

## De la justice pour une administration publique efficiente en Afrique

### [ Justice for efficient public administration in Africa ]

*BINI Essonam*

Université de Kara, B.P.: 43, Kara, Togo

---

Copyright © 2020 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**ABSTRACT:** Public administration in Africa has been undergoing restructuring for two decades. This process is justified by the dysfunction, if not by the lack of professionalism in the public service. In this restructuring, the consideration of values is necessary. However, in the absence of an architectonic ethical value capable of coordinating all other values, the process of such a revitalization only leads to the personal disengagement of public administration agents in Africa and the impoverishment of their relation to work, which leads in return, in other ways, to difficulties similar to those which we seek to solve. The purpose of the present paper is therefore to indicate that restructuring, in order to correct the decay of public administration services in Africa and to achieve an efficient productivity gain that can enhance economic efficiency, requires an architectonic ethical value, to coordinate others. This architectural value for us is nothing but justice. Our work starts from the necessity of the reform of the public administration in Africa to the requirement of the taking into account of the ethical values and finishes by emphasizing the Rawlsian conception of the justice as architectonic ethical value for a public administration efficient in Africa.

**KEYWORDS:** public administration, reform, ethical value, justice.

**RÉSUMÉ:** L'administration publique en Afrique est en pleine restructuration depuis deux décennies. Ce processus se justifie par le dysfonctionnement, sinon par la déficience du professionnalisme dans le service public. Dans cette restructuration, la prise en compte des valeurs est nécessaire. Or, en l'absence d'une valeur éthique architectonique susceptible de coordonner toutes les autres valeurs, le processus d'une telle redynamisation n'aboutit qu'au désengagement personnel des agents de l'administration publique en Afrique et à l'appauvrissement de leur relation au travail, ce qui mène en retour aux difficultés analogues à celles que l'on cherche à résoudre. Le but du présent travail est d'indiquer que la restructuration, en vue de corriger la déliquescence des prestations de l'administration publique en Afrique et de parvenir à un gain de productivité efficiente, requiert une valeur éthique architectonique pour coordonner les autres. Cette valeur éthique architectonique, pour nous, n'est rien d'autre que la justice. Notre travail part de la nécessité de la réforme de l'administration publique en Afrique à l'exigence de la prise en compte des valeurs éthiques et finit en mettant l'accent sur la conception rawlsienne de la justice comme valeur éthique architectonique pour une administration publique efficiente en Afrique.

**MOTS-CLEFS:** administration publique, reforme, valeur éthique, justice.

## 1 INTRODUCTION

Dans le monde aujourd'hui, la stabilité de l'État se reconnaît par une administration publique juste et performante. L'administration publique d'un pays est la structure de base à travers laquelle les gouvernants conçoivent et mettent en œuvre les politiques publiques. C'est par elle que se fait aussi le suivi-évaluation des prestations de services en direction de la population et des politiques publiques initiées par le gouvernement. Il se fait que depuis quelques deux décennies, l'administration publique en Afrique est en restructuration. Ce processus s'explique par le dysfonctionnement ou, à tout le

moins, par le manque de professionnalisme dans le service public. Le but de cette restructuration consiste à corriger cette déliquescence des prestations de l'administration publique et de parvenir à un gain de productivité efficiente susceptible de renforcer l'efficacité économique. Des réformes ont été ainsi entreprises dans des domaines tels le juridique, l'économique et l'organisationnel. Plusieurs lois ont été, soit dépeussées, soit élaborées et quantité d'outils d'évaluation et de décisions ont été adoptés et institués. Malheureusement, cette réforme ne touche presque pas aux questions liées à l'identité professionnelle, au sens du travail et à l'importance des valeurs dans l'administration publique. Elle reste déconnecter d'un véritable travail sur les valeurs éthiques et les finalités de l'action commune. Il se pose alors le problème de l'absence d'une valeur éthique architectonique qui soit coordinatrice des autres valeurs en vue d'une administration publique efficiente en Afrique. La question est : quelle doit être la valeur éthique architectonique susceptible de prendre en compte toutes les autres valeurs dans la lutte contre la déliquescence morale de l'administration publique et la « perte de sens » que peuvent ressentir les agents publics en Afrique ? En l'absence d'une valeur éthique architectonique qui puisse porter les autres valeurs, le processus de redynamisation de l'administration publique en Afrique pourrait produire des effets paradoxaux. Entre autres conséquences négatives pouvant survenir, il y a une conception du travail, qui tout en ayant en vue l'amélioration de la rentabilité, peut aboutir au désengagement personnel des agents et à l'appauvrissement de leur relation au travail; ce qui mènerait, par d'autres chemins, aux difficultés similaires à celles que l'on cherche à résoudre. Ainsi, notre travail s'articule alors autour d'un questionnement axiologique des réformes administratives en vue d'aboutir à la conception rawlsienne de la justice. En effet, J. Rawls est un philosophe américain qui met l'accent sur la justice comme étant la première vertu des institutions sociales et le fondement de l'intégrité des agents publics.

## 2 LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AFRIQUE

L'administration publique est la structure qui porte et déploie les activités du gouvernement. Elle est l'organe d'exécution de l'instance politique qui gouverne l'État et se distingue du gouvernement. Ce dernier, en effet, a la gestion du pouvoir politique pour une période donnée alors que l'administration publique est une instance qui est faite pour durer. C'est une structure pérenne tandis que le pouvoir politique est aux affaires pour un temps limité. L'administration publique s'implique de manière implicite mais nécessaire dans les décisions (politiques) du gouvernement. Du fait qu'elle a des connaissances qui sont nécessaires à la décision politique, l'administration participe à la prise de décision politique. En fournissant toutes les informations dont a besoin le décideur, elle détermine la décision et alimente le processus politique. En tant qu'appareil d'exécution, l'administration publique reste dans un rapport de subordination à la sphère politique. Dans cette perspective, elle est une structure hiérarchique qui fonctionne à partir des règles impersonnelles. Elle exerce fondamentalement son pouvoir sur l'ensemble du territoire national. Elle est contrôlée, de manière formelle et/ou informelle, par le gouvernement, les politiques et par l'opinion publique. L'administration publique est régie par le droit administratif avec des missions étendues et diversifiées. Souvent complexe, c'est à elle que revient, en général, l'exercice des fonctions de souveraineté.

L'administration publique gère également de nombreux services dont l'État est garant. Elle assure la survie et le développement global de la société. Elle occupe une place centrale dans la production des normes sociales [1]. Elle a pour mission de rendre service à tout citoyen. Elle a des actions en direction de la société tout entière, ce qui fait qu'elle est exclusivement au service de l'intérêt général, encore appelé le bien commun. C'est la raison pour laquelle l'on considère cette fonction comme un service public.

Pour les spécialistes le pouvoir de l'administration est triple. Elle a le *pouvoir de mise en forme* qui lui donne la latitude de décider, en toute objectivité, de la façon dont les textes législatifs (qui ne fixent que des objectifs généraux), vont s'appliquer. Par le pouvoir de mise en forme, l'administration indique les éléments importants à prendre en compte dans la traduction de la règle générale (technique) de la loi, en langage clair et en objectifs. C'est dire que par sa connaissance de terrain, l'administration influence l'action politique dans l'édification des règles et/ou la prise des décisions.

Le *pouvoir de mise en œuvre* est la relative autonomie de l'administration publique dans la mise en œuvre des ordonnances du gouvernement. Les informations et indications propres au contexte donnent une marge de manœuvre qui va sinon infléchir la volonté des gouvernants, du moins la contourner. De fait, compte tenu de la complexité de la réalité, des compétences et des connaissances dont l'administration publique dispose dans la mise en œuvre des décisions des dirigeants politiques, les agents de l'administration auront des options que les décideurs n'ont pas; car, il leur revient d'ajuster la règle du pouvoir à la réalité du terrain.

Enfin, par le *pouvoir d'intermédiation*, l'administration pourvoit aux besoins des citoyens en s'appuyant sur l'égalité de traitement. Puisque c'est un droit pour toute personne d'accéder à un service public, il est nécessaire que celui-ci soit accessible à tout citoyen qui le désire parce que cela participe de l'intérêt général. Aussi, personne ne doit-il être exclu de la possibilité de bénéficier des prestations du service public pour des raisons de coût trop élevé ou pour la qualité des prestations. La

complexité de satisfaire l'intérêt général oblige l'administration publique à savoir concilier des intérêts souvent divergents, voire contradictoires.

La principale mission de l'administration publique est de rendre des services non marchands, de faire des redistributions de revenus, de procéder à la répartition des richesses nationales. Dans sa fonction première, elle rend des services techniques qui sont utiles à la société. D'après J. Chevallier [2], l'administration publique est à l'écoute des administrés en vue de satisfaire au mieux la diversité de leurs besoins, de leurs attentes, de leurs aspirations. Elle répond aux exigences de l'État en se mettant à l'écoute des citoyens pour leur rendre des services qui peuvent se résumer en trois points importants. Premièrement, elle organise la solidarité nationale par une répartition des biens, des ressources et des avantages. Deuxièmement, elle favorise l'intégration républicaine par des initiatives qui aident les citoyens à se rapprocher. Dans ce sens, elle institue aussi des mécanismes d'ouverture des communautés les unes sur les autres à travers la libre circulation des citoyens. Enfin, elle promeut la cohésion sociale des différentes composantes de la nation et l'établissement des liens sociaux ainsi que la recherche des idéaux communs.

Malheureusement, l'on constate un réel dysfonctionnement (ou une inadéquation) entre l'administration publique et ses missions en Afrique. Cette inadéquation participe d'une sorte d'anomie morale telle que la décrit E. Durkheim [3], ce qui revient à dire qu'il y a un phénomène d'effondrement des valeurs éthiques qui devraient régir le comportement des agents de l'administration publique. D'après R. Cameron, il existe bien des motifs qui obligent les agents de l'administration publique en Afrique à ne pas « devenir de bon gestionnaires (...)»[4].

L'administration publique en Afrique n'offre plus vraiment des services de qualité aux citoyens dans de nombreux domaines. Ce problème peut s'expliquer par un effondrement des normes sociales qui conduit à une situation dans laquelle ces normes ne contrôlent plus les activités des individus et des membres de l'administration publique. Il s'agit d'un bouleversement, tant sociétal qu'administratif, qui provoque une insatisfaction et, à un niveau moindre, des conflits. Il existe aussi un manque de moyens financiers pour faire face aux demandes toujours croissantes de services ainsi que l'insuffisance du personnel, en nombre et en qualification, toutes choses qui permettent d'assurer normalement les missions du service public. L'on constate qu'il y a une déliquescence des infrastructures et des prestations et ajouter à cela que l'administration publique dysfonctionne en Afrique car, elle est devenue obsolète. En effet, l'administration publique connaît un vieillissement dû non seulement au manque d'entretien des lieux de travail, mais surtout à l'absence de formation permanente des agents et à la vétusté du matériel technique et du mobilier dont l'état est repoussant. Dans la pratique, les ressources humaines sont la plupart du temps recrutées par concours. Or, le constat général est que ceux qui sont souvent recrutés ne sont pas assez compétitifs. Et les cadres supérieurs des administrations sont des énarques<sup>1</sup> les agents et cadres moyens présentent des défaillances administratives qui impactent leur rendement. Les États Africains ont grand besoin d'une administration publique animée par des agents qualifiés, professionnels et parfaitement avertis des évolutions des textes de lois et de la technologie qui sont capables d'informer et/ou de conseiller le citoyen sur ses droits et ses obligations.

L'on assiste également à l'absence de valeurs éthiques fondamentales devant coordonner les autres valeurs parmi lesquelles l'on peut relever la neutralité. L'on déplore que beaucoup de départements (ministériels et communaux) soient remplis de partisans du parti qui est aux affaires. C'est donc une violation du principe de neutralité à laquelle l'on assiste habituellement dans les administrations publiques africaines. En effet, l'article 5 de la *Charte de la fonction publique africaine* stipule que l'administration ne doit exercer sur ses agents aucun traitement discriminatoire en raison des caractéristiques (politiques, religieuses, sexuelles, etc.) liées à la personne. Or, la coloration politique ne doit pas être manifeste dans une administration. Car toute administration publique, pour des raisons d'efficacité, devrait être neutre. Une autre difficulté se trouve être la gestion des ressources humaines et leurs affectations à des postes. Dans certains bureaux, les agents sont pléthoriques, notamment dans la capitale ou les grands centres urbains et insuffisants dans les campagnes. Cette défaillance, qui impacte négativement la productivité des ressources humaines, est liée à l'absence de définition des postes et/ou au manque de distribution sociologiques du travail.

Il faut relever aussi, comme difficulté, la lourdeur administrative. En Afrique, le temps d'attente dans l'administration publique pour la délivrance d'un service est habituellement très long. Cela s'explique par la complexité des procédures et la nonchalance des agents dans leurs prestations. En effet, un dossier que l'on voudrait traiter en urgence peut prendre des jours

<sup>1</sup> Certains États africains francophones possèdent des Écoles Nationales d'Administrations (ENA) inspirées du modèle de l'ENA de Paris; toutefois, leurs offres de formations et les méthodes pédagogiques ne s'adaptent presque pas aux exigences administratives actuelles.

ou des semaines ; et même parfois il se perd tout simplement dans le circuit administratif. Cette rallonge de temps permet aux agents d'exiger une contrepartie (financière) pour faire avancer rapidement le dossier ; ce qui prolonge à l'infini le temps des procédures. Cette manière de faire influe considérablement sur la performance administrative.

D'autres pratiques insidieuses dénie le droit du citoyen. Par exemple, les agents accordent généralement la priorité aux personnes recommandées qui sont rapidement servies. Cette situation fait perdre progressivement à l'administration publique (selon le principe de la pente glissante), en Afrique, sa crédibilité et le sens des procédures normales. Car, l'agent demande, le plus souvent, à l'administré à savoir de la part de qui il demande service. Et l'administré, à son tour, cherche qui voir pour le soutenir. Le citoyen, qui n'a alors personne pour se faire recommander, se trouve dans l'obligation de recourir à une petite corruption pour avoir droit aux services demandés. Cette attitude engendre, ce qu'A. Spire et K. Weidenfeld entendent justement par « inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural » [5].

Soulignons en outre que l'administration publique en Afrique est affectée par la corruption. Celle-ci, ordinairement définie comme le détournement d'un processus, d'une prestation ou d'un service en vue d'obtenir des avantages qui sont, pour la plupart du temps, pécuniaires, se manifeste dans des proportions différentes, selon que les agents soient des cadres de l'administration centrale ou des agents subalternes. La corruption des agents subalternes consiste à surévaluer le coût réel des services et des prestations administratives, en vue d'améliorer leurs traitements salariaux, souvent très bas. La grande corruption, par contre, se pratique par des cadres supérieurs dans le but de l'enrichissement des protagonistes. Elle conduit à la privatisation des services de l'État ou à leur détournement au profit des corrupteurs. Les cadres supérieurs mettent des informations acquises dans l'administration publique au service d'intérêts privés. La grande corruption fait ainsi disparaître la frontière entre l'intérêt général, pour lequel l'administration publique trouve sa raison d'être, et l'intérêt privé qui n'est mû que par la logique économique. Elle met en péril la dissociation du public et du privé. Elle fait régresser l'un des principes fondamentaux de la démocratie qui est l'égalité [6].

En effet, l'égalité d'accès des citoyens aux services publics, aux emplois, etc., est un droit constitutionnel qui donne les chances à tout citoyens et qui fait la promotion du mérite et valorise l'excellence. M. Weber [7] estime que l'apparition des professionnels de la politique favorise l'apparition de la grande corruption dans les démocraties. Car, ces professionnels de la politique vivent de la politique et non pas pour la politique. Pour ce penseur, une administration « idéale-type » est celle qui fonctionne suivant des normes et une hiérarchie clairement définie, dans laquelle, les employés ont des fonctions très précises et appliquent des règles générales dans un esprit d'impersonnalité formelle.

En somme, c'est ce tableau non exhaustif qui requiert ou exige de réformer l'administration publique en Afrique. Car, la qualité des services offerts par le secteur public et leur efficacité constituent une composante essentielle de la légitimité de l'administration publique et, par ricochet, celle de l'État. Aussi était-il nécessaire de prendre des initiatives pour améliorer la qualité des services rendus au citoyen. Au nombre de ces initiatives prises pour réformer l'administration publique en Afrique, nous avons l'implémentation des valeurs éthiques.

### 3 L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AFRIQUE ET LES VALEURS ÉTHIQUES

La grande partie du comportement humain peut se comprendre comme l'expression d'une relation aux normes et aux valeurs. Celles-ci peuvent être juridiques, politiques, économiques, mais aussi éthiques. Toutefois, il faut noter que la conduite et l'action humaines sont régies essentiellement par des valeurs éthiques. Ainsi, l'importance des valeurs éthiques se remarque dans le fait qu'elles permettent de justifier des pratiques, des conduites ou des comportements. Elles sont des points d'attache pour toute action, privée ou publique. C'est dans ce sens que l'on dit des valeurs éthiques qu'elles servent souvent de fondement aux principes généraux du droit administratif [8]. Nous allons, dans cette partie du travail, nous intéresser à la place de ces valeurs éthiques dans la vie des institutions publiques et dans celle des individus.

Les valeurs éthiques sont la trame de fond de toute action individuelle ou collective. C'est par elles que l'agir et le vivre en commun prend sens. Parler des valeurs éthiques, c'est recourir précisément à l'éthique qui se présente comme une réflexion axiologique, c'est-à-dire une réflexion sur les valeurs. En fait, les hommes sont appelés à vivre ensemble et la régulation du comportement et de l'agir individuel et institutionnel occupe une place déterminante dans la vie. Aussi la question des principes organisateurs meuble-t-elle l'interrogation éthique. En effet, l'éthique depuis Aristote [9] se propose de répondre, en général, à une question essentielle : « *Comment vivre heureux ?* »

Cette question éthique, dans le cadre de la réforme de l'administration publique en Afrique, se ramène à rechercher fondamentalement les valeurs éthiques qui donnent du sens à l'action commune ou collective pour une vie heureuse de tous les citoyens ou de tous les administrés. Aussi s'agit-il de s'interroger sur non seulement le sens de la vie administrative, mais aussi sur la finalité de cette action. Une valeur éthique se distingue des autres valeurs, notamment juridiques, politiques, économiques, etc. Elle fait ressortir le poids moral d'un individu, d'une institution ou d'une société.

L'expérience montre que les finalités collectives, les structures, les institutions conditionnent en grande partie l'efficacité des comportements individuels et réciproquement.

L'éthique, dans la sphère publique, permet dès lors de mettre l'accent sur les résultats pour questionner l'essence même du service public. Ce questionnement conduit à reconstruire l'administration publique sur des principes éthiques de redistribution, d'équité et de solidarité. Dans ce sens, l'éthique peut servir de cadre de réflexion en vue d'une meilleure organisation administrative. Les objectifs définis et/ou poursuivis seront fondés sur des principes d'efficacité et d'efficience. Le pilotage par objectifs ou par résultats de l'action publique, tel que les nouvelles exigences administratives l'imposent, loin de remettre en cause certaines valeurs éthiques du service public, soulève la question de la pertinence de ses dispositifs organisationnels et du sens que l'on donne à l'activité dans l'administration publique. Il se fait que, souvent, dans la plupart des administrations publiques, le besoin éthique est remplacé par la déontologie. Celle-ci désigne la science ou la théorie de ce qu'il faut faire.

J. Bentham [10] est celui qui a créé le terme « déontologie » pour désigner la morale générale. Du grec *deonta*, ce qui est requis ou dû, la déontologie s'emploie communément pour désigner ce qu'il convient de faire dans une situation socio-professionnelle donnée. Contrairement à la déontologie qui a recours à des contraintes institutionnalisées pour son respect, l'éthique s'appuie sur la conscience des individus. Par exemple, l'administration publique, en Occident, depuis trois décennies, a largement travaillé à mettre sur pied un grand arsenal de textes et de procédures destinés à favoriser son efficacité et sa notoriété. Ce travail s'est inspiré, dans ses grands axes, des valeurs éthiques qui permettent non seulement d'évaluer, mais aussi d'identifier les pratiques et les comportements à encourager en milieu professionnel. Car, les valeurs éthiques, quand elles sont bien comprises, influent positivement sur l'organisation du travail et entraîne une meilleure gestion du personnel.

De plus, le cadre référentiel de l'administration publique porte en lui des responsabilités pour l'État et la société. Il comporte aussi des valeurs politiques, juridiques et même civiques. Parmi ces valeurs qui résultent, le plus souvent, de l'ordre éthique, nous pouvons citer, en exemple, l'équité, l'égalité devant les charges publiques, l'accessibilité pour tous le respect strict du droit, le respect de l'intérêt public, etc. Les mauvaises pratiques affectent la légitimité des décideurs car elles portent atteinte à la notoriété des institutions publiques ainsi qu'à leur crédibilité. Une telle conception de l'éthique nous oblige cependant à repenser l'organisation du travail et notre manière d'envisager la gestion des personnels. Il est nécessaire de comprendre l'éthique comme une expérience que la conscience humaine personnelle et collective mène.

D'après P. Lucier, l'éthique dans l'administration publique est caractérisée fondamentalement par cette tension vers ce qui nous apparaît comme devant être fait ou évité. Il n'est pas question d'épouser ce que l'on nous dit d'accomplir ou d'éviter (car telle chose est bien et telle autre est mal), mais parce que nous jugeons par nous-mêmes qu'il est bon d'agir ainsi. Dans la même logique, il écrit ce qui suit :

Cette expérience éthique de la décision n'a généralement pas à inventer chaque fois ses points de repères et, donc, à définir une éthique. La vie des individus et des collectivités, de l'humanité même dans une certaine mesure, est ainsi faite qu'elle édifie ses références éthiques, lesquelles se structurent et se sédimentent dans des règles et codes qui s'affirment et établissent leur solidité. Ainsi naissent les éthiques individuelles, communautaires ou sociétales. Elles sont faites des normes, de règles, de principes, ultimement de valeurs, faisant l'objet d'adhésion relativement durables [11].

Depuis quelques décennies, l'administration publique en Afrique, connaît une énorme crise. Celle-ci se manifeste, au sens durkheimien, comme une anomie morale. Elle entraîne une perte de sens de l'action en milieu de travail en raison de l'absence d'un repère normatif consensuel. Elle est donc de dimension éthique. Beaucoup de responsables administratifs et de décideurs ont souvent recours à la déontologie en lieu et place de l'éthique dans l'espoir de juguler cette anomie. Toutefois, quelques responsables des ressources humaines et des spécialistes en management sentent le besoin de recourir à l'éthique mais il faut déplorer le fait que recourant à l'éthique, ils se limitent à sa dimension prescriptive, la réduisant ainsi à une béquille du droit ou encore à la déontologie. En fait, le milieu de travail, actuellement, ne peut plus exiger du travailleur qu'il soit un simple exécutant, un agent qui applique uniquement des ordres reçus de la hiérarchie, selon le modèle wébérien de l'organisation du travail. Car, il faut reconnaître aussi à l'agent un minimum de liberté pour apprécier le contexte<sup>2</sup>. Dans la même optique, la conception de l'administration publique en Afrique a beaucoup évolué depuis le début du nouveau millénaire. Cette évolution a entraîné le gain en extension de la notion de bien public.

<sup>2</sup> Cette liberté d'appréciation se comprend à deux titres: d'abord elle est inhérente au *pouvoir de mise en œuvre* dont nous avons à la p. 4 de ce travail et se rapporte, ensuite, à l'autonomie morale de toute personne par laquelle elle agit et évalue.

L'administration publique, en Afrique, s'est progressivement enrichie par l'émergence, en son sein, de nouvelles références éthiques. Par exemple, adoptée par la seizième session ordinaire de la conférence tenue le 31 janvier 2011 à Addis Abeba, en Ethiopie, la *Charte Africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration* relève plusieurs valeurs éthiques qui devraient sédimenter l'administration publique en Afrique. Parmi ces valeurs éthiques, nous pouvons citer, entre autre, l'égalité, la transparence, l'impartialité, l'intégrité, le respect des droits de l'homme, l'accès au service public et à l'information, etc. En 2001, les Nations Unies, dans un rapport intitulé, *L'éthique de la fonction publique en Afrique*, avaient relevé l'importance des valeurs éthiques telles que le désintéressement financier, la neutralité, l'honnêteté, la responsabilité, la discrétion, le dévouement, la diligence, la justice, etc. Dans l'administration, ces valeurs éthiques se côtoient avec d'autres valeurs qui sont économiques, juridiques, administratives, etc.

Quoique ces valeurs éthiques soient d'une importance avérée, il faut reconnaître que le contexte du pluralisme qui caractérise les sociétés modernes africaines requiert de trouver une valeur éthique susceptible de coordonner toutes ces autres valeurs. Car, le fait du pluralisme est une catégorie majeure des sociétés modernes africaines dont la conséquence est notamment le progrès des libertés de base, précisément les libertés de conscience, d'expression et d'association, etc. En ce sens, J. Rawls écrit ce qui suit :

La diversité des doctrines compréhensives, morales, philosophiques et religieuses, que l'on trouve dans les sociétés démocratiques modernes n'est pas une simple contingence historique ; c'est un trait permanent de la culture publique des démocraties. Étant donné les conditions politiques et sociales que garantissent les droits et les libertés de base des institutions démocratiques, une diversité de doctrines compréhensives, conflictuelles et irréconciliables, ne manquera pas d'émerger, si elle n'existe déjà. De plus, cette situation ne peut que persister et s'accroître. Ce fait qui concerne les institutions libres est le fait le pluralisme. [12]

La pluralité (et la diversité) de doctrines compréhensives, conflictuelles difficilement conciliables, comme l'a dit J. Rawls, s'accroît, actuellement, dans l'administration publique en Afrique et l'on ne peut l'ignorer. Aussi estimons-nous qu'il y a la nécessité que l'on ait une valeur éthique à la fois coordinatrice et fédératrice des autres valeurs. Elle servira de présupposé axiologique dont le rôle architectonique permet de donner sens et harmonie à la charpente des valeurs nécessaires à la structure administrative. Sans cela, le processus de la redynamisation de l'administration publique en Afrique n'aboutira qu'au désengagement personnel des agents et à l'appauvrissement de leur sens moral. Nous estimons que *la justice*, telle que la définit le philosophe américain J. Rawls dans sa pensée, peut servir de valeur cardinale.

#### 4 LA JUSTICE ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AFRIQUE

L'un des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)<sup>3</sup>, objectifs adoptés en septembre 2000, met l'accent sur l'accès de tous les humains à la justice et la mise en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous pour le développement. Ce besoin de justice ne date pas de cette adoption, mais des premières formes de l'organisation sociale. La justice a toujours été considérée comme une valeur indispensable sinon cardinale à tout groupe social. Elle est une exigence morale qui remonte, précisément, dans l'histoire des idées, à la Grèce antique.

Dans la tradition philosophique, Platon (2004) est le premier à avoir étudié le concept de « justice ». Dans son œuvre, *La République*, il pense que la justice est l'harmonie qui règne dans l'individu et dans la cité. Ainsi, le juste est celui qui fait sous le contrôle de la raison, régner l'ordre dans sa vie et dans celle de la cité. La justice est alors la vertu essentielle qui permet de préserver la santé de la société, la vertu par excellence. Car, elle commande à toutes les autres vertus que propose Platon à savoir la sagesse, le courage et la tempérance. Le fondateur de l'académie estime donc que la justice est la valeur éthique suprême de toute cité humaine, surtout du fait qu'elle est considérée comme une condition d'existence des autres valeurs éthiques. Elle est la valeur architectonique qui structure la cité humaine [13].

Aristote va prolonger l'analyse, faite par son maître, du concept de justice et, par la même occasion, l'enrichir. Cette vertu apparaît aussi, sous la plume d'Aristote, comme la valeur éthique fondamentale de la régulation des échanges et des rapports entre les citoyens dans la cité. En effet, il écrit :

---

<sup>3</sup> Aujourd'hui, les OMD sont remplacés par les ODD (Objectifs du Développement Durable). Dans les premiers Objectifs comme dans les seconds, la justice apparaît comme une vertu indispensable. De même, cette valeur est mentionnée dans la Charte de la Terre (UNESCO, 2000).

[...] la justice constitue la vertu finale, et ce, non de manière pure et simple, mais relativement à autrui [...]. De plus, elle est vertu finale, principalement parce qu'elle est mise en œuvre de la vertu finale, mais si celle-ci est effectivement finale, c'est parce que celui qui la détient peut même se comporter vertueusement envers autrui et pas seulement par lui-même. Beaucoup de personnes en effet, dans leurs affaires personnelles, savent se comporter avec vertu, alors que dans les affaires qui regardent autrui, ils en sont incapables. D'ailleurs, c'est pour la même raison que la justice, seule des vertus dans ce cas, passe pour être un bien qui ne nous regarde pas : c'est parce qu'elle regarde autrui. Elle sert en effet les intérêts d'un autre quand elle nous fait agir, que cet autre soit au pouvoir ou membre comme nous de la communauté [14].

De son examen, Aristote fait ressortir que la justice est la norme qui garantit l'ordre public et le respect du bien commun. Elle est l'idéal de la vertu de régulation sociale, car elle est « la vertu dans sa totalité » [15]. De ce fait, il va de soi qu'elle soit non seulement une vertu, mais aussi une nécessité de l'institution publique. D'après le Stagirite, la justice se rapporte à plusieurs réalités : elle est la valeur éthique qui oriente la pratique politique de la répartition des charges et des avantages sociaux, la valeur éthique présidant aux différents échanges, le « véritable étalon des échanges », mais également l'idéal normatif d'évaluation de l'institution chargée de faire respecter la légalité [16].

S'inspirant des prémisses que Platon et Aristote ont établies autour de la justice, des philosophes contemporains l'ont redéployée comme la vertu essentielle des institutions sociales. Parmi ces penseurs, J. Rawls est le premier à estimer que la justice doit s'appliquer prioritairement aux institutions publiques et/ou sociales. Pour ce philosophe américain, une société est juste quand elle est bien ordonnée, c'est-à-dire, quand ses institutions majeures, (la structure de base), sont organisées de manière à assurer la satisfaction des besoins de bases de l'ensemble des citoyens.

La structure de base se comprend donc comme l'ensemble des institutions qui gèrent la distribution des ressources fondamentales. Elle constitue l'instance à laquelle les citoyens, pour réaliser leurs projets ou réussir leur vie, doivent recourir naturellement. En ce sens, J. Rawls estime que, si efficaces et bien ordonnées que soient des institutions publiques et des lois, elles doivent être réformées ou abolies si elles ne sont pas justes, car pour lui, « la justice est la première vertu des institutions sociales comme la vérité est celle des systèmes de pensée » [17]. La structure de base a pour rôle d'établir les conditions justes dans lesquelles se déroulent les activités humaines. Il propose des principes qui doivent régir les institutions sociales en vue de les rendre justes. Concrètement, ces principes de la justice sont destinés à permettre une meilleure organisation institutionnelle en vue de la redistribution équitable des biens sociaux. Une telle conception de la justice chez J. Rawls permet de réguler le fonctionnement des institutions et de les arrimer à des principes de justice au travers desquels l'intérêt général est réalisé et promu.

Dans son argumentation, il parvient à la conclusion que les principes de justice ne sont véritablement opératoires que s'ils réalisent la justice par des institutions justes dans la trame sociale d'une coopération équitable. C'est dans ce sens qu'il construit son système comme réalisant l'équité. Aussi, la théorie de la justice comme équité de J. Rawls reprend-elle concrètement le souci qu'Aristote se faisait de la justice distributive, tout en précisant les conditions d'équilibre dynamique dans lesquelles se réalise le service public. Pour J. Rawls, en effet, la justice est la valeur par laquelle la société devient un système équitable de coopération. Il appert que la justice comme première vertu des institutions va couvrir toutes les sphères de la praxis humaine (institutions, sociétés, communautés, individus). Pour rendre possible ce système sociale équitable, il élabore donc les principes suivants :

En premier lieu : chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système de libertés pour les autres. En second lieu : les inégalités sociales et économiques doivent être organisés de façon à ce que, à la fois, (a) l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient à l'avantage de chacun et (b) qu'elles soient attachées à des positions et à des fonctions ouvertes à tous [18].

À partir de ces principes, l'on peut comprendre que pour ce penseur américain, il est indispensable de faire de la justice une vertu qui prime sur l'action politique et sur les questions d'efficacité économiques. Pour cela, le premier principe appelé le « principe de liberté » [19] interdit à l'État et à toute administration publique de traiter les individus de manière différente. La liberté est un acquis pour tout citoyen quelles que soient ses convictions et croyances. La neutralité de l'État protège la liberté des individus qui coopèrent dans le système social. Ainsi, les débats seront possibles pour trancher toute question sociétale. La justice devient, dans cette perspective, le fond de permanence à partir duquel, l'administration publique, les différentes politiques publiques et l'organisation sociale se structurent.

Le second principe s'applique aux grandes lignes de l'organisation (qui fait appel aux différences d'autorité, de responsabilité et de répartition des revenus et de la richesse) et se brise en deux principes : « principe de l'égalité des chances » et principe de différence » [20]. Ces principes de justice de J. Rawls invitent les institutions à s'inscrire dans une procédure institutionnelle juste. Ce qui compte, ce sont les conditions effectives d'élaboration de la norme et non la norme elle-même. Pour qu'il y ait donc justice, il faut que les membres de la coopération sociale parviennent à un accord sur une distribution

correcte des parts ou sur la répartition des bénéfices et des charges de la coopération sociale. Car, comme nous l'écrivions en commentant J. Rawls, «la double nature (réglementaire et prestataire) des activités de service public rend possible d'intégrer l'apport des principes de la justice en tant qu'instrument d'efficacité publique limitant la dérive corporatiste et étatiste du service public » [21].

L'on peut ainsi dire que l'idéal moral qui vise la promotion de l'accès de tous les individus à une vie conforme à leur dignité humaine, doit aller de pair avec une organisation technique de la société qui prend en compte l'efficacité et la rationalité du travail collectif [22]. L'efficacité administrative n'est possible que par et à travers la valeur éthique de la justice. La justice repose, en ce sens, sur l'intégrité des agents de l'administration et des citoyens. C'est pourquoi, dès lors même que la justice reste fondée sur les principes de liberté et d'égalité, il va sans dire que les agents qui adoptent cette valeur éthique architectonique et l'intègrent dans leurs vies et dans leur agir seront nécessairement des défenseurs des droits (de chaque personne) et de l'efficacité. Aussi, la justice devient-elle un principe recteur de la communauté politique et des institutions sociales fondamentales.

Il faut souligner aussi qu'il est pratiquement difficile de rendre les agents de l'administration publique efficaces quand la séparation des pouvoirs est quasi inexistante. Cela s'observe, surtout, quand le pouvoir judiciaire est inféodé au pouvoir exécutif ou lui est soumis. Dans pareille circonstance, les justiciables n'ont aucune chance de voir leur plainte aboutir s'ils ne sont pas des proches de l'exécutif. L'administration publique ne saurait remplir ses obligations envers les citoyens si l'intégrité des agents fait défaut, ce qui rentre dans les exigences du premier principe rawlsien.

Signalons que l'intégrité est une qualité attribuée à des personnes dépourvues de préjugés et qui ne manifestent pas de préférence aveugle pour une partie. Elle permet à toute société d'éviter la déliquescence morale. Et c'est ce qu'affirme J. Rawls [25] dans le propos suivant : « (...) en période de doute envers la société et de perte de confiance dans les valeurs traditionnelles, il y a une tendance à revenir aux vertus de l'intégrité ». Car, poursuit-il, « les vertus de l'intégrité sont des vertus qui font partie des qualités propres à des personnes libres ». Dans la même perspective, A. Piraux affirme : « Tout processus d'examen d'un service public requiert une analyse de ses valeurs essentielles, traduction des choix relatifs à la manière dont le service public et ses employés doivent fonctionner » [23]. La justice conduit donc à poser des limites que nulle finalité individuelle ne pourrait franchir, ce qui permet à la coopération sociale de se faire à l'avantage de chacun (le principe d'égalité des chances) et de protéger les plus vulnérables (principe de différence).

## **5 CONCLUSION**

En somme, nous retenons que l'administration publique en Afrique est en proie à la contestation de ses logiques et de ses fondements. Cela explique les différentes actions de redynamisation et les réformes qui s'entreprennent de part et d'autre. Compte tenu de cette situation, nous avons interrogés les présupposés axiologiques de cette redynamisation et avons constaté que les valeurs éthiques qui sont le plus souvent convoquées pour régir l'administration publique ne sont pas de valeurs harmonisatrices. Aussi avons-nous proposé que dans le contexte actuel, (le pluralisme), ces valeurs éthiques soient coordonnées par une valeur éthique architectonique. J. Rawls apporte une réponse éclairante à cette nécessité. Pour lui, cette valeur éthique essentielle est la justice qui se comprend comme la première vertu des institutions tout autant que la vérité est celle des systèmes de pensée. Il s'agit pour nous, d'une justification la plus plausible pour une administration publique efficiente en Afrique.

## REFERENCES

- [1] J. CHEVALLIER, 2011, « La place l'administration dans la production des normes », in *Droit et société*, Vol. 3, N°79, pp. 623-636.
- [2] J. CHEVALLIER, 2007, *Science administrative*, Paris, PUF, p. 87.
- [3] E. DURKHEIM, 2013, *De la division du travail social*, Paris, PUF.
- [4] R. CAMERON, 2010, « L'administration publique en Afrique. Introduction », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, n°4, pp. 637-643  
<http://www.cairn.inforevue-internationale-des-sciences-administratives-2010-4-page-637-htm>, consulté le 10 octobre 2019.
- [5] A. SPIRE & K. WEIDENFELD, 2011, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », in *Droit et société*, Vol. 3, N° 79, pp. 689-713.
- [6] F. LARAT, 2013, « Quelle place pour les vertus dans l'administration publique ? Le rôle de la formation dans le développement d'une culture éthique chez les hauts fonctionnaires », in *Éthique publique. Enjeux éthiques de l'aide publique au développement*, vol. 15, n°2,  
<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1301;DOI:10.4000/ethiquepublique/1301>, consulté le 26 mars 2019.
- [7] M. WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, pp. 56-57.
- [8] C. COLERA, 2009, *Les services juridiques des administrations centrales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».
- [9] ARISTOTE, 2004, *Éthique à Nicomaque*, Paris, Flammarion.
- [10] J. BENTHAM, 2006, *Déontologie ou science de la morale*, Vol. 1&2, trad.fr. Benjamin Laroche, Paris, Encre Marine.
- [11] P. LUCIER, 2001, « L'éthique et l'administration publique », *Éthique publique*  
<http://ethiquepublique.revues.org/2639;DOI:10.4000/ethiquepublique.2639>, consulté le 07 décembre 2016.
- [12] J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, p. 325.
- [13] PLATON, 2004, *La République*, Paris, trad. fr. G. Leroux, 2è éd., Flammarion, p. 256.
- [14] ARISTOTE, *op. cit.*, pp. 230-231.
- [15] ARISTOTE, *op. cit.*, p. 232.
- [16] ARISTOTE, *op. cit.*, pp. 233-287.
- [17] J. RAWLS, *op. cit.*, p. 29.
- [18] J. RAWLS, *op. cit.*, p. 91.
- [19] J. RAWLS, *op. cit.*, p. 157
- [20] E. BINI, 2011, *Réduction de la pauvreté en Afrique noire : contribution de la justice de John Rawls (1921-2002)*. Thèse de doctorat unique de philosophie, Lomé, Université de Lomé. p. 179- 182.
- [21] U. DHONDT, «Fondements d'une éthique sociale» in *Revue Philosophique de Louvain*, Troisième série, tome 59, n°63, 1961  
[https://www.persee.fr/doc/phlou\\_0035-3841\\_1961\\_num\\_59\\_63\\_5086](https://www.persee.fr/doc/phlou_0035-3841_1961_num_59_63_5086), consulté le 25/04/2018.
- [22] J. RAWLS, *op. cit.*, p. 563.
- [23] A. PIRAUX, 2008, « L'éthique administrative à l'épreuve de ses usages », in *La régulation éthique dans les administrations publiques*, Vol. 1, n° 16, Pyramides, mis en ligne le 07 septembre 2011  
<http://pyramides.revues.org/197>, consulté le 13 octobre 2016.