

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

Étude comparative des Statuts généraux de la fonction publique:

Le Bénin
Le Burkina Faso
La République centrafricaine
Le Ghana
Le Kenya
Le Nigéria
Le Sénégal



Note

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 leur autorité, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les appellations pays développé ou pays en développement n expriment pas nécessairement une opinion quant au stade de développement de tel pays ou de telle zone.

Les idées exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l Organisation des Nations Unies.

Tout courrier concernant cette publication doit être adressé au:

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

Préface

Collaboration et intégration: deux mots-clé pour l'avenir de l'Afrique! C'est dans cet esprit et afin de renforcer le partenariat régional que le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'Organisation des Nations Unies a entrepris dans le cadre de son programme régulier une étude comparative des Statuts généraux de la fonction publique en Afrique.

Cette publication est le résultat d'une collaboration continue et réussie depuis plusieurs années entre l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Division de l'économie et l'administration publiques (DEAP) du Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies.

Dans le cadre de ses activités de recherche, l'Observatoire des fonctions publiques africaines avait par le passé mis à la disposition des États membres un certain nombre de textes régissant la fonction publique. La présente initiative veut aller plus loin et, à travers l'analyse comparative de Statuts appartenant à des systèmes administratifs de tradition différentes, faire ressortir les points de convergence ou de divergence dans la gestion du personnel du secteur public. Elle pourrait servir de point de départ pour une harmonisation des législations du personnel du secteur public pour des groupements de pays dans la région.

C'est aussi une activité qui se situe dans le cadre de la résolution 50/225 adoptée en 1996 lors de la 50^{ème} session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée pour la première fois au rôle de l'administration publique dans le développement. Cette résolution recommande de renforcer les systèmes d'administration publique en termes de professionnalisme et d'éthique en mettant en place des systèmes de promotion fondés. En effet, comme l'a maintes fois affirmé le Secrétaire général, M. Kofi Annan, ce sont les femmes et les hommes qui comptent dans le processus de développement. La fonction publique en Afrique est un employeur important: on doit

sur le mérite. Dans une perspective africaine, ceci se traduit par une assistance technique visant à restaurer le prestige et les performances du service public, comme éléments critiques pour retrouver une croissance économique et sociale équilibrée et plus particulièrement une fonction publique apte à jouer son rôle de facilitateur du développement tout en s'appuyant sur des fonctionnaires épanouis et efficaces.

L'objectif de l'étude comparative porte sur sept pays: le Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal. L'analyse porte plus spécialement sur les structures administratives et le déroulement des carrières, les systèmes d'évaluation et de promotion, et les valeurs et standards d'éthique. Malgré les diversités observées, on se rend compte que le rêve de réaliser des programmes transversaux de renforcement des capacités de l'administration publique de pays de traditions francophone, anglophone et même lusophone n'est pas hors de portée. En ciblant des points communs aux fonctions publiques de plusieurs pays, on pourrait de manière plus efficace apporter des changements qui favoriseraient l'harmonisation des législations et l'intégration des pays de la région à moindre coût. Il en résulterait une valorisation des ressources humaines, notamment dans la fonction publique.

Aussi, les partenaires au développement sont-ils invités à encourager d'autres initiatives dans le sens que nous avons entrepris. Ces actions coordonnées sont d'autant plus nécessaires à un moment où les disponibilités financières sont limitées. Et surtout, elles contribueront à renforcer la paix et le développement de la région dans le contexte de la mondialisation.

donc garder à l'esprit que la valorisation des ressources humaines peut jouer un rôle moteur dans le processus d'un développement harmonieux en montrant l'exemple d'une modernisation non seulement technologique et

axée sur l'efficacité mais aussi animée par le souci de donner aux femmes et aux hommes des pays concernés des opportunités qui leur permettent d'avoir une vie professionnelle gratifiante.

La Division de l'administration et l'économie publiques tient à remercier tout particulièrement l'équipe de l'Observatoire des fonctions publiques africaines, son Secrétaire permanent, M. Amadou Ousmane Diallo, son Secrétaire permanent adjoint, M. Jacques Mariel Nzouankeu pour leur contribution déterminante à la réalisation de cette étude mais aussi aux consultants qui ont préparé les études nationales: Mme Léontine Attolou du Bénin, M. Mamadou Toe du Burkina Faso, M. Jean Ndemoukouma de la République centrafricaine, M. Joseph Ayee du Ghana, M. Wanjala Wa Muricho du Kenya, Dr Godwin

Onu du Nigéria et M. Mamadou Diarra du Sénégal. Une mention spéciale doit être faite pour la contribution à la méthodologie de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) à travers la participation à la réunion de Rabat en décembre 1998 de M. Pierre Demba. Enfin, la coordination, la supervision et la finalisation de cette publication ont été réalisées grâce à Mme Yolande Jemai et M. Mohamed Sall Sao de la Division de l'administration et l'économie publiques du Département des affaires économiques et sociales (DAES).

Guido Bertucci

Directeur

Division de l'économie et de l'administration publiques

Département des affaires économiques et sociales

Table des matières

Préface	iii
Résumé	1
Introduction.....	3
Chapitre 1. Considérations générales et problématique.....	5
A. L évolution récente des fonctions publiques africaines	5
B. Champ d application de l étude	5
C. Nature et portée de l étude	6
D. Problématique et termes de comparaison	7
Chapitre 2. Structures et caractéristiques des fonctions publiques et carrière des fonctionnaires	9
A. Les caractéristiques communes.....	9
B. L étude comparative.....	10
Chapitre 3. L évaluation et la promotion des fonctionnaires	17
A. L évaluation et la promotion basées sur le mérite.....	17
B. L évaluation et la promotion à l ancienneté	21
C. Les cas intermédiaires.....	22
Chapitre 4. L éthique et la déontologie.....	26
A. L éthique et la déontologie dans les fonctions publiques anglophones	26
B. L éthique et la déontologie dans les fonctions publiques francophones.....	27
C. Utilité et limites de la généralisation des Codes d éthique et de déontologie	28
Conclusion	30

Résumé

L'étude des Statuts généraux des fonctionnaires de sept pays africains analyse certains aspects de leur gestion du personnel de manière comparative. Le Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal ont été retenus pour des raisons particulières liées à leurs initiatives intéressantes dans ces domaines. L'étude part des textes juridiques mais touche également des aspects plus généraux. Elle se limite aux personnels de l'État qui relèvent des Statuts généraux: dans les pays francophones, il s'agit du Statut général des fonctionnaires et dans les pays anglophones des textes réglementant les fonctionnaires.¹

Étant posé en préalable le rôle déterminant de l'administration publique dans le développement économique, la promotion de l'efficacité et de la performance dans la fonction publique et l'ouverture à des valeurs nouvelles dans le contexte de la mondialisation, on a choisi de limiter la comparaison des Statuts à trois domaines:

Les structures des fonctions publiques et le déroulement des carrières des fonctionnaires;

L'évaluation et l'avancement des fonctionnaires; ainsi que

L'éthique et la déontologie.

On a observé ainsi que la fonction publique des pays liés au Commonwealth reste fortement hiérarchisée et s'accommode d'ajustements plutôt que de changements radicaux. Ces pays se caractérisent entre autres par l'absence de gestion prévisionnelle, la faible motivation des agents, le bas niveau des salaires et le faible écart de leur distribution, les préoccupations liées à la performance et à la lutte contre la corruption. Les

systèmes des pays francophones étudiés s'inspirent tous du système administratif français ce qui leur procure une certaine homogénéité basée sur des textes juridiques similaires. Ils se caractérisent par une centralisation plus poussée que dans les pays anglophones. La gestion et l'organisation de la fonction publique dans les pays francophones ont en commun l'existence d'un Ministère de la fonction publique, la hiérarchisation de leur personnel en catégories, le recrutement par concours et l'avancement automatique par ancienneté plus systématiquement que l'avancement au choix. Certains pays comme le Burkina Faso et le Sénégal viennent de mettre en place un nouveau système d'évaluation.

L'étude passe en revue les systèmes d'évaluation et de promotion des fonctionnaires dans les sept pays. Trois orientations apparaissent: l'évaluation et la promotion basées sur le mérite au Bénin, au Burkina Faso et au Ghana, l'évaluation et la promotion à l'ancienneté en République centrafricaine et au Kenya et les cas intermédiaires du Nigéria et du Sénégal.

En ce qui concerne l'éthique et la déontologie dans la fonction publique, on remarque que les pays anglophones ont perçu plus tôt que les pays francophones l'importance de cette question et y ont consacré des réflexions approfondies alors que dans les systèmes francophones, c'est un sujet très récent et abordé dans une perspective limitée à l'angle juridique. Le Ghana présente sans nul doute le Code d'éthique le plus impressionnant. On note cependant que des difficultés apparaissent dans la mise en oeuvre de ces Codes en général. Il convient surtout d'adapter les programmes d'enseignements des Écoles d'administration publique afin de répondre plus efficacement à cette nouvelle exigence.

¹ Kenya, Constitution of Kenya, Presidential Circular 1/99 of February 1999, the Service Commissions Act, Chapter 185, 1985, Section E of the Code of Regulations 1984; Ghana, Civil Service Law 1993 and Code of Conduct 1998; Nigéria, 1979 Constitution, Civil Service Decree 43 of 1988, Decree 80 of 1993.

En conclusion, cette étude comparative permet surtout de remettre en question certaines idées reçues sur l'opposition que l'on fait trop souvent entre système de carrière et système d'emploi. En réalité, dans les pays étudiés, on observe un remarquable rapprochement. D'un côté, les pays francophones avec la contractualisation croissante évoluent de plus en plus vers un système d'emploi par la définition plus fréquente de poste de travail et la généralisation des contrats d'objectifs. D'un autre côté, les pays anglophones accumulent de plus en plus systématiquement des textes juridiques et tendent vers une harmonisation des emplois très proche des Statuts de fonctionnaires des pays francophones.

La diversité et la flexibilité des systèmes anglophones est un atout dans un monde de changement: elle facilite l'adaptation aux tendances nouvelles de l'administration publique. Cependant, l'homogénéité du monde francophone est aussi un atout pour favoriser l'harmonisation et plus tard l'intégration des systèmes administratifs africains.

Pour finir, ces caractéristiques devraient servir de fondements pour une nouvelle définition des programmes de formation des cadres africains au niveau régional et de la politique d'assistance des partenaires du développement afin de favoriser les rapprochements régionaux par des programmes transversaux de renforcement des capacités de l'administration publique en Afrique.

Introduction

L'étude comparative des Statuts généraux des fonctionnaires de quelques pays africains est le fruit d'une collaboration réussie entre la Division de l'économie et l'administration publiques de l'Organisation des Nations Unies et l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA).

L'OFPA a pour vocation essentielle de participer aux réflexions en cours sur l'évolution du rôle de l'État face aux défis du respect de la règle de droit et du développement économique et social. Il a pour missions principales entre autres de collecter les informations sur les fonctions publiques, apprécier les problèmes communs à ces fonctions publiques et réfléchir à des solutions, et enfin identifier des programmes ou projets régionaux tendant à une meilleure coopération des fonctions publiques notamment en matière de formation, harmonisation des statuts et échanges périodiques de fonctionnaires.

Cette étude entraine donc parfaitement dans le cadre des missions de l'OFPA et c'est dans le but de renforcer les capacités de cette institution que la Division de l'économie et l'administration publique a voulu situer cette intervention. C'est donc dans le cadre d'un travail de recherche en partenariat avec les institutions nationales et régionales que s'est effectué ce travail comparatif. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) a été également associée à la définition de la méthodologie adoptée qui a été finalisée lors d'une rencontre à Rabat au Maroc en décembre 1998 entre des experts des trois organisations: Division de l'économie et l'administration publiques des Nations Unies (DEAP), Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA) et Commission économique pour l'Afrique (CEA).

L'objectif de l'étude comparative des Statuts des fonctionnaires de quelques pays africains est de détecter sur certains thèmes particuliers de ces Statuts les convergences ou divergences entre les conceptions des différents systèmes en matière de

gestion du personnel public. On s'est limité dans un premier temps aux fonctionnaires stricto sensu, c'est à dire régis par les Statuts généraux de la fonction publique dans sept pays: trois de tradition anglophone et quatre de tradition francophone. Des consultants nationaux ont préparé des monographies de leur pays en prenant pour guide un questionnaire élaboré par l'OFPA. On a choisi de se pencher plus spécialement sur trois thèmes: les structures administratives et le déroulement des carrières; l'évaluation et la promotion; ainsi que les systèmes d'éthique et Codes de déontologie. En effet, on considère que ces thèmes permettent de se faire une idée des différences de gestion du personnel entre les pays de la région tout en limitant de manière claire le domaine de comparaison.

L'étude qui suit est le résultat d'une analyse comparative faite par l'OFPA à partir de sept études de cas nationales préparées par des consultants nationaux. L'analyse comparative se compose de quatre chapitres:

Le chapitre 1 présente des considérations générales et la problématique de l'analyse comparative des Statuts généraux des fonctionnaires des pays considérés. On y résume l'évolution récente des fonctions publiques africaines. On y détermine aussi le champ de l'étude, sa portée ainsi que la problématique de l'analyse comparative.

Le chapitre 2 présente les structures et caractéristiques des fonctions publiques ainsi que le déroulement de la carrière des fonctionnaires en distinguant les pays francophones des pays anglophones.

Le chapitre 3 est consacré à l'évaluation et la promotion des fonctionnaires en distinguant les systèmes basés sur le mérite des systèmes basés sur l'ancienneté.

Enfin le chapitre 4 analyse l'éthique et la déontologie des sept pays étudiés en distinguant encore une fois les pays francophones des pays anglophones.

A partir de cette étude, la première dans son genre, on espère que des actions plus concrètes seront initiées pour dégager des stratégies

d harmonisation des Statuts du personnel public au niveau régional.

Chapitre 1

Considérations générales et problématique

A. L'évolution récente des fonctions publiques africaines

Depuis la mise en place des programmes d'ajustement structurel dans la plupart des pays africains, de profondes mutations sont intervenues dans leur fonction publique.

Ces mutations, à la fois d'ordre organisationnel, factuel et structurel, affectent le fonctionnement de l'État, ainsi que ses missions, en raison du rôle prééminent des personnels de l'État dans la conduite des affaires publiques.

Le moment semble donc opportun de jeter un regard sur l'ensemble de ces mutations, démarche qui se justifie pour différentes raisons mais entre autres par les changements observés dans l'environnement. En particulier, on peut citer les facteurs suivants:

Les résultats des programmes d'ajustement structurel permettent de mesurer, pour les pays concernés, le chemin parcouru, ainsi que les nouvelles orientations à donner aux réformes. Il est donc possible et même souhaitable de vérifier si, et dans quelle mesure, la fonction publique de l'État a rempli le rôle de moteur des réformes que certains pays africains et leurs partenaires au développement lui assignaient.

La mondialisation entraîne, entre autres conséquences, l'ouverture des fonctions publiques africaines à des valeurs, normes et standards qui, jusque-là, leur étaient extérieurs, faisant émerger du même coup une nouvelle conception de la gestion des personnels de l'État. Les exigences, désormais plus pressantes d'éthique et de déontologie, de

transparence et de lutte contre la corruption, de déconcentration et décentralisation, d'évaluation des performances, d'innovation et d'efficacité participent de cette nouvelle orientation de la fonction publique. Il paraît donc intéressant de mesurer l'impact réel de ces changements sur la nature et les missions de ces fonctions publiques.

L'objectif ultime d'une étude comparative des Statuts des fonctions publiques d'État devrait être sinon leur harmonisation, du moins leur rapprochement en tirant les leçons de leurs avantages et inconvénients respectifs. C'est dans ce cadre que la présente étude s'inscrit en vue d'en poser les prémisses. Cette démarche permettra au moins de mieux connaître les systèmes analysés, en mettant l'accent sur ce qui les distingue et sur ce qui constitue l'originalité de chacun d'eux. Les intérêts pratiques d'une telle démarche sont incontestables: elle permet de vérifier le bien fondé de l'image que l'on a de ces fonctions publiques: système de carrière pour les fonctions publiques francophones; système de l'emploi pour les fonctions publiques anglophones et, le cas échéant, de rectifier cette image. Mais surtout, elle permet aux partenaires du développement de concevoir des programmes régionaux de modernisation ou de réforme de l'Administration, basés sur des problèmes réels communs à plusieurs pays. L'étude comparative des Statuts des fonctions publiques d'État constitue enfin un moyen de contribuer au renforcement de la coopération et de l'intégration sous-régionales.

B. Champ d'application de l'étude

Sept pays ont été retenus comme bases de l'analyse et de la réflexion sur ces questions, à savoir trois pays anglophones: le Ghana, le Kenya et le Nigéria; et quatre pays francophones: le

Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine et le Sénégal.

Ces pays sont assez représentatifs des mutations récentes que l'on observe en Afrique.

En effet, pour les pays anglophones:

Les performances économiques du Ghana ont été remarquables ces dernières années. Elles sont présentées par certains pour justifier la voie à suivre pour les autres pays de la région. D'où l'intérêt de mieux connaître les aspects caractéristiques de la fonction publique et son évolution récente.

Le Kenya présente la particularité d'être un pays peu affecté par les turbulences politiques. On peut alors se demander si sa fonction publique a favorisé cette relative stabilité politique ou, au contraire, si cette situation n'a pas eu comme effet pervers de freiner son évolution.

Le Nigéria sort d'une longue période de dictature militaire: il est intéressant de voir comment sa fonction publique a évolué, au cours de cette période, dans un contexte politique difficile.

De même pour les pays francophones, on observe parmi les pays choisis les points intéressants suivants:

- Profitant d'une transition politique réussie en 1990, le Bénin se donne les moyens d'une réforme administrative en profondeur dans laquelle le volet fonction publique reste déterminant.
- Le Burkina Faso, conforme à sa tradition d'innover, est en train d'introduire des réformes hardies dans sa fonction publique, notamment en ce qui concerne le recrutement, la définition des postes et des emplois, et l'application du critère du mérite.
- La République centrafricaine, confrontée à des difficultés politiques et économiques graves, doit faire preuve d'imagination pour moderniser sa fonction publique.
- Enfin, le Sénégal présente la particularité d'avoir été le premier pays africain à mettre en œuvre un programme d'ajustement structurel, accompagné dès le départ de mesures d'incitation au départ volontaire des fonctionnaires.

C. Nature et portée de l'étude

La nature et la portée de l'étude appellent quelques observations. Il s'agit d'abord de l'étude comparée des Statuts généraux du personnel de la fonction publique.² Ce choix préjuge que l'analyse part des textes et de l'analyse juridique. Mais la nature de l'étude ne s'y limite pas sans aller cependant jusqu'à analyser la gestion du personnel public au niveau de la mise en œuvre et du respect des textes.

Une telle étude ne rend compte que de manière partielle des réalités de la fonction publique. Certes, le cadrage institutionnel et les règles d'organisation de la fonction publique sont importants à mettre en parallèle. Mais, dans la réalité vécue, les grands problèmes de la fonction

publique sont d'ordre économique, social, culturel, voire philosophique et moral.

Cette observation vaut déjà dans le contexte francophone où domine le culte du texte, en raison de la tradition française du respect de la légalité formelle: même dans ce contexte-là, les problèmes socio-économiques et culturels sont dominants, ce qui explique que, dans de nombreux cas, les textes sont inadaptés aux réalités des fonctions publiques.

Mais cela est encore vrai dans le contexte anglophone où, pour des raisons historiques, la plupart des textes ne font que codifier des pratiques, ce qui explique qu'ils sont relativement moins nombreux, mais aussi moins systématisés que dans l'espace francophone.

² Voir note 1, pour les textes utilisés pour les pays anglophones.

Malgré ces limites objectives, il paraissait difficile d'appréhender les problèmes des fonctions publiques autrement qu'à partir des textes existants. Mais il va de soi que les textes constituent le point d'entrée permettant de situer, dans leur environnement, les problèmes fondamentaux des fonctions publiques.

Deuxièmement, l'étude concerne les Statuts généraux des fonctionnaires de l'État. Ceci appelle deux observations:

Dans l'espace francophone, ce choix signifie que l'étude ne peut porter que sur une partie du personnel. En effet, de nombreuses autres catégories de personnels de l'État ne relèvent pas des Statuts généraux. En outre, les Statuts généraux sont parfois édictés, non pas par des lois dont la forme est solennelle et la modification relativement difficile, mais par des décrets que le gouvernement prend et peut modifier plus facilement. Enfin, dans plusieurs pays se développe l'idée de créer une fonction publique locale ou territoriale, complémentaire ou parallèle à la fonction publique de l'État. Le choix de la fonction publique de l'État se justifie cependant par le fait qu'elle reste la référence en matière d'administration et de gestion des personnels de l'État.

Enfin, le champ de l'étude ne doit pas faire perdre de vue l'importance croissante des personnels hors Statut. Des personnels de plus en plus nombreux ne sont pas régis par des Statuts, encore moins par des Statuts généraux. Toutefois l'on peut estimer

qu'à moyen terme, ce sont encore les personnels statutaires qui seront les plus nombreux.

Du reste, l'examen de quelques statistiques montre que parmi ces personnels statutaires, les fonctionnaires stricto sensu resteront encore très majoritaires pendant longtemps. Il était donc pertinent que l'étude porte sur cette catégorie de personnels.

Dans l'espace anglophone, les choses ne sont guère différentes. La fonction publique de l'État ne représente qu'une partie infime des personnels administratifs. En effet, ce que les francophones appellent fonction publique locale ou territoriale et qui, quantitativement, est parfois négligeable au regard de la fonction publique de l'État, constitue, dans l'espace anglophone, l'armature de l'Administration de l'État.

Ainsi, dans un État fédéral comme le Nigéria, l'essentiel de la fonction publique se trouve au niveau des États fédérés. Même dans un État unitaire comme l'Ouganda, une longue pratique de la décentralisation a pour conséquence le développement d'une fonction publique de proximité qu'on serait tenté de qualifier de locale dans l'espace francophone.

On a voulu limiter l'étude à la fonction publique de l'État, car il s'agit simplement de choisir des repères comparables. En raison de la diversité des structures des États ciblés, on s'est aussi limité à une comparaison au niveau des Statuts des personnels de l'État ou leur équivalent dans les pays anglophones.

D. Problématique et termes de comparaison

Problématique

Depuis plusieurs années, la communauté internationale en général et l'Organisation des Nations Unies en particulier, insistent sur plusieurs questions fondamentales en relation avec l'administration publique. Pour celles concernant les administrations publiques des pays en développement et notamment africains, ces questions peuvent être regroupées en trois catégories.

Le rôle de l'Administration dans le développement économique

Il est universellement reconnu aujourd'hui que l'administration publique joue un rôle déterminant en matière de croissance économique, de développement social, de protection de l'environnement, de constitution de partenariats, de gestion des programmes de développement, ainsi que dans l'établissement et le fonctionnement du cadre juridique et réglementaire. A ces domaines, s'ajoute aujourd'hui le règlement des conflits.

La performance et l'efficacité de l'administration publique en relation avec les nouvelles missions de l'État.

La clarification des missions de l'État, dans le nouveau contexte de la mondialisation, conduit à redimensionner l'Administration. La taille des fonctions publiques dépend désormais de l'étendue des missions que l'État veut conserver, transférer au secteur privé et aux collectivités décentralisées ou partager avec eux.

Dans ce contexte, le défi majeur consiste à garantir la performance de la fonction publique afin de lui permettre de jouer le rôle d'instrument de pilotage des politiques publiques.

La performance implique des réformes structurelles et institutionnelles tendant à atteindre des objectifs tels que la qualité des prestations des services publics, la promotion et la rémunération basées sur le mérite et la responsabilité au sens de l'obligation de rendre compte.

L'ouverture des fonctions publiques aux valeurs et principes nouveaux

Les tendances nouvelles dans la gestion des affaires publiques placent les fonctions publiques devant des valeurs et principes nouveaux telles que la transparence et la responsabilité, l'éthique et la déontologie. Ce sont là les problèmes émergents auxquels les États vont devoir de plus en plus faire face.

Compte tenu de ces observations, la problématique de l'étude peut être formulée comme suit:

Les Statuts analysés garantissent-ils une fonction publique performante capable d'impulser le développement des pays concernés? Dans quelle mesure ces statuts sont-ils ouverts aux valeurs et principes nouveaux, ainsi qu'aux tendances nouvelles en matière de gestion des affaires publiques?

Termes de comparaison

Au regard de la problématique exposée ci-dessus, et pour les besoins de cette étude, on a choisi délibérément de limiter la comparaison des Statuts à trois domaines qui donnent une vue d'ensemble de la gestion du personnel de la fonction publique:

- Les structures et caractéristiques des fonctions publiques et le déroulement de la carrière des fonctionnaires;
- L'évaluation et l'avancement des fonctionnaires;
- L'éthique et la déontologie.

La comparaison se fera ainsi selon une pluralité de critères: linguistiques, institutionnels ou structurels selon les cas, de manière à tirer les meilleurs enseignements des domaines analysés.

Chapitre 2

Structures et caractéristiques des fonctions publiques et carrière des fonctionnaires

A. Les caractéristiques communes

Plusieurs raisons ont conduit les pays africains à entreprendre la réforme de leurs fonctions publiques. Le déficit budgétaire, l'accroissement des dépenses publiques, le poids de la dette extérieure et intérieure et le manque de performance du secteur public, sont autant de facteurs qui rendaient urgente la réforme des fonctions publiques.

Face à ces contraintes, les gouvernements des pays concernés ont été amenés à réagir sur plusieurs plans:

Au plan économique, la doctrine du libéralisme économique s'est imposée comme standard du développement. En conséquence, se sont développées d'autres stratégies, notamment l'appui à la croissance du secteur privé, la privatisation, la substitution, dans la conduite des affaires, d'une direction stratégique à une planification centralisée.

Au plan stratégique, plusieurs pays ont redéfini les missions de l'État, ce qui a conduit, notamment, à distinguer la formulation des politiques publiques de leur mise en œuvre et à répartir les compétences entre l'État et les collectivités secondaires.

Dans leurs rapports avec les usagers/clients, les gouvernements ont eu pour souci de répondre à la demande pressante relative à la démocratisation, à la participation des populations aux décisions qui les concernent, à une meilleure qualité du service public, ainsi qu'aux exigences de transparence.

Les grands principes qui sous-tendaient les réformes ainsi entreprises ont mis l'accent sur les objectifs ci-après:

L'importance du marché dans la conduite du changement;

Une claire détermination des objectifs et priorités en matière de développement;

La promotion du management à tous les niveaux;

Le renforcement de l'éthique et des valeurs dans le service public; et

La compression des dépenses publiques.

Les réformes ont ainsi porté sur:

La coordination des politiques publiques;

La restructuration des entreprises et de l'Administration;

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication; et

La gestion des ressources humaines.

Elles devaient permettre d'atteindre plusieurs objectifs, notamment:

La relance de la production;

La relance de la compétitivité;

Une plus grande participation; et

Le développement du sens de la responsabilité à tous les niveaux.

Il reste cependant que certains problèmes n'ont pas encore trouvé de solution durable, notamment:

La corruption;

La prise en charge du système des valeurs individuelles ou communautaires;

Le rôle des groupes de pression et de la société civile; et

Le renforcement des structures démocratiques appuyant sur l'existence d'un Médiateur, le

respect des droits de l'homme et le rôle accru des médias.

B. L étude comparative

L'étude comparative des caractéristiques des fonctions publiques et du déroulement de la carrière des fonctionnaires se fonde sur un double critère:

- Le critère linguistique: il convient de distinguer d'un côté les fonctions publiques anglophones et de l'autre les fonctions publiques francophones.
- Les domaines choisis: il s'agit également de comparer entre eux les systèmes des pays appartenant à la même zone linguistique.

Les pays anglophones

L'analyse des Statuts des fonctions publiques des trois pays anglophones étudiés (Ghana, Kenya et Nigéria) doit être conduite en se plaçant à deux niveaux.

D'abord, l'appartenance de ces pays au Commonwealth britannique est un facteur qui explique certaines similitudes ou caractéristiques communes de leurs fonctions publiques. Ensuite, il convient de décrire les leçons spécifiques tirées des expériences de chacun d'eux.

Les caractéristiques communes spécifiques aux trois pays

Les fonctions publiques des trois pays présentent plusieurs caractéristiques communes dont les principales sont les suivantes:

Elles sont fortement hiérarchisées. Les directives, informations et instructions sont très centralisées et sont diffusées du sommet vers la base. Pour être efficaces et productifs, ces systèmes doivent générer des mécanismes pour faire remonter l'information vers le sommet;

Dans les trois pays, la fonction publique reste une organisation plutôt conservatrice qui ne se prête pas à des changements radicaux, mais

s'accommode plutôt d'ajustements en fonction des besoins et au gré des circonstances;

Dans les trois pays, la Commission de la fonction publique (Civil Service Commission) est seule responsable des nominations, de la promotion et de la discipline des fonctionnaires.

Ces fonctions publiques sont par ailleurs très similaires par certaines particularités qu'on y retrouve malgré leurs niveaux différents d'évolution et de développement. Ces particularités sont:

L'absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines;

Une faible motivation des agents;

Une bureaucratisation excessive;

Le caractère obsolète des textes applicables;

L'insécurité de l'emploi; et

Le bas niveau des salaires.

Par-dessus tout, l'analyse montre une préoccupation commune des problèmes de la corruption dans les trois pays et ses conséquences négatives sur la performance et la compétitivité des services publics.

Par ailleurs, la taille de la fonction publique est démesurée dans les trois pays par rapport à leurs potentialités économiques, ce qui se traduit par un gonflement de la masse salariale qui grève lourdement le budget. En particulier, au Ghana comme au Nigéria, la réforme administrative, avec un accent particulier mis sur la fonction publique, apparaît comme la réponse la plus appropriée que les gouvernements concernés peuvent apporter à la performance de l'Administration.

Leçons tirées des expériences nationales

Des intéressantes leçons peuvent être tirées des expériences des trois pays concernés.

Il est utile de rappeler que le Ghana, en raison de son évolution politique récente, est un État unitaire très centralisé, ce qui entraîne les conséquences suivantes:

Absence d'orientation ou de direction politique, d'où apathie et inertie dans la fonction publique;

Lacunes importantes des institutions et programmes de formation;

Recrutements incontrôlés;

Resserrement des échelles des salaires, ce qui pousse les personnels compétents à émigrer vers des zones où les salaires sont payés en devises fortes;

Sous-effectifs dans les emplois supérieurs et techniques, dus à la fuite des cerveaux;

Cadre réglementaire inadapté au fonctionnement de la fonction publique; et

Doute et incertitude quant à la neutralité politique des fonctionnaires.

Tout ceci limite la capacité de la fonction publique ghanéenne à impulser les programmes de développement, affecte la motivation des agents, ainsi que leur compétitivité.

Le Statut des fonctionnaires du Ghana est particulièrement élaboré, et, du point de vue de sa structuration, se rapproche de certains Statuts des fonctionnaires des pays francophones.

Il comporte 11 parties dont le simple énoncé est significatif des objectifs poursuivis:

Le champ d'application du Statut;

L'objectif et les missions de la fonction publique;

L'organisation de la fonction publique;

La nomination du Directeur général, des Directeurs et autres cadres de la fonction publique;

La décentralisation de la fonction publique;

Le Conseil Supérieur et autres organismes statutaires de la fonction publique;

Les emplois dans la fonction publique;

Le régime des vacances des emplois;

Les conditions d'exercice des fonctions;

La sortie du service; et

Les dispositions diverses.

Trois remarques peuvent être faites:

D'abord, on est frappé par la minutie et les détails de la réglementation, dans un contexte anglophone que l'on qualifie, hâtivement, comme basé sur les usages et la tradition. Ainsi, par exemple:

Le régime des vacances d'emplois est soumis à une réglementation plus détaillée que celle que l'on trouve dans de nombreux pays francophones. Les articles 52 à 66 réglementent les cas dans lesquels il peut être pourvu aux vacances d'emplois, la procédure à suivre, les autorités compétentes, les conditions à remplir par les postulants, etc.

Les modalités de sortie de service, régies par les articles 71 à 82 du Statut, constituent une autre illustration de ce souci de réglementation. On y trouve en particulier de nombreux détails sur les mauvais comportements, inconduites, ou fautes de nature à justifier l'éviction du service public, au nombre desquels on trouve, entre autres, l'insubordination, l'état d'ébriété dans le service, le fait de ne pas produire de rapports ou autres informations prescrits, etc.

Ensuite, le système ghanéen accorde une grande importance à la fonction publique que l'on qualifie dans l'espace francophone de locale ou de territoriale. C'est l'objectif de l'important chapitre 5 du Statut consacré à la décentralisation. Des passerelles sont instituées pour permettre une coordination entre la fonction publique d'État et la fonction publique locale.

Par ailleurs, il est intéressant de relever qu'au Ghana, les fonctionnaires prêtent trois serments avant d'entrer en fonction:

Un serment de secret professionnel, par lequel ils jurent de ne divulguer aucun fait dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions;

Un serment dit officiel, par lequel ils jurent de servir loyalement la République du Ghana et de défendre sa Constitution; et

Un serment d'allégeance, par lequel ils jurent de protéger la République du Ghana et de défendre ses institutions.

Enfin le Ghana développe une politique hardie de formation des fonctionnaires. On distingue quatre principaux volets:

Politique et stratégie de formation et de perfectionnement: les ministères et agences ont l'entière responsabilité pour ce qui concerne leurs personnels;

Élaboration et mise en oeuvre des actions de formation permanente et professionnelle: des ateliers sont organisés de manière régulière: on décourage la formation de longue durée;

Programmes de formation spécialisés: afin de disposer de hauts cadres bien formés dans la haute Administration, des programmes de formation spécialisée de haut niveau sont conçus et exécutés; et

Restructuration et rénovation des institutions de formation: les institutions de formation, polyvalentes, sont en voie de rénovation. Ces institutions sont dotées d'équipements appropriés.

Quant au Kenya, il présente un système de gouvernement à deux niveaux: central et local. Le gouvernement central comprend 26 ministères, tandis que l'Administration locale, constituée d'un certain nombre de collectivités territoriales, est composée au plus haut niveau de huit provinces administrées par des fonctionnaires responsables devant le Secrétaire Permanent à la Présidence chargé de l'Administration provinciale.

Les caractéristiques les plus significatives de la fonction publique du Kenya sont les suivantes:

Le budget de l'État est dépensé en grande partie pour couvrir les salaires des fonctionnaires.

Les nominations, promotions et mesures disciplinaires des fonctionnaires sont de la compétence de la Commission du service public (Public Service Commission).

Les vacances d'emplois sont régulièrement publiées et des interviews organisées avant le recrutement.

Les effectifs de la fonction publique sont en constante augmentation.

Il existe une prime qui récompense la loyauté, indépendamment du mérite.

Au Kenya, le système de carrière est organisé de la manière suivante:

C est le système de rémunération qui détermine la structure de la carrière des fonctionnaires.

La fonction publique comprend 19 catégories d'emplois classés de A à U et regroupés comme il suit:

Emplois A - B - C - D réservés aux agents subalternes et non spécialisés;

Emplois E - F - G - H réservés aux agents et techniciens ayant le niveau de l'enseignement secondaire;

Emplois J - K - L - M comprenant les cadres moyens de niveau universitaire;

Emplois N - P - Q - R pour les cadres supérieurs et expérimentés;

Emplois S et T pour les Secrétaires Permanents des ministères;

Et emplois U pour les cadres qui cumulent les fonctions de Secrétaire permanent avec celles de Directeur de cabinet ou de Directeur d'administration centrale.

Théoriquement, chaque fonctionnaire peut avancer de la catégorie A à la catégorie R.

L'avancement dépendra de l'expérience ou des qualifications universitaires supplémentaires.

Enfin, le Nigéria est un État fédéral comprenant 31 États fédérés. L'Administration locale est importante, et comprend des conseillers élus.

Les principales caractéristiques de la fonction publique sont les suivantes:

Tous les ministères ont la même structure: il y a un Secrétaire permanent dans chaque ministère;

Forte politisation, notamment en ce qui concerne la haute fonction publique;

Relâchement de la discipline;

Méconnaissance des règles, règlements et procédures et non respect des procédures financières et comptables;

Inexistence d'outils de travail de base; et

Quasi institutionnalisation de la corruption à tous les niveaux de l'Administration.

Au Nigéria, avant 1995, le fonctionnaire nommé dans un ministère y accomplissait sa carrière jusqu'à la retraite. Désormais, il est institué un système de *pool career* (carrière en équipe) qui assure aux fonctionnaires une certaine mobilité entre les ministères. A cet effet, sont conçus des programmes spécifiques de formation/perfectionnement ou de recyclage. Cependant, comme au Kenya, il n'y a pas de plan de carrière organisé et systématisé.

Les pays francophones

Sur le plan de leur organisation politique et administrative, les pays francophones étudiés (Bénin, Burkina Faso, République centrafricaine et Sénégal) sont plus homogènes que les pays anglophones. Malgré certaines distinctions faites en qualifiant les régimes de présidentiels ou de parlementaires, leurs constitutions sont toutes une reprise de la constitution française, avec quelques retouches.

Ainsi dans le système kenyan, le déroulement de la carrière n'est pas organisé de manière systématique.

En outre, leurs systèmes administratifs sont plus fortement centralisés que dans les pays anglophones, même au Sénégal où a été initiée une réforme remarquée des collectivités locales.

Chacun de ces quatre pays africains a tenté de faire évoluer la fonction publique de l'État héritée de la colonisation française, compte tenu de ses propres impératifs de développement ou des mutations politiques, voulues ou subies. Certaines fonctions publiques sont ainsi restées près du modèle institué à l'indépendance, tandis que d'autres s'en sont sensiblement éloignées.

Mais, au total, s'agissant des structures et caractéristiques de la fonction publique, ainsi que du déroulement de la carrière des fonctionnaires, ce sont les points communs entre les quatre pays qui l'emportent. On peut relever quatre de ces points communs. Le cadre institutionnel de la carrière, que l'on retrouve invariablement dans les statuts des pays concernés, comprend en effet des dispositions relatives, respectivement, au champ d'application du statut, à l'organisation de la fonction publique, aux conditions d'entrée et au déroulement de la carrière des agents.

Les différences que l'on observe dans ce cadre sont davantage des nuances ou des variantes de notion, que des différences de fond proprement dites. On peut le vérifier à différents niveaux.

Le champ d'application du statut et le droit applicable

La qualification du texte de base renseigne en général sur les catégories des personnels visés.

Ainsi, au Burkina Faso, le texte de base est la loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique. Ce texte s'applique aux fonctionnaires stricto sensu et aux agents contractuels de l'État. En République centrafricaine, l'ordonnance portant statut général de la fonction publique s'applique aux non fonctionnaires temporairement nommés à certains emplois. Dans les deux pays, la notion de

fonction publique énoncée par le texte de base, suggère que les personnels visés ne se limitent pas aux agents permanents de l'État. Mais l'extension ainsi annoncée reste inachevée: d'autres

Au Sénégal et au Bénin, les textes de base visent respectivement les fonctionnaires stricto sensu, et les agents permanents de l'État.

Dans tous les cas, les personnels énumérés par ces textes présentent un trait commun: ils ont vocation à faire carrière dans l'Administration.

Le droit applicable aux fonctionnaires dans leurs rapports avec l'Administration, ainsi que dans la plupart de leurs relations avec les usagers, est un droit spécial, soit parce que les règles de fond sont différentes des règles du droit privé, soit parce qu'elles sont appliquées par un juge spécial (Chambre administrative de la Cour suprême au Bénin, Tribunal administratif et Chambre administrative de la Cour suprême au Burkina Faso, Chambre administrative de la Cour suprême ou Cour constitutionnelle en République centrafricaine, Tribunaux régionaux et Conseil d'État au Sénégal).

L'organisation de la fonction publique

La responsabilité de la gestion et l'organisation de la fonction publique changent légèrement d'un pays à l'autre, mais restent fondées sur les mêmes principes.

Au sommet, il y a toujours un ministère chargé de la fonction publique dont la dénomination peut varier d'un pays à l'autre, et, dans le même pays, d'un remaniement ministériel à l'autre.

Actuellement, il s'agit des ministères suivants: Ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative au Bénin, Ministère de la fonction publique et du développement institutionnel au Burkina Faso, Ministère de l'emploi, de la fonction publique et de la formation professionnelle en République centrafricaine, Ministère de la modernisation de l'État au Sénégal.

Ces ministères sont dotés d'organigrammes diversifiés mais comportent tous une Direction chargée de l'administration des personnels.

personnels de l'État sont exclus. Le texte de base devrait dès lors être qualifié de loi ou ordonnance applicable à certains personnels de l'État.

Précisément, la seule définition satisfaisante du fonctionnaire ou de l'agent permanent de l'État c'est d'être administré par cette Direction. Les actes d'administration pris par le ministre chargé de la fonction publique et initiés par cette Direction sont relatifs au recrutement des personnels, à leur nomination, à leur titularisation, au déroulement de leur carrière et à leur sortie de service. En revanche, il revient aux ministres utilisateurs de prendre les actes de gestion, par exemple la notation, les congés, certaines sanctions disciplinaires et les mutations.

En second lieu, il convient de noter que la fonction publique comporte également des organismes d'administration, de gestion et de consultation. Ainsi, on trouve:

Au Bénin: le Conseil consultatif national de la fonction publique, les Commissions paritaires et le Conseil de santé.

Au Burkina Faso: le Conseil consultatif de la fonction publique, le Comité technique paritaire, le Conseil de discipline et le Conseil d'administration du secteur ministériel. Il sera intéressant d'observer les missions de cette dernière structure, originale, mais qui est encore en voie d'organisation.

En République centrafricaine: le Conseil supérieur de la fonction publique, la Commission permanente d'évaluation et de dotation des emplois, le Conseil médical et la Commission d'épuration administrative, chargée de formuler les recommandations relatives au licenciement, à la révocation ou à la mise à la retraite d'office des fonctionnaires.

Au Sénégal: le Conseil supérieur de la fonction publique, le Conseil de discipline, le Conseil de santé, la Commission administrative paritaire, la Commission nationale de classement des diplômés et la Commission nationale des contrats spéciaux.

Enfin, dans ces pays, les fonctionnaires ou agents permanents de l'État sont hiérarchisés.

Le Bénin, la République centrafricaine et le Sénégal utilisent sensiblement la même

Catégorie: le classement des personnels selon leur niveau de qualification et de recrutement (A-B-C-D).

Corps: l'ensemble des personnels soumis au même statut particulier, appartenant à la même échelle indiciaire et ayant vocation virtuellement aux mêmes grades.

Cadre: l'ensemble des emplois d'une même administration et nécessitant une qualification professionnelle dans le même domaine ou de même nature; un cadre peut regrouper plusieurs corps de différentes catégories.

Grade: la position d'un personnel dans la hiérarchie de son corps.

Emploi: l'occupation effective et l'exercice d'une activité par un personnel qualifié.

Poste de travail: les différents niveaux d'occupation d'un emploi.

Cependant, le Burkina Faso a innové dans ce domaine. Son nouveau texte portant statut général de la fonction publique supprime les notions de cadre, corps et grade. Les nouveaux éléments d'organisation de la carrière sont désormais:

L'emploi public, qui est un ensemble d'activités concourant à l'exécution d'une mission déterminée de l'État;

Le poste de travail, qui est le lieu d'occupation effective d'un emploi public;

La classe, qui traduit le regroupement d'agents occupant le même emploi sur la base de leur mérite et de leurs performances.

Les conditions d'entrée dans la fonction publique

Les conditions d'entrée dans la fonction publique sont pratiquement identiques pour les quatre pays concernés.

terminologie pour décrire cette hiérarchie. Dans ces systèmes, sous réserve des nuances que des textes particuliers peuvent édicter, l'on entend par:

Le concours reste le mode normal de recrutement. Il est externe (direct) ou interne (professionnel). Il permet de pourvoir directement à l'emploi ou de faire suivre aux candidats retenus une formation dans une école spécialisée. Bien que la plus célèbre de ces écoles donnant accès à la fonction publique reste l'École nationale d'administration (Bénin, République centrafricaine), ou l'École nationale d'administration et de magistrature (Burkina Faso, Sénégal), il existe de nombreuses écoles spécialisées dans d'autres domaines, par exemple les eaux et forêts, les bâtiments et travaux publics, la Police, etc. Ces écoles font parfois l'objet de classement, de même que les diplômes exigés pour la sélection des candidats.

Les autres modes de recrutement restent exceptionnels. Il s'agit des recrutements sur titre (valable pour les quatre pays), sur test (Bénin, République centrafricaine), par qualification professionnelle (République centrafricaine).

La carrière dans la fonction publique

Le schéma de carrière des fonctionnaires est pratiquement le même dans les quatre pays concernés.

Les positions sont celles héritées du système français: l'activité, le détachement, la disponibilité. La position sous les drapeaux prévue par les textes n'a de portée que si le service militaire est obligatoire. Les différents régimes de congés sont assimilés à l'activité. Quant à la position hors cadre (Bénin), elle est de moins en moins usitée.

Le système de rémunération est indiciaire. La rémunération reste toujours fixée par une grille qui indique la valeur du point d'indice. Toutes ces fonctions publiques sont confrontées à des problèmes similaires de coordination ou d'harmonisation des échelles indiciaires des différents corps.

Le déroulement de la carrière est dominé par le régime de la notation et de l'avancement. L'avancement à l'ancienneté, qui subsiste dans tous les pays concernés, présente de moins en moins d'intérêt, dans la mesure où il devient onéreux, sans contrepartie en termes d'efficacité. C'est un avancement automatique: tous les deux ou trois ans, selon le cas, le fonctionnaire avance en classe et en échelon, indépendamment de la notation dont il a pu faire l'objet. En revanche, l'avancement au choix, ou au grade, est un élément fondamental du système des fonctions publiques concernées. Dans sa logique, il consiste à choisir un nombre restreint de fonctionnaires, en raison de leur mérite et de les faire avancer au grade supérieur. La fonction publique devait se présenter ainsi comme une structure pyramidale: les fonctionnaires les plus méritants, moins nombreux, étant promus dans les grades supérieurs.

L'application de ce principe suppose un système de notation qui récompense effectivement le mérite. C'est ce qui explique la relation entre le système de notation et le système de l'avancement au choix.

Malheureusement, ce système ne donne nulle part satisfaction. Les éléments d'appréciation sont subjectifs et la note chiffrée uniforme et excessive, puisque variant dans la pratique entre 19 et 20.

Par ailleurs, ce système a affecté négativement les mécanismes de l'avancement au choix. En effet, comme la notation ne permet plus d'évaluer les

mérites propres de chaque fonctionnaire, la solution à la fois pratique et légale a été de rendre l'avancement au choix automatique, ce qui revient à l'utiliser dans le sens opposé à celui pour lequel il était institué.

En République centrafricaine, il est prévu la mise en place d'un nouveau système de notation, mais le droit positif reste encore celui mis en place à l'indépendance. La notation comporte plusieurs éléments d'appréciation: culture générale, connaissances professionnelles, sens de l'organisation dans le travail, soin et rapidité dans l'exécution du travail, aptitude aux fonctions occupées, efficacité, ponctualité, sens du service public et conscience professionnelle. Une note chiffrée est ensuite attribuée au personnel, compte tenu de l'appréciation globale faite sur sa manière de servir.

Au Bénin, la situation est presque la même qu'en République centrafricaine, mais un projet de réforme administrative, assez avancé, pose des principes nouveaux. En ce qui concerne la notation, une différenciation est envisagée selon le niveau de qualification et le degré de responsabilité du fonctionnaire. L'établissement des tableaux d'avancement au choix sera affecté en conséquence.

Si, agissant du Burkina Faso et du Sénégal, ces deux pays ont innové dans le domaine et mis en place un système d'évaluation et d'avancement qui sont analysés plus loin.

Chapitre 3

L'évaluation et la promotion des fonctionnaires

Sur le thème de l'évaluation et de la promotion des fonctionnaires, la comparaison des expériences des pays faisant l'objet de cette étude présente un grand intérêt. C'est en effet en matière de notation que les différenciations sont parlantes dans les fonctions publiques africaines. Il ne s'agit plus de simples nuances ni de degrés dans l'adaptation de principes communs, mais d'un changement fondamental de perspective susceptible de générer de nouveaux systèmes de fonction publique.

La notation est d'ailleurs appelée à jouer un effet d'entraînement dans les réformes des fonctions publiques. Elle suppose au préalable une meilleure définition des emplois, ainsi que du profil de leurs titulaires; elle permet de distinguer, voire d'identifier les meilleurs fonctionnaires et par la

suite, d'organiser un système d'avancement au choix fondé sur le mérite et d'en tirer les conséquences quant à la rémunération des fonctionnaires les plus performants. La notation devient ainsi un outil indispensable de la politique des ressources humaines dans l'administration, et c'est entre autres pour cette raison qu'on lui préfère désormais le concept d'évaluation.

Trois orientations apparaissent:

L'évaluation et la promotion basées sur le mérite (Bénin, Burkina Faso et Ghana);

L'évaluation et la promotion basées sur l'ancienneté (Kenya, République centrafricaine); et

Les cas intermédiaires (Nigéria et Sénégal).

A. L'évaluation et la promotion basées sur le mérite

Le Bénin, le Burkina Faso et le Ghana ont développé un système intéressant d'évaluation et de promotion basé sur le mérite.

Le Ghana

Les promotions

Les principes qui régissent l'évaluation et la promotion dans ce pays sont les suivants:

Le Conseil de la fonction publique (Civil Service Council) a délégué aux organisations de base comparables aux commissions paritaires de l'espace francophone, le pouvoir d'évaluation et de promotion des fonctionnaires;

Les promotions sont basées essentiellement sur le mérite et non sur l'ancienneté;

Les vacances de postes font l'objet d'une publicité et le recrutement s'effectue selon un système ouvert;

Les vacances sont pourvues sur la base des compétences et des performances des candidats.

Ainsi, petit à petit, l'avancement semi-automatique est abandonné, au profit des mutations à l'intérieur des services, lorsque cela est nécessaire, pour récompenser certains fonctionnaires.

Enfin, de plus en plus, sont recrutés pour servir dans la fonction publique, des dirigeants ayant fait leurs preuves dans le secteur privé.

L'évaluation

Des innovations importantes sont intervenues au Ghana depuis 1998 dans le système d'évaluation des fonctionnaires. Désormais, les principes applicables sont les suivants:

Tout titulaire d'un poste est tenu d'atteindre, chaque année, des objectifs et des résultats mesurables. A la fin de l'année, l'évaluation de la performance tient compte des objectifs atteints et des résultats obtenus;

Les résultats mesurables généraux portent sur des activités communes à plusieurs ministères ou agences, notamment, la préparation et la publication des rapports annuels, le respect des délais de présentation des budgets, la préparation et la finalisation des formulaires d'évaluation des fonctionnaires;

D'autres résultats mesurables, spécifiques ou particuliers, sont déterminés dans chaque secteur d'activité, notamment pour exécuter les décisions du Gouvernement.

Le Burkina Faso

Deux particularités caractérisent le système burkinabé, tel qu'il est institué par le Statut actuel défini par la loi du 28 avril 1998.

La typologie, la description des emplois et l'organisation des structures

L'article 2 de la loi du 28 avril 1998 portant Statut de la fonction publique distingue deux types d'emplois: les emplois publics permanents et les emplois publics non permanents. Trois catégories d'emplois permanents sont définies:

Les emplois de direction, de conception ou de prestations intellectuelles et techniques de haut niveau;

Les emplois d'application; et

Les emplois d'exécution.

Selon l'article 17 du Statut, le fonctionnaire stricto sensu est celui qui a vocation à occuper l'un des emplois permanents définis, tandis que le contractuel de la fonction publique (article 172 du Statut) a vocation à occuper les emplois permanents autres que ceux auxquels les fonctionnaires peuvent prétendre, ainsi que les emplois publics non permanents destinés à la réalisation d'activités extraordinaires ou conjoncturelles des administrations centrales ou déconcentrées de l'État.

L'article 57 du Statut décrit ainsi les emplois permanents que les fonctionnaires ont vocation à occuper. Des décrets fixent, par ministère et institution, la liste des emplois publics permanents

et l'acquisition de la qualité de fonctionnaires est subordonnée à l'accomplissement d'une période de stage probatoire d'une année au moins.

Ce système est, pour ainsi dire, verrouillé par plusieurs dispositions et par la combinaison avec d'autres textes, notamment la loi du 5 mai 1998 portant normes de création, d'organisation et de gestion des structures de l'Administration d'État.

Ce texte impose une organisation uniforme à toutes les structures de l'Administration centrale qui doivent comprendre trois niveaux:

Le Secrétaire général,

La Direction générale, et

Le Service.

Pour les Administrations déconcentrées, l'organisation comprend aussi les trois niveaux suivants:

La Direction générale,

La Direction provinciale, et

Le Service départemental.

Aux termes de l'article 10 de la loi du 5 mai 1998, toute proposition de création ou de modification des structures doit prévoir les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires au fonctionnement des structures concernées.

L'article 11 prescrit de son côté des exigences similaires pour la suppression des structures. Il est ainsi conçu: Toute proposition de suppression de structure doit, en outre, être accompagnée d'un plan de redéploiement des ressources précédemment mises à la disposition de la structure.

La typologie des emplois se trouve ainsi en harmonie avec l'organisation des structures.

Le système d'évaluation

Le système d'évaluation tire toutes les conséquences de la description des emplois et de l'organisation des structures, et est basé sur la programmation des activités. Ses mécanismes, fixés par les articles 78 et 79 du statut, peuvent être résumés ainsi qu'il suit:

Le pouvoir d'évaluation appartient au supérieur. Chaque année, un contrat d'objectifs est établi entre le fonctionnaire et son supérieur immédiat. Ce contrat prend comme référence le programme d'activités de la structure à laquelle appartient le fonctionnaire. Il fixe des critères d'appréciation différenciés, compte tenu de l'emploi occupé. Le contrat d'objectifs, une fois défini et élaboré, est signé par le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique, qui en gardent, chacun, une copie.

A la fin de l'année a lieu un entretien d'évaluation entre le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique. Cet entretien a pour objet de comparer les résultats attendus et ceux atteints par le fonctionnaire. A la suite de cet entretien, une note chiffrée cotée de 1 à 10 est attribuée au fonctionnaire et lui est communiquée sur le champ par son supérieur hiérarchique.

Toute personne ayant intérêt à agir, le fonctionnaire ou l'un de ses collègues, peut attaquer la note chiffrée par un recours hiérarchique devant le ministre compétent ou saisir le tribunal administratif d'un recours contentieux.

Si il est établi que la notation est complaisante ou abusive, le notateur est passible de sanctions disciplinaires.

L'avancement

Le nouveau système d'évaluation burkinabé rend plus cohérents ses mécanismes d'avancement. Il combine les principes de la fonction publique d'emplois avec ceux de la fonction publique de carrière.

L'avancement d'échelon, ou à l'ancienneté, est maintenu. Il s'effectue tous les deux ans, mais à la condition que la moyenne des notes calculée sur la même période soit au moins égale à 6/10.

L'avancement de classe (qui correspond dans d'autres systèmes à l'avancement de grade ou au choix), s'effectue selon les règles suivantes:

Les fonctionnaires occupant le même emploi sont regroupés en trois classes selon leurs performances et leur mérite professionnel, la

hiérarchique immédiat du fonctionnaire.

troisième classe étant hiérarchiquement la plus élevée;

Les fonctionnaires ayant accompli dix ans de service dans la première classe et dont la moyenne des notes, calculée pour la même période est au moins égale à 8/10, sont promus à la deuxième classe; sont promus à la troisième classe les fonctionnaires ayant accompli huit ans dans la deuxième classe et dont la moyenne des notes, pour la même période, est au moins égale à 8/10;

Dans tous les cas, afin de susciter les performances, l'avancement d'une classe à l'autre n'est pas subordonnée à l'épuisement des échelons dans la classe précédente.

Le système du Burkina Faso paraît incitatif à maints égards, mais, en tout état de cause, c'est après quelques années de fonctionnement qu'il sera possible d'en apprécier l'efficacité.

Le Bénin

Le Bénin a entrepris une réforme administrative hardie dont l'un des volets les plus importants est aussi la promotion selon le mérite. Les lois consacrant cette réforme doivent être incessamment adoptées par l'Assemblée nationale, mais d'ores et déjà, une vaste campagne de sensibilisation a commencé, pour expliquer aux fonctionnaires le nouveau système. Ce nouveau système est très proche de celui du Burkina Faso et repose sur les mêmes principes qu'au Ghana.

Objectifs

Deux objectifs sont particulièrement visés par la mise en oeuvre du nouveau système béninois de carrière et de rémunération:

Tout d'abord, celui de l'amélioration de la qualité du service public, qui passe certes par une amélioration de l'organisation des services et la modernisation des outils de travail, mais surtout dépend des hommes et des femmes;

Deuxièmement, celui de la maîtrise des dépenses de personnel, que ne permettent pas les règles statutaires actuelles, puisque le Gouvernement s'est trouvé depuis plus de dix

La reconnaissance du mérite dans l'appréciation du personnel répond à un souci d'équité de traitement des agents et de motivation des plus méritants. C'est une véritable révolution culturelle qui s'inscrit délibérément en rupture par rapport au laxisme ambiant, qui a nié jusqu'ici toute forme de distinction entre agents, au prix d'une médiocrité de plus en plus généralisée.

Le système encore actuel de notation, attaché à évaluer surtout les comportements professionnels, demeure très administratif, et ne présente aucune garantie d'objectivité; et même si tel n'était pas le cas, il n'a strictement aucun impact sur la carrière et la rémunération: tous les agents ont en définitive, par le jeu biaisé de la péréquation, à peu près la même perspective d'atteindre le sommet de leur hiérarchie, qu'ils soient bons ou mauvais, les premiers après 23 ans de service et les seconds après 26 ans.

Le système d'appréciation envisagé se veut un outil de management des hommes qui cherche à développer les compétences et les performances. Il trouve son prolongement dans un mécanisme d'avancement rénové, qui, lui-même, nécessite la mise en place d'une nouvelle grille salariale.

Principales caractéristiques du nouveau système d'appréciation

Le nouveau système repose sur une appréciation des performances à la fois individuelles (pour 80 pour cent) et collectives (pour 20 pour cent).

La part individuelle se mesure à l'aide de critères qualitatifs d'aptitudes et de comportement, différenciés selon les catégories. La part collective se mesure à travers des objectifs quantifiables, par ministère, dans le prolongement des lettres de mission gouvernementales et de directions définies par les ministres.

La fixation des objectifs et l'évaluation des performances se font par un entretien individuel annuel entre l'appréciateur et l'apprécié et sont

années dans l'incapacité d'honorer régulièrement les charges financières dues aux avancements.

précisément instrumentés: une fiche d'appréciation, élément central du dispositif, guidera l'appréciateur et l'obligera à bien expliciter ses choix; elle permettra de faire le point avec l'intéressé sur ses forces et ses faiblesses et débouchera sur l'identification des besoins de formation/perfectionnement.

Les résultats de l'appréciation conduisent à une notation selon un système de cotation automatique, qui permet de ranger les agents par ordre de mérite, puis de les répertorier par classe de performance (3 classes). C'est sur la base de cette classification que seront proposés les avancements de grade (agents capitalisant au moins 3 classes de performance maximum au cours des 5 dernières années) et l'attribution d'une prime annuelle de performance.

L'appréciation des performances se fera sous le contrôle du Ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative: contrôle de processus (exhaustivité et respect des délais) et contrôle de qualité (recours et arbitrages).

Principales caractéristiques de la nouvelle grille et du nouveau mécanisme d'avancement

Désormais, l'avancement doit comporter une petite dose d'ancienneté et une forte dose de performance. En conséquence, les échelles sont refondues en 4 grades bien distincts (grade 4 à grade 1), remplaçant les 5 grades actuels (grade initial à hors-classe).

L'avancement à l'ancienneté se déroule exclusivement à l'intérieur du grade, chaque grade étant constitué de 30 échelons, à raison d'un gain automatique d'un échelon tous les ans; ainsi, un agent peu méritant restant dans un même grade, pourra-t-il continuer néanmoins à progresser très lentement jusqu'à la fin de sa carrière;

L'avancement au mérite intervient de grade à grade; il sera accessible relativement tôt (après 5

ans dans le grade) et soumis à des conditions précises relatives aux performances, à la

La nouvelle structure de grille s'inscrit exactement à l'intérieur des échelles actuelles des différentes catégories: les nouveaux indices de départ et d'arrivée sont au moins équivalents à ceux des échelles actuelles. En ce sens, s'il est plus sélectif, le nouveau mécanisme offre cependant les mêmes perspectives de carrière et de rémunération qu'actuellement; tout au plus, les améliore-t-il légèrement pour les basses catégories.

Le reclassement des agents de la grille actuelle dans la nouvelle grille, devra respecter deux grands principes:

Il se fera à concordance d'indice ou à l'indice immédiatement supérieur, en référence à l'indice atteint en 1992, et ceci pour des raisons budgétaires évidentes;

proposition au tableau d'avancement et à l'ouverture de postes budgétaires.

Il se fera à parité de grade, selon une table de concordance, en référence au grade atteint en 1998, par souci de respect de l'orthodoxie administrative.

Le reclassement des agents est sensé définitivement apurer le passé.

Principales caractéristiques du nouveau système indemnitaire

La masse des diverses primes et indemnités représente aujourd'hui au Bénin en moyenne 25 pour cent du salaire de base des agents, ce qui peut être considéré comme raisonnable en termes de montant. C'est pourquoi il n'est pas question de remettre en cause fondamentalement le système actuel, mais simplement de l'aménager et de l'améliorer, pour le rendre plus logique et plus lisible.

B. L'évaluation et la promotion à l'ancienneté

Le Kenya et la République centrafricaine offrent les systèmes les moins évolués en matière d'évaluation et de promotion des fonctionnaires.

Le Kenya

Il existe au Kenya cinq types d'emplois publics:

- Les emplois permanents avec droit à pension;
- Les emplois permanents sans droit à pension;
- Les emplois contractuels;
- Les emplois temporaires; et
- Les emplois ponctuels, payables à l'heure, ou journaliers.

Les principes qui régissent l'évaluation et la promotion des fonctionnaires dans ce pays sont les suivants:

- L'évaluation reste confidentielle;
- Seuls les fonctionnaires occupant les emplois du groupe J et au-dessus sont évalués. Ceux qui sont en-dessous de ce grade ne font l'objet d'aucune appréciation.

L'appréciation porte davantage sur les qualités ou défauts des fonctionnaires, que sur leurs performances ou mérites et l'établissement de la fiche annuelle de notation devient ainsi une sorte de rituel sans impact sur la valeur professionnelle de l'agent;

La notation étant confidentielle, le fonctionnaire ne connaît, ni sa note, ni les appréciations faites par son supérieur.

La République centrafricaine

Le système centrafricain est presque aussi peu évolué que celui du Kenya.

Le système de notation des fonctionnaires

En attendant la mise en place d'un nouveau système d'évaluation des fonctionnaires, défini par le Statut général de la fonction publique, le système de notation encore en vigueur est celui basé sur des éléments d'appréciation plus ou moins subjectifs.

L'autorité investie du pouvoir de notation se trouve être, à chaque palier, le Chef de

Service, le Directeur, le Directeur général, le
 Les éléments d'appréciation sont relatifs: à la culture générale du fonctionnaire et à l'aptitude aux fonctions occupées (pour les cadres de la catégorie A); aux connaissances professionnelles (pour les catégories B, C, et D); à la rapidité dans l'exécution du travail (Cat. C et D); à l'efficacité (Cat. B), à la ponctualité (Cat. C et D); au sens du service public et à la conscience professionnelle (Cat. A, B, C et D).

Le système de l'avancement

En République centrafricaine, le classement du fonctionnaire comprend le corps d'emplois, la classe et l'échelon.

Chaque corps d'emplois est subdivisé en quatre classes:

La classe exceptionnelle, qui comporte un seul échelon;

La première classe, qui comporte trois échelons;

Secrétaire général et le Ministre.

La deuxième classe, qui comporte aussi trois échelons;

Et la troisième classe, qui comporte quatre échelons.

Il y a plusieurs modalités d'avancement dans la fonction publique, que l'on peut regrouper, pour l'essentiel, sous deux rubriques: au choix et à l'ancienneté.

Les différentes modalités d'avancement au choix concernent l'avancement sur liste d'aptitude et l'avancement suite à un stage de formation.

Quant aux différentes modalités d'avancement à l'ancienneté, elles sont liées aux résultats de l'évaluation annuelle de l'agent. Tous les deux ou trois ans, le fonctionnaire, pour autant qu'il aura été performant lors des années précédentes d'exercice, bénéficie d'un avancement de classe, d'échelon, voire même de grade.

C. Les cas intermédiaires

Par rapport aux autres systèmes analysés ci-dessus, on peut considérer le Nigéria et le Sénégal comme des cas intermédiaires. Leurs systèmes d'évaluation et de promotion ne sont pas entièrement basés sur le mérite, mais ils vont plus loin que la simple promotion à l'ancienneté.

Le système d'évaluation et de promotion au Nigéria

Les principales caractéristiques du système d'évaluation et de promotion des fonctionnaires au Nigéria sont les suivantes:

Des standards de performance sont prévus dans la fonction publique mais sont rarement atteints;

Chaque année, les fonctionnaires remplissent un formulaire d'évaluation et tous les fonctionnaires promouvables subissent un examen écrit;

La structure de la note finale d'évaluation est la suivante:

Interview: 70%;

Rapport annuel d'évaluation: 20%;

Maîtrise de l'emploi ou de la fonction: 10%.

Les promotions prennent effet à compter du 1er janvier de l'année suivant celle prise en compte pour l'évaluation.

La Commission de la fonction publique (Public Service Commission) joue un rôle important dans la promotion des fonctionnaires. Il convient de rappeler que c'est elle qui a la responsabilité du recrutement, de l'évaluation, de la promotion, ainsi que de la discipline des fonctionnaires. C'est elle qui décide donc de la publication du rapport d'évaluation. Les appréciations faites par l'employeur sont communiquées à l'agent qui peut les accepter ou les contester.

Le système d'évaluation et de promotion au Sénégal

Au cours de la dernière décennie, deux importantes réformes affectant le système

La loi du 18 janvier 1983

L'actuel Statut général des fonctionnaires affirme dans son article 29 que la notation a pour objectif permanent de donner à l'Administration les moyens de juger de la qualité et de l'efficacité du fonctionnaire, alors que les règles posées par le premier Statut général des fonctionnaires de 1961, modifiées et complétées en 1968, ne permettaient pas d'atteindre cet objectif. En effet, la détermination de la note devait prendre en compte les éléments ci-après, pondérés de coefficients:

- Activité physique et professionnelle;
- Discipline;
- Culture générale et connaissances professionnelles;
- Méthode et organisation du travail;
- Et efficacité et sens des responsabilités.

Un barème ainsi qu'une échelle d'appréciation étaient indiqués à l'annotateur:

0	mauvais
1 à 5	médiocre
6 à 10	passable
11 à 18	bon
18 à 20	excellent

Le but recherché était d'obtenir une notation reflétant les capacités et mérites réels du fonctionnaire. Or, c'est le résultat inverse qui a été observé: les notes étaient excessives, se situant presque toutes entre 18 et 20 et, de ce fait, étaient dépourvues de toute signification.

La réforme de 1983 avait ensuite supprimé les coefficients et institué trois barèmes de notation correspondant à trois catégories d'emplois.

Pour chacune de ces catégories d'emplois, la loi avait énuméré les éléments d'appréciation devant

d'évaluation ont été entreprises dans la fonction publique sénégalaise.

entrer en ligne de compte pour la détermination de la note.

Pour les personnels chargés de fonctions de direction:

- Qualités intellectuelles;
- Comportement;
- Aptitude à diriger;
- Qualités professionnelles; et
- Appréciation globale des supérieurs.

Pour les fonctionnaires des hiérarchies A et B:

- Qualités intellectuelles;
- Comportement;
- Qualités professionnelles; et
- Appréciation globale des supérieurs.

Pour les fonctionnaires des autres hiérarchies:

- Comportement au travail;
- Connaissances professionnelles et aptitude à l'emploi;
- Relations humaines; et
- Appréciation globale des supérieurs.

Le décret d'application de la loi, pris le 8 août 1983, avait précisé que la note chiffrée devait être assortie d'une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire. En outre, pour faire disparaître, ou au moins décourager, les notations fantaisistes ou arbitraires, le décret avait prescrit qu'une note inférieure à 10 ou supérieure à 18 devait faire l'objet d'un rapport spécial annexé au bulletin de note.

L'annotateur était le Chef de Service. Dans de nombreux cas, il ne s'agissait donc pas du supérieur immédiat du fonctionnaire noté.

Enfin, contrairement à la pratique antérieure, la note chiffrée était communiquée au fonctionnaire.

Le système actuel: la loi du 7 juillet 1997 et

Après plus d'une décennie d'application, il s'est avéré que la loi du 18 janvier 1983 ne permettait toujours pas à l'Administration, malgré les nombreuses instructions et directives complémentaires, d'apprécier le fonctionnaire comme il se devait. Comme par le passé, l'on a observé une inflation des notes chiffrées et une surévaluation des agents moyens au détriment des meilleurs.

La nouvelle loi de 1997 propose dès lors les principes ci-après:

- a) La notation se traduit annuellement par une appréciation et une note chiffrée attribuées à tout fonctionnaire en activité ou en détachement;
- b) Le pouvoir d'évaluation appartient au chef de service direct;
- c) Pour l'évaluation, les fonctionnaires sont répartis en trois groupes selon les fonctions qu'ils assument:

Premier groupe: les personnels chargés de fonctions de direction ou de supervision;

Deuxième groupe: les personnels chargés de fonctions d'étude, de conseil ou de contrôle;

Troisième groupe: les personnels chargés de fonctions opérationnelles.

- d) Les critères de détermination de la note chiffrée sont assortis des mêmes coefficients que ceux supprimés en 1983. Ces critères sont les suivants:

Pour les personnels occupant des fonctions de direction ou de supervision:

Qualités professionnelles;

Comportement au travail;

Aptitude à diriger; et

Rendement;

Le nouveau système mis en place au Sénégal n'introduit donc que des innovations timides, si

son décret d'application du 28 mars 1998

Pour les personnels occupant des fonctions d'étude, de conseil ou de contrôle:

Qualités professionnelles;

Comportement au travail;

Rendement; et

Créativité.

Pour les personnels occupant des fonctions opérationnelles:

Qualités professionnelles;

Comportement au travail;

Rendement; et

Créativité.

La note chiffrée annuelle et l'appréciation globale portées sur la fiche d'évaluation sont communiquées au fonctionnaire et les éléments de l'évaluation sont versés dans le dossier de l'intéressé.

Par ailleurs, le décret d'application de la loi de 1997, pris le 28 mars 1998, maintient l'ancien barème de notation, ainsi que l'échelle d'appréciation, en les réaménageant légèrement. Le nouveau système est donc le suivant:

0	très mauvais;
1 à 5	mauvais;
6 à 9	médiocre;
11 à 12	passable;
13 à 15	assez bien;
16 à 17	bien;
18	très bien;
19 à 20	excellent.

Le décret précise en outre que, désormais, l'annotateur est le supérieur hiérarchique immédiat du fonctionnaire, qui rend ainsi compte à l'autorité investie du pouvoir d'évaluation.

L'on tient compte des faiblesses de la réglementation antérieure. Il est donc peu probable

qu'il permette de résoudre le problème difficile de l'avancement au choix qui se pose à toutes les fonctions publiques africaines en général. Ce n'est pas en créant trois groupes de fonctionnaires et en réaménageant les barèmes et échelles d'appréciation que l'on évitera l'inflation des notes ou les notes arbitraires. En tout état de cause,

le nouveau système d'évaluation devrait s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale ayant pour objet la description rigoureuse des postes, ainsi que la définition d'éléments différenciés d'appréciation de leurs titulaires, le tout dans le cadre d'une réorganisation en profondeur des structures de l'Administration.

Chapitre 4

L éthique et la déontologie

Au cours de ces dernières années, la mondialisation, ainsi que ses conséquences sur la reformulation des missions et du profil de l'État, a mis en relief des valeurs et des principes dont le rôle est désormais déterminant dans la gestion des affaires publiques.

Au nombre de ces valeurs et principes, l'on peut citer: l'éthique et la déontologie, la transparence et la lutte contre la corruption.

Examiner la manière, ainsi que les conditions auxquelles les fonctions publiques africaines s'ouvrent à ces principes présente des intérêts pratiques évidents: cela permet de mesurer le degré

A. L'éthique et la déontologie dans les fonctions publiques anglophones

Des trois pays anglophones étudiés, c'est le Ghana qui présente le Code d'éthique et de déontologie le plus impressionnant. Le Ghana veut instituer à l'horizon 2020 une administration publique ouverte, dans le cadre d'une économie de marché libéralisée, le tout fonctionnant dans un contexte de bonne gouvernance. Afin d'atteindre cet objectif et de promouvoir cette nouvelle culture, il a été institué un Code de conduite exposant les normes et standards devant régir les relations entre le fonctionnaire et son employeur, d'une part, et les usagers/clients, de l'autre.

La structure de ce Code de conduite est bâtie sur des principes généraux, au nombre de six: désintéressement du fonctionnaire (*selflessness*); intégrité; justice et équité; obligation de rendre compte (*accountability*); transparence; et leadership.

Les dispositions du code fixent des règles et/ou donnent des indications concernant:

La bonne et la mauvaise conduite;

Le loyalisme envers les institutions et la responsabilité;

Le secret professionnel;

L'attitude à l'égard des usagers;

d'adaptation de ces fonctions publiques ou de leur intégration au nouvel environnement mondial.

Les pays anglophones ont perçu assez tôt l'importance de ces questions, ce qui explique qu'en général, leurs systèmes des fonctions publiques y consacrent d'importants développements. En revanche, ces questions semblent véritablement nouvelles pour les fonctions publiques francophones, qui les abordent principalement sous l'angle juridique, c'est-à-dire dans une perspective plutôt limitée au regard du contenu même de ces concepts.

L'utilisation effective et efficiente des fonds publics;

Les dons et conflits d'intérêts;

La conduite personnelle du fonctionnaire; et

La corruption.

En outre, les dispositions du Code prévoient:

La mobilisation en vue de la promotion de l'éthique;

Les voies de recours en cas de violation du Code; et

Les procédures disciplinaires et sanctions pénales.

Sans préjuger de la manière dont il est effectivement appliqué au Ghana, cet important texte mérite une large diffusion, afin d'inspirer d'autres pays, à défaut de leur servir de modèle.

Au Nigéria le Gouvernement fédéral a adopté des décrets qui détaillent de manière normative la conduite à tenir par les agents publics.

On y trouve à leur intention les prescriptions suivantes, la violation de ces dispositions entraînant la révocation:

Éviter de se trouver en position de conflit d'intérêts;

Ne pas accepter de dons; et

Ne pas occuper d'autres fonctions publiques pendant une période de dix ans.

Ce Code prévoit aussi la confiscation des biens acquis par des moyens de corruption.

En outre, il est attendu du fonctionnaire:

La non discrimination à l'égard de citoyens en raison de leur sexe, religion, ethnie, ou langue;

La loyauté;

L'honnêteté; et

L'obligation de rendre compte;

Le respect des autorités constituées; et

La ponctualité.

Enfin, force est de reconnaître que, des trois pays anglophones analysés, le Kenya est celui qui a le moins développé une réglementation sur l'éthique. C'est indirectement, à travers les faiblesses suivantes de la fonction publique qu'apparaissent les problèmes d'éthique et l'impérieuse nécessité de les affronter:

L'opacité de l'administration;

La politisation de la fonction publique;

Le bas niveau des salaires, dont les paiements sont irréguliers;

La corruption et les détournements des deniers publics; et

Le népotisme.

B. L'éthique et la déontologie dans les fonctions publiques francophones

Bien que les problèmes d'éthique n'apparaissent pas de manière frontale dans les fonctions publiques francophones (Bénin, Burkina Faso, République centrafricaine, Sénégal), et peut-être même à cause de cela, il convient d'approfondir cette notion afin de mesurer la capacité de ces systèmes à s'adapter aux tendances nouvelles de la gestion des affaires publiques.

L'état des lieux de l'éthique et de la déontologie dans les fonctions publiques africaines

Les statuts des fonctions publiques africaines, qui sont des textes juridiques, ne prescrivent pas des règles d'éthique, au sens que l'on vient d'indiquer. Ce qu'on y trouve, ainsi que du reste dans les statuts particuliers, spéciaux et autres textes organiques qui régissent les corps des fonctionnaires ou d'autres professions, ce sont des règles juridiques de moralisation de l'exercice du service public ou des obligations générales ou spécifiques à chaque corps ou profession.

D'autres règles, plus précises ou plus particulières, peuvent être inscrites dans les codes de déontologie ou dans les statuts particuliers et spéciaux régissant certains corps. Elles tendent à préciser les obligations générales qui s'imposent

Les mesures plus courantes sont les suivantes:

Enquête de moralité lors de l'entrée dans la fonction publique;

Éviction du fonctionnaire de la fonction publique lorsque son honorabilité est entachée, notamment à la suite de certaines poursuites ou condamnations pénales;

Interdiction du cumul de plusieurs fonctions, ou avec une occupation privée;

Déclaration de patrimoine ou de fortune à l'entrée dans la fonction publique;

Non respect des libertés individuelles sanctionné par des poursuites pour abus d'autorité;

Obligation au fonctionnaire de faire preuve de probité et de désintéressement, en évitant les conflits d'intérêts, la fraude, la corruption, le trafic d'influence et la concussion;

Et obligation de discrétion et de réserve.

dans le contexte propre à chaque corps ou à chaque profession, compte tenu des conditions particulières dans lesquelles s'exerce le service public.

La perception qu'en ont les usagers et les fonctionnaires

Lorsqu'on demande aux fonctionnaires ou aux usagers d'énumérer les questions-clés qui, selon eux, devraient figurer dans tout code d'éthique ou de déontologie, les réponses sont très significatives et sont généralement les suivantes: l'amour du travail bien fait; le respect de l'utilisateur du service public; la neutralité et l'impartialité; la dépolitisation de l'Administration; la probité et la dignité; le dévouement pour la cause de l'intérêt général; le loyalisme; la fidélité aux institutions de la nation; le devoir de réserve; le sens du service public; la lutte contre la corruption; la conscience professionnelle; le combat contre l'absentéisme et la négligence; le respect de la hiérarchie administrative; l'efficacité et la compétence; l'intérêt général et le développement du sens de responsabilités.

Ces réponses correspondent effectivement à la perception, voire l'intuition que l'on se fait de l'éthique et de la déontologie.

L'éthique regroupe des règles dont la plupart ne présentent pas de caractère juridique en ce sens que leur violation n'est pas assortie de sanctions organisées. Par exemple, l'amour du travail bien fait ou le sens des relations humaines sont des règles de conduite dont la sanction juridique n'est pas organisée en l'état actuel des Statuts des fonctions publiques africaines.

Les règles d'éthique ne se confondent donc pas avec les règles juridiques. En effet, si elles n'étaient que des règles juridiques, il ne servirait à rien de les qualifier d'éthique, sauf à inclure la notion d'éthique dans la définition même de la norme juridique, auquel cas, toutes les normes juridiques seraient des normes d'éthique.

Les règles d'éthique, au sens où on les entend ici, forment un système normatif autonome, dont le caractère impératif découle de sa propre rationalité.

La déontologie regroupe les règles de la morale professionnelle sanctionnées par des lois civiles, pénales, commerciales et autres, ainsi que par des instances disciplinaires.

C. Utilité et limites de la généralisation des Codes d'éthique et de déontologie

Utilité des Codes

L'idée est tentante de généraliser les Codes d'éthique et de déontologie fixant, pour toutes les catégories de fonctionnaires, les normes de conduite à tenir à l'égard des tiers, mais aussi à l'égard des supérieurs, subordonnés et collègues de l'Administration.

La généralisation peut d'abord être formelle, c'est-à-dire s'étendre même à des catégories des fonctionnaires qui ne sont pas organisés en ordre professionnel ou en corporation, par exemple aux personnels de l'éducation, des eaux et forêts, des collectivités locales, etc. c'est-à-dire, d'une manière générale, même à des fonctionnaires non régis par des statuts spéciaux.

La généralisation peut aussi s'appliquer à la substance même des normes d'éthique et de déontologie: les Codes regroupent ainsi l'ensemble des normes s'imposant aux agents, qu'elles soient légales, déontologiques ou purement morales.

C'est pourquoi les principes et éléments ci-après devraient plutôt constituer l'armature des Codes d'éthique et de déontologie.

Les dispositions d'un Code de conduite ne devraient pas se substituer à la réglementation ou à la législation en vigueur; elles devraient s'y ajouter ou les préciser, dans le sens d'une meilleure garantie des usagers du service public.

Le Code devrait spécifier clairement les catégories de fonctionnaires concernés, ainsi que les conditions et circonstances de l'exercice de leurs missions. Par exemple, il n'y aurait pas un Code d'éthique et de déontologie pour les fonctionnaires de la police en général, mais autant de Codes d'éthique et de déontologie qu'il y a de catégories de fonctionnaires dans la police: Police d'État; police municipale; police rurale (gendarmerie); polices spéciales (ports maritimes et fluviaux, aéroports, infrastructures sportives, etc.).

Obligation devrait être faite aux personnels exerçant certaines responsabilités de faire une déclaration de patrimoine au moment de l'entrée en service et à la sortie.

Une énumération devrait être faite des principaux actes répréhensibles pour le fonctionnaire, notamment: l'interdiction de recevoir des dons ou autres avantages, en rémunération des services rendus; les conflits d'intérêts; le trafic d'influence; le fait de contracter avec l'Administration d'affectation; le non respect des biens publics et une conduite ou des comportements préjudiciables à l'intérêt du service.

Les sanctions juridiques et autres qu'encourent les fonctionnaires qui violent les dispositions de tels Codes devraient être précisées, ainsi que les procédures à suivre.

La protection des fonctionnaires contre les poursuites et attaques du fait de l'exercice légal et légitime de leurs attributions devrait être assurée.

Dans certains cas, il devrait être suffisant de reprendre les dispositions des statuts relatives aux obligations des fonctionnaires, et d'en faire une présentation différente, voire de les compléter, dans la mesure où l'on s'apercevra en effet qu'ils comportent des lacunes et des omissions. Il est loisible en effet de découvrir des contradictions ou des redondances dans ces textes, notamment dans les parties relatives aux droits et obligations des fonctionnaires.

Limites des Codes

L'efficacité des Codes d'éthique et de déontologie s'est avérée limitée là où ils ont été institués, y compris dans certains pays industrialisés,

En effet, malgré les prescriptions expresses, ils sont souvent perçus par les utilisateurs comme se substituant à la réglementation et à la législation ordinaires en vigueur sur le même sujet.

Des difficultés apparaissent également quant aux dispositions à inscrire dans ces Codes. Deux extrêmes doivent être évités: faire la compilation de toutes les obligations des fonctionnaires ou résumer ces obligations pour obtenir des manuels faciles à manipuler, car, dans les deux cas, il sera difficile de les mettre en application ou, à l'inverse, de qualifier précisément des faits susceptibles d'être réprimés.

Au total, l'éthique et la déontologie supposent certes une bonne réglementation dans le contexte des fonctions publiques africaines francophones dominées par le droit écrit et, à cet égard, la tendance actuelle d'inscrire de nouvelles obligations dans les statuts, de réglementer ou de susciter de nouveaux comportements compatibles avec les nouvelles missions de l'État, est positive et permettra une plus grande efficacité de l'Administration. Il reste cependant que c'est grâce à la formation des fonctionnaires que les valeurs éthiques et déontologiques s'imprimeront durablement dans les fonctions publiques. C'est la mission des institutions de formation, et notamment des Écoles nationales d'administration, d'assurer cette éducation et cela suppose, en tout état de cause, l'adaptation des programmes d'enseignement de ces écoles aux exigences nouvelles de la gestion des affaires publiques.

Conclusion

La présente étude comparative des statuts des fonctions publiques de certains pays africains anglophones et francophones suscite les réflexions suivantes:

L'opposition que l'on fait entre la fonction publique de carrière qui serait exclusive des pays francophones et la fonction publique d'emploi qui correspondrait à l'espace anglophone doit être nuancée.

En effet, côté francophone, l'on observe l'importance croissante de la contractualisation dans les fonctions publiques, c'est-à-dire d'un mode de recrutement qui exclut par principe toute sinécure en tenant davantage compte du profil du futur titulaire du poste. A cela s'ajoutent des réformes importantes tendant à définir les postes de travail, à généraliser les contrats d'objectifs comme base de l'évaluation des fonctionnaires, autant d'initiatives qui font intervenir les principes d'une fonction publique d'emploi.

Inversement, côté anglophone, les textes, au départ plutôt rares, s'accumulent. Ils portaient d'abord plutôt sur des points spécifiques, comme pour répondre à des besoins ponctuels. Mais ensuite, ils sont devenus de plus en plus systématiques et généraux. Comme par ailleurs les fonctionnaires de l'espace anglophone se plaignent de l'insécurité et de l'instabilité de l'emploi, la réglementation a tendance à évoluer dans le sens d'une harmonisation des emplois et, petit à petit, vont apparaître des réglementations comparables aux statuts généraux des fonctionnaires de l'espace francophone. On le voit déjà, comme au Kenya où l'on distingue des fonctions permanentes avec ou sans droits à pension. Dans la pratique donc, une bonne partie de la fonction publique évolue selon les principes de la carrière francophone.

Dans l'ensemble donc, les pays anglophones se détachent de plus en plus de leur tradition héritée du colonialisme. Leurs fonctions publiques sont

plus différenciées et, d'une certaine manière plus hétérogènes, mais cette diversité elle-même peut être un gage de succès. Elle leur confère en effet une grande souplesse, ainsi qu'une facilité certaine d'adaptation aux tendances nouvelles en matière d'administration publique.

En revanche, les pays francophones sont restés plus proches du système français, ce qui explique que leurs fonctions publiques soient plus homogènes, moins diversifiées. Ainsi, par exemple, beaucoup d'articles des statuts généraux des fonctionnaires de nombreux pays sont rédigés de la même manière.

L'on ne doit cependant pas perdre de vue que cette homogénéité est un atout. Elle peut en effet favoriser l'harmonisation, et plus tard l'intégration des systèmes administratifs africains. Il n'y a pas de raison que ce qui semble réussir dans le domaine du droit des affaires, avec le Traité instituant l'Organisation de l'harmonisation du droit des affaires (OHADA) ne soit pas réalisé en matière d'administration publique, avec, bien entendu, les précautions et la prudence nécessaires à ce genre d'initiative. On pourrait imaginer la création d'un organisme interafricain chargé de la promotion des hauts cadres des administrations publiques africaines ou encore mieux d'écoles de formation inter-États dont les programmes seraient adaptés aux besoins de plusieurs pays, dans le cadre de l'intégration sous-régionale, voire régionale.

Aussi, les partenaires au développement devraient-ils accorder une plus grande attention aux programmes transversaux de renforcement des capacités de l'administration publique en Afrique. En ciblant des points communs aux fonctions publiques de plusieurs pays, de préférence contigus, ils donneraient ainsi à leur soutien financier une portée ainsi qu'une efficacité plus grandes.