHAPITRE 6 : MADAGASCAR

Introduction

Depuis 20 ans, Madagascar est plongé dans une profonde crise économique et financière qui a provoqué :

- Une forte détérioration de la situation économique et sociale des fonctionnaires; la dégradation aiguë de la situation économique et sociale des agents de l'État;
- Des déséquilibres budgétaires qui ont eu pour conséquence que les fonctions essentielles de l'État devant garantir aux citoyens la sécurité, l'ordre public, la justice, etc. n'ont pu être convenablement assurées.

La situation ainsi créée a provoqué une prise de conscience de l'ampleur et de la gravité des dysfonctionnements du système administratif et judiciaire du pays. Il y a deux ans, plusieurs études ont été entreprises dans le cadre de la réforme du service public. Certaines de ces études concernaient plus particulièrement les normes de comportement, les comportements réels et le contrôle des comportements des agents publics. A l'analyse, il apparaît que ces dysfonctionnements ont des causes plus générales :

- Faiblesse des capacités institutionnelles;
- Perversité des règles du jeu;
- Absence de repères et de références des individus et de la société;
- Déliquescence progressive des mécanismes de contrôle et de régulation;
- Inadéquation des structures par rapport aux objectifs;
- Carence, dispersion et obsolescence des textes législatifs et réglementaires.

Cependant, tout récemment, des mesures concrètes ont été envisagées pour redresser la situation, dans le cadre de la réforme du service public: pour pouvoir réussir, la réforme doit embrasser tous les niveaux et tous les secteurs.

Contexte de la fonction publique au niveau national

Depuis l'indépendance, aucune dénonciation ou procès d'envergure relatif à de grands détournement ou abus perpétrés dans le service public à Madagascar n'a été relevé. Cependant, certains faits et indices sont suffisamment éloquents pour présumer de l'existence d'une « grande corruption. » Parmi ces indices, les plus significatifs peuvent être résumés par:

- L'énorme volume de prêts douteux accordés par toutes les banques commerciales nationalisées à des personnalités éminentes et l'absence de toute poursuite à ce propos;
- L'importance du montant total des crédits douteux de toutes les banques commerciales nationalisées consentis à des personnalités et l'absence de poursuites y relatives;
- La déconfiture de la quasi - totalité des entreprises d'État;
- La prospérité du secteur économique informel dans la distribution de marchandises introduites frauduleusement;
- Les recettes fiscales insuffisantes pour permettre à l'État d'assurer ses missions essentielles et de payer correctement ses agents, signe révélateur de l'ampleur des fraudes et évasions fiscales.

D'une part, cette « grande corruption » transparaît nettement au niveau de la compétition politique où des débats sur les politiques, les stratégies et les programmes sont relégués au second plan, laissant la priorité à une course à la mainmise sur les ressources des services publics. Cette situation est par ailleurs favorisée par :

- la prolifération d'entités politiques à des fins mercantiles ;
- l'inexistence d'une législation ou l'opacité totale au sujet des ressources des partis politiques et des dépenses électorales.

D'autres part, la petite corruption existe comme moyen de lutte pour la survie. Le salaire mensuel moyen dans l'administration publique est de l'ordre de l'équivalent de 100 dollars des États-Unis. Certes, l'érosion du pouvoir d'achat des fonctionnaires est à l'image de l'évolution régressive des performances de l'économie nationale. Néanmoins, le niveau des salaires dans la fonction publique est objectivement trop bas en comparaison avec le coût de la vie, l'évolution des prix des produits de première nécessité et les contraintes sociales auxquelles sont soumis les ménages de fonctionnaires. Dans cette situation, les fonctionnaires doivent soit profiter de leur position dans l'appareil d'État pour gagner de l'argent, soit exercer un second métier.

La non-réglementation de l'exercice d'un second métier fait que les activités privées exercées par le fonctionnaire peuvent se trouver dans le secteur économique soumis au contrôle de son service. Ce qui est une porte ouverte aux pratiques de la « grande corruption », d'autant plus que la notion de « délit d'initié » n'existe pas dans le droit malgache.

La « petite corruption » est liée à la nécessité pour les agents de l'État d'assurer leur survie et celle de leur famille. Cette situation est souvent tolérée par les supérieurs hiérarchiques et les usagers s'en accommodent : elle tend à se généraliser et à enraciner durablement dans la culture de l'administration les pratiques de corruption et de détournement d'affectation de ressources publiques.

Les faits de corruption sont flous dans l'esprit des usagers. Ainsi, les paiements effectués au titre de la corruption proprement dite se confondent avec d'autres paiements : marque de reconnaissance pour un service rendu, paiements réguliers des droits réglementaires, contribution aux moyens nécessaires pour effectuer la prestation demandée par l'utilisateur, rémunération d'intermédiaires.

Le manque d'information du public est intimement lié à la fois à la réalité de la corruption et à sa perception par le public. Les citoyens qui ne connaissent pas leurs droits sont ainsi plus vulnérables à l'exploitation par des fonctionnaires corrompus : ils ne savent pas quels paiements

sont illégitimes, et ne savent pas non plus comment se défendre contre des demandes de paiements injustifiés. Étant donné leur appréciation déjà négative du système administratif et du système judiciaire, les citoyens non informés ont tendance à expliquer les procédures et les décisions qu'ils ne comprennent pas comme étant des résultats de la corruption : des demandes de paiements normaux peuvent être considérées comme des demandes de pots-de-vin; des prévenus en liberté provisoire ou des condamnés en liberté conditionnelle sont supposés avoir payé le magistrat; les délais de traitement des dossiers fonciers, du fait des publications obligatoires et des périodes légales d'attente, peuvent être considérés comme étant des demandes tacites de pot-de-vin.

Il est difficile d'apporter la preuve d'un fait de corruption. Le pacte de corruption se déroule sans écrit et sans témoin. Et même en cas de soupçon et de présomption, corrupteurs et corrompus se protègent mutuellement par la « loi du silence ».

Certaines règles appliquées dans l'administration ouvrent la voie à des abus. C'est le cas notamment d'une note administrative du 28 décembre 1965 prescrivant aux inspecteurs et vérificateurs de tolérer les déficits de caisse quand l'intention de vol n'est pas établie.

Une solution juridique possible consisterait à demander à la personne soupçonnée de justifier l'origine licite de son enrichissement. Mais, notons cependant que l'introduction de la notion d'enrichissement illicite dans le droit positif malgache se heurte au principe de la « présomption d'innocence ».

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Les enquêtes menées auprès des responsables, des agents et des usagers sur tout le territoire national ont conclu au fait que la déontologie est inconnue des agents de l'État, des usagers et même des 4/5 des chefs de service. C'est peut-être parce que l'éthique de la fonction publique est encore un concept récent à Madagascar.

Dans l'histoire de l'administration malgache, le premier texte relatif à la déontologie date de

1955 : il s'agit du décret n°55-1591 du 28 novembre 1955 portant code de déontologie médicale. Les autres textes sont beaucoup plus récents ; ils datent des années 1996 et 1997.

La Constitution n'énonce que deux valeurs susceptibles de s'appliquer à l'administration : l'interdiction pour les membres des Institutions d'utiliser leurs fonctions à des fins d'enrichissement personnel, et la neutralité politique de l'administration. Il n'existe pas de dispositif applicable à tout l'appareil administratif : les dispositifs existants sont verticaux et n'intéressent que quelques corps en particulier.

Certains textes pouvant à première vue être considérés comme porteurs de normes déontologiques présentent en réalité un caractère ponctuel. C'est le cas notamment de la circulaire du 09 août 1996 et des notes subséquentes relatives à la dépolitisation de l'administration et au rejet de toute politique d'exclusion des cadres de la Fonction publique. Ces textes traduisaient des préoccupations ponctuellement liées à des circonstances précises : une fois que les circonstances ont changé, le contenu de ces textes a été perdu de vue. Il faut noter l'hésitation des pouvoirs publics quant à la place à attribuer à la déontologie dans la pyramide des normes juridiques. En effet, les textes porteurs de normes à caractère déontologique sont de rangs très différents : décret, note, circulaire, communication en Conseil des Ministres ou simple lettre.

Pour toutes ces raisons, les fonctionnaires manquent de repères pour leur propre conduite et pour évaluer les comportements de leurs subordonnés. Très récemment, le Ministère chargé de la Fonction publique a présenté en Conseil de Gouvernement un avant-projet de loi « portant code de déontologie, code de conduite et régime des agents de l'État ». Ce projet a réuni dans un même texte toutes les dispositions existantes de tous les textes antérieurs. Les difficultés rencontrées à l'occasion de l'examen de cet avant-projet de texte ont eu le mérite d'avoir attiré l'attention de plusieurs responsables de service public sur le problème de la place à attribuer à la déontologie dans la hiérarchie des normes juridiques.

Vu le nombre important de dispositions de cet avant-projet de loi qui entrent en contradiction avec d'autres textes en vigueur, avec des principes de droit public et surtout avec le principe d'ordonnement des normes juridiques, il serait sans doute préférable que les valeurs et normes applicables à l'ensemble de la Fonction publique en matière de déontologie soient adoptées sous une forme autre que celle d'une loi, par exemple d'une « déclaration solennelle » ou d'une « charte ». Les textes législatifs et réglementaires pourraient par la suite s'y référer pour édicter des normes de comportements.

Cette option présente l'avantage de la souplesse nécessaire à toute méthodologie d'action sur la société. En effet, la déontologie, en tant que fait de conscience, est très largement tributaire des facteurs sociaux et culturels, c'est-à-dire d'un ensemble de valeurs qui forgent la conscience collective, sous-tendent les normes, enracinent une culture, orientent l'action et polarisent les préoccupations des acteurs sociaux.

Il ne suffit donc pas de rédiger des textes législatifs et réglementaires. Il faut surtout s'assurer de l'adhésion de la société globale aux nouvelles normes, en s'efforçant :

- D'internaliser les valeurs et d'assurer l'absorption des nouvelles normes;
- De travailler à l'internalisation des valeurs et à la prégnance de normes nouvelles;
- De favoriser l'émergence d'une conscience de l'intérêt général, même si les intérêts familiaux, ethniques ou régionaux continuent encore à tenir un rôle déterminant dans le jeu social;
- De faire prendre conscience au public que l'enrichissement personnel illicite n'est pas le seul à être condamnable et que le favoritisme familial ou ethnique, ainsi que le clientélisme politique le sont aussi.

La formule « déclaration solennelle » ou « charte » présente aussi l'avantage de permettre de tenir compte du temps de réponse des structures mentales.

Pour que le système juridique ne soit pas un milieu trop propice à la corruption, les citoyens doivent être informés de leurs droits fondamen-

taux, du contenu essentiel des lois et des principaux mécanismes de fonctionnement du système légal.

La première obligation des services publics doit être celle d'informer les citoyens. Cela peut se faire au moyen de l'affichage dans les locaux administratifs des attributions du service, de la composition des dossiers demandés, de la nature et du montant des droits réglementaires à payer ; par l'ouverture de guichets d'information dans les locaux administratifs, des régies financières et des tribunaux ; par l'édition et la diffusion de brochures et de dépliants d'information. Étant donné les problèmes de corruption des agents publics, il ne serait pas très avisé de laisser aux seules administrations publiques directement concernées le soin d'informer les citoyens. En conséquence, les mesures à prendre en la matière sont les suivantes :

- Déposer des brochures et dépliants d'information au niveau des administrations des Communes et des Collectivités territoriales de base;
- Créer une agence indépendante dont l'unique charge sera d'informer les citoyens sur les attributions, les limitations et les procédures des organismes publics ;
- Intégrer dans les programmes scolaires des formations relatives aux droits fondamentaux, aux attributions des organismes publics, au contenu des lois et aux principales procédures légales ;
- Favoriser et appuyer l'action des associations oeuvrant pour l'éducation des citoyens.

Il convient d'intégrer dans la grille des programmes de la radio nationale des émissions visant à informer les citoyens sur leurs droits, sur leurs obligations, sur le contenu des lois et sur les principales procédures légales. Quoique la loi soit toujours technique et nuancée, et qu'il y ait toujours une limite au degré auquel elle peut être simplifiée, il faut simplifier le langage utilisé dans ces émissions radiophoniques.

Il convient de développer et de mettre à la disposition des citoyens des procédures à suivre en cas de demandes de paiements illégaux, en cas

d'arrestation ou de détention, en cas de litiges fonciers, etc.

De plus, des mesures législatives visant à lutter contre la corruption devraient être mises au point pour :

- Ériger en infraction pénale autonome le fait pour une personne d'être incapable de justifier devant les tribunaux de l'origine licite de son enrichissement (« renversement de la charge de la preuve »).
- Étendre la notion de conflit d'intérêts afin de l'appliquer également aux dépositaires de l'autorité publique autres que les fonctionnaires.
- Renforcer la notion et la sanction de « prises d'emploi prohibé » : Il s'agit de prévoir une sanction pénale contre les dépositaires de l'autorité publique qui auront reçu, après cessation de leurs fonctions, un emploi en récompense des faveurs qu'ils ont accordées dans le cadre de leur fonction publique. Cette disposition revêt une importance particulière dans le contexte actuel de privatisation des entreprises publiques.
- Sanctionner sévèrement le favoritisme dans l'attribution de marchés publics : pour respecter les principes de la liberté d'accès aux marchés publics et de l'égalité de traitement des candidats, il est nécessaire de sanctionner les personnes dépositaires de l'autorité publique qui procurent à un soumissionnaire un avantage injustifié.

Il convient de créer un organisme chargé spécialement de la lutte contre la corruption, qui aura pour mission de :

- Rechercher dans la législation, les règlements et les pratiques administratives, les facteurs favorisant la corruption;
- Proposer des mesures d'ordre législatif et réglementaire de prévention de la corruption;
- Informer et sensibiliser le public sur les dangers de la corruption et sur la nécessité de la combattre.

L'organisme ainsi créé devra rendre compte annuellement de ses activités dans un rapport

adressé au chef de l'État, au chef du Gouvernement, aux Présidents des assemblées parlementaires et au Ministre de la Justice.

Toutes ces mesures ont été proposées par le Ministre de la Justice et des avant-projets de textes y relatifs ont déjà été examinés en Conseil de Gouvernement l'année dernière. Mais jusqu'ici, aucune suite n'y a encore été donnée.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Pour la fonction publique au sens large, les seules normes existantes sont celles apportées par :

- La Constitution (intégrité et neutralité politique de la fonction publique);
- Une circulaire du Premier Ministre du 13 septembre 1990 relative aux relations publiques dans la fonction publique; et
- Le statut général des fonctionnaires.

Il faut noter cependant que les dispositions du statut général des fonctionnaires n'ont pas encore connu de décrets d'application. Les normes les mieux appliquées sont celles s'adressant particulièrement aux professions organisées en ordres de métier (experts comptables, médecins, avocats, pharmaciens, etc.).

Les règlements d'administration publique sont constitués par des dispositions éparses contenues dans un grand nombre de textes. Aussi ces dispositions sont-elles susceptibles de modifications par simples notes de service ou par des instructions internes. La compilation, l'étude et la codification des dispositions constituant règlements d'administration publique comptent parmi les tâches les plus importantes à effectuer dans le cadre de la réforme de la fonction publique.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

La gestion du comportement dans la fonction publique est plutôt laxiste. En plus de ce qui est déjà dit par ailleurs, deux exemples illustrent et expliquent ce laxisme : L'absence de sanction de l'incompétence et la tolérance croissante des comportements hors normes. Il convient aussi de citer la détérioration de la conduite des agents de

l'État qui résulte de leur situation socioéconomique. Les agents de l'État, en raison d'une baisse en termes réels sur une longue période des rémunérations dans la fonction publique, éprouvent un sentiment de frustration. Ils adaptent leur conduite en fonction de cette évaluation subjective et s'investissent beaucoup moins dans leur travail. Cette rationalisation subjective étant partagée par une partie de la hiérarchie, des chefs tolèrent de plus en plus des conduites non-conformes aux normes éthiques.

Par exemple, l'exercice d'autres métiers par les agents de l'État a entraîné des pratiques non-conformes aux normes, telles que le non-respect des horaires de travail et le détournement de ressources publiques. Ces comportements sont répréhensibles en vertu de textes réglementaires encore en vigueur, mais ils ne font pas toujours l'objet de sanctions dans la réalité parce que les supérieurs hiérarchiques immédiats s'efforcent de mettre l'accent sur ce qui est raisonnable plutôt que sur ce qui est légal.

La gestion de la conduite dans la fonction publique ne semble pas être l'une des préoccupations prioritaires des pouvoirs publics. Les usagers du service public n'exercent pas non plus de pressions: les citoyens semblent aussi s'être accommodés des vicissitudes du système existant.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Les mesures juridiques en matière de contrôle et de sanction des comportements répréhensibles sont d'application difficile pour les raisons ci-après :

- Elles comprennent des dispositions contradictoires;
- Des lois en vigueur n'ont pas de décrets et d'arrêtés d'application;
- Les textes réglementaires relatifs au régime disciplinaire sont disparates et parfois incohérents. De plus, ils sont anciens ou ne sont plus disponibles ou les deux.

Les déclarations de situation patrimoniale des candidats à une fonction politique électorale ne font pas l'objet de vérifications, et aucun contrôle n'est effectué en comparant la situation

patrimoniale selon la déclaration initiale et la situation patrimoniale en fin de mandat. Par ailleurs, les obligations de déclaration de patrimoine ne sont pas étendues aux postes aux échelons supérieurs et à ceux qui sont particulièrement exposés aux tentations de corruption.

En outre, à l'heure actuelle, aucune juridiction d'exception ne connaît expressément des affaires de corruption. La Chambre des Comptes de la Cour Suprême est chargée de juger les comptes de tous les comptables publics du pays mais elle n'est pas dotée des ressources nécessaires pour s'acquitter d'une tâche aussi vaste. Les tribunaux administratifs et financiers prévus depuis 1992 ne sont pas encore mis en place. La Cour de discipline financière et budgétaire n'a pas encore été réunie, alors que le texte l'ayant instituée a déjà dissous l'ancien Conseil de discipline financière. La Haute Cour de Justice prévue par la Constitution pour juger les crimes et délits pouvant être commis par de hauts responsables de l'État n'a jamais été mise en place.

Dans la fonction publique elle-même, beaucoup de fonctionnaires sont peu au courant du droit administratif. Cette méconnaissance du droit peut expliquer en partie l'apathie des supérieurs hiérarchiques devant les comportements répréhensibles de leurs subordonnés. La hiérarchie et l'Inspection des ministères ne peuvent pas toujours assurer leurs attributions de contrôle, faute de moyens. Le contrôle externe devant être assuré par l'Inspection générale de l'État demeure statutairement restreint et l'insuffisance des moyens en matériel et en personnel limite ses interventions.

Il a été relevé des cas de blocages des procédures disciplinaires en cours à tous les niveaux de la hiérarchie. Hormis ces blocages, il y a aussi la lenteur des procédures due à l'incompétence technique des agents des services et des difficultés matérielles, notamment d'acheminement du courrier. Ainsi, l'évolution de ces vingt dernières années montre un affaiblissement continu du contrôle dans l'administration malgache.

Les acteurs non gouvernementaux

Les usagers des services publics ne réagissent pas devant des comportements hors normes et semblent s'être accommodés de la corruption.

En plus des actions à mener dans les administrations publiques, d'autres actions tout aussi importantes sont donc à entreprendre au sein de la société tout entière dans la mesure où les acteurs non gouvernementaux ont un rôle à jouer pour susciter des réactions et faire pression contre la corruption.

Les ordres professionnels, très soucieux de la sauvegarde de la respectabilité de leur profession, exercent un contrôle de la conduite de leurs membres : les infractions contre les statuts et les règlements intérieurs sont sanctionnées par le Conseil de discipline de l'ordre. Les membres se montrent respectueux de la déontologie de leur profession, parce qu'ils craignent de se voir interdits d'exercer leur métier en cas de faute. Un programme de lutte contre la corruption ne devrait donc pas négliger l'appui que peuvent apporter les ordres professionnels.

Jusqu'à présent, les associations professionnelles n'ont été que des groupes de pression veillant aux intérêts économiques de leurs membres. Elles sont puissantes et il serait bénéfique d'utiliser cette puissance en faveur de la lutte contre la corruption, en faisant valoir que les faits de corruption nuisent à leurs intérêts.

Bien que la presse puisse apporter une grande contribution à la lutte contre la corruption, par prudence ou par crainte, les journalistes ne se sont pas risqués jusqu'ici à relater des scandales liés à la corruption. Il existe pourtant de nombreuses associations de journalistes, qui peuvent être notamment orientées vers la défense de leurs membres contre d'éventuelles représailles des réseaux de relations des personnes mises en cause.

Un regroupement d'associations avait récemment réclamé pour la société civile le droit de dénoncer et de porter plainte pour des faits de corruption ou de tentative de corruption. Mais cette proposition rencontre un obstacle juridique majeur, dans la mesure où l'on a soulevé qu'elle était en contradiction avec le principe de droit dit de « l'intérêt pour agir ». Cependant, même si les associations ne peuvent pas porter plainte contre des faits dont elles ne sont pas directement victimes, elles peuvent toujours œuvrer dans l'information et l'éducation civique des citoyens.

Recommandations

Les faits de corruption les plus courants et qui tendent à se généraliser dans la fonction publique malgache sont liés à des nécessités de survie des agents de l'État. La lutte contre cette forme de « petite corruption » passe donc par un relèvement du niveau actuel de rémunération qui est objectivement trop bas. Mais ce bas niveau de rémunération dans la fonction publique correspond au niveau de performance du système actuel. C'est pourquoi un relèvement du niveau de rémunération des agents de l'État ne sera bénéfique que s'il est lié à la performance et réalisé dans le cadre global de la réforme du service public.

En effet, le redressement de la situation ne peut se réaliser qu'avec une administration rénovée en fonction des missions fondamentales de l'État dans le contexte actuel :

- Une administration modernisée (notamment équipements, techniques administratives et méthodes de travail, organisation et structures, qualification des agents);
- Une administration professionnalisée (interdiction pour les agents de l'État d'exercer toute activité privée lucrative);

- Un changement significatif dans la culture de gestion, tant de la gestion des ressources humaines que dans la gestion publique en général.

C'est seulement dans le système ainsi rénové que les agents de l'État pourront assurer un service public de qualité, avec ce que cela suppose en termes :

- D'attitudes nouvelles répondant à des normes d'efficacité, de compétence et de qualité de service;
- De normes déontologiques d'intégrité et d'impartialité;
- De niveau de conscience professionnelle et de discipline.

Mais la réforme du service public ne pourra être réalisée sans une volonté politique clairement exprimée par les dirigeants et bénéficiant de l'adhésion de toutes les composantes de la nation. C'est précisément cette volonté politique qui est nécessaire pour lutter contre la « grande corruption ».

CHAPITRE 7 : NAMIBIE

Historique de la fonction publique nationale

La fonction publique en Namibie a été créée à l'indépendance, en 1990. Impartiale et professionnelle, elle aide le Gouvernement à formuler et évaluer des politiques et à exécuter promptement les politiques et directives officielles afin de servir l'intérêt public et de promouvoir le bien-être et les intérêts licites de la population.

La fonction publique est composée des personnes qui sont employées à titre permanent ou temporaire, à plein temps ou à temps partiel ou qui ont été recrutées par un contrat spécial ou par tout contrat visé à la section 34(1)(a) de la loi sur la fonction publique de 1995.

Le secteur public se compose de l'administration centrale et des collectivités locales, ainsi que des organismes associés, y compris les établissements paraétatiques. Le secteur public joue un rôle majeur dans l'économie namibienne du fait des services qu'elle fournit – dont l'éducation, la santé, les infrastructures, la défense et l'administration générale.

Le Gouvernement comprend deux bureaux investis d'une autorité supérieure (le Bureau du Président et le Cabinet du Premier Ministre) et vingt ministères. L'échelon le plus élevé des collectivités locales est représenté par les conseils régionaux, instaurés par la loi sur les administrations régionales et les collectivités locales (*Regional and Local Government Act*), devenus opérationnels après les élections locales et régionales de 1992.

Le Premier Ministre, aux termes de la Constitution namibienne, est directement responsable de la gestion de la fonction publique. Cela découle de sa qualité de coordonnateur de l'action du Cabinet et du fait qu'il est responsable des affaires gouvernementales au Parlement. Cela comprend l'élaboration et l'application des politiques qui ont trait à la mobilisation, au développement, à l'utilisation et à la motivation de la fonction publique.

Les ressources consacrées au secteur public sont considérables, exprimées tant en pourcentage du PIB affecté aux dépenses publiques qu'en pourcentage des fonctionnaires dans la population totale. Le ratio, d'un fonctionnaire pour 24 Namibiens, fait que l'administration namibienne est proportionnellement une des plus nombreuses des pays en développement. En conséquence, l'amélioration de la fonction publique doit passer par l'amélioration de son efficacité et de son efficience plutôt que par l'affectation à celle-ci d'une part encore plus importante des ressources nationales.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

En août 1996, le Cabinet namibien a lancé un processus consultatif national faisant participer toutes les institutions clés de la société en vue de connaître les opinions et d'élaborer des propositions pour un cadre législatif, administratif et éducatif d'ensemble visant à promouvoir les comportements conformes à l'éthique et à décourager et empêcher la corruption à tous les niveaux de la vie nationale.

La Namibie, au titre de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'éthique, a examiné les efforts internationaux dans le cadre desquels des initiatives sont prises par de nombreux pays, notamment les pays en développement, en faveur de la bonne gouvernance, d'un renforcement de la responsabilité et de la transparence et de la coopération dans la lutte contre la corruption.

Le processus namibien a tiré parti des expériences et des meilleures pratiques des autres pays, en particulier en Afrique, qui s'efforcent aussi de promouvoir une conduite éthique et de lutter contre la corruption.

Le Premier Ministre a créé le Comité ad hoc du Cabinet sur la promotion de l'éthique et la lutte contre la corruption le 5 mars 1997.

Au même moment, un comité technique comprenant les représentants du Gouvernement, du secteur privé et d'organisations non gouverne-

mentales a été créé pour aider le Comité ad hoc du Cabinet.

Le Comité technique a été chargé d'effectuer les recherches et les analyses portant sur les questions couvertes par le mandat et d'orienter le processus de consultation et d'éducation du public.

Aux stages initiaux de l'existence du Comité technique, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de ne pas restreindre la définition de la corruption à « l'abus de la situation officielle en vue d'obtenir un avantage personnel ». Cette définition ne met pas suffisamment l'accent sur le rôle du secteur privé dans la corruption des fonctionnaires et perd de vue que la corruption peut exister dans le secteur privé et dans des entités publiques en dehors du Gouvernement, telles que les syndicats et les organisations communautaires. Dans cet esprit, les pratiques de corruption devraient être considérées comme des pratiques qui donnent lieu à l'abus par une personne de fonctions qui lui ont été confiées, dans son intérêt personnel ou dans l'intérêt d'un groupe dont elle se réclame.

Les activités et réalisations principales du Comité technique sont les suivantes :

- L'élaboration de profils institutionnels pour chaque ministère, institution du secteur privé ou non-gouvernementale représentée au Comité technique, contenant des renseignements sur les structures administratives, les normes éthiques et les problèmes de corruption rencontrés dans chaque institution;
- Un séminaire tenu les 6 et 7 juin 1997 lors duquel plusieurs experts internationaux ont présenté et discuté les éléments d'une stratégie nationale d'intégrité et une partie des meilleures pratiques internationales, et des experts namibiens ont exprimé leurs vues préliminaires sur ce que devrait être la stratégie namibienne;
- L'organisation des membres du Comité technique et de participants supplémentaires en six groupes de travail chargés d'étudier les différents domaines couverts par le mandat du Comité et de faire des rapports détaillés contenant des recommandations pour la stratégie nationale. Les groupes de travail

ont traité des questions relatives à la criminalité, aux marchés publics, à la délivrance de licences et permis, à la liberté d'information, aux séances publiques et à la dénonciation des irrégularités, aux codes de conduite et aux organismes/services pour l'application de la stratégie nationale. Près de 100 personnes représentant des dizaines d'institutions ont été nommées membres des groupes de travail;

- Des missions d'études au Botswana, en Tanzanie et en Ouganda en vue d'obtenir des renseignements de première main sur leurs expériences dans la lutte contre la corruption et de visiter leurs organismes spécialisés dans cette lutte;
- Un deuxième séminaire tenu du 25 au 28 mars 1998, durant lequel les membres du Comité technique, les membres du Comité ad hoc et les autres membres des groupes de travail, aidés par les contributions critiques d'experts internationaux originaires du Ghana, de la Tanzanie, de l'Ouganda, du Botswana, de l'Afrique du Sud et des États-Unis, ont examiné les recommandations;
- La mise en place du Comité préparatoire pour la conférence nationale sur l'intégrité et la promotion de l'éthique et la lutte contre la corruption, qui s'est tenue du 7 au 9 octobre 1998 à Windhoek;
- Lancement, avec la radio NBC, en coopération avec le Project Team, d'une campagne médiatique nationale contre la corruption, qui s'est déroulée de juillet à septembre 1998;
- Dix ateliers régionaux qui se sont tenus dans l'ensemble du pays durant le mois d'août pour les préparatifs de la Conférence nationale.

La Conférence consultative nationale en octobre 1998 a formulé les recommandations suivantes :

- La définition internationale de la corruption devrait être élargie en vue d'inclure le secteur privé et il faudrait faire mieux connaître la corruption au moyen de l'éducation du public;

- Il conviendrait de mettre sur pied une section namibienne de Transparency International;
- Il conviendrait de promulguer une nouvelle législation d'ensemble sur la lutte contre la corruption, qui ait une large portée afin d'être applicable aussi, notamment, à l'Exécutif, aux entreprises paraétatiques, aux conseils d'administration, aux fondations et aux organisations d'aide sociale, et de prévoir aussi une compétence extraterritoriale;
- Un code de conduite unique et obligatoire devrait être introduit. Le code devrait compléter des codes professionnels applicables dans des domaines de conduite particuliers, dont un Code pour les cadres de direction, tel que celui qui existe en Ouganda. Un registre des patrimoines devrait être établi pour les déclarations publiques et privées;
- La politique de passation de marchés devrait être améliorée en vue d'améliorer la concurrence et la transparence.
- Le contrôle public des procédures d'appel d'offres devrait s'étendre aussi à l'étape faisant suite à l'attribution des marchés.
- Les pouvoirs publics ainsi que les autres institutions publiques dont le fonctionnement est financé par les contribuables devraient communiquer le maximum d'informations aux citoyens. Une loi sur la liberté de l'accès à l'information devrait être adoptée et cette liberté devrait être protégée dans la Constitution;
- Un mécanisme efficace devrait être mis en place pour assurer la protection de l'identité des personnes qui dénoncent les pratiques de corruption;
- La législation existante qui régit l'octroi de licences, de permis et de concessions devrait être renforcée et une nouvelle loi adoptée en vue d'assurer une plus grande transparence dans le cadre de ce processus;
- Un organisme chargé de la lutte contre la corruption devrait être créé.

En tant qu'étape finale du processus de consultation, les recommandations de la Conférence ont

été présentées au Cabinet pour examen en mars 1999. Le Cabinet a approuvé les recommandations et a choisi le Bureau du Procureur général, institution gouvernementale qui existe déjà et dont le principal mandat en vertu de la Constitution est de poursuivre au nom de la République de Namibie dans le cadre de poursuites pénales. Le Bureau serait renforcé par la création en son sein d'un service spécial qui serait chargé expressément de prévenir les actes de corruption, d'enquêter et d'engager des poursuites concernant toutes les affaires de corruption. Cette décision du Cabinet reflète clairement l'engagement et la volonté politique nécessaires pour appuyer l'initiative anticorruption du Gouvernement.

Le 28 mars 2000, le Cabinet est revenu sur sa décision et a décidé qu'un service anticorruption indépendant serait créé. Le chef de ce service doit être nommé par le Président à l'issue de consultations avec le Parlement. Le Ministère de la justice doit apporter un soutien logistique à ce service.

D'aucuns ont émis l'opinion selon laquelle certains problèmes spécifiques dus à l'ancien régime d'apartheid contribuent aussi à la corruption et aux pratiques contraires à l'éthique en Namibie. D'une part, les anciennes allégeances et façons de réaliser des affaires pratiquées par certaines entreprises appartenant à des Blancs perpétuent des pratiques discriminatoires et anticoncurrentielles et la collusion, exacerbées par le fait que les Blancs ont la mainmise sur une grande partie des milieux d'affaires. De plus, certains effets des pratiques de corruption introduites par la division de la nation en administrations fondées sur l'appartenance ethnique se font encore sentir.

D'autre part, certains Namibiens noirs considèrent que parce qu'ils ont été privés de possibilités d'amasser un patrimoine par le passé, ils ont besoin à présent de trouver les moyens de s'enrichir rapidement. En conséquence, certains dirigeants – hauts fonctionnaires ou autres qui occupent des postes leur permettant d'influencer les décisions ou d'avoir accès à des informations privilégiées – sont parfois accusés de se comporter comme s'ils devaient jouir de droits économiques lucratifs sans nécessairement devoir

respecter les procédures ou remplir les conditions fondamentales nécessaires pour acquérir ou conserver ces droits.

Ce type d'attitude risque de porter atteinte au principe selon lequel le fonctionnaire est au service de la nation, qui a guidé les fondateurs, en le remplaçant par des valeurs qui tolèrent l'abus de fonctions officielles par des fonctionnaires en vue de conduire des affaires privées. Toutefois, ces perceptions ont été pleinement débattues et traitées dans le cadre du processus d'élaboration du projet de code de conduite.

Directives à l'intention des fonctionnaires

La loi No 13 de 1955 sur la fonction publique et les règlements qui en précisent l'application interdisent aux fonctionnaires de se livrer à des activités rémunératrices en dehors de leurs fonctions de service public sans autorisation préalable. Elle énumère les différentes fautes ci-après, qui sont passibles de mesures disciplinaires :

- Le fait pour un fonctionnaire d'effectuer un travail privé directement ou indirectement lié à ses fonctions officielles ou à celles de son bureau ou le fait de ne pas divulguer qu'un membre de sa famille travaille de cette façon;
- Abus de position officielle pour promouvoir ou léser les intérêts d'un parti politique;
- Abus de position officielle ou utilisation des biens de l'État pour promouvoir les intérêts d'une affaire ou d'un organisme privé, hormis dans le cadre de l'exercice de ses fonctions officielles;
- Le fait d'accepter une commission, des honoraires ou une rétribution, ayant une valeur pécuniaire ou autre, auxquels il n'a pas droit en vertu de sa fonction, ou le fait de ne pas signaler qu'on les lui a offerts;
- Le détournement ou l'abus de biens de l'État;
- Infraction à un code de conduite officiel.

En outre, les fonctionnaires sont tenus de faire une déclaration écrite à leur Secrétaire général ou, dans le cas d'un Secrétaire général, au

Secrétaire du Cabinet, indiquant certains intérêts privés.

Il y a des lacunes importantes, notamment le fait que les normes de la fonction publique ne soient pas bien diffusées parmi les fonctionnaires, que l'obligation de déclaration ne soit souvent pas respectée et qu'il n'y ait pas de directives précisant les types d'intérêts extérieurs qui sont permis ou non. Ces directives ne sont pas clairement énoncées en Namibie.

La Constitution namibienne fixe un cadre général concernant les normes de conduite du Président, des ministres et des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national et des membres des conseils régionaux en précisant les qualifications requises pour exercer des fonctions et en énonçant, pour les membres du Cabinet, les règles générales suivantes :

- Les ministres du Cabinet ne peuvent pas exercer tout autre emploi rémunéré, se livrer à des activités incompatibles avec le poste de ministre qu'ils occupent ou s'exposer à toute situation dans laquelle il risquerait d'y avoir un conflit entre leurs intérêts en tant que ministres et leurs intérêts personnels (Article 42(1)).
- Aucun membre du Cabinet ne peut tirer parti du poste qu'il occupe ou utiliser l'information qui lui a été confiée à titre confidentiel en tant que membre du Cabinet, directement ou indirectement en vue de s'enrichir (Article 42(2)).

Comme tout autre ensemble d'outils de gestion, l'infrastructure éthique ne peut être efficace que si elle est mise en œuvre, comprise et appliquée de façon systématique.

La fonction publique n'est pas encore dotée d'un code de conduite approuvé. Toutefois, un projet a été élaboré. Avant qu'il puisse être appliqué, il doit être présenté à la Commission de la fonction publique puis approuvé par le Premier Ministre. Le règlement du personnel de la fonction publique ayant trait au Code de conduite a été publié avec comme date d'effet le 1^{er} avril 2000, et il a été demandé aux bureaux, ministères et organismes de veiller à ce que tous les fonctionnaires soient au courant du contenu du règlement du personnel.

Le Code de conduite contient des directives destinées aux fonctionnaires concernant le comportement qu'ils devraient avoir, tant dans leur conduite individuelle que dans leurs relations avec autrui. Le respect du Code contribuera à renforcer le professionnalisme et à maintenir la confiance dans la fonction publique.

Si les dispositions du Code de conduite ne sont pas respectées, il peut y avoir faute et les fonctionnaires sont passibles de mesures disciplinaires en vertu de la loi sur la fonction publique (Section 25 de la loi No 13 de 1995).

Le Code de conduite est basé sur trois principes fondamentaux :

- Les fonctionnaires doivent s'acquitter de leurs fonctions avec professionnalisme, intégrité et efficacité sous l'autorité du Gouvernement en place;
- Les fonctionnaires doivent faire preuve d'honnêteté et d'équité dans leurs rapports officiels avec leurs collègues et avec les membres du public;
- Les conflits d'intérêts réels ou apparents doivent être évités.

Le Code énonce, entre autres choses, les responsabilités des fonctionnaires, qui doivent :

- S'acquitter de leurs fonctions officielles avec compétence, soin et diligence, en usant de leur autorité avec équité et de façon impartiale;
- Bien connaître et respecter les instructions réglementaires et autres qui ont trait à leur conduite et leurs fonctions, par exemple, le Statut de la fonction publique, les instructions du Trésor et les circulaires (Règle 10(a));
- Promouvoir une bonne administration, qui soit efficace, efficiente, transparente et responsable;
- Signaler aux autorités compétentes tout cas de fraude, corruption, népotisme, mauvaise-administration ou tout autre acte dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui constitue une infraction ou qui porte atteinte à l'intérêt public (Règle 19).

La Règle 11 traite des conflits d'intérêts. Si les fonctionnaires se rendent compte qu'ils ont un intérêt personnel, financier ou autre susceptible d'avoir une influence sur la façon dont ils s'acquittent de leurs fonctions officielles, ils doivent en discuter avec leur supérieur hiérarchique et prendre toute mesure nécessaire pour éviter un conflit d'intérêts. Ils ne doivent opérer aucune transaction qui soit en conflit avec l'accomplissement de leurs fonctions officielles ou qui leur porterait atteinte.

La Règle 17 traite de la gestion de l'information officielle. Les fonctionnaires sont tenus de ne pas utiliser ni divulguer des informations à des fins autres qu'officielles sans l'assentiment du Secrétaire permanent.

L'usage de la position officielle est régi par la Section 25(1)(l) de la loi No 13 de 1995 et la Règle 11(b)(ii). Les fonctionnaires ne doivent pas user de leur situation officielle pour rechercher ou obtenir un avantage financier ou autre pour eux-mêmes, leur famille, leurs amis ou toute autre personne ou organisation. Les fonctionnaires se déchargeront de l'obligation de prendre toute mesure officielle ou déclareront expressément quel est le processus de prise de décision touchant toute mesure susceptible d'entraîner un avantage personnel indu.

L'acceptation de dons ou d'avantages est régie par la Section 25(1)(l) et la Règle 16. Les fonctionnaires ne peuvent pas user de leur fonction officielle pour obtenir des dons ou des avantages de source privée pour eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions officielles ni accepter tous dons ou avantages qui leur sont offerts, à moins d'une autorisation du Premier Ministre, car ceux-ci peuvent être considérés comme des pots-de-vin.

L'emploi en dehors de la fonction publique est régi par la Section 25(1)(e) de la loi No 13 de 1995 et PSSR D.XVIII/I et III. Les fonctionnaires ne peuvent exercer, sans l'assentiment du Secrétaire permanent/agent comptable, sur le conseil de la Commission de la fonction publique, aucune activité rémunérée ou non en dehors de leurs fonctions officielles ni utiliser leur matériel de bureau ou ses autres ressources pour une telle activité.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

La loi sur la fonction publique de 1995 contient des dispositions relatives à la création et à la gestion de la fonction publique. La Partie II décrit l'administration des ressources humaines et énonce, notamment, des règles et des directives applicables au recrutement et à la promotion. La Partie III décrit les procédures disciplinaires pour faute. La notion de faute est définie de façon à inclure le fait d'enfreindre ou de ne pas respecter la loi sur la fonction publique, le refus d'obtempérer à des ordres réguliers, l'imprudence, un conflit d'intérêts dû à une activité commerciale extérieure ayant un lien avec l'accomplissement des fonctions officielles du fonctionnaire entreprise par le fonctionnaire ou un membre de sa famille sans assentiment préalable, l'abus de fonctions, l'usage excessif d'alcool ou de médicaments sans ordonnance, la divulgation illicite d'informations obtenues du fait de sa position officielle, l'acceptation de pots-de-vin ou le fait de ne pas signaler des tentatives de corruption, l'abus de biens de l'État, la forfaiture, les absences injustifiées, le trafic d'influence et le non-respect de toutes dispositions d'un code de conduite réglementaire.

Si la faute est établie devant un comité disciplinaire, le fonctionnaire peut recevoir un avertissement ou être réprimandé, condamné à une peine d'amende ne dépassant pas 2000 dollars namibiens, transféré à un autre poste, rétrogradé ou avoir son traitement réduit ou être révoqué.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Le Bureau du Vérificateur général, qui a été créé en vertu de l'Article 127 de la Constitution, est chargé de vérifier les comptes de tous les ministères et organismes du Gouvernement, des autorités locales et régionales, des établissements semi-publics et des organes statutaires. Le Vérificateur général et son personnel sont habilités à demander des explications aux employés des institutions qui font l'objet d'une vérification des comptes, en vue de les aider à s'acquitter de leurs fonctions. Le Vérificateur général signale les déficiences des systèmes de comptabilité et de contrôle financiers qui ont été identifiées

durant la vérification des comptes et recommande des améliorations à apporter en vue de réduire les risques d'erreur, l'usage abusif des deniers publics et la fraude.

Conformément aux normes de vérification des comptes en vigueur dans le secteur privé, le Vérificateur général n'est pas chargé de détecter la fraude ou la corruption, mais il joue néanmoins un rôle important dans la prévention au moyen de ses rapports et recommandations et aussi au moyen des quelques contrôles de résultats qu'il a pu effectuer. L'actuel Vérificateur général considère que c'est aux sections de vérification interne des comptes des institutions qui font l'objet d'une vérification qu'il devrait incomber au premier chef de détecter la fraude et les pratiques de corruption, mais il est établi que nombre des institutions susmentionnées ne disposent pas des ressources humaines nécessaires pour assumer cette responsabilité.

Toutes les infractions ayant trait à la fraude et à la corruption font actuellement l'objet d'une enquête du Groupe d'enquête sur la criminalité commerciale de la police namibienne (NAMPOL), qui se divise en trois sous-groupes, chargés de la fraude commerciale, de la fraude organisée et des enquêtes sur la fraude ordinaire. Le groupe comprend 15 membres. Il est basé à Windhoek et dépêche les experts dans les régions périphériques où les détectives enquêtent habituellement sur les délits commerciaux. Outre les investigations sur les infractions de fraude et de corruption, ses responsabilités comprennent les infractions à de nombreux codes différents. Il travaille en relation étroite avec les banques et les institutions financières. Le NAMPOL ne compte pas à l'heure actuelle de membres ayant suivi une formation à la comptabilité ou ayant d'autres qualifications relatives aux investigations touchant à la criminalité en col blanc. Toutefois, il s'est engagé à mettre en place un programme de formation du personnel dans le cadre duquel les élèves officiers de police se verront offrir la possibilité, à compter de 2001, de suivre une formation supérieure, notamment dans les domaines de la comptabilité et du commerce, en sus de la formation traditionnelle que suivent les policiers.

En vertu de l'Article 88 de la Constitution, le Procureur général est la seule autorité habilitée à exercer des poursuites au nom de la République de Namibie. Il est secondé par un personnel composé de 18 State advocates (procureurs de l'État) auprès de la Haute Cour et de la Cour Suprême et d'environ 61 procureurs affectés aux Magistrates' Courts dans l'ensemble du pays. Toutefois, les procureurs n'ont pas reçu de formation spécialisée et le Parquet pâtit des départs continuels des procureurs expérimentés, due à l'insuffisance de la rémunération.

La Commission de la fonction publique est un organe indépendant composée de sept membres qui sont proposés par le Président et nommés par l'Assemblée nationale conformément à la Constitution. La Commission reçoit l'appui d'un secrétariat comprenant 26 postes. Elle a pour fonctions de conseiller le Président et le Gouvernement sur la nomination de certaines catégories de fonctionnaires et les personnalités occupant une fonction prévue par la Constitution et d'exercer un contrôle adéquat des procédures disciplinaires en vue d'assurer une administration équitable des politiques de personnel. La loi sur la Commission de la fonction publique (Loi No 2 de 1990) habilite la Commission à effectuer des enquêtes, à citer des témoins à comparaître et à demander la présentation de documents.

En vertu de l'Article 87 de la Constitution, le Procureur général a les fonctions et devoirs, entre autres, d'exercer la responsabilité finale pour le Bureau du Procureur général, d'assumer les fonctions de conseiller juridique principal du Gouvernement et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et le respect de la Constitution. Les services de l'Attorney-General comprennent le groupe des conseils juridiques (8 postes), le Government Attorney (11 postes) et le Procureur général (9 postes). Le Bureau de l'Attorney-General, par les conseils qu'il fournit quotidiennement au Président, au Premier Ministre, au Cabinet et aux ministres ou organismes, joue un rôle préventif important en veillant à ce que le Gouvernement conduise ses affaires de façon légale, juste et non arbitraire. Les juristes du Bureau sont chargés de conduire les investigations sur toute pratique répréhensible des ministères, de

présider les commissions d'enquête ou d'assumer les fonctions d'enquêteur dans les procédures disciplinaires publiques complexes.

Le Bureau de l'Ombudsman, qui a été créé en vertu des dispositions de l'Article 91 de la Constitution, est le seul organisme expressément chargé en vertu de la Constitution d'enquêter sur les affaires de corruption et de détournement de fonds publics. L'Article 91(f) énonce que l'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les allégations ou les cas présumés de corruption ou de détournement de fonds publics par des fonctionnaires et de prendre les mesures nécessaires, notamment de faire rapport au Procureur général et au Vérificateur général des comptes.

Ce n'est qu'une des nombreuses fonctions assignées à l'Ombudsman par la Constitution et la loi relative à l'Ombudsman (Loi No 7 de 1990). L'Ombudsman n'a pas de pouvoir répressif et remplit normalement ses fonctions en faisant des recommandations confidentielles aux ministères ou organismes gouvernementaux et en cherchant à faire respecter la loi par la persuasion et la négociation. L'Ombudsman est tenu de faire rapport au Parlement sur ses activités. Le Bureau de l'Ombudsman n'est pas habilité à entreprendre des enquêtes de sa propre initiative si une plainte n'a pas été déposée, et sa compétence pour enquêter sur la corruption ne s'étend qu'au secteur public. Le Bureau de l'Ombudsman, comme d'autres organismes d'État mentionnés ici, ne dispose pas de ressources humaines et matérielles suffisantes pour s'acquitter convenablement de ses vastes fonctions.

Les acteurs non gouvernementaux

Faire en sorte que les pouvoirs publics se soucient plus de satisfaire leurs clients a été une préoccupation centrale de la réforme de la gestion publique en Namibie. Cela signifie que tout en ayant à se contenter de moins de ressources, les fonctionnaires doivent aussi faire face aux pressions exercées par les exigences croissantes du public touchant à des services renforcés de meilleure qualité. Ces pressions sont exacerbées par les tentatives faites par les pouvoirs publics eux-mêmes de fixer des normes et des niveaux de service à atteindre, par exemple dans la

Charte de la fonction publique (*Public Service Charter*).

Le fonctionnaire anonyme sans visage n'est plus qu'un souvenir. Une transparence accrue dans les transactions gouvernementales, notamment grâce à l'accès du public à l'information officielle, ainsi que des médias de plus en plus zélés et des groupes d'intérêt bien organisés font que les fonctionnaires sont de plus en plus l'objet d'une surveillance directe.

Les médias privés jouent un rôle en révélant les comportements contraires à l'éthique, comme l'a montré notamment le scandale du « National Housing Enterprise single quarters » dans lequel de hauts fonctionnaires de l'organisation et du Ministère des administrations régionales et locales et du logement ont été reconnus coupables et condamnés. Dans une autre affaire c'est le Ministre des pêches qui avait reçu des pêcheries des cadeaux de mariage.

Lorsque les actes des fonctionnaires sont plus visibles, il en est de même de leurs erreurs et de leurs délits. D'aucuns feraient valoir que l'augmentation apparente des irrégularités est plus due à l'amélioration de la transparence et de la surveillance qu'à un accroissement effectif du nombre des cas d'irrégularités. Ce qui était auparavant caché dans le secret bureaucratique est à présent soumis au contrôle du public et des médias.

Le caractère actuel du mouvement namibien des Chambres reflète dans une large mesure les intérêts étroits et particularistes, découlant du legs d'avant l'indépendance, lorsque les Chambres étaient essentiellement des clubs exclusifs pour hommes d'affaires. En vue de faire face à cette réalité, il a fallu adopter une mission démocratique, des valeurs communes et des objectifs stratégiques visant à promouvoir la prospérité de tous les Namubiens.

En septembre 1998, le mouvement devint la Chambre de commerce et d'industrie de Namibie. Cette transformation permet au mouvement des Chambres en Namibie de consolider sa position en tant qu'organisation crédible du monde des affaires, servant les intérêts de ses vastes mandants, en assumant des fonctions de plaidoyer, de représentation et de fourniture des

services requis. Sous sa nouvelle forme, le mouvement jouera un rôle encore plus important dans le paradigme tripartite de partenariat efficient propice à la réalisation des objectifs économiques nationaux.

Recommandations

Les fonctionnaires opèrent dans un nouvel environnement en évolution constante. Ils sont soumis à un contrôle public renforcé et doivent faire face aux exigences plus nombreuses des citoyens. Ils doivent assumer des responsabilités accrues et adopter de nouvelles façons de mener les activités du Gouvernement de façon efficace et efficiente. Les réformes de la gestion publique ont eu pour effet d'améliorer grandement l'efficacité et l'efficacités, mais certains ajustements ont peut-être eu des effets imprévus sur l'éthique et les normes de conduite. Non que les changements aient causé une augmentation des irrégularités ou des comportements contraires à l'éthique, mais ils ont mis les fonctionnaires dans des situations de conflits d'intérêts ou d'objectifs pour lesquelles il n'existe guère de directives touchant les procédures à suivre. Le changement des normes sociales et l'environnement de plus en plus international dans lequel ils travaillent ont aussi une influence sur leur comportement. D'où les recommandations suivantes :

Il conviendrait d'adopter un code national général qui porterait sur les codes de conduite particuliers des organes de l'État, des établissements semi-publics ainsi que de certaines sections du secteur privé, des organes professionnels, des syndicats, des ONG et d'autres organisations communautaires. Lorsque ces codes existent déjà, il conviendrait de vérifier s'ils sont adéquats avant de les incorporer dans le code national.

Le code national et les différents autres codes devraient être applicables, dans la mesure du possible. Le code national devrait avoir force de loi. Sinon, il resterait lettre morte.

Toutes les informations publiques sont des biens publics sauf si la loi énonce le contraire, et le public a le droit de savoir ce qui se passe dans l'administration. Cette information devrait être mise à la disposition du public sauf dans des

circonstances particulières précisées, par exemple lorsque la sûreté de l'État est en jeu.

On pourrait faire valoir que la liberté de parole qui est consacrée par la Constitution est le principe en vertu duquel il faut assurer la protection des individus qui dénoncent des pratiques répréhensibles. Il convient d'éduquer la communauté et d'expliquer aux citoyens pourquoi on attend d'eux qu'ils remplissent ce rôle d'informateur et comment ils doivent servir le pays en agissant de la sorte. Leur récompense serait une société exempte de corruption. Les principes fondamentaux recommandés sont énoncés ci-après.

- Le droit clairement énoncé de divulguer des informations relatives à la mauvaise administration, à la corruption et aux comportements contraires à l'éthique et le droit des informateurs à la protection.
- Les entreprises doivent aussi avoir le droit de se plaindre au sujet de questions touchant aux contrats ou d'ordre commercial, telles que l'attribution des marchés et des licences et être protégées contre des représailles.
- Les droits de l'individu doivent être protégés contre les allégations malveillantes et infondées.
- Les plaintes ou les divulgations doivent être traitées en respectant leur caractère confidentiel.
- Les mécanismes d'examen des plaintes doivent avoir l'autorité d'enquêter de façon indépendante sur les plaintes en vue d'assurer l'objectivité nécessaire.
- Les plaintes doivent être traitées sans délai.
- Le mécanisme d'examen des plaintes devrait être porté à l'attention du public et accessible à toute personne souhaitant déposer une plainte.
- Les codes de conduite professionnels devraient comprendre l'obligation pour les professionnels tels que les comptables, les juristes et les médecins de révéler les actes de corruption et les autres pratiques répréhensibles.

Toutes les personnes couvertes par le code des cadres devraient être tenues de faire une déclaration précisant leurs intérêts, leurs actifs et leurs dettes. Ces déclarations devraient être soumises à un contrôle public. Toute disposition relative aux « conflits d'intérêts » devrait faire l'objet d'une loi et s'accompagner de sanctions pénales.

L'ensemble du processus d'attribution des marchés doit être ouvert et transparent. Toutes les décisions devraient être prises dans l'intérêt public et faire l'objet d'une surveillance publique. Il faudrait s'interroger sur les écarts par rapport aux procédures standard et les responsables devraient être tenus le cas échéant de justifier leurs décisions. Cela permet de prévenir ou d'éliminer les passages laissés ouverts à la corruption et les autres conjonctures propices à celle-ci.

En établissant les procédures d'appel d'offres et les mesures connexes, il est nécessaire d'inclure des mesures correctives, mais cela ne doit pas être au détriment de la rentabilité.

Les lois et procédures relatives aux appels d'offres doivent être revues afin d'éliminer les possibilités d'abus. En outre, les procédures d'appel d'offres applicables par les autorités centrales, régionales et municipales doivent être harmonisées.

Les membres du bureau d'un parti politique national ne devraient pas avoir le droit de participer à la prise de décisions concernant les achats de biens et de services et l'octroi de dérogations.

Les lois et/ou règlements devraient préciser les circonstances dans lesquelles des dérogations peuvent être accordées, et il faudrait rendre publiques les raisons pour lesquelles un appel d'offres n'est pas lancé.

Les membres du bureau d'un parti politique ne devraient pas participer à l'octroi de licences. Toute personne prenant part à l'octroi de licences devrait se récuser lorsque le demandeur est un membre de sa famille.

Il faudrait mettre en place un mécanisme gouvernemental pour informer le public des procédures suivies pour l'octroi des concessions,

quotas, licences, permis de travail, permis d'extraction et bourses d'étude.

Il faudrait élaborer un code de conduite et d'éthique pour le secteur privé, comprenant des règlements et des directives relatifs à la passation de marchés. Certains domaines de la passation de marchés dans le secteur privé, tels que la sous-traitance des marchés publics, nécessitent des textes réglementaires.

Afin de gagner la confiance du public et d'encourager les informateurs, tout bureau ou organisme chargé de recevoir les plaintes d'informateurs doit être doté d'effectifs suffisants pour enquêter sans délai à la suite de plaintes et agir promptement en cas de victimisation. Les codes de conduite dans tous les secteurs devraient être examinés et révisés en vue d'inclure les principes susmentionnés.

Les organes publics et les entreprises privées devraient examiner leurs procédures d'examen de plaintes, de concert avec les syndicats et les associations de personnel, afin d'assurer que les plaintes sont examinées de façon équitable et appropriée en faisant preuve d'impartialité afin de protéger les employés qui déposent une plainte de bonne foi et ceux qui ont fait l'objet de plaintes qui se sont avérées sans fondement.

Certaines pratiques des chefs traditionnels qui semblent être en harmonie avec leur culture devraient être examinées et les dirigeants

devraient être informés afin de mettre un terme aux éventuelles pratiques de corruption.

Des campagnes d'éducation devraient cibler le grand public, les politiciens et les fonctionnaires. Il est possible d'incorporer des éléments dans les programmes d'enseignement des écoles primaires et secondaires en vue de promouvoir une conduite éthique. Il est aussi recommandé d'étudier plus avant les rôles des églises et de la famille dans la promotion d'une conduite éthique. La société namibienne, par conséquent, devrait être encouragée à considérer la corruption comme un fléau.

Les médias ont un rôle important à jouer pour ce qui est d'éduquer le public et de dénoncer la corruption. Son rôle est critique pour la réussite d'un système national d'intégrité. Il est nécessaire d'améliorer le journalisme en renforçant l'objectivité et l'esprit d'analyse et d'encourager le journalisme d'enquête. L'accent a été mis sur la nécessité de faire preuve de responsabilité dans la publication d'informations. Les médias doivent effectuer leur travail en faisant preuve de professionnalisme et d'impartialité. La « chasse aux sorcières » et les accusations non corroborées peuvent léser des individus et porter préjudice aux efforts de lutte contre la corruption. Par conséquent, il est recommandé d'établir un code de conduite éthique couvrant les professionnels des médias et des liaisons plus efficaces entre le Gouvernement et les médias.

RÉFÉRENCES

Législation

- Gouvernement namibien (1990), *Namibien Constitution*, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1990), *Public Service Commission Act*, Loi No 2 de 1990, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1995), *Public Service Act*, Loi No 13 de 1995, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1995), *Regulations under the Public Service Act*, Government Gazette, No.1187, novembre 1995, Windhoek.
- Gouvernement namibien, *Regional and Local Government Act*, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1990), *Police Act*, Loi No 19 de 1990, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1991), *State Finance Act*, Loi No 31 de 1991, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1990), *Ombudsman Act*, Loi No 7 de 1990, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1995), *Traditional Authorities Act*, Loi No 17 de 1995, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1977), *Criminal Procedure Act*, Loi No 51 de 1977, Windhoek.

Rapports

- Gouvernement namibien (du 1er avril 1998 au 31 mars 1999), *Annual Report: Public Service Commission*, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1er janvier – 31 décembre 1998), *Annual Report: Office of the Ombudsman*, Windhoek.
- Gouvernement namibien (1998), *Go to the Ombudsman*, Windhoek: Office of the Ombudsman, NID.
- Gouvernement namibien (1990), *Know Your Ombudsman*, Windhoek: Legal Assistance Centre.
- Gouvernement namibien (1998), *Public Service Charter*, Windhoek: Bureau du Premier Ministre.
- Gouvernement namibien (1995), *Public Service Code of Conduct*, Windhoek.
- Gouvernement namibien (juillet 1998), *Report on the Status of the Anticorruption and Promotion of Ethics Initiative*, Windhoek: Bureau du Premier Ministre.

CHAPITRE 8 : NIGÉRIA

Introduction

Il est ironique que les affaires de faute, de corruption dans l'administration et de décadence morale soient devenues la norme plutôt qu'une aberration sous le régime militaire au Nigéria. L'armée, qui a gouverné le Nigéria pendant 29 des 40 années qui se sont écoulées depuis l'indépendance du pays, a souvent invoqué la corruption comme motif principal de ses coups d'État incessants, tout en évoquant sa discipline militaire en tant que panacée pour tous les maux. Toutefois, on peut faire valoir que la corruption est devenue institutionnalisée en tant que « politique » des pouvoirs publics sous le régime militaire.

À l'indépendance, en 1960, la fonction publique nigériane était connue pour ses normes éthiques et techniques élevées, son impartialité, son anonymat et son dévouement. La fonction publique est l'un des bons côtés de l'héritage colonial britannique. Cependant, durant les années qui ont suivi l'indépendance, en particulier avec l'incursion des militaires dans la gouvernance, les pratiques de corruption et les comportements contraires à l'éthique sont devenus un phénomène grave.

En 1987, le Bureau politique (*Political Bureau*), comité d'intellectuels de renom, a été mis en place par le président à la tête du régime militaire, le général Ibrahim Babangida, pour examiner les questions d'ordre social, économique et politique au Nigéria. Le rapport du Bureau a dépeint explicitement le problème de la corruption et son étendue débilite dans le secteur public au Nigéria. Il y est énoncé que :

La corruption est devenue un terme courant dans la société nigériane depuis le plus haut niveau de l'élite politique et commerciale jusqu'à celui des citoyens ordinaires dans les villages. Ses multiples manifestations sont l'inflation des marchés publics attribués en contrepartie de dessous-de-table, les activités frauduleuses et la falsification des comptes dans la fonction publique. Il

convient de citer aussi l'acceptation de pots-de-vin et le déni de justice au niveau de la police, de l'appareil judiciaire et des autres organes chargés de l'administration de la justice. Des crimes contre l'État sont commis dans les secteurs commercial et industriel de notre économie en s'entendant avec certaines entreprises. Cela prend la forme de surfacturation de biens, d'opérations de change frauduleuses et de contrebande (Gouvernement fédéral du Nigéria, MAMSER: *Report of the Political Bureau*, 1987, p. 215).

Depuis l'époque où ce rapport a été écrit, en 1987, la situation a empiré.

Plusieurs facteurs sont responsables de la crise éthique que connaît la fonction publique nigériane. Le premier est l'absence de distinction claire entre le public primordial et la société civile. Alors que le public primordial – qui se réfère à la société africaine traditionnelle et à ses valeurs – peut ne pas juger certains comportements contraires à l'éthique, les exigences modernes d'une fonction publique rationnelle peuvent désapprouver ce type de comportement (Ekeh, 1975).

Ainsi, bien que les normes africaines traditionnelles puissent ne pas désapprouver l'acceptation d'un cadeau avant que des services ne soient assurés, cela peut être considéré comme contraire à l'éthique dans la fonction publique moderne. Dans la société traditionnelle, le refus de manifester son appréciation pour des services rendus peut être considéré comme de l'ingratitude. Même dans la fonction publique moderne, un petit cadeau – dont la valeur acceptable est souvent précisée dans les règlements de nombreux pays – après qu'un service a été assuré peut ne pas être désapprouvé, à condition que le cadeau n'ait pas été sollicité.

Étroitement lié à ce qui précède est l'absence de condamnation sociale des pratiques de corruption et la résignation fataliste de la population s'agissant de l'acceptation de ce type de prati-

que. L'ancien chef militaire du Nigéria, Muhammadu Buhari, a écrit un jour que les Nigériens font preuve d'une docilité étonnante, comme en témoigne le fait qu'ils ne s'opposent pas ou peu aux mauvaises politiques, aux régimes autoritaires et aux vols par les autorités qui prennent des proportions effrayantes. De nombreux analystes sont frappés de voir le niveau élevé de tolérance à l'égard de l'injustice effrénée. En fait, il y a une sorte d'approbation sociale de la corruption. On s'attend à ce qu'un fonctionnaire tire parti de sa position officielle pour améliorer sa situation matérielle, dont la médiocrité est considérée – dans certaines sociétés – avec mépris.

Compte tenu de ce qui précède, les personnes qui parviennent à s'emparer du pouvoir au niveau de l'État en tant que décideurs et dirigeants politiques ne perçoivent souvent pas leur position avantageuse comme l'occasion d'être au service de leur pays. Ils considèrent plutôt cette position comme un moyen de s'enrichir et d'appliquer des politiques qui servent des intérêts particuliers et ethniques étroits plutôt que les intérêts nationaux. D'où le manque de probité, de responsabilité et de transparence dans la vie publique.

Le boum pétrolier des années 70 a produit des ressources considérables pour le Gouvernement, mais il a en même temps engendré la corruption. La taille même de l'administration publique au Nigéria, dans une situation qui se caractérise par l'absence d'obligation redditionnelle, fait que les fonctionnaires agissent sans les garde-fous et les contrôles nécessaires. Cela a été manifeste surtout sous le régime militaire.

La dernière explication, mais non la moindre, est que les fonctionnaires sont mal rémunérés. Le problème est aggravé par le fait qu'au Nigéria, malheureusement, non seulement l'incidence de la pauvreté est restée très élevée, mais elle a augmenté au lieu de diminuer. La pression et la tentation auxquelles les fonctionnaires sont soumis de tourner les règles et d'avoir un comportement contraire à l'éthique sont devenues fort élevées.

Contexte de la fonction publique au niveau national

En 1997, le Bureau fédéral de la statistique a recensé le nombre de pauvres au Nigéria, qui s'établissait à 55,8 millions sur une population totale estimée à 118 millions. Les fonctionnaires les plus faiblement rémunérés gagnent environ 60 000 naira par an (l'équivalent de moins de 60 dollars des États-Unis) tandis que ceux qui sont les mieux rémunérés perçoivent un salaire net d'environ 200 000 naira par an (l'équivalent de moins de 2 000 dollars des États-Unis). Dans de telles circonstances, il n'est pas surprenant que les fonctionnaires fassent passer l'intérêt public après leur intérêt particulier, souvent en vue de réaliser des gains pécuniaires.

La fonction publique nigérienne est le reflet de l'environnement social, politique et culturel du pays. Les facteurs environnementaux se combinent de différentes façons et façonnent la croissance, la structure, les fonctions et l'évolution de la fonction publique nigérienne.

Les fonctions publiques coloniales, entre 1914 et 1946, étaient fondées sur l'expérience acquise par la puissance coloniale avec la fonction publique militaire. Les fonctionnaires du régime colonial étaient les officiers supérieurs, à savoir le vice-gouverneur, les résidents et les officiers de district. Les principaux objectifs de la fonction publique étaient alors le maintien de l'ordre public et la mobilisation de ressources. Le caractère autoritaire du régime colonial empêchait de reconnaître toute clientèle ou tout public. Les dirigeants et chefs traditionnels, au moyen du système dit de l'« Indirect Rule », ont fourni une assistance aux fonctionnaires coloniaux. Par voie de conséquence, il y avait une combinaison de valeurs traditionnelles et de valeurs occidentales rationnelles dans l'administration du pays.

Entre 1946 et 1966, les changements constitutionnels ont conduit à la décentralisation de la fonction publique et à l'émergence de fonctions publiques fédérale et régionales (plus tard, étatiques). Avec l'arrivée au pouvoir des militaires en 1966, l'ère de l'extrême centralisation commençât, qui s'est poursuivie jusqu'à récemment. Une forte concentration des pouvoirs de l'autorité politique nationale a inévitablement conduit à une centralisation excessive

de la fonction publique, qui a assumé des fonctions élargies.

La fonction publique au Nigéria a une longue tradition de réformes entre 1954 et 1994. Ces réformes sont les suivantes :

- Comité Gorsuch, 1954
- Comité Newns, 1958-59
- Commission Mbanefo, 1959
- Commission Morgan des traitements et salaires, 1963
- Groupe Wey sur la gestion de la fonction publique et l'administration des traitements, 1968
- Équipe Elwood de classement des postes, 1969
- Commission Adebo, 1971
- Commission Udoji d'examen de la fonction publique, 1972-1974
- Groupe d'étude Dotun Philips sur l'examen de la structure de la fonction publique, 1985
- Équipe spéciale présidentielle sur les réformes de la fonction publique, 1985
- Comité Allison Ayida, 1994

Ces commissions chargées des réformes ont été instituées pour faire face à la multitude de problèmes de la fonction publique nigériane à différentes époques de l'histoire du Nigéria. Les résultats obtenus par les commissions susmentionnées ont certes été importants, mais le rapport publié en 1974 par la Commission (Udoji) d'examen de la fonction publique a marqué un tournant en énonçant des recommandations hardies et fermes visant à améliorer les traitements des employés et l'adoption et l'application de techniques de gestion modernes dans la fonction publique. Les recommandations qui ont été faites par la Commission et acceptées par le Gouvernement sont notamment les suivantes :

- Un classement des postes et une structure des traitements unifiés pour l'ensemble du secteur privé;
- La rationalisation des choix budgétaires;

- La gestion par objectifs (GPO);
- L'examen continu des salaires et traitements;
- Un nouveau système ouvert d'évaluation des fonctionnaires fondé sur des résultats quantifiables;
- La mise en place d'un organe permanent chargé de fournir des services de gestion à l'ensemble de la fonction publique.

Ces recommandations avaient pour objet d'instaurer une fonction publique axée sur les résultats, imprégnée des valeurs éthiques.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Trois méthodes principales ont été utilisées pour sensibiliser le public, en particulier les fonctionnaires et les personnes occupant un poste politique, à la nécessité d'assurer la probité, la responsabilité, l'impartialité, l'ardeur au travail et la transparence dans la fonction publique.

Ces méthodes visent à atteindre des objectifs particuliers, à savoir la prévention, la gestion et la dissuasion ou l'application de la loi. Des campagnes ont été organisées en vue d'éclairer le public sur ces questions, ce qui a permis d'exposer les valeurs traditionnelles essentielles que sont la probité et le dévouement dans la vie publique. Par le passé, des déclarations d'intention impressionnantes ont été faites pour ce qui est de lutter contre la corruption, mais elles n'ont généralement débouché sur rien. La première d'entre elles a été le lancement de la révolution éthique (*Ethical Revolution*) par le premier président civil élu, Alhaji Shehu Shagari, en 1981. Le régime a été ensuite renversé par les militaires, qui l'ont accusé de corruption effrénée.

La junte militaire dirigée par le général Muhammadu Buhari (1984-85) a introduit des lois draconiennes pour faire respecter la discipline. Ce régime a introduit la guerre contre l'indiscipline (*War Against Indiscipline*) en 1986. Ce programme a introduit aussi, entre autres choses, la nécessité de faire la queue, en particulier dans les lieux publics tels que les banques, les bureaux de poste et aux arrêts

d'autobus. Paradoxalement, le régime a promulgué un décret protégeant les fonctionnaires, en particulier les membres de la junte, des accusations calomnieuses, ce qui les a placés au-dessus de leur propre code draconien.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Le fondement de la prévention est constitué par les Règles révisées de la fonction publique qui ont remplacé le *General Order (GO)* – légué à la fonction publique par les colonisateurs britanniques – et le manuel de la fonction publique (*Civil Service Handbook*). Les Règles s'appliquent à tous les fonctionnaires, y compris le Président de la République. Elles couvrent notamment les questions suivantes : les nominations et la cessation de service, la discipline des fonctionnaires, les traitements et les augmentations, les rapports annuels d'évaluation du comportement professionnel et le certificat de travail, les recours et les requêtes, les congés et les voyages et les récompenses pour travail remarquable. Le chapitre 4 du manuel de la fonction publique est consacré au code d'éthique dans les entreprises publiques. L'accent est mis sur la discipline, la loyauté, l'honnêteté, le courage, la courtoisie, la coopération, le tact, l'ardeur au travail, les efforts faits pour éviter les délais, la propreté, la serviabilité, l'efficacité, la neutralité, l'amabilité et l'équité.

Le manuel énonce clairement que la fonction publique doit être disciplinée, qu'il faut respecter les règles et règlements et que le service passe avant tout. Les fonctionnaires sont aussi tenus d'être diligents dans l'exercice de leurs fonctions et dans leurs rapports avec le public. Étant donné qu'ils sont rémunérés pour les fonctions qu'ils assument, ils ne devraient pas exiger ni recevoir de l'argent ni toute autre sorte de versement en nature de quiconque pour s'acquitter de leurs fonctions. Ils doivent aussi éviter l'esprit de clocher en faisant en sorte que les intérêts de tout groupe ethnique ne soient pas privilégiés aux dépens de l'intérêt général du Nigéria.

Il y a aussi les directives applicables à la nomination, à la promotion et à la discipline, publiées par la Commission de la fonction publique fédérale. Toutefois, comme le Président Obasanjo l'a

écrit dans sa préface aux Règles de la fonction publique, le Gouvernement doit être prêt à le faire respecter, précisant que «les Règles, en elles-mêmes, ne conduiront pas à la bonne gouvernance si elles ne sont pas étayées par la volonté politique et la capacité du Gouvernement d'imposer le respect total de celles-ci en vue de promouvoir le bien public». (*Guidelines*, 1999, p.1)

Gestion de la conduite dans la fonction publique

Il convient de citer aussi le Bureau du code de conduite qui est prévu par la Constitution de 1999, dans la cinquième annexe. Le mandat du Bureau couvre les points suivants :

- Le Président et le Vice-Président de la fédération;
- Tous les membres de l'Assemblée nationale (Sénat et Chambre des Représentants);
- Les membres des assemblées des États;
- Les gouverneurs des États et leurs adjoints;
- Le Président de la Cour Suprême du Nigéria et tous les magistrats, y compris les alkalifs des tribunaux religieux qui appliquent la charia et les juges des tribunaux coutumiers et de district;
- Tous les ministres au niveau fédéral;
- Tous les Commissaires d'État;
- Tous les officiers militaires ayant au moins le grade de capitaine de l'armée de terre;
- Tous les officiers de police ayant au moins le grade de commissaire adjoint;
- Tous les fonctionnaires ayant rang de directeur aux niveaux fédéral, des États et des collectivités locales;
- Les ambassadeurs et les hauts commissaires ainsi que les autres fonctionnaires ayant un rang équivalent à celui de directeur dans la fonction publique nationale;
- Les présidents, membres, secrétaires et chefs de département des conseils des collectivités locales;

- Les présidents exécutifs et les membres des conseils d'administration d'autres organes gouvernementaux et cadres supérieurs des sociétés et entreprises publiques dans lesquelles les autorités fédérales ou étatiques ont une majorité de contrôle;
- Tous le personnel ayant rang de directeur ou un rang supérieur ou un rang équivalent dans la fonction publique fédérale, les universités, collèges et institutions qui sont la propriété des autorités fédérales ou étatiques;
- Les présidents et les membres du personnel du Bureau du code de conduite et du Tribunal du code de conduite ayant rang de directeur.

Le Bureau du code de conduite assume les fonctions ci-après :

- Réception des déclarations de situation patrimoniale écrites dans lesquelles sont indiqués tous les biens, actifs et dettes des fonctionnaires et de leur conjoint (les membres de la famille sont inclus par la nouvelle loi anticorruption de 2000), juste après l'entrée en fonction, tous les quatre ans et à l'issue du mandat;
- Conservation de la garde de ces déclarations et mise à la disposition de celles-ci pour vérification à tout citoyen nigérian, sur demande;
- Examen des déclarations en vue d'assurer le respect des obligations énoncées dans le code;
- Réception des plaintes concernant le non-respect ou les violations du code;
- Si nécessaire, renvoi des cas de non-respect du code de conduite au tribunal.

La cinquième annexe de la Constitution de 1999 énonce de façon détaillée le code de conduite des fonctionnaires. Le code traite de questions telles que le souci d'éviter les conflits d'intérêts et des efforts faits pour qu'un fonctionnaire ne se mette pas dans une situation dans laquelle ses intérêts personnels sont en conflit avec ses fonctions et responsabilités officielles. Un fonction-

naire ne doit pas se livrer à des activités privées (à l'exception de l'agriculture).

Il convient de mentionner aussi l'interdiction pour les personnes qui occupent une fonction politique d'utiliser des comptes bancaires étrangers. Un fonctionnaire ne peut pas solliciter ni accepter des biens ou avantages de quelque nature que ce soit pour lui-même ou pour toute autre personne en contrepartie de l'accomplissement ou du non-accomplissement d'un acte quelconque dans l'exercice de ses fonctions. En théorie, ce type de disposition dissuade les citoyens d'offrir à un fonctionnaire toute forme d'incitation ou de pot-de-vin en vue de l'obtention d'une faveur dans le cadre de l'exercice de ses fonctions par le fonctionnaire. Cela décourage aussi l'abus de pouvoir par des fonctionnaires en les empêchant de commettre tout acte préjudiciable aux droits de toute autre personne en sachant qu'un tel acte est illégal ou contraire à la politique officielle.

Le tribunal du code de conduite a aussi été créé en vue de connaître des affaires relatives à des infractions ou à l'inexécution des obligations qui lui sont renvoyées par le Bureau du code de conduite. On trouvera aux tableaux 1 et 2 ci-dessous les activités du Bureau.

Toutefois, les statistiques publiées par le Bureau du code de conduite entre 1990 et 1997 ne concordent pas avec les chiffres du Tribunal du code de conduite – certaines unités étatiques du Bureau n'ont pas renvoyé leurs affaires, comme il ressort du tableau 2 ci-dessous.

La plupart des affaires renvoyées au Tribunal ont été classées sans suite parce que juridiquement infondées. Toutefois, le Tribunal est habilité à imposer les sanctions suivantes :

- Relèvement de fonctions;
- Interdiction d'occuper toutes fonctions publiques pendant dix ans;
- Confiscation au profit de l'État des biens acquis par abus de pouvoir ou corruption.

La personne condamnée a le droit de faire appel auprès de la Cour d'appel fédérale. Aucun fonctionnaire n'a jamais été inculpé publiquement par le Tribunal.

**Tableau 1 : Bureau du code de conduite
Statistiques relatives à la déclaration de biens (1989-1998)**

	Années	Nombre de fonctionnaires	FD distribués	FD remplis retournés	FD non renvoyés	Affaires renvoyées au Tribunal
	1989-92	55 984	55 984	51 200	4 784	4 784
	1993	40 433	40 433	37 528	2 905	2 905
	1994	34 159	34 159	11 016	22 878	-
	1995	72 287	72 287	52 365	19 922	1 312
	1996	35 487	35 487	22 742	12 745	658
	1997	40 860	40 860	21 639	19 216	283
	1998	70 124	70 124	42 678	27 270	945 (10 887 en attente)
Total	1989-98	349 334	349 334	239 168	109 720	10 887

Key: FD : Formulaire de déclaration

Source: Département des déclarations de biens, Bureau du code de conduite, Abuja.

**Tableau 2 : Affaires renvoyées au Tribunal du code de conduite
par le Bureau du code de conduite 1990-1999**

Année	Nombre d'États qui ont renvoyé des affaires	Nombre d'affaires
1990	2 territoires de la capitale fédérale, Abuja	114
1991	9	132
1992-94	-	-
1995	7	815
1996	4	376
1997	4	283
1998	8	391
1999	10	3 076

Source : Tribunal du code de conduite, Abuja.

La Commission des réclamations publiques, institution qui joue le rôle de médiateur, a été l'une des institutions créées pour donner suite aux recommandations formulées par le Groupe d'examen de la fonction publique Udoji. La Commission a été mise en place en octobre 1971 et a été habilitée à enquêter sur les affaires ayant trait aux cas suivants:

- Retards intervenant dans :
 - Le versement d'indemnités pour expropriation foncière pour cause d'utilité publique, dans tout département ou ministère au niveau fédéral ou étatique;
 - Le versement des prestations de retraite (pensions et autres prestations);

- Le versement d'une prestation de décès à la famille du défunt;
- Le versement des indemnités des accidents du travail.
- Rupture abusive du contrat de travail;
- Licenciement abusif;
- Calcul dommageable de la contribution au fonds de pensions national ou paiement insuffisant des prestations contributives dues;
- Difficulté rencontrée pour obtenir des compagnies d'assurance qu'elles versent les prestations d'assurance;
- Non-remboursement par le fisc des impôts indûment perçus;
- Perte de mandats et colis postaux;
- Retenue des pensions de retraite, etc.

De manière générale, la principale fonction de la Commission des réclamations publiques est de conduire une enquête impartiale au nom des citoyens qui ont le sentiment d'avoir été victimes d'une forme d'injustice quelconque du fait d'actes de ministères, d'organismes gouvernementaux, de conseils des collectivités locales, d'organisations privées et de leurs responsables.

Entre 1994 et 1998, la Commission a reçu 9 628 requêtes. Sur ce nombre, 3 835 ont été réglées de façon satisfaisante, tandis que 5 792 autres sont pendantes. Toutefois, le Directeur des investigations de la Commission s'est plaint d'une pénurie de fonds, de personnel et de véhicules. Il a révélé aussi que la Commission n'était pas habilitée à engager des poursuites. Le Procureur général de la Fédération a le pouvoir d'engager des poursuites. Un requérant qui n'est pas satisfait de la décision de la Commission peut demander réparation devant un tribunal.

La tentative la plus récente de mettre un terme à la culture de corruption et de comportement contraire à l'éthique dans la fonction publique au Nigéria est la promulgation du projet de loi sur les pratiques de corruption et infractions connexes que l'Assemblée nationale a adopté en février 2000. C'était le premier projet de loi présenté à l'Assemblée par le Président Olusegun Obasanjo, qui avait promis durant son discours

d'investiture le 29 mai 1999 de s'attaquer courageusement au malaise de la corruption dans la vie publique.

Le projet de loi, qui attend l'assentiment du Président pour être adopté, établit une Commission anticorruption indépendante ayant un bureau local dans chacun des États de la Fédération et dans le territoire de la capitale fédérale. Les infractions énumérées dans le projet de loi sont les suivantes :

- Acceptation ou offre d'une libéralité directement ou par un intermédiaire;
- Acquisition frauduleuse de biens;
- Fait de recevoir frauduleusement des biens;
- Corruption d'agents publics;
- Fraude.

La Commission a le pouvoir de mener des investigations, de conduire des fouilles sur les locaux ou les maisons des suspects, de saisir des biens et d'arrêter les délinquants. Les peines dont les délinquants reconnus coupables sont passibles vont de six mois d'emprisonnement pour non-divulgaration d'information à dix ans d'emprisonnement pour avoir accepté une libéralité. Le projet de loi amendé de l'Assemblée nationale prévoit que les allégations de corruption à l'encontre du Président, du Vice Président, des Gouverneurs des États et de leurs adjoints feront l'objet d'investigations même pendant leur mandat. Toutefois, afin de respecter l'article 308 de la Constitution de 1999, qui leur accorde l'immunité, ils ne peuvent être poursuivis qu'après avoir quitté leurs fonctions. Le projet de loi est la tentative la plus sérieuse qui ait été faite depuis l'indépendance du Nigéria en vue d'obliger les membres de la fonction publique nigériane à avoir une conduite éthique.

Les sections 86 et 87 de la Constitution de 1999 traitent de la nomination du Vérificateur général des comptes pour la Fédération et de la durée de son mandat, tandis que la section 88 confère à l'Assemblée nationale le pouvoir de mettre au jour la corruption, l'impéritie ou l'incurie. Les sections 126 et 128 respectivement contiennent les dispositions correspondantes pour les États.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

S'agissant de l'application de la loi ou des sanctions, en dehors du code pénal et des procédures judiciaires ordinaires, les pouvoirs publics recourent à des commissions d'enquête spéciales pour enquêter sur les pratiques de corruption. Il convient de citer parmi celles-ci le Groupe d'enquête fédéral sur les biens, créé pour examiner de façon approfondie les actifs de tous les anciens gouverneurs militaires en 1975. Le résultat a été que des biens acquis illégalement, d'une valeur de dix millions de naira, ont été confisqués. En 1984, le tribunal du juge Mohammed Bello a été mis en place pour enquêter sur les acteurs politiques de la deuxième République. Cela a débouché sur l'emprisonnement de nombreux gouverneurs civils et ministres pour corruption. Le Gouvernement militaire du général Ibrahim Badamasi Babangida les a ensuite libérés. Le Président Obasanjo a aussi créé des tribunaux chargés d'étudier l'attribution des marchés et leur exécution entre 1976 et 1998.

Entre 1957 et 1998, plus de 500 fonctionnaires – dont un ancien président, des anciens gouverneurs (militaires et civils), des ministres et des hauts fonctionnaires – ont été inculpés par les tribunaux de pratiques de corruption, en particulier de fraude. Les rapports annuels de la police nigériane contiennent des éléments de preuve qui reflètent des incidences de plus en plus élevées de corruption active et passive, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

La nouvelle époque démocratique offre au pays l'occasion de réduire la corruption et de faire en sorte que les fonctionnaires fassent preuve de probité et respectent des normes morales élevées. Il existe d'autres freins et contrepoids traditionnels entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, qui sont garantis par la Constitution. Il y a aussi des mécanismes institutionnels pour garantir la probité. Au Sénat, il y a trois comités qui traitent des affaires de corruption ou de conduite contraire à l'éthique signalées qui concernent des fonctionnaires ou qui peuvent enquêter sur celles-ci. Ce sont le Comité sur la comptabilité publique, le Comité des finances et des ouvertures de crédits et le Comité sur

l'éthique. À la Chambre des Représentants, six comités sont aussi chargés d'assurer la probité de la fonction publique. Ce sont le Comité des questions de la fonction publique; le Comité des recours publics; le Comité de l'éthique et des privilèges; le Comité des ouvertures de crédits; le Comité des finances; le Comité de la lutte contre la corruption, de l'éthique et des valeurs nationales.

Les acteurs non gouvernementaux

Les acteurs non gouvernementaux, tels que les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes professionnels, ont prit part à la croisade pour la droiture éthique dans le pays. Transparency International a une unité active au Nigéria, et le Président était un membre en vue de l'organisme avant son élection. Transparency International publie un rapport annuel qui met en évidence les affaires de corruption dans le secteur public. Les responsables de l'organisation participent à des ateliers et à des séminaires visant à sensibiliser le public au fait que la probité est une nécessité dans le secteur public.

Lorsque la corruption effrénée battait son plein dans le pays, à l'époque du régime militaire, certains éminents citoyens ont formé le « Integrity Club » (Club de l'intégrité), en 1998. Le président du Club est M. Christopher Kolade, ancien directeur-général de la Nigerian Broadcasting Corporation et ancien président de Cadbury (Nigeria SA), entreprise multinationale de renom. L'objectif du Club est de renforcer les moyens d'action des gens, des systèmes et des institutions contre la corruption.

Le Club publie un bulletin mensuel, *Scrutiny*, dans lequel il insère des articles de la presse nationale qui appellent l'attention sur les affaires de corruption dans la vie publique – mentionnant les noms des fonctionnaires dont la conduite a été contraire à l'éthique, en particulier de ceux qui ont été impliqués dans des affaires de corruption. Il encourage aussi les citoyens à adresser des lettres aux dirigeants gouvernementaux tels que le Président et les gouverneurs des États concernant les affaires de corruption, en leur demandant instamment d'être ouverts, responsables et transparents dans la conduite des affaires publiques.

Des ONG telles que la Friedrich Ebert Foundation organisent des séminaires sur la corruption. La Chambre de commerce de Lagos a aussi eu recours aux services d'un cabinet d'experts-conseils pour étudier la question de la transparence dans les transactions commerciales.

Les organismes professionnels au Nigéria s'efforcent aussi de maintenir la probité parmi leurs membres. Des organismes notables tels que l'Institute of Chartered Accountants of Nigeria (ICAN) (Institut nigérien des comptables agréés), la Nigerian Medical Association (NMA) (Association médicale nigériane) et la Nigerian Bar Association (NBA) (ordre nigérien des avocats) ont des codes de conduite pour leur membres. Ainsi, l'Institute of Chartered Accountants of Nigeria, qui a été créé par la loi No. 15 de 1965, a publié son *Members Code of Conduct*, fortement inspiré des lignes directrices de la Fédération internationale d'experts-comptables (IFAC). Le fascicule énumère les normes éthiques de l'Institut, qui comprennent l'intégrité, l'objectivité et l'indépendance et décrit comment éviter les conflits d'intérêts. L'Institut est habilité à faire respecter les normes éthiques en vertu de la loi ICAN par l'intermédiaire de son tribunal disciplinaire des experts-comptables. Étant donné que la plupart des cas de conduite contraire à l'éthique dans la fonction publique sont liés à des méfaits d'ordre financier, le code d'éthique pour les experts-comptables met l'accent sur la probité publique.

Les églises et les mosquées n'ont pas donné l'impression d'être impliquées de façon cruciale dans la mise en évidence des comportements contraires à l'éthique dans la fonction publique. Il en est de même des chefs traditionnels.

Recommandations

La nouvelle ère démocratique au Nigéria fait naître un nouvel espoir de recherche de la probité, de la responsabilité et de la transparence dans la fonction publique. Toutefois, certaines questions doivent être prises en compte en vue d'atteindre cet objectif.

Des efforts devraient être faits pour maintenir le régime démocratique au Nigéria. Par essence, la gouvernance démocratique assure que les dirigeants politiques sont tenus responsables de

leurs actes. Le principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire devrait être maintenu et même renforcé. Cela garantira une bonne gouvernance, l'adéquation et améliorera l'éthique de la fonction publique de manière générale. En outre :

- Les fonctionnaires qui sont reconnus coupables de corruption ou de tout autre comportement contraire à l'éthique devraient être poursuivis, car l'absence de poursuites contre les fonctionnaires qui commettent une erreur aggrave la corruption.
- Les entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions des marchés publics devraient être placés sur une liste noire.
- Il devrait y avoir la volonté politique et les mécanismes institutionnels nécessaires pour appliquer la loi anticorruption qui a été récemment signée par le Président. Tous les fonctionnaires devraient recevoir le texte de cette loi, qui devrait être traduit dans les principales langues nigérianes, être largement diffusé et faire l'objet d'une vaste campagne de publicité.
- La National Orientation Agency (NOA) devrait conduire des séminaires et des ateliers publics pour sensibiliser les citoyens à leurs responsabilités en matière de lutte contre les comportements contraires à l'éthique dans la fonction publique.
- La fonction publique et le secteur privé organisé devraient tenir des réunions périodiques en vue d'harmoniser leurs vues respectives sur la question de l'éthique.
- Tous les organismes professionnels dans le pays devraient être tenus de mettre en place un code de conduite qui énonce les normes éthiques pour leurs membres. Il devrait aussi y avoir des mécanismes institutionnels pour imposer des sanctions aux membres qui ont commis des fautes.
- L'attribution des marchés par les pouvoirs publics (aux niveaux fédéral, étatique et local) devrait se faire par appel d'offres public en vue d'assurer la transparence.

- Il devrait y avoir des révisions périodiques à la hausse des traitements des fonctionnaires afin que leur salaire vital soit garanti.
- Les pensions et indemnités d'ancienneté des fonctionnaires et agents publics devraient être renforcées et revues périodiquement en vue de réduire au minimum l'angoisse qu'engendre la retraite. La plupart des fonctionnaires sont tentés d'adopter un comportement contraire à l'éthique pendant qu'ils assument leurs fonctions du fait de la crainte de l'inconnu et des risques que posent le départ à la retraite et le vieillissement. D'où la tentation de « voler » pour les jours maigres.
- La liberté de la presse devrait être favorisée et renforcée. La presse devrait s'engager dans un journalisme constructif et d'enquête pour être en mesure de découvrir les comportements contraires à l'éthique dans la fonction publique.
- Il conviendrait de faire respecter l'obligation pour les fonctionnaires d'effectuer périodiquement des déclarations de leurs biens. Ces déclarations devraient être accessibles au public pour examen, sur demande.

- La Commission des réclamations publiques, le Bureau du code de conduite et le Tribunal du code de conduite devraient être renforcés financièrement en vue d'améliorer leurs prestations.
- Les organismes de répression devraient recevoir une formation appropriée s'agissant de mettre au jour la corruption et les comportements contraires à l'éthique dans la fonction publique et d'enquêter sur eux.
- Il devrait y avoir une ligne téléphonique spéciale que les citoyens pourraient utiliser en vue de contacter les organismes gouvernementaux et les services répressifs compétents lorsqu'ils détiennent des renseignements sur le comportement contraire à l'éthique de tout fonctionnaire.

En conclusion, la campagne internationale actuelle contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique a aussi sensibilisé le public au Nigéria, pays qui a la distinction malheureuse d'être considéré comme l'un des plus corrompus du monde.

RÉFÉRENCES

- Bande, T. M. et S. S. Mohammed (2000), *Making Governments in Africa Transparent*, African Training and Research Centre in Administration for Development, p. 83-102.
- Dunmoye, R. Ayo (1994), "Community Participation in Development", *Nigérian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 1, p. 1-10.
- Ekeh, Peter, "Colonialism and the Two Publics: A Theoretical Statement," *Comparative Studies in History and Society*, Vol. 17, No. 1, p. 91-112.
- Etuk, Efiary (1992), *The Nigérian Public Service: In Search of Creative Excellence*, Spectrum Books, Ibadam.
- Institute of Chartered Accountants of Nigéria (ICAN) (1998), *Members' Code of Conduct*.
- Nwosu, Humphrey (1977), *Political Authority and the Nigérian Civil Service*, Fourth Dimension, Enugu.
- Odekunle, Femi (sous la direction de –) (1982), *Corruption in Development*, University Press.
- Rasheed, Sadig et Dele Olowu (sous la direction de –) (1993), *Ethics and Accountability in African Public Services*, African Association for Public Administration and Management.
- Bureau fédéral de la statistique (différentes années), *Annual Abstract of Statistics*, Abuja.
- Gouvernement fédéral du Nigéria (mars 1989), MAMSER: *Report of the Political Bureau*, Lagos.
- __ (1999), *Civil Service Handbook*, Abuja.
- __ (1997), *Guidelines on Administrative Procedure*, Abuja.
- __ (1999), *Constitution of the Federal Republic of Nigéria*, Abuja.
- __ *Public Complaints Commission Act*, CAP. 377, Abuja.
- __ (différentes années), *Approved Manpower Estimates*.
- PNUD (1998), *Rapport sur le développement humain : Nigéria 1998*, Lagos.

CHAPITRE 9 : OUGANDA

Introduction

À l'indépendance, l'Ouganda a hérité d'une petite fonction publique efficace qui était considérée comme une des meilleures en Afrique au sud du Sahara. Elle était sans tache, considérée comme presque exempte de corruption. Avec l'apparition des troubles politiques des années 60 et 70, la corruption est venue s'ajouter aux trois obstacles au développement qui avaient déjà été identifiés à l'indépendance, la pauvreté, l'ignorance et les maladies. Les bouleversements politiques des années 80 ont porté au pouvoir le Mouvement de résistance nationale, qui a mis en place un certain nombre d'institutions pour lutter contre la corruption, notamment l'Inspection des pouvoirs publics, le bureau du Vérificateur général des comptes, la Commission de la comptabilité publique et la Direction de l'éthique et de l'intégrité.

D'aucuns pensent que les mêmes raisons politiques qui avaient porté préjudice aux précédents régimes entravent les mesures anticorruption aujourd'hui. Dans le présent rapport, les déficiences de la croisade actuelle contre la corruption sont identifiées et des mesures correctives proposées. L'auteur tente aussi d'étudier les principaux facteurs sociaux et économiques qui engendrent et pérennisent les pratiques illicites et malhonnêtes dans la fonction publique ougandaise. La pauvreté et la prévalence de normes éthiques inférieures dans l'ensemble de la société peuvent être considérées comme les deux principales causes de la corruption.

Contexte de la fonction publique au niveau national

L'Ouganda a accédé à l'indépendance en 1962, avec Milton Obote comme Premier Ministre et Mutesa (le Kabaka de Buganda) comme Président. Depuis lors, tous les gouvernements peuvent être considérés comme ayant eu comme préoccupation leur survie politique. L'Ouganda a commencé sa période d'indépendance avec une constitution écrite selon le modèle de Westminster (*Ouganda Order in Council 1962:SI*,

2175). La situation politique était généralement calme. Mais très vite, il y eut une intrigue entre le Kabaka de Buganda, qui était aussi le Président de l'Ouganda, homme du Sud sans pouvoirs exécutifs, et le Premier Ministre, homme du Nord qui détenait ces pouvoirs (*Byarugaba 1978*). Il en résulta en 1966 que le Premier Ministre attaqua la résidence du Kabaka, l'obligeant à partir en exil en Grande-Bretagne, où il mourut. En conséquence, le Buganda perdit un Kabaka tandis que l'Ouganda perdit son premier Président.⁶

Après cette date, la vie politique dans le pays changea. Des tentatives furent faites d'instaurer un régime à parti unique. Ce changement eu des répercussions sur le recrutement dans la fonction publique; le mérite devint un critère secondaire et l'appartenance au parti devint la qualification primordiale. Du fait de ce « système des dépouilles », de nombreuses personnes sans les qualifications requises sont entrées dans la fonction publique. Très vite, le nombre des personnes recrutées a dépassé le nombre de postes vacants.

La situation s'est aggravée lorsque Obote a élargi le cadre de la fonction publique en y incluant les entreprises paraétatiques et les entreprises nationalisées. Cette mesure fit que les fonctionnaires pouvaient se faire transférer de la fonction publique à des organisations qui étaient auparavant privées.

Idi Amin Dada renversa Apollo Milton Obote en 1971. Il suspendit la Constitution et gouverna par décret pendant neuf ans. Durant son régime, l'organisation politique fut suspendue et la fonction publique fut à sa merci. Il pouvait nommer un membre le matin et en renvoyer un autre dans la soirée. Cette période est généralement considérée comme une époque de misère et de pertes en vies humaines.

⁶ À l'indépendance, le statut fédéral fut accordé au Buganda, l'un des royaumes de l'Ouganda. Son roi, le Kabaka, était le Président honorifique du pays, tandis que le Premier Ministre détenait les pouvoirs exécutifs.

Idi Amin fut renvoyé en 1979 par une combinaison des Forces de défense populaires tanzaniennes et des combattants de la liberté ougandais. Le gouvernement intérimaire de Yusuf Lule dura 60 jours, puis Binaisa prit le pouvoir. Il fut ensuite chassé par Paulo Muwanga, qui s'empara des élections de 1980 en « déclarant » le vainqueur dans chaque circonscription électorale. Ensuite, il truqua le processus électoral qui rétablit Obote comme Président de l'Ouganda. C'est à cause de ce trucage des élections que Yoweri Museveni, l'actuel Président, et d'autres Ougandais décidèrent de mener une guerre civile contre Obote. Cette guerre dura jusqu'en 1986, lorsque l'Armée de résistance nationale prit le pouvoir.

Lorsque le Mouvement de résistance nationale prit le pouvoir, il trouva le pays dans une situation précaire. Comme dans nombre de pays africains, un parti unique, des régimes militaires et un Président nommé à vie avaient été de rigueur. Le nationalisme avait été remplacé par un individualisme et un opportunisme extrêmes. Les écoles et les hôpitaux étaient dans un état de chaos. L'enseignement et l'alphabétisation n'étaient plus des priorités, car ils ne permettaient plus de bien gagner sa vie. L'argent allait à des personnes (*Mafuta mingi*) qui n'avaient pratiquement pas fréquenté l'école. Les institutions politiques avaient été détournées, dans un sens utilisées abusivement, et elles ne pouvaient fonctionner normalement.

Les membres de l'opposition étaient soumis à une surveillance constante, voire en détention. La corruption était si généralisée que même lorsqu'on voyait quelqu'un commettre un acte de corruption, on pensait que la pratique était déjà institutionnalisée.

Pour résoudre ces problèmes, le Mouvement de résistance nationale estima qu'il fallait une seconde indépendance. Tous les organes de l'État devaient être radicalement transformés en vue de mettre en place un nouvel ordre démocratique. Cette opération gigantesque visant à réorganiser la structure sociale devait être menée en mettant en œuvre un programme en dix points (Secrétariat du Mouvement de résistance nationale, 1986). La priorité du programme était la démocratisation.

La voie suivie par l'Ouganda pour instaurer la démocratie était un système fondé sur le mouvement selon lequel pour s'éloigner de l'autocratie du passé et aller vers la démocratie, il fallait que l'État crée délibérément des institutions de participation. Il était nécessaire de relancer la démocratie parlementaire. De fait, il fallait pour cela disposer d'un parlement élu. Le problème était d'élire des parlementaires dans un pays privé d'institutions. D'où l'idée des conseils de la résistance – depuis l'échelon des villages jusqu'à l'échelon du parlement, en passant par les cantons, les comtés et les districts. À l'origine, le vote s'effectuait en s'alignant derrière le candidat de son choix. Aujourd'hui, la méthode a été améliorée et l'on recourt au vote par scrutin secret.

Aujourd'hui, l'Ouganda a un Président élu conformément à la Constitution de 1995. Il reçoit l'assistance d'un Vice-Président, d'un Premier Ministre, de trois Premiers Ministres adjoints et de Ministres (du Gouvernement et ministres d'État). La Constitution interdit la politique partisane, pour l'instant.

Les autres questions du programme en dix points sont les suivantes :

- La sécurité;
- La consolidation de l'unité nationale et l'élimination de toutes les formes de sectarisme;
- La défense et la consolidation de l'indépendance nationale;
- La construction d'une économie nationale indépendante, intégrée et autonome;
- L'amélioration des services sociaux et le relèvement des zones ravagées par la guerre;
- L'élimination de la corruption et des abus de pouvoir;
- La correction des erreurs qui ont débouché sur le bouleversement de certains segments de la population et l'amélioration d'autres;
- La coopération avec d'autres pays africains aux fins de la défense des droits de l'homme et des droits démocratiques;

- La mise en œuvre d'une stratégie d'économie mixte.

Les principes directeurs ci-dessus ont produit les différentes initiatives suivantes :

- Une réforme constitutionnelle visant à démocratiser le système politique national;
- Une décentralisation visant à accroître les pouvoirs des autorités démocratiques locales;
- Un programme de réforme de la fonction publique visant à redéfinir le rôle des pouvoirs publics, à rationaliser et simplifier les structures gouvernementales en vue d'éliminer le personnel en surnombre, restructurer les systèmes de gestion, introduire un salaire minimum vital et créer des structures d'incitation efficaces afin d'améliorer les résultats et la fourniture des services;
- Une libéralisation et une privatisation visant à réduire la mainmise de l'État sur l'économie dans un cadre de stabilisation et d'ajustement macroéconomiques. L'objectif visé était de maintenir un taux de croissance économique d'au moins 5 %, de réduire l'inflation à 7,5 %, d'améliorer la solvabilité extérieure de l'économie et de renforcer l'établissement des priorités économiques et sociales des dépenses publiques (MFEP 1990).

Toutes les initiatives ci-dessus sont considérées comme des réformes visant à améliorer la gouvernance en Ouganda. La bonne gouvernance a trait à la distribution et à la structuration du pouvoir politique et économique interne. Des relations économiques sont établies délibérément en vue de servir les intérêts de la majorité de la population. Des règles sont établies pour que tout le monde bénéficie de l'environnement général.

L'État devrait aussi bénéficier de la légitimité et de l'autorité que lui confère un mandat démocratique fondé sur la notion libérale traditionnelle de séparation claire entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il devrait y avoir de multiples partis politiques avec un corps législatif représentatif librement élu, avec des élections périodiques, ayant la capacité d'influencer et de

contrôler le pouvoir exécutif et de protéger les droits de l'homme.

La bonne gouvernance laisse entendre aussi une fonction publique efficace, ouverte, responsable et soumise à des contrôles, qui est dotée des compétences bureaucratiques requises pour aider à élaborer et appliquer des politiques appropriées et à gérer les services publics de façon efficace et sensible aux besoins de la population. Cela implique aussi un système judiciaire indépendant pour faire respecter la loi et une superstructure politique pour régler les différends au moyen de compromis et de négociations.

On peut considérer qu'aucun des éléments ci-dessus n'a pu être assuré dans le cas de l'Ouganda. Nombreux sont ceux qui estiment, s'agissant d'un fonctionnaire du gouvernement, qu'il a cessé de fournir des informations précises fiables en temps voulu; d'élaborer des possibilités d'action pour les dirigeants politiques; de fournir des conseils professionnels; d'appliquer les politiques gouvernementales sans réserve; et de veiller à le faire de façon efficace et responsable. La discipline, l'intégrité, le dévouement, la loyauté, l'impartialité, le professionnalisme et la responsabilité qui façonnent le comportement éthique du fonctionnaire ont diminué. Par voie de conséquence, la corruption est perçue comme très répandue.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Il est peut-être utile de commencer par offrir une définition générale de l'« éthique de la fonction publique » et de la « corruption » en Ouganda. Bien qu'il n'y ait pas de définition précise de l'éthique de la fonction publique, on peut considérer qu'il s'agit des normes, valeurs et exigences qu'un fonctionnaire doit observer honnêtement. Différents universitaires ont donné plusieurs définitions de la corruption. Ainsi, McMullen (1961, p. 183 et 184) considère qu'un fonctionnaire est corrompu s'il accepte de l'argent ou quelque chose ayant une valeur pécuniaire pour faire quelque chose qu'il est tenu de par sa fonction de faire ou de ne pas faire, ou s'il exerce son pouvoir discrétionnaire légitime pour des motifs illicites. On peut donc conclure

que la corruption est « l'abus par les fonctionnaires du pouvoir qui leur a été confié, dans leur intérêt personnel ou dans celui du groupe auquel ils sont affiliés. » Cela donne lieu à une déviation par rapport aux normes acceptées.

En Ouganda, la corruption revêt différentes formes : les pots-de-vin, l'utilisation illégale des biens publics à des fins personnelles, le versement de traitements à des employés qui n'existent pas (employés fantômes), le paiement de biens et services qui ne sont pas fournis, la fraude et le détournement de fonds, les commissions de 10%, la concussion, l'élimination de documents figurant dans des dossiers voire le retrait de l'ensemble d'un dossier, et de nombreux actes encore.

Les causes de la corruption varient d'une situation à l'autre, mais la principale est la pauvreté. En outre, les fonctionnaires ne respectent pas les procédures, les règlements et les règles – sachant pertinemment que rien de grave ne peut leur arriver s'ils commettent une violation de l'éthique de la fonction publique. Vu cette tendance, les fonctionnaires ont un sentiment d'immunité, ce qui réduit les risques perçus de se livrer à des actes de corruption. Cela explique pourquoi les gens ne craignent pas de commettre de tels actes.

Les pressions économiques – telles que la pauvreté et les salaires bas, entre autres – conduisent de nombreux fonctionnaires à recourir à la corruption pour compléter leur revenu afin de survivre. Ainsi, le traitement le plus bas pour un fonctionnaire travaillant à plein temps est de 584 544 shillings par an, soit 48 712 shillings par mois. Compte tenu du taux d'inflation actuel, cela ne saurait guère suffire pour faire vivre une famille.

Les troubles politiques ont aussi nourri la corruption. Cela est apparu durant la période de 1970 à 1986, lorsque toutes les institutions de contrôle des obligations liées à l'exercice de la responsabilité étaient détruites. Le bureau du Vérificateur général des comptes a cessé d'exister et la Commission de la comptabilité publique a été abolie. Ceux qui étaient au pouvoir avaient tendance à s'enrichir aussi rapidement que possible, sachant qu'ils risquaient de ne plus être au pouvoir le jour suivant. L'insécurité de l'emploi et le désir excessif de

s'enrichir rapidement se sont avérés aussi être l'un des facteurs qui contribuent à la corruption.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Un code de conduite à l'intention des fonctionnaires (*Leadership Code of Conduct*) et un certain nombre de nouvelles institutions ont été créées en vue de fournir des directives générales et d'énoncer des normes relatives à l'éthique et à l'intégrité de la fonction publique.

Code de conduite

Le chapitre 14 de la Constitution crée le *Leadership Code of Conduct* de 1992, en vertu duquel certains fonctionnaires doivent déclarer leurs revenus, leurs actifs et leurs dettes de temps à autre et préciser la façon dont ils ont acquis les premiers et contractés ces dernières. Le Code interdit les conduites susceptibles de compromettre l'honnêteté, l'impartialité et l'intégrité de certains fonctionnaires; les conduites susceptibles de conduire à la corruption dans les affaires publiques; ou les conduites qui portent préjudice à l'intérêt général ou à la bonne gouvernance.

Le Code prévoit des peines qui peuvent être imposées pour des violations, sans préjudice de l'application de sanctions pénales dont est passible aussi l'auteur de la violation en question. Il met l'accent sur l'honnêteté, la probité, l'impartialité et l'intégrité dans les affaires publiques ainsi que sur la protection des deniers publics et des autres biens publics. L'Inspection des pouvoirs publics (Inspectorate of Government) est chargée de faire appliquer le Code, qui est décrit ci-après, à la section intitulée *Contrôle de la conduite dans la fonction publique*.

Direction de l'éthique et de l'intégrité

C'est une nouvelle direction au sein du bureau du Président. Elle est chargée, entre autres choses, d'élaborer les politiques, stratégies et cadres et de fixer les normes éthiques qui s'appliquent à l'ensemble des agents de l'État et des agents publics et aux organismes professionnels en vue de lutter contre la corruption. Il est prévu aussi qu'elle surveille l'application des recommandations formulées par les organismes anticorruption et rationalise les lois anticorruption. Elle fournit des conseils sur les interventions, conduit

des campagnes de sensibilisation du public, fait pression pour l'introduction de cours sur l'éthique et l'intégrité dans les programmes scolaires et les programmes de formation. La Ministre actuelle s'est efforcée d'instaurer une solidarité, une collaboration et des réseaux avec la société civile, les institutions culturelles et les chefs religieux dans le cadre de l'action qu'elle mène pour lutter contre ce problème.

Les « Service Commissions »

La Constitution a créé des « Service Commissions », qui ont pour mandat, notamment, de faire des recherches, d'analyser, d'élaborer et d'établir des normes nationales pour les services concernant l'éthique et la conduite, le contrôle disciplinaire et les procédures de recrutement et de nomination. Ces commissions comprennent la Public Service Commission, la Education Service Commission, la Judicial Service Commission et la Health Service Commission. (Articles 146, 165, 167 et 169 de la Constitution). Ces commissions sont dotées d'un ensemble de clauses et conditions qui guident le comportement éthique du personnel qu'elles emploient.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

Le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère de la fonction publique, mène des politiques visant expressément à rationaliser les opérations et les procédures de la fonction publique en vue de faciliter la fourniture des services. Certaines composantes des politiques ont entraîné une rationalisation fonctionnelle de la fonction publique, la restructuration et la décentralisation des ministères, la réforme de la politique de rémunération et de l'administration du secteur public, la mise au point et l'introduction de systèmes de gestion améliorés, le renforcement de la capacité du Ministère de la fonction publique de gérer le programme de réforme, la présentation en temps voulu d'informations pertinentes sur les efforts de réforme et l'introduction d'une gestion axée sur les résultats. Les conséquences de ces activités sont présentées ci-après.

Réduction des effectifs

Une des conséquences de la restructuration a été la réduction du nombre des ministères de 32 à

18, auxquels s'ajoutent trois bureaux, du Président, du Vice-Président et du Premier Ministre. Par voie de conséquence, le nombre des personnes employées dans la fonction publique a été considérablement réduit, passant du nombre initial d'environ 350 000 à 162 935.

Le cadre des *group employee* qui comprenait les personnes engagées par les ministères d'exécution a été éliminé. On en avait abusé et fait un mauvais usage de façon scandaleuse pour gonfler les emplois. Le paiement de personnel fictif (employés fantômes) dû à l'absence de contrôle adéquat a été réduit, mais non éliminé. Selon une instruction encore en vigueur, quiconque est pris en train d'inscrire des « employés fantômes » sur les états de paie doit être immédiatement suspendu, faire l'objet d'une enquête et, s'il est reconnu coupable, être poursuivi devant les tribunaux.

Un système de paie informatisé a été mis en place et un groupe du contrôle de la paie a été créé au Ministère de la fonction publique.

Détachement

Une autre conséquence a été le détachement du personnel du « cadre commun » pour faciliter la formation d'équipes de gestion intégrées dans les ministères d'exécution où ce type de personnel était affecté. Ce groupe comprenait le personnel de la comptabilité, ainsi que le personnel administratif et le personnel d'appui, de secrétariat et de bureau connexe.

Avant l'application de cette politique, les secrétaires permanents dans les ministères d'exécution n'avaient aucune contrôle sur la paie, la promotion, la discipline, la motivation et l'affectation de ce personnel essentiel. Ils étaient transférés d'un ministère à l'autre sans que le secrétaire permanent ne soit consulté, là où ils avaient été affectés. Le fait de ne jamais rester en place avait notamment pour conséquence que ce personnel avait une allégeance tout d'abord à l'égard de leur classe et de leur ministère de tutelle chargé de la coordination. Cette mobilité faisait qu'ils n'avaient jamais le sentiment de faire véritablement partie d'une équipe de gestion interne au sein des ministères où ils travaillaient (PSRRC, 1990). Leurs multiples allégeances étaient préjudiciables à la formation

d'équipes de gestion intégrées censées permettre de transformer la façon dont la fonction publique est gérée, grâce à l'introduction d'une culture du comportement axée sur les résultats et d'une approche stratégique de la planification. Les équipes intégrées augmentent la responsabilité en matière de gestion et permettent de transférer les affectations de crédits en vue de réaliser des objectifs et des produits quantifiables et clairs en assurant la qualité des services. En appliquant cette politique, les cadres communs devaient avoir le sentiment d'appartenir à un ministère donné et, partant, apporter une meilleure contribution à la réalisation des objectifs du ministère en question.

Politique de rémunération et gestion des rémunérations

Cinq questions ont été traitées sous cette rubrique : la transparence et l'équité, l'amélioration des rémunérations, la monétisation des avantages, la vente des véhicules à « usage personnel » et l'évaluation et le classement des emplois.

S'agissant de la transparence et de l'équité, on a pris conscience du fait que les traitements de la fonction publique avaient été très bas et que cela était allé de pair avec une distribution inéquitable des indemnités et autres avantages non monétaires. Cela avait eu des effets négatifs sur le comportement des fonctionnaires, accru l'absentéisme et réduit leur dévouement. La multitude des indemnités avait aussi créé des problèmes concernant les conditions à remplir pour les percevoir, les méthodes de paiement, leur complexité sur le plan administratif et l'ampleur des abus. Le Gouvernement a décidé de corriger ces irrégularités et d'améliorer la transparence en prenant les mesures suivantes :

- La monétisation des avantages non monétaires;
- La consolidation de toutes les indemnités en un seul traitement global constituant la rémunération totale du fonctionnaire;
- La simplification des écarts de rémunération globaux et à l'intérieur des groupes, au moyen d'une réforme de la structure d'ensemble des traitements;

- L'introduction progressive de niveaux de rémunération adéquats dans la fonction publique.

En conséquence, l'ensemble des traitements a été augmenté de 43% au cours de l'année fiscale 1991-1992. Pour l'exercice 1993-1994, l'augmentation des traitements a été supérieure à 85% et celle de la masse salariale totale de 37%. Selon les projections faites alors, d'ici 1996, le salaire minimum vital devait atteindre 70 000 shillings par personne.

Des mesures ont été prises aussi en vue d'éliminer les incohérences internes et externes dans la structure des traitements, qui se caractérisait par une compression excessive. Cela était particulièrement le cas aux classes intermédiaires des administrateurs et du personnel d'encadrement. De grandes anomalies existaient au sein des différents ministères et corps de la fonction publique et entre ministères et entre corps, en particulier dans la fonction publique traditionnelle; le personnel travaillant dans les districts; le personnel pénitentiaire et les fonctionnaires de police; le corps enseignant; et les autorités urbaines locales. Ainsi, le traitement minimum annuel à plein temps d'un fonctionnaire est de 584 541 shillings alors qu'il s'établit à 950 954 shillings pour les enseignants et à 886 208 shillings pour les fonctionnaires de la police et le personnel pénitentiaire. Il est devenu nécessaire aussi de s'occuper de l'insuffisance des augmentations annuelles de traitement et d'allonger le barème des traitements en vue d'améliorer le régime d'incitation. Enfin, il est nécessaire aussi de définir des emplois repères qui représentent les différents niveaux de la structure pour servir de guide aux fins de l'évaluation des emplois.

La monétisation des indemnités et prestations, en particulier les allocations-logement et les indemnités de transport, a introduit une responsabilité et une équité accrues dans l'octroi de ces avantages. Cela a amélioré aussi l'équité entre employés à la même classe, a réduit l'ampleur des abus et a offert aux employés plus de choix quant à l'utilisation de leur revenu. La monétisation a aussi permis au Gouvernement d'avoir une idée claire des crédits budgétaires utilisés aux fins des émoluments autres que les traite-

ments. Le Gouvernement a procédé aussi à un changement de politique important concernant l'usage des véhicules et les logements, ce qui a servi de cadre pour la monétisation et les avantages non monétaires, comme précisé ci-après :

- Le Gouvernement a cessé d'assumer la responsabilité du logement des fonctionnaires. Le processus d'allocation de logements et d'évaluation des loyers était un terrain propice à la corruption. Avant qu'un fonctionnaire ne reçoive une maison, souvent, il lui fallait verser un pot-de-vin au fonctionnaire chargé de l'allocation des logements. L'approbation de la vente des logements officiels a réduit le problème au minimum.
- Les allocations-logement ont été monétisées et la responsabilité de l'allocation versée aux fonctionnaires dans le cas de loyers payés à des bailleurs privés, a été transférée. En effet, l'évaluation du loyer donnait lieu à une vive corruption. Le fonctionnaire chargé de l'évaluation s'entendait souvent avec les locataires et gonflait le montant du loyer et, partant, de l'allocation devant être versée par le Gouvernement.
- Il a été mis fin au programme de copropriété des véhicules et le Gouvernement a cédé les véhicules servant à « l'utilisation personnelle ». L'ancien programme avait été une source d'abus, les bénéficiaires percevant une indemnité de déplacement pour les véhicules en copropriété, alors que leur

maintenance était financée à l'aide de ressources gouvernementales. S'agissant des véhicules à usage personnel, le Gouvernement décida de céder tous les véhicules officiels au lieu de verser une indemnité de déplacement, comme prévu dans le règlement (*Standing Orders*).

Il a été décidé aussi que seuls les ministres, les secrétaires permanents, les chefs des administrations et les juges bénéficieraient d'une voiture officielle avec chauffeur. Tous les véhicules n'entrant pas dans la catégorie ci-dessus devaient être évalués et vendus. Une partie de ces véhicules a été vendue (certains à des fonctionnaires), mais il subsiste un certain nombre de problèmes, comme précisé ci-après :

- Des fonctionnaires qui ont acheté les véhicules à crédit demandent à utiliser les moyens de transport gouvernementaux tout en cherchant à recevoir une indemnité de déplacement;
- Des véhicules de projets ont été inclus dans la vente parce qu'ils sont plus récents;
- Des acheteurs rapportent les véhicules après avoir jugé que leur entretien est fort coûteux.

Le Gouvernement a réussi dans une certaine mesure à améliorer la rémunération de ses fonctionnaires. On trouvera ci-dessous une présentation de certaines améliorations apportées aux traitements dans différentes catégories de fonctionnaires en 1997.

Type de fonctionnaire	Traitement mensuel en 1993 (en dollars)	Traitement mensuel en 1997 (en dollars)	Augmentation (%)
Instituteur	7.41	68.90	930.0 %
Infirmière	7.41	87.50	1180.8 %
Policier	6.51	66.39	1019.8 %
Secrétaire permanent	36.51	1550.36	4246.4 %

Les données ci-dessus révèlent qu'il y a certes eu une augmentation, mais qu'elle est extrêmement faible, compte tenu du coût de la vie dans le pays. Si l'on considère par exemple le traitement mensuel d'un instituteur, il est de 70 000 shillings. Le montant moyen des dépenses d'un fonctionnaire (qui dépend du lieu où il vit) est de 40 000 shillings par semaine (*Byarugaba 1997*). On peut donc se demander d'où vient la différence pour terminer le mois.

Pour un secrétaire permanent, la situation est nettement meilleure. En fonction de sa classe, il peut dépenser jusqu'à 300 000 shillings par semaine. Mais il fait ses achats au même marché que l'instituteur. Manifestement, il est nécessaire de corriger cette situation; sinon, les actes de corruption pour survivre seront encouragés.

Renforcement des capacités

De nombreuses initiatives ont été prises à cette fin. Un conseiller technique en chef a été nommé en vue de superviser le programme de réforme. Des consultants locaux ont été recrutés pour travailler sur le programme en collaboration avec le Secrétariat de la réforme administrative et le Département des services de gestion. Le Gouvernement a pris des mesures en vue de renforcer les capacités de ses fonctionnaires en vue d'assurer une fourniture efficace et efficiente des services. En outre, un code de conduite pour les fonctionnaires a été institué en vue d'inciter à avoir un comportement éthique.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Outre les directives et la gestion, des systèmes répressifs ont été mis en place en vue de garantir le respect des valeurs et principes et des normes.

Système financier

Une autre réforme, dans le secteur financier, a touché aux procédures de décaissement des fonds par les ministères. Par le passé, le Ministère des finances débloquait les fonds d'un seul coup. Il incombait alors à l'agent comptable de constituer un comité des finances pour répartir les fonds entre les différentes activités du ministère. Souvent, les membres du comité allouaient des fonds à des domaines non prioritaires dans lesquels ils pouvaient aisément

avoir accès aux fonds. Les activités principales étaient souvent laissées de côté, au détriment des objectifs des ministères. Aujourd'hui, le Ministère des finances, une fois que les budgets départementaux ont été approuvés, débloque les fonds directement. Seul le Secrétaire au Trésor est habilité à procéder au transfert ou à la redistribution de fonds d'un poste à un autre.

Cet arrangement a aidé les départements à mieux planifier leurs activités et a permis de mieux maîtriser l'utilisation des fonds pour la gestion de programmes particuliers (du moins théoriquement).

Il convient de mentionner aussi le système de contrôle des engagements (Commitment Control System), nouveau mécanisme visant à se prémunir contre l'accumulation par les ministères d'arriérés et à rationaliser le processus de paiement des biens et des services. Avant d'entreprendre tout achat de biens et de services, le département demandeur doit engager des fonds pour cette activité en les prélevant sur les fonds débloqués durant cette période. Une fois que les fonds ont été engagés, le paiement des biens et des services est garanti, et il n'est pas permis de réaffecter les fonds en question. Cela est censé améliorer le processus de paiement et restaurer la confiance des fournisseurs de biens et de services, qui sont souvent contraints d'attendre longtemps avant d'être payés.

Contrôle du personnel et des établissements

Il était nécessaire d'améliorer la gestion des dossiers, la remise en état des bureaux d'enregistrement et leur rénovation (peinture, protection contre les voleurs et installation de rayonnages). Grâce à l'aide au développement, le personnel a été formé aux fins de la gestion des dossiers au classement, à l'installation, à la recherche et au stockage, et à gérer et maintenir ces biens précieux en bonne condition. Cela a eu pour effet d'améliorer la gestion des dossiers dans la fonction publique, ce qui a renforcé la responsabilité et la transparence.

L'inspection des pouvoirs publics (Inspectorate of Government)

En 1986, lorsque le Mouvement de la résistance nationale a pris le pouvoir, il a mis en place ce bureau pour enquêter sur les affaires de corruption et d'abus de pouvoir. Avec la promulgation

de la nouvelle Constitution, le bureau a été doté de pouvoirs plus étendus et d'une puissance accrue. Il a été mis en place en vue de promouvoir et d'encourager le strict respect de la légalité et des principes élémentaires de la justice dans l'administration. En outre, il doit encourager l'élimination de la corruption, des abus de pouvoir et de charge publique; et promouvoir une bonne gouvernance qui soit équitable et efficace dans les services publics. En outre, sous réserve des dispositions de la Constitution, il est chargé de superviser l'application du *Leadership Code of Conduct*; d'enquêter sur tout acte, omission, conseil, décision ou recommandation d'un fonctionnaire ou de toute autre autorité dans l'exercice de ses fonctions administratives; et de sensibiliser le public aux valeurs du constitutionnalisme, en général, et aux activités de son bureau, en particulier, par l'intermédiaire de tous moyens d'information ou de tout autre moyen qu'il juge approprié.

Le bureau a été habilité à enquêter de façon autonome, qu'une personne ait ou non subi un préjudice à cause d'une injustice administrative délibérée. Sa compétence s'étend aux fonctionnaires et aux dirigeants, où qu'ils soient employés, et il s'est vu accorder une pleine autonomie – ne devant rendre compte qu'au Parlement. Des pouvoirs lui ont été conférés d'établir des services dans les districts et à d'autres échelons de l'administration, comme il le juge approprié, en vue d'améliorer le comportement professionnel des fonctionnaires. Il est doté d'un budget distinct, auquel des crédits sont affectés par le Parlement. Des pouvoirs spéciaux lui ont été conférés (Article 230) pour enquêter, déclencher une enquête, arrêter, faire arrêter, engager des poursuites ou faire engager des poursuites s'agissant d'affaires touchant à la corruption et à l'abus de pouvoir ou de charge publique. Les pouvoirs ont été conférés au bureau d'inspecter les bureaux ou les biens de toute administration publique, personne ou autorité, de demander, d'examiner et de conserver tout document ou article ayant un rapport avec toute affaire sur laquelle il veut une enquête. Il est simplement tenu de faire rapport au Parlement tous les six mois sur son fonctionnement.

Le bureau du Vérificateur général des comptes

La Constitution crée le bureau du Vérificateur général des comptes, qui est nommé par le Président avec l'approbation du Parlement. La personne dont la nomination est envisagée doit être un expert-comptable ayant au moins 15 ans d'ancienneté et une personne jouissant de la plus haute considération morale et d'une intégrité avérée.

Cette personne est autorisée à auditer les comptes publics de l'Ouganda et ceux de toutes les administrations publiques, y compris les tribunaux, les administrations du Gouvernement central et des collectivités locales, les universités et les autres institutions publiques similaires, ainsi que de toute entreprise publique ou autre organe ou organisation créés par la loi, et à faire rapport sur son audit. Cette personne est habilitée à conduire un contrôle des comptes en vue de vérifier l'optimisation des ressources s'agissant de tout projet financé à l'aide de fonds publics. Cette personne fait rapport au Parlement. Dans l'exercice de ces fonctions, elle n'est sous la direction ou le contrôle d'aucune personne ni autorité.

Force de police ougandaise

La Constitution institue une force de police qui doit être patriotique, nationaliste, professionnelle, disciplinée, compétente et productive, et dont les membres doivent être des citoyens ayant eu une bonne conduite. Elle a pour fonctions de protéger la vie et la propriété; de maintenir l'ordre public; de prévenir et de détecter les infractions; de coopérer avec les autorités civiles, les autres services de sécurité créés par la Constitution et avec la population de manière générale. La police est placée sous le commandement de l'Inspecteur général, assisté par son adjoint, guidé par la loi sur la police (*Police Act*) et les autres lois pertinentes.

La police joue un rôle important dans la lutte contre la corruption. Malheureusement, certains officiers dans la force de police sont corrompus. Des officiers et des employés de la force acceptent des pots-de-vin. Les agents de la circulation soutirent souvent de l'argent aux chauffeurs de taxi conduisant des véhicules qui ne sont pas en état de circuler. Une commission qui avait été chargée d'enquêter sur la mauvaise administra-

tion de la force de police (la *Commission Sebuntinde*) a mis à jour de nombreux problèmes dans la force. Au moment même de la rédaction du présent chapitre, le rapport en question n'a toujours pas été rendu public.

Le corps législatif

Le Parlement ougandais a été instauré en vue d'élaborer et d'adopter des lois. Il a le pouvoir de légiférer sur toute question aux fins de la paix, du maintien de l'ordre, du développement et de la bonne gouvernance.

Le Parlement s'est bien acquitté de son mandat jusqu'à présent. Il a blâmé des ministres qui ont fini par perdre leur poste et a suspendu un membre du Parlement pour mauvaise conduite. Il a amené les autorités à reconsidérer des décisions qu'il n'approuvait pas et a parfois mis en doute la valeur de candidats proposés par le Président à des postes. On peut considérer que les membres du Parlement jouent un rôle dans la lutte contre la corruption. Ils le font efficacement en adoptant des lois à cette fin. Un bon exemple est celle sur le *Leadership Code of Conduct*.

La direction des poursuites publiques

La direction des poursuites publiques a pour objet de poursuivre toutes les affaires pénales dans le pays au nom de l'État. Ses principales fonctions sont les suivantes :

- Donner des directives à la police pour qu'elle enquête sur toute information ayant un caractère criminel;
- Engager des poursuites pénales contre toute personne ou autorité devant tout tribunal compétent autre qu'une cour martiale;
- Fournir des avis et des conseils à la police judiciaire en particulier et aux autres administrations publiques en général, sur la conduite des enquêtes criminelles ou la décision de poursuivre et les moyens justifiant l'accusation;
- Mener, en collaboration, des enquêtes et des poursuites appropriées, diligentes et fructueuses à la suite de plaintes déposées au pénal et d'affaires pénales avec les institutions chargées de l'identification, des enquêtes et des poursuites à la suite de plaintes au pénal;

- Mettre fin, à tout moment avant que le jugement ne soit prononcé, à toutes poursuites pénales engagées ou intentées par le Directeur, ou, avec l'assentiment du tribunal, à celles engagées ou intentées par toute autre personne ou autorité.

L'article 120 de la Constitution confère au Directeur des poursuites publiques une pleine indépendance dans l'exercice de ses fonctions. L'objectif est qu'il soit entièrement libre. Toutefois, la loi d'habilitation n'a pas encore été adoptée.

La Mouvementocratie comme système de gouvernance

Le système de gouvernance du Mouvement délègue des pouvoirs aux collectivités locales. L'essence de ce système est d'assurer que les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités sont délégués et transférés du centre à la périphérie de façon coordonnée. La décentralisation est le principe qui s'applique à tous les niveaux des collectivités locales et, en particulier, des niveaux supérieurs aux niveaux inférieurs des services des collectivités locales en vue d'assurer la participation des citoyens et le contrôle démocratique de la prise de décisions (Constitution, Article 176). Cet arrangement garantit que les collectivités locales supervisent le comportement des personnes employées par les pouvoirs publics pour fournir des services dans leurs domaines. Avec un tel système, elles peuvent surveiller qui dépense quoi et d'où viennent les fonds. Elles peuvent en conséquence détecter les gros dépensiers qui ont de faibles revenus ou les personnes dont l'enrichissement semble illicite, et enquêter sur l'origine du patrimoine inexplicé.

Les acteurs non gouvernementaux

La libéralisation des médias

À l'origine, l'Ouganda n'avait qu'une station de radio, qui était contrôlée par le Gouvernement. Aujourd'hui, il existe plus de 28 stations FM privées. La presse écrite était aussi sous l'emprise du Gouvernement. Aujourd'hui, un certain nombre de journaux sont libres d'imprimer et d'informer le public. Tant la presse écrite que les médias électroniques jouent un rôle très impor-

tant dans l'information du public sur les comportements contraires à l'éthique qui sévissent.

Parmi ceux-ci, *Radio Buganda* et *Radio Simba* occupent le devant de la scène. Même le Président du pays a dû s'efforcer d'apporter des réponses à certaines conduites contraires à l'éthique au niveau des pouvoirs publics, contre lesquelles des informations avaient été communiquées. Le journal *Monitor* s'est aussi attaché à sensibiliser le public aux tendances à la corruption au niveau des pouvoirs publics et de l'armée et parmi les ministres. *Ouganda Confidential*, au premier plan aussi dans cette entreprise, a été harcelé au niveau des tribunaux. Habituellement, son éditeur a été acquitté.

Organisations non gouvernementales

Il existe un certain nombre d'ONG, d'organisations de la société civile et de donateurs qui complètent l'action gouvernementale visant à faire respecter un comportement éthique. Transparency International (Ouganda), Ouganda Human Rights Initiatives, Action for Development, Legal Aid, Centre for Conflict Resolution, Church of Ouganda Life Ministries, Community Concern, Ouganda Private Midwives Association, National Association of Women's Organization in Ouganda, Safe Motherhood Initiatives, Ouganda Joint Christian Council, Ouganda Catholic Secretariat et le Haut Commissaire des Nations Unies aux réfugiés font partie des nombreuses organisations mentionnées dans ce domaine.

Dans le cas de l'Ouganda, où les budgets nationaux dépendent grandement des organismes donateurs, ces derniers jouent un rôle important dans le respect des comportements éthiques. En effet, ils insistent pour qu'il soit rendu compte de l'emploi des fonds avant d'en débloquer de nouveaux. Ils imposent aussi parfois comme conditions pour débloquent les fonds la bonne gouvernance, l'ajustement de la politique générale et un engagement politique.

Du fait de toutes ces mesures, l'Ouganda s'est imposé comme un pays à l'avant-garde dans la lutte contre les comportements contraires à l'éthique. Transparency International a identifié l'Ouganda comme l'un des tous premiers pays d'Afrique à lutter sérieusement contre la corrup-

tion. La Banque mondiale et le PNUD ont aussi reconnu ce fait.

Recommandations

Chaque institution créée pour faire respecter les comportements éthiques peut rencontrer des contraintes particulières, mais il en existe qui sont communes à la plupart des institutions, comme indiqué ci-après :

Insuffisance des ressources

Presque toutes les institutions ne reçoivent pas des fonds suffisants pour couvrir leurs coûts de fonctionnement. Du fait des restrictions budgétaires, la plupart des enquêtes ne sont pas effectuées, les véhicules ne sont pas disponibles et les ressources des bureaux ne sont pas suffisantes.

Insuffisance de la rémunération totale

Nous avons donné des informations sur les sommes versées aux agents de l'État. Leurs traitements sont insuffisants. Ce revenu ne permet pas à un agent de l'État de vivre, car ces sommes ne dureraient qu'une semaine. L'agent est donc contraint de chercher à obtenir de l'argent d'une autre source pour survivre. D'aucuns vont jusqu'à dire qu'il vaut mieux vivre violemment dans la corruption que paisiblement dans la pauvreté.

Le personnel ne convient pas, tant qualitativement que quantitativement

Les personnes qui ont connu de graves difficultés économiques sont un problème. Les jeunes de la nouvelle génération qui ont grandi dans la détresse n'accordent aucune importance aux normes éthiques. Ces personnes cherchent à exploiter sans vergogne toutes les occasions qui se présentent.

Peines insuffisantes

Les personnes qui se font prendre alors qu'elles commettent un acte de corruption sont condamnées à des peines légères. Dans un cas, une personne qui avait volé deux millions de shillings a été condamnée à huit ans de prison. Dans un autre, une personne qui avait volé 100 millions de shillings n'a été condamnée qu'à deux ans d'emprisonnement. C'est comme si la justice était plus clémente dans le cas d'un vol de som-

mes d'argent importantes, l'auteur n'étant condamné qu'à une peine plus légère. De fait, le Vérificateur général a identifié de nombreuses personnes qui se livraient à des actes de corruption et le Gouvernement s'est contenté de les suspendre. Il faut des lois qui permettent de saisir les biens des personnes corrompues.

Impossibilité d'accéder aux dossiers

Certains documents ne sont pas accessibles. Ainsi, le Vérificateur général ne peut pas avoir accès aux dossiers ayant trait aux dépenses classées secret aux Ministères de l'intérieur et de la défense et au Bureau du Président. Ces organes n'ont pas fait l'objet d'un audit depuis des années, bien qu'ils dépensent des sommes d'argent considérables.

Absence de société civile dynamique

L'absence de société civile dynamique a fait que le Gouvernement s'est désintéressé des personnes coupables d'actes de corruption qui se faisaient prendre et il les a rarement punies. Ces fonctionnaires ont juste été mis à la retraite ou révoqués au lieu d'être poursuivis. L'électorat se compose principalement de personnes d'origine paysanne qui vivent dans les zones rurales et qui souvent se contentent d'observer, incrédules, sans réagir. Un dirigeant originaire de ce type de région qui a commis une faute ne craint pas d'y retourner parce qu'il ne risque guère d'être sanctionné ou mis au ban de la société.

Manque d'intégration

De nombreux organismes prennent part à la lutte contre les comportements contraires à l'éthique, mais leurs actions ne sont pas coordonnées ni intégrées au niveau stratégique. Dans certains cas, leurs fonctions se chevauchent et/ou font double emploi, ce qui se traduit par un gaspillage de ressources. Il y a eu des cas où ceux qui étaient chargés de prendre les personnes corrompues ont fini par se laisser corrompre.

Complexité de la corruption

Se livrer à la corruption a une dimension de réciprocité. Ainsi, pour qu'il y ait versement d'un pot-de-vin, il faut deux parties. Si elles acceptent toutes deux la transaction, alors l'une des deux ne laissera pas tomber l'autre et il y a peu de chances pour que l'une témoigne contre l'autre. Pourtant, les tribunaux ont besoin d'éléments de preuve suffisants pour condamner l'accusé. Ce problème est aggravé par la collusion qui est nécessaire dans les actes de corruption.

Problèmes culturels

Certaines personnes ont comme attitude de penser que voler un peu sur le lieu de travail n'est pas un problème parce que l'argent appartient à la « population ». Voler des fonds publics, en particulier lorsqu'il n'y a pas à manger à la maison, est considéré comme une infraction moins grave.

La mise en œuvre réussie des réformes devrait améliorer le comportement professionnel des fonctionnaires, en les rendant responsables, transparents, moins corruptibles et plus dévoués au service. Le fonctionnaire est censé agir de la sorte en faisant preuve de discipline, de dévouement, d'intégrité, de responsabilité, de loyauté, d'impartialité et de professionnalisme. Mais pour qu'il en soit capable, il faut que l'environnement soit propice.

Dans une large mesure, un cadre institutionnel favorable à la création d'un tel environnement a été mis en place. Le Gouvernement a créé les institutions chargées de lutter contre les comportements contraires à l'éthique. Mais elles ne disposent pas des ressources nécessaires, comme cela a été noté. Par voie de conséquence, le Gouvernement devrait faire face aux questions soulevées ici. Certes, le passage à la démocratie n'est pas toujours sans heurts, mais des efforts devraient être faits pour réduire les troubles.

RÉFÉRENCES

- Allen, Chris, "Understanding African Politics," *Review of African Political Economy*, No. 65.
- Allen, Chris, "Restructuring an Authoritarian State," *Review of African Political Economy*, No. 54, juillet 1992.
- Anyang, Nyong'o (1987), *Popular Struggles for Democracy in Africa*, zed Books.
- Bralton, F. (avril 1989), "Beyond the State," *World Politics*, Vol. 41, No. 3.
- Byarugaba, E. F. (1978), *Administrative Reform in Uganda*, Makerere.
- Byarugaba, E. F. (1994), *Agricultural Sector Management and Investment Project: Report of Institutional Specialist*, Banque mondiale.
- Byarugaba, E. F. (1995), "Findings and Recommendations to Aid Implementation of Decentralization in Districts" in *Report on Reforms 1995*. Ministère de la fonction publique, CMS.
- Chazan, et alii (1988), *Politics and Society in Contemporary Africa*, Boulder et Londres Lynne Publishers.
- Collier, R. B. (1982), *Regimes in Tropical Africa*, Berkeley: University of California Press.
- Galde, F. (1986), *State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization*, Université of Texas.
- Hemming, R. (1986), *Privatization and Public Enterprise*, Occasional Paper No. 56, Washington D.C.
- Kafir, Nelson (1984), *The State and Class in Africa*. Londres : Frank Cass.
- Langseth, P. et alii (sous la direction de —) (1995), *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Fountain Publishers, Kampala (Ouganda).
- O'Donnell et Schmitter, P., *Transition from Authoritarian Rule*.
- République d'Ouganda (1993), *Management of Change C.S.R.P.*, Public Service Review and Reorganization Commission 1989-1990. Art & Crafts (U) Ltd.

CHAPITRE 10 : SÉNÉGAL

Introduction

Au Sénégal, la fonction publique, dans son organisation comme dans son fonctionnement, révèle de fortes influences héritées de l'époque coloniale. En effet, à l'observation, il s'avère que la fonction publique sénégalaise véhicule une culture héritée de la trajectoire historique, marquée par la période exceptionnelle du parti unique qui, dans la première décennie de l'indépendance, se confondait avec l'État.

L'État, qui s'était reconnu un rôle pionnier exclusif fondant sa légitimité historique dans l'urgence de la mise en place et de la bonne conduite de tous les instruments de l'émergence de la jeune nation, s'imposait aux administrés et se vouait au service exclusif du parti : c'était le parti-État, l'État-partisan, l'inféodation au parti unique. C'est ainsi qu'était consacrée la toute puissance de l'administration publique.

Cette période historique d'exception affichait le « cavalier seul » exorbitant de la puissance publique. C'était aussi l'État providence qui s'était reconnu et octroyé tous les rôles et toutes les missions de développement économique, de construction de la nation et de promotion des élites. La toute puissance d'un tel État se reflétait fidèlement dans ses instruments d'intervention qui en étaient les véhicules naturels et au rang desquels l'Administration occupait une place prépondérante.

Cependant, d'un autre côté, l'option d'un État républicain, proclamée dans la Constitution du pays, s'accommodait mal des velléités centralisatrices ainsi décrites; car le paradoxe était évident entre la volonté émancipatrice de la République telle qu'annoncée dans la loi fondamentale d'une part et la nature exclusiviste de l'État que reflétait son organisation politico-administrative et son fonctionnement au quotidien, d'autre part.

Le fonctionnement de la fonction publique au Sénégal se caractérise ainsi par le décalage entre le contenu des règles et principes posés et le fonctionnement au quotidien. Alors que du point des premières la fonction publique sénégalaise

se présente sous un aspect assez moderne, la seconde révèle un code de fonctionnement incompatible avec les exigences d'un État moderne. Le déficit de culture républicaine de l'Administration, le déficit de culture de la fonction publique, l'influence des groupes de pression, le clientélisme, le favoritisme, la corruption et le racket sont autant de tares que les atours modernes du système parviennent à peine à masquer.

Aujourd'hui, le Sénégal a changé de régime après l'élection présidentielle de février-mars 2000 qui a consacré la victoire de l'opposition. Certains des maux cités plus haut, notamment le déficit de culture républicaine, le clientélisme et la corruption, ont constitué des thèmes récurrents dans la campagne de l'opposition. Étant entendu qu'il est prématuré de prendre en considération les conséquences de l'alternance politique intervenue le 19 mars 2000 au Sénégal, le présent rapport rend compte de la situation résultant de la politique qui avait cours avant ce changement de régime.

Le nouveau régime a exprimé la volonté politique de lutter contre la corruption et d'instaurer la transparence. Dans son message à la nation prononcé le 3 avril 2000, le Président Abdoulaye Wade a clairement condamné « les pratiques de commissions plus ou moins occultes, de corruption et de concussion ». Il faut, toutefois, relever que les nouvelles autorités n'ont pas encore défini une stratégie de concrétisation de la volonté politique exprimée. Il n'est pas sans intérêt de relever à cet égard que l'expérience a démontré que le chemin est long entre l'expression de la volonté politique et sa concrétisation aux niveaux d'exécution.

Contexte de la fonction publique au niveau national

Au Sénégal, l'organisation et le fonctionnement du service public sont caractérisés par deux grandes tendances lourdes qui y apparaissent comme des constants :

- Une paralysie des systèmes de régulation et de supervision interne, ponctuée par un fort déséquilibre dans la distribution des rôles entre les différentes composantes de l'État;
- Une solitude interventionnelle isolant l'ensemble de la fonction publique, ainsi soustraite à une surveillance externe.

L'une et l'autre constante traduisent éloquentement le « cavalier seul » exorbitant du pouvoir de l'État, illustré par la persistance de l'opacité de son fonctionnement, ainsi que sa quasi-impunité renforcée par l'inexistence d'un système externe de contrôle.

Il est remarquable cependant que cette donnée entre en conflit flagrant avec la volonté manifeste de déconcentration, exprimée par le législateur sénégalais. En effet, dans les dispositions du corpus des lois sur la décentralisation, nombreuses sont les stipulations qui prônent une distribution plus large et plus variée des responsabilités et du pouvoir.

Mais, malgré l'existence de ces mesures sur la décentralisation, la fonction publique sénégalaise souffre encore d'une forte lourdeur due à de puissants courants centrifuges, faute d'une véritable dévolution de pouvoirs, d'une part du niveau central au niveau local et territorial, de l'autre, pour chaque niveau considéré, de l'échelon supérieur aux échelons inférieurs. Ce phénomène est à ce point persistant que récemment, les autorités publiques ont été amenées à tenter d'y remédier en mettant en chantier un projet destiné à réorganiser sur de nouvelles bases la distribution du pouvoir central à l'intérieur de la fonction publique.

C'est sans doute à travers cette physionomie contrastée que l'on se rend le plus évidemment compte de la persistante dualité entre les deux termes contradictoires du paradoxe qui caractérise la fonction publique sénégalaise.

Contexte de l'éthique de la fonction publique et des initiatives anticorruption

Les lourdeurs décrites ci-dessus, ainsi que l'inaccessibilité des services de base pour le citoyen ordinaire, jurent d'avec les règles déontologiques de transparence, d'équité et de justice que la société est en droit d'attendre du service

public sénégalais. C'est que ce dernier, du fait du règne de l'impunité évoquée plus haut, a fini par se complaire dans un immobilisme et une arrogance tels qu'en définitive, au lieu d'être un prestataire de services au profit du citoyen-consommateur, il est devenu un capteur de rentes, par le moyen de la corruption et des détournements divers, au grand détriment du citoyen-contribuable. Aussi est-il courant de constater aujourd'hui que des agents des services publics comptent parmi les plus nantis et les plus aisés de la population, malgré la faiblesse notoire de leurs traitements et salaires.

Pour corriger ces anomalies, des initiatives anticorruption ont été prises, notamment sous la forme de la répression de l'enrichissement illicite, instituée par la loi n° 81.54 du 10 juillet 1981 qui a créé la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite. À ce jour, cependant, seules deux personnes ont été condamnées sur la base de cette loi dans la foulée de sa promulgation. Après trois années de fonctionnement, plus aucune poursuite n'a été diligentée et la loi est tombée en désuétude faute de volonté politique des pouvoirs publics. Il est significatif à cet égard de relever que la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite n'existe plus de fait depuis le milieu des années 80 dès lors que l'État n'y a plus affecté les magistrats nécessaires à son fonctionnement.

Après l'installation d'un nouveau gouvernement suite aux élections législatives de mai 1998, le Premier Ministre dans son discours de politique générale présenté devant l'Assemblée Nationale avait pourtant affirmé sa volonté d'instaurer la transparence et d'engager la lutte contre la corruption.

Le premier acte concrétisant cette nouvelle démarche a été la signature par le Sénégal de la Déclaration par laquelle 11 États africains réunis en marge de la Réunion de la Coalition Globale pour l'Afrique le 23 février 1999 à Washington, se sont engagés à lutter concrètement contre la corruption sur la base des 25 principes contenus dans la Déclaration.

Au mois d'avril 1999, le Premier Ministre du Sénégal présidant l'ouverture d'un séminaire du Forum Civil sur le thème de la *transparence dans la gestion des affaires publiques* a réitéré

sa volonté d'engager la lutte contre la corruption et offert sa disponibilité à collaborer avec la société civile à cet effet.

Lors de la Rentrée Solennelle des Cours et Tribunaux le 3 novembre 1999, dont le thème portait sur la *prévention juridique et le traitement judiciaire de la corruption*, le chef de l'État avait préconisé dans son discours certaines mesures et suggéré une réflexion sur certaines idées de réforme notamment:

- L'institution de la déclaration de patrimoine des agents publics;
- L'instauration d'une plus grande transparence dans les marchés publics et l'amélioration de la publicité des appels d'offres ;
- L'« encadrement » du pouvoir discrétionnaire de l'Administration ;
- La réglementation des cadeaux faits aux fonctionnaires ;
- Le renforcement de l'autorité des corps de contrôle ;
- La création d'un Office de lutte contre la corruption ;
- L'adhésion à la convention de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption dans les transactions internationales.

C'est ainsi que 9 groupes de travail ont été constitués pour étudier les thèmes évoqués dans le discours du Président et à la suite des travaux de groupes de travail, un Séminaire National de Concertation sur la Corruption s'est tenu le 12 janvier 2000 à Dakar qui a abouti à des conclusions qui attendent le sort qu'entendent leur réserver les nouvelles autorités qui ne se sont pas encore prononcées à cet égard.

Directives à l'intention des fonctionnaires

Le Statut général des fonctionnaires complété par des statuts spéciaux visant certains corps spécifiques d'agents de l'État, constitue le cadre global qui définit les normes déontologiques auxquelles sont soumis les fonctionnaires. Ces normes sont une déclinaison et une articulation d'un ensemble de valeurs, en termes d'obligations particulières incombant aux agents du

Service Public, à l'effet de garantir la vocation d'intérêt général du Service Public. C'est la raison pour laquelle de nombreuses dispositions pertinentes sont prévues dans le statut général et dans les statuts spéciaux précités, en vue de promouvoir l'équité, la loyauté, la neutralité, l'impartialité, l'objectivité, la compétence, etc., toutes choses rendues nécessaires par le devoir de dévotion à l'intérêt général qui incombe au Service Public et à ses agents.

Les normes déontologiques auxquelles sont soumis les fonctionnaires sont portées à la connaissance de ces derniers à l'occasion de leur formation professionnelle qui précède leur recrutement. En effet, avant leur embauche, les fonctionnaires sont soumis à un stage durant lequel ils sont initiés aux valeurs et normes devant régir leurs futures fonctions. C'est seulement après des tests satisfaisants à l'issue de ce stage, que le fonctionnaire est titularisé.

L'encadrement du fonctionnaire stagiaire est confié à un autre fonctionnaire de la même spécialité, ayant une expérience avérée dans son domaine et choisi en fonction de plusieurs qualités qui lui sont incontestablement reconnues, telles que la compétence, l'ancienneté et le sérieux. L'avis de l'encadreur est particulièrement déterminant pour la titularisation du stagiaire.

Gestion de la conduite dans la fonction publique

Dans chaque service public, il existe une structure chargée de la gestion administrative des agents publics. Cette structure est également chargée de la coordination générale et des stratégies de gestion de toutes les ressources humaines, en vue notamment de promouvoir la déontologie. La structure de coordination est dirigée par un directeur assisté de deux ou trois chefs de division, dont l'un est exclusivement chargé de la gestion et du suivi des carrières des agents publics: recrutement, avancement, affectation, sanctions disciplinaires, etc. Ce chef de Division porte généralement le titre de chef du Personnel.

Le comportement dans le service public fait l'objet d'une gestion clientéliste qui trouve son origine dans la confusion longtemps entretenue

entre l'État et le parti unique au pouvoir dès l'indépendance, devenu le parti dominant par la suite, avec avènement du multipartisme. Ainsi le système d'affectation dans le service public fondé sur le favoritisme privilégie les agents publics membres ou proches du parti au pouvoir. Le maintien ou la promotion des agents publics à des postes de responsabilité est plus souvent déterminé par leur « utilité » politique que par leur mérite, leur compétence professionnelle et leur rigueur dans l'observance des règles déontologiques.

L'utilisation des ressources publiques par des agents pour les besoins de leurs activités politiques au service du parti au pouvoir est tolérée, voire encouragée. Pendant les périodes de campagne électorale, il est admis que les agents du service public en particulier les cadres, consacrent le temps de travail qui leur est payé aux activités du parti au pouvoir au détriment du service public quasiment déserté durant ces périodes.

Du côté des usagers du service public prévaut le clientélisme qui privilégie les amis et soutiens politiques au détriment de l'intérêt général et en violation du principe de l'égalité des citoyens devant le service public. Par ailleurs sur le plan politique, le comportement dans le service public est conditionné par « l'instrumentalisation » de l'Administration par le parti au pouvoir à des fins électoralistes. La récurrence de ce phénomène a conduit à la création d'un Observatoire National des Elections chargé de superviser le déroulement du processus électoral pour empêcher un parti pris de l'Administration.

L'alternance politique intervenue le 19 mars 2000 est susceptible d'induire des changements dans la gestion du comportement dans le service public si l'on se réfère à la volonté politique exprimée. Les mesures d'affectation dans le service public et para-public prises à ce jour par les nouvelles autorités s'inscrivent dans une tendance qui révèle une approche plus objective faisant prévaloir la compétence sur les considérations politiciennes.

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Le contrôle du comportement dans le service public relève d'un système composite à trois pôles : un pôle juridictionnel, un pôle parlementaire et un pôle administratif.

Ce pôle est constitué par le Conseil d'État et la Cour des Comptes. Le Conseil d'État institué par la loi organique n° 92-24 du 30 mai 1992 est juge de l'excès de pouvoir des autorités exécutives. A ce titre, il connaît des recours en annulation des actes administratifs. La Cour des Comptes instituée par la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 est juge des comptes des comptables publics. Outre cette fonction juridictionnelle, la Cour des Comptes est également compétente pour exercer une action permanente de vérification d'informations et de conseil en vue de contribuer à la réalisation des missions suivantes :

- La sauvegarde du patrimoine public et le contrôle de la sincérité des finances publiques ;
- L'amélioration des méthodes et techniques de gestion ;
- La rationalisation de l'action administrative.

La Cour des Comptes qui est également chargée de la vérification des comptes et du contrôle de la gestion des entreprises du secteur public exerce ses compétences soit dans le cadre d'un programme annuel qu'elle définit, soit sur demande particulière du gouvernement ou du parlement. Il est intéressant de noter que dans le cadre de l'exercice de sa fonction non juridictionnelle, la Cour des Comptes doit établir un rapport général public annuel. Cette innovation majeure pourrait grandement contribuer à la transparence si une large diffusion du rapport annuel de la Cour des Comptes était assurée.

Ce pôle est constitué par l'Assemblée Nationale et le Sénat qui sont censés exercer sur le Service Public un contrôle sous plusieurs formes (questions orales, commissions d'enquête, etc.) Ce contrôle est du reste très peu efficace, du fait de plusieurs facteurs dont les plus en vue sont le déficit d'expertise des députés et sénateurs, et les excès du phénomène majoritaire qui trans-

forme le système de contrôle parlementaire en un système de simple légitimation sans contrôle réel de l'action de l'exécutif à travers le service public.

Il n'existe pas, au niveau parlementaire, de comités spécialement chargés des questions d'éthique. Cependant, l'Assemblée Nationale ou le Sénat peuvent, en vertu de la Constitution, désigner en leur sein des commissions d'enquête. Les conditions d'organisation et de fonctionnement de ces commissions sont très restrictives et ne facilitent pas le développement de ce système de contrôle.

Il est à noter qu'au niveau du Parlement actuel, en particulier de l'Assemblée Nationale, le parti majoritaire a systématiquement utilisé sa majorité pour s'opposer à la constitution des commissions d'enquêtes, proposée par les députés de l'opposition parlementaire.

Ce pôle qui est le plus élaboré et le plus structuré, est constitué par les structures chargées de l'autocontrôle du Service Public ou en d'autres termes, du contrôle que ce dernier exerce sur lui-même, sous la forme d'une supervision à l'interne de sa propre organisation et de son propre fonctionnement. La rationalité interne de l'administration commande l'existence, en son sein, d'un contrôle garant de la transparence, exercé sur ses agents et sur ses services, eu égard à des normes référentielles données par la loi et le règlement. L'administration sénégalaise n'échappe pas à la règle. Elle s'est ainsi dotée de plusieurs instruments destinés à assurer son propre contrôle dans toutes les dimensions de son fonctionnement. Cet auto-contrôle de l'administration sénégalaise se réalise dans une démarche dualiste :

- Une première démarche situe le contrôle à l'intérieur du département ministériel ou d'un service public déterminé (nous appellerons cette phase : l'endocontrôle)
- Une deuxième démarche situe le contrôle dans un mouvement transversal extérieur au département ministériel, avec une compétence horizontale plus large (nous appellerons cette phase : l'exocontrôle).

L'endocontrôle et l'exocontrôle sont tous deux articulés autour de plusieurs organes fonctionnels qui en assurent le caractère opérationnel.

Un contrôle interne du département ministériel est organisé dans chaque ministère, qui s'exerce pour le compte du Ministre. Ce contrôle est réglementé par le décret n° 92.631 du 19 août 1982 qui institue une inspection interne dans chaque ministère. L'inspection interne a pour mission :

- De veiller à l'application des directives présidentielles et primatoriales issues des rapports de l'Inspection Générale d'État (IGE) et des autres corps de contrôle ;
- D'assister le Ministre dans le contrôle du personnel, du matériel et des crédits des services du ministère et des établissements publics sous tutelle ;
- D'effectuer toute mission de vérification et de contrôle qui lui est confiée par le Ministre ;
- D'assurer le suivi de l'application des directives issues des rapports internes ;
- De contrôler tous les actes administratifs financiers et comptables pris au sein du ministère et des organismes sous tutelle.

L'inspection interne peut comprendre un Inspecteur des Affaires Administratives et Financières ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques.

L'Inspection des affaires administratives et financières (IAAF) a mission d'exercer un contrôle permanent des services du département ministériel et des établissements sous tutelle. Son contrôle porte notamment sur l'utilisation des crédits, l'application des règles budgétaires, l'organisation et le fonctionnement administratif des services.

L'Inspection Technique des Départements Ministériels a pour mission de vérifier si un service donné offre les garanties techniques suffisantes pour lui permettre de réaliser les performances attendues du service public. Elle a ainsi une mission de contrôle d'aptitude technique. C'est à dire que les inspections techniques se présentent sous divers aspects qui traduisent la grande diversité des profils technique des

ministères. Ainsi, dans certains départements ministériels, l'Inspecteur technique est désigné comme tel à l'image de l'IAAF, tandis que dans d'autres, il porte une dénomination moins générique et plus spécifique.

Voici quelques exemples en guise d'illustration:

- Inspecteur Général des Finances (Ministère des Finances)
- Inspecteur des Postes Diplomatiques (Ministère des Affaires Etrangères)
- Inspecteur Général de l'Education Nationale (Ministère de l'Education Nationale)
- Inspecteur de l'Administration Territoriale et Locale (Ministère de l'Intérieur)
- Inspecteur des Services de Sécurité (Ministère de l'Intérieur)

Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP), du fait de sa taille et de la nature diversifiée de ses activités, présente une organisation légèrement différente de celle des autres départements ministériels en ce qui concerne son système de contrôle interne. En effet, à la place de l'IAAF, le MEFP est doté d'une Inspection Générale des Finances (IGF) instituée par le décret n° 80.892 du 29 juillet 1980 et ayant une compétence générale de contrôle de l'ensemble des services de ce ministère et des établissements sous sa tutelle. À côté de l'IGF, les grandes régies financières de ce département sont chacune dotées d'une cellule interne de contrôle en guise d'Inspection technique. Ainsi, on retrouve une inspection des services tant au niveau de la Direction Générale des Impôts et Domaines, qu'au niveau de la Direction Générale des Douanes, tandis qu'à la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique, existe la Brigade de Vérification « ayant vocation pour contrôler, à la demande du Trésorier Général, aussi bien les comptables principaux que les comptables subordonnés du Trésor » (cf. art. 13 de l'arrêté n° 10.248 MEF du 14 Septembre 1981).

Le détachement du volet Plan et son érection en département ministériel autonome dans le nouvel organigramme gouvernemental n'a pas modifié la spécificité des structures de contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances.

S'agissant de l'exocontrôle, le souci d'assurer une certaine indépendance du contrôle à l'égard des départements ministériels a conduit à l'institution d'un contrôle extérieur aux ministères, rattaché à un échelon étatique plus élevé que le niveau ministériel.

Ce contrôle externe est exercé par des corps de contrôle spécialisés, dont les principaux sont:

- L'Inspection Générale d'État ;
- Le Contrôle Financier ;
- La Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques;
- La Commission Nationale des Contrats de l'Administration.

Ces organes se distinguent en deux groupes de corps spécialisés :

- Les corps spécialisés intervenant pour le compte exclusif du Président de la République ;
- Les autres corps spécialisés.

L'Inspection Générale d'État (IGE) et le Contrôle Financier sont les organes de contrôle qui interviennent uniquement pour le compte du Président de la République. L'organisation actuelle de l'Inspection générale de l'État résulte du décret n° 80.914 du 5 septembre 1980, ainsi que de la loi n° 87-18 du 3 août 1987, portant statut des IGE. L'IGE est dotée d'une compétence très étendue qui s'exerce sur:

- L'ensemble des services publics de l'État, quel que soient leur mode de gestion et leur localisation géographique;
- Les établissements publics;
- Les collectivités locales et leurs établissements publics;
- L'administration de l'Armée;
- La gestion administrative et financière des services judiciaires;
- Les sociétés nationales et les sociétés à participation publique majoritaire ou minoritaire;

- Les personnes morales de droit privé bénéficiant du concours de la puissance publique
- Les rapports entre les institutions ou agents contrôlés et les tiers, notamment les organismes bancaires publics ou privés.

L'IGE qui est mise en mission sur ordre signé par le Président de la République ou par le Ministre en charge des services présidentiels, est en permanence tenue informée des orientations générales de la politique du Gouvernement, dans tous les secteurs de la vie nationale. Le sort des rapports et conclusions de l'IGE relève du pouvoir discrétionnaire du Président de la République.

Le Contrôle financier, qui a été créé par l'ordonnance n° 59.49 du 31 mars 1959, a pour rôle d'assurer le contrôle permanent de l'exécution des opérations financières de l'État, des Entreprises Publiques Nationales, des Collectivités Locales et de leurs établissements publics ainsi que tous les organismes ayant bénéficié du concours financier de l'État. Ainsi, tout acte ayant une incidence financière doit être préalablement soumis à l'avis du contrôle financier qui exerce ainsi un contrôle a priori sur les opérations qui engagent financièrement l'État.

À côté des organes qui interviennent pour l'unique compte exclusif du Président de la République existent d'autres corps de contrôle spécialisés agissant pour d'autres autorités publiques, en plus d'être susceptibles d'entreprendre des vérifications ponctuelles sur la demande du chef de l'État.

L'exemple le plus typique de ce cas de figure est celui de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP). La loi organique n° 90.07 du 26 juin 1990 a intégré la CVCCEP à la Cour des Comptes tout en lui conférant une autonomie dans son mode de fonctionnement. La CVCCEP vérifie les comptes et contrôle la gestion des entreprises du secteur public selon les catégories ci-après désignées :

- Les établissements publics à caractère industriel et commercial;
- Les établissements publics à caractère scientifique et technologique ;

- Les établissements publics professionnels;
- Les établissements publics de santé;
- Les sociétés nationales ;
- Les sociétés anonymes à participation publique majoritaire;
- Les établissements publics à caractère industriel et commercial;
- Les établissements publics à caractère scientifique et technologique;
- Les établissements publics professionnels;
- Les établissements publics de santé;
- Les sociétés nationales;
- Les sociétés anonymes à participation publique majoritaire.

La Commission Nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) a la qualité d'organe de contrôle spécialisé, mais elle lui est souvent contestée, bien qu'elle soit en charge d'une mission spéciale de contrôle. En tout état de cause, la CNCA est le seul organe spécialisé dans le contrôle des contrats et de leurs avenants concernant l'État, les établissements publics et les communes, contrats mettant en jeu des sommes égales ou supérieures à 20 millions de francs CFA. La CNCA a été créée par le décret n° 67.696 du 16 juin 1967. Sa composition, ses attributions et son fonctionnement sont fixés par les décrets 82.691 du 7 septembre 1982 et 83.670 du 29 juin 1983.

D'autres organes existent au sein de l'Administration sénégalaise, qui sont dotés de compétences spéciales. Ces organes, l'ancien Bureau Organisation et Méthode (devenu Délégation au Management Public) et la Commission de Contrôle des Véhicules de l'Administration sont, pour l'essentiel, confinés dans des limites qui favorisent la prise en compte de leurs compétences par les autres grands corps de Contrôle que sont l'IGE et la CVCCEP; cela nous a dispensé de leur consacrer un développement spécifique.

En définitive, l'armature de l'autocontrôle de l'administration sénégalaise se caractérise par un double mouvement: un mouvement vertical

interne aux services et un mouvement horizontal transversal vis-à-vis de l'ensemble du système. Cependant, cette structuration n'est pas sans entraîner des lourdeurs ainsi que des obstacles préjudiciables à une bonne gestion et à la transparence dans la conduite des affaires de l'État.

Les acteurs non gouvernementaux

Le service public n'a pas favorisé l'implication des acteurs non-gouvernementaux. En matière de transparence et de lutte contre la corruption, le gouvernement n'a pas fait montre d'une véritable volonté politique traduite par une stratégie impliquant les acteurs non gouvernementaux comme relais pour la sensibilisation des citoyens à l'observance des règles.

L'accès à l'information est bridé par le culte du secret devenu une véritable culture dans le service public, peu soucieuse de cultiver la transparence. Mais l'évolution démocratique, le développement des médias privés et l'activité des organisations de la société civile ont fait de l'exigence de transparence un thème récurrent du débat social. En effet, les organisations de la société civile ont conçu un plaidoyer social sur la transparence dans le Service Public repris par certaines franges de la classe politique et efficacement relayé par les médias privés.

Dans la prise de conscience des citoyens sur les enjeux du service public, les radios privées jouent un rôle fondamental du fait de l'adéquation parfaite de ce média à la culture de l'oralité et de l'utilisation des langues nationales. Le développement et le professionnalisme des radios privées ont ainsi favorisé l'implication de la majorité des citoyens et partant, imposé au Service Public une meilleure prise en compte des aspirations des citoyens.

Au regard de la mutation sociale marquée par la naissance d'une véritable opinion publique et l'émergence d'une conscience citoyenne forte, l'évolution positive du service public semble inévitable. Le caractère inéluctable de cette évolution tient également à la pression de la demande sociale qui ne peut être régulée sans l'instauration d'une véritable transparence.

Enfin, le plaidoyer sur l'obligation de rendre compte de la part des responsables fait progressivement son effet sur les citoyens, désormais

convaincus de leur capacité à influencer le cours des choses par le vote.

Recommandations

Le caractère républicain de l'administration doit être effectif

Nonobstant la démocratisation, l'administration reste encore marquée par les séquelles de la culture du Parti-État. Des mesures doivent être prises pour que l'administration ait un caractère véritablement représentatif.

Mise en adéquation des valeurs éthiques avec la pratique quotidienne de la fonction publique

Il est impératif de corriger le décalage entre le contenu des règles et principes déontologiques et la pratique au quotidien et poser ainsi les bases d'organisation d'un état moderne.

Réhabilitation de la notion de fonction publique

La notion de service public ne renvoie pas aux valeurs qu'elle est censée contenir et à sa fonction dédiée à l'intérêt général. Il serait souhaitable d'élaborer un programme de réhabilitation de la notion de service public ciblant aussi bien les agents publics que les usagers. En effet, s'il faut rappeler les premiers à leur devoir de dévotion à l'intérêt général, il n'est pas moins important d'informer les usagers de leurs droits par rapport au service public, car c'est l'ignorance des usagers qui nourrit certaines pratiques incompatibles avec les valeurs positives qui fondent le service public.

Instauration de la transparence et lutte contre la corruption

Il est superflu d'insister sur cette recommandation tant elle relève de l'évidence sauf pour mettre en exergue la nécessité d'aller au-delà de la simple expression de la volonté politique. Celle-ci doit non seulement être concrétisée par des mesures, mais il faut surtout assurer l'effectivité de ces mesures aux différents niveaux où elles doivent être exécutées.

Implication de la société civile

Dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de sa politique tendant à restaurer la confiance dans le service public, l'État doit impliquer la

société civile, vecteur d'expression des attentes et aspirations des citoyens.

RÉFÉRENCES

Le Forum Civil (28-29 Ail 1999), *Rapport final du Séminaire sur la transparence et la gestion des affaires publiques*, Dakar.

Rapport de la Commission No.2 (16 novembre 1999), Concertation sur la qualité du Service Public et la Bonne Gouvernance, Dakar.

ANNEXE 1 : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Environnement de la fonction publique

Pays	Maintenir la primauté du mérite ou du professionnalisme	Assurer une représentation équitable de tous les groupes sociaux	Faire appliquer les règles de la fonction publique	Améliorer la rémunération	Améliorer l'équipement et les ressources	Améliorer la transparence ou la tenue des dossiers	Rendre ouverts et transparents les appels d'offres publics
Afrique du Sud							
Cameroun	x	x			x		
Gabon	x		x				
Ghana	x			x			
Kenya	x		x				
Madagascar	x				x		x
Namibie						x	x
Nigéria				x		x	x
Ouganda	x			x	x	x	
Sénégal		x				x	

Directives et gestion de la conduite dans la fonction publique

Pays	Renforcer l'éthique ou la législation anticorruption	Appliquer les codes de conduite	Former aux procédures administratives et aux normes éthiques	Vérifier les conflits d'intérêts ou faire des déclarations publiques les concernant	Faire preuve d'un appui politique à un haut niveau	Coordonner les institutions existantes	Conduire de nouvelles recherches
Afrique du Sud	x	x	x	x		x	x
Cameroun	x	x	x			x	
Gabon			x				
Ghana	x	x		x			
Kenya	x	x			x	x	
Madagascar	x	x		x	x		
Namibie		x		x			
Nigéria	x	x		x	x	x	
Ouganda			x				
Sénégal		x	x				

Contrôle de la conduite dans la fonction publique

Pays	Améliorer les procédures de plainte	Encourager les informateurs et assurer leur protection	Accroître les ressources et l'indépendance des services d'enquête	Renforcer le rôle de contrôle du Parlement	Améliorer la régulation et les autres types d'activités coercitives	Poursuivre les actes de corruption ou former les procureurs	Assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire
Afrique du Sud						X	
Cameroun			X				X
Gabon							X
Ghana		X	X		X	X	
Kenya				X			
Madagascar							
Namibie	X	X	X				
Nigéria	X		X	X		X	
Ouganda			X			X	
Sénégal					X		X

Acteurs non gouvernementaux

Pays	Adopte des chartes et des normes de service pour les citoyens	Organise une stratégie nationale ou une coalition sur l'éthique ou la lutte contre la corruption	Assure la promotion de l'éducation civique ou de la participation des ONG	Encourage les chefs traditionnels à promouvoir l'éthique	Appuie la liberté de la presse ou forme au journalisme d'enquête	Assure la promotion de l'éthique dans le secteur privé
Afrique du Sud	X		X		X	
Cameroun	X	X	X			
Gabon			X	X		
Ghana	X	X				
Kenya	X		X			
Madagascar	X		X			
Namibie			X	X	X	X
Nigéria	X		X		X	X
Ouganda			X			
Sénégal			X		X	