

Conseil National Economique, Social et Environnemental



Compte rendu

Journée d'étude sur l'éthique du service public

Ecole Nationale d'Administration (ENA)

16 février 2021

Rapporteurs :

BENRAHMOUNE ADIL

HEMIDET MOHAMED ELHADI

Dans le cadre d'une série de rencontres autour de plusieurs thématiques touchant principalement le comportement du citoyen afin de l'intégrer dans la gouvernance économique, sociale et environnementale, une journée d'étude a été organisée le mardi 16 février 2020 par le CNESE au niveau de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) à Alger sur l'éthique du service public.

En présence du Ministre de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Aménagement du Territoire Monsieur Kamel BELDJOUD, le Président du CNESE Monsieur Rédha TIR a révélé, lors de son allocution que l'éthique du service public constitue une question prioritaire pour la bonne gouvernance, car elle a pour objectif de soutenir et d'accroître la confiance des citoyens à l'égard des institutions de l'État.

Le Président du CNESE a invité l'administration à s'écarter des pratiques portant atteinte aux principes d'équité dans ses relations avec le citoyen en soulignant que ce comportement a contribué à la recrudescence du phénomène de la corruption où se côtoient les fonctionnaires, les employeurs et parfois même le citoyen car cela compromet le destin du pays et entrave son développement économique et sa démocratie.

Il a indiqué également que l'humanisation et la rationalisation de l'utilisation du service public n'est pas l'affaire de l'Etat uniquement, mais doit associer la société aux efforts visant à trouver des solutions efficaces et efficientes pour le traitement de certains comportements répandus dans la société, à l'origine de la dégradation de la qualité des services et de la propagation de la bureaucratie dans les administrations.

De plus, il a insisté sur la nécessité de revoir la politique de recrutement adoptée actuellement en vue de s'adapter aux développements opérés, notamment en donnant la chance aux jeunes compétences universitaires disposant aujourd'hui d'une bonne maîtrise de l'utilisation des technologies modernes.

Par ailleurs, le Président a rappelé l'effort considérable consenti par les pouvoirs publics dans le domaine de la modernisation de l'administration et le parachèvement du processus de numérisation en cours, il a également conseillé le recours à des méthodes de gestion plus rénovées, tout en s'appuyant sur des jeunes compétences ayant une parfaite maîtrise des nouvelles technologies.

Le Ministre de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Aménagement du Territoire quant à lui, a rappelé qu'une série de mesures a été engagée par

son département dans le sens d'un meilleur rapprochement de l'administration du citoyen, également, sur le plan infrastructurel qu'en termes de révision des textes de lois et d'acquisition des technologies d'information et de la communication devant baliser le terrain à la généralisation de la numérisation. Il a affirmé aussi que son département ne ménagera aucun effort en vue de mieux adapter l'administration au développement socioéconomique et d'améliorer son image auprès des administrés. Cependant, il a insisté sur la nécessité d'élaborer des chartes définissant les devoirs et responsabilités de l'administration et de ses personnels envers les usagers.

Le Ministre a mis l'accent sur la nécessité d'investir davantage dans la ressource humaine par la sélection de compétences capables de contribuer à l'amélioration des prestations et de mettre un terme aux entraves bureaucratiques. Aussi, il a souligné que les pouvoirs publics aspirent à inculquer l'esprit de l'éthique et de la bonne gouvernance à l'ensemble des fonctionnaires de l'administration et a indiqué que tout agent de l'administration est tenu d'assumer pleinement et avec intégrité ses responsabilités envers les citoyens, en insistant sur la nécessité d'assurer une meilleure protection des fonctionnaires contre les pièges de la corruption et toute autre influence contraire aux principes de la morale du service public.

La journée d'étude s'est déroulée, ensuite, autour d'un panel d'interventions :

1. Le professeur MEBROUKINE Ali, a abordé la variation de la notion d'éthique dans le service public. En effet, il a soutenu que la consécration de la notion d'éthique du service public était implicite et représentait dans les institutions publiques, assimilant l'éthique des responsables de l'Etat à l'engagement en faveur de la construction du socialisme et dans l'ensemble des textes régissant les droits et obligations des fonctionnaires et agents de l'Etat.

Aussi, il a parlé de l'effectivité relative de la notion d'éthique du service public et a relaté la faible teneur juridique du droit des institutions algériennes et le recul des exigences éthiques du service public au cours des deux dernières décennies

A cet effet, il a mis en exergue le renforcement de la notion d'éthique du service public dans la constitution révisée, du 1er Novembre 2020. Effectivement, la notion apparaissait dans le préambule, dans le chapitre 3 consacré à l'Etat, et dans le titre 2 relatif aux droits fondamentaux.

Mr Mebroukine a exposé aussi la notion d'éthique du service public concernant l'exercice des libertés fondamentales du citoyen,

l'utilisation des fonds public, et le fonctionnement de la démocratie représentative. Par ailleurs, il a qualifié que la relation entre l'éthique du service public et l'insertion de l'Algérie dans la mondialisation était volontaire mais insuffisamment vertueuse.

Par conséquent, il a soulevé que les personnes concernées par l'éthique du service public sont la haute fonction publique, les fonctionnaires et agents de l'Etat, les cadres dirigeants des entreprises publiques et que les personnes chargées d'assurer l'effectivité de la notion d'éthique du service public sont les magistrats, les autorités de régulation, la cour des comptes, l'autorité nationale indépendante des élections, la haute autorité de transparence, de prévention et de lutte contre la Corruption, le Haut Conseil Islamique et le Conseil National des Droits de l'Homme.

D'autres thématiques ont été abordées par Mr Mabroukine, à savoir : la perception du citoyen algérien du service public, l'Indépendance des fonctionnaires et agents de l'Etat et éthique du service public, la motivation des fonctionnaires, et la qualité et l'efficacité du service public. A la fin de sa présentation, il a conclu sur la variation de la notion d'éthique en abordant la moralisation de la vie publique.

2. Le professeur MESSAÏD Hasna Amina (ENSM) a fait une présentation sous forme de cinq axes, une première partie introductive, la seconde partie traitant l'intérêt porté au comportement organisationnel, les autres traitant la culture organisationnelle, de l'éthique professionnelle et d'éléments de conclusion.

En effet, dans la partie introductive, elle a abordé le problème de l'éthique en tant qu'ancien problème, elle a notamment soulevé le comportement des fonctionnaires au 19^{ème} siècle.

Par la suite, elle a exposé les normes du comportement social ainsi que les sanctions qui engendrent la transgression de ces normes. A ce titre, elle a indiqué que les normes et les valeurs sociales étaient des facteurs de socialisation et qu'ils génèrent la cohésion nécessaire entre les membres d'une organisation, elle a ainsi soulevé le concept de périodicité où les repères servent de références et les périodes d'anomie qui donneront naissance à de nouvelles valeurs.

Le professeur Messaïd a dressé par la suite sous forme de schéma pyramidale les trois étages d'une organisation (de haut en bas) : le cadre organisationnel, l'ensemble de personnes en interaction, et le système de références communes.

Toujours dans la partie introductive, elle a abordé le manque de confiance des citoyens engendré par la lourdeur bureaucratique, et

qu'il était connu de tous les responsables et de tous les citoyens. Elle a indiqué aussi que les nouvelles technologies de l'information et de la communication n'ont pas changé la situation (par rapport à la lourdeur bureaucratique) mais ont parfois contribué paradoxalement au ralentissement de l'activité (arrêt du système, panne, problème de réseau...etc.).

Aussi, elle a relevé dans une optique de réflexion scientifique :

- La non-exploitation des travaux menés par les algériens sur le thème de l'administration publique et sa modernisation ;
- L'expérience e-Algérie 2013 ;
- Les pays développés ont eux aussi pris en charge ce problème d'éthique et de comportement à travers le NPM (New Public Management : décentralisation et autonomie).

Le second point de la présentation était le comportement organisationnel. A cet effet, elle a exposé les conditions nécessaires au comportement organisationnel en matière d'efficacité, d'efficacités et de règles et procédures

Elle a signalé que la numérisation avait ajouté une autre condition aux précédentes, celle de la gouvernance par le biais des TIC, où cette dernière avait contribué à une livraison plus rapide des services, une plus grande efficacité, une flexibilité accrue dans l'utilisation des services, une innovation dans la prestation des services, une plus grande participation, un renforcement accru des citoyens, une participation des citoyens, une réduction des coûts de transactions, une simplification des procédures bureaucratiques et une plus grande coordination et communication.

Par conséquent, elle a expliqué que la notion de mission de service public n'était pas comprise par tous car la responsabilité n'est pas remplie de la même manière aux différents niveaux hiérarchiques. De ce fait, chacun ne se sent pas responsable et aura tendance à rejeter les problèmes ou leur résolution sur l'autre (ralentissement de l'activité et tendance à la bureaucratie). Cela va du responsable hiérarchique direct au chef de bureau : faible obligation de rendre des comptes et rareté des audits.

Par ailleurs, elle a exposé la nouvelle vision, mise en œuvre par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique :

- La démarche participative et leurs caractères psychologique et matériel ;
- Le projet d'établissement, où deux problèmes se posés, le manque d'implication collective et l'absence d'autonomie administrative et financière ;

- La démarche qualité, par exemple : l'amélioration continue, à travers l'évaluation et l'ouverture d'esprit, Amélioration de la qualité des enseignements, du service administratif, de l'environnement.

En effet, elle a indiqué que grâce à ces normes, il sera possible de développer un comportement de groupe qui prend le dessus sur le comportement individuel, de remplir la mission selon les normes et de réduire les risques de conflits.

Pour ce qui est de la culture organisationnelle, le professeur Messaïd a signalé que lorsque l'on aborde la question de la culture, c'était à la notion de valeurs que l'on fait appel pour expliquer la culture organisationnelle et l'éthique du service public comme les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes.

Dans le même cadre, elle a mentionné que la condition nécessaire à une culture organisationnelle était une définition claire des fonctions et tâches de chacun (un cadre de référence avec des règles et des procédures claires), ce qui permettraient d'intégrer et d'influencer le comportement des fonctionnaires de toutes les catégories. Elle a précisé aussi que les valeurs qui se sont développées dans notre pays depuis des décennies ne répondaient pas aux objectifs de l'organisation (clientélisme et régionalisme, le passe-droit, la corruption, violation de la loi et irrégularités diverses) où ces dernières sont des valeurs qui créent la méfiance et non pas la confiance du citoyen ou de l'utilisateur surtout lorsqu'il n'y a pas de suites données aux plaintes déposées.

Concernant l'éthique professionnelle, le professeur Messaïd a indiqué que l'éthique avant d'être une valeur était une compétence professionnelle (apprentissage et expérience), et qu'elle se traduisait par des principes moraux (conscience professionnelle qui rend compte de la volonté de l'individu), et qu'elle allait de pair avec la responsabilité individuelle.

Elle a ainsi expliqué que la culture de l'éthique découlait de la culture de l'organisation. En effet, les études ont démontré que dans une organisation la culture se caractérise par le respect de l'autre, le dialogue, le partage, la transparence, ...

Elle a conclu sa présentation en soulevant quelques éléments de réflexion :

- Le diagnostic ou l'identification des problèmes : identifier les problèmes liés à l'organisation, ceux liés aux normes de

comportement, ceux liés à la GRH et ceux liés aux risques du non-respect de l'éthique ;

- La conception d'un programme : formation classique, formation sur l'éthique professionnelle et la définition claire des responsabilités ;
- La mise en œuvre du programme et des mesures nécessaires : la détermination des délais, des instances chargées du suivi et des instances chargées de l'évaluation.

3. Le professeur BOUBAKEUR Farès, quant à lui, a expliqué que le service public est un service offert à l'ensemble de la population et que la nomination d'une personne dans un service public, lui attribue un nouveau pouvoir (risques de corruption, de détournement de denier publics, le népotisme, de copinage, de clientélisme, et de favoritisme). Il a aussi indiqué qu'en termes de lois et de réglementations s'ajoute, l'abus de pouvoir d'administratifs, où on observe des dysfonctionnements et des irrégularités structurelles dans les services publics qui favorisent la perte de confiance des citoyens et décrédibilisent l'Etat.

Par la suite, il a précisé que le risque s'entretenait et s'autoalimentait par le biais du recrutement basé sur le népotisme, le clientélisme et le favoritisme et que cette corruption au plan des recrutements sapait le fonctionnement de l'Etat et compromettait la capacité des pouvoirs publics à servir l'intérêt général.

La deuxième partie de son intervention a abordé l'éthique en tant que démarche préventive. A ce titre, il a précisé que l'éthique représente des normes et des principes de comportements à intégrer pour empêcher les délits de fonctions qu'au regard de risques, et qu'elle devenait par conséquence fondamentale, et que le code éthique devenait alors un outil de prévention.

Il a par la suite abordé l'éthique dans les pays dits démocratiques, où des normes de conduite étaient mises en place dans les services publics, et les systèmes d'encadrement de l'éthique dans les services publics s'efforçait d'être les plus efficaces possibles pour conforter la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques.

Il a aussi listé quelques exemples de bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE, sous forme de douze (12) principes propres à même de favoriser la gestion de l'éthique dans le service public :

- Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires ;
- Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique ;

- Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique ;
- Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent les actes répréhensibles ;
- L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique ;
- Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle ;
- Il devrait exister des lignes directrices en matière de relations entre secteur public et le secteur privé ;
- Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique
- Les politiques, les procédures et pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique ;
- Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public ;
- Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique ;
- Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.

En troisième lieu, il a expliqué que les services publics doivent être économes et performants. Mais aussi irréprochables. En effet, le cadre de développement des services publics, devait être formulés : les missions de services publics (globalement ou par secteur), la vision (vers quoi on veut aller) et les valeurs (les principes, les croyances qui guideront nos actions).

A la fin de sa présentation, le professeur BOUBAKEUR a exposé les grandes lignes d'une stratégie pour une éthique des services publiques, le principe général étant réduire les facteurs qui renforcent les prédispositions à commettre les irrégularités :

- Une attitude exemplaire et intégrité des cadres par un choix judicieux à la base ;
- Des responsabilités clairement définies ;
- Une transparence des processus et une redevabilité ;
- Une charte d'éthique ou code de conduite en service public avec des règles professionnelles contraignantes ;
- Formation continue/séminaire pour les responsables du service public dans le domaine de l'éthique ;

- Sanctions administratives ou pénales dans le cas de comportement fautif.

Après les présentations des intervenants, un débat a été ouvert autour de la thématique de la journée où des précisions ont été données par les intervenants à l'assistance concernant leurs communications.

A ce titre, le Président du CNESE a fait état d'une demande officielle pour la réactivation du Conseil supérieur de la fonction publique, inactif depuis sa création, compte tenu de la contribution significative qu'il peut apporter dans le cadre des efforts de l'Etat visant la modernisation de l'administration et l'amélioration de la performance du service public. A cet effet, il a précisé que le Conseil doit assumer plusieurs missions dont l'élaboration des différentes politiques et stratégies à court et à long termes inhérentes à la fonction publique, ainsi que la préservation et la valorisation de cadres nationaux compétents, en insistant sur la révision de la plupart des textes réglementant l'administration et les services publics pour améliorer leurs performances d'une part et concrétiser la politique économique d'autre part. Ce qui nécessite, la garantie de moyens modernes, mais aussi la mobilisation de compétences réunissant des normes scientifiques et objectives.

Par ailleurs, le Président a estimé que le volume des dépenses et des charges que l'Etat alloue annuellement à la modernisation du service public pour être en adéquation avec les progrès enregistrés à différents niveaux, n'est pas suffisant, s'il n'est pas en harmonie avec les aspects psychologiques de l'individu devant se hisser au niveau des comportements positifs pour instaurer la confiance entre l'administration et le citoyen.

Clôture des travaux à 14h.