

L'ETHIQUE DANS LES SERVICE PUBLICS

Monsieur le Coordonnateur de la RIPAS/AACA,

Monsieur le Représentant du Premier Ministre,

Mesdames messieurs les représentants des Ministres,

Mesdames Messieurs les Membres de l'OFNAC,

Mesdames, Messieurs,

Chers Participants,

Je voudrais vous exprimer toute ma satisfaction et mon plaisir de participer à ce Colloque. Ma satisfaction est d'autant plus grande qu'elle s'explique par la place de choix et l'intérêt accordés aux questions relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption. L'une des préoccupations fondamentales de l'OFNAC demeure la recherche action pour une évaluation permanente et une appréhension correcte des enjeux liés à la prévention et à la lutte contre la corruption. La réflexion à laquelle je suis conviée et qui porte sur « *l'éthique dans les services publics* » s'inscrit au cœur de la problématique de l'émergence d'une administration moderne de développement, en d'autres termes, une invite à réfléchir sur le lien à établir entre éthique et recherche de performance dans l'exercice du service public.

La notion d'éthique est affectée d'une certaine polysémie, avec la diversité des contenus conférés à ce concept.

Ici, je voudrais aborder l'éthique sous l'angle de l'approche qui la conçoit comme une réflexion servant à déterminer la conduite appropriée, compte tenu des contraintes situationnelles de l'acteur.

Elle renvoie ainsi à un système de valeurs auquel l'individu se soumet dans des situations données, qui se rapproche et parfois même se confond avec la morale collective.

L'exigence éthique découle de la complexité des environnements de travail qui place souvent l'agent dans des situations où la conduite à tenir n'est fixée par aucun texte de façon précise.

La réflexion éthique permet alors un ajustement de l'acteur dans des situations pour lesquelles aucune réponse anticipée n'était proposée.

L'éthique a donc partie liée avec une pratique précise et un groupe humain ciblé.

C'est en cela qu'elle est relative.

Pour bien la comprendre, il est utile de convoquer à ce niveau les importants travaux de recherche effectués par Max Weber, Economiste et Sociologue Allemand, en matière d'éthique.

Les commentaires faits sur l'œuvre de Weber révèlent qu'il opère une séparation radicale entre le monde de l'action et le monde de la pensée ou de la connaissance. Sa sociologie sera une « *science de l'Homme en tant qu'être agissant* » et, à ce titre, sera dite « *Science compréhensive* ». Il affirme que l'Homme est doué de conscience : il a une volonté et un but. Là où le physicien ne peut expliquer les faits que par des propositions vérifiables, le Sociologue doit être capable de comprendre le sens subjectif que les hommes donnent à leurs conduites.

L'action étant définie comme « *action rationnelle par rapport à un but* », c'est-à-dire comme l'effet d'une volonté choisissant une fin et d'un entendement appréciant les moyens les meilleurs pour y parvenir, la compréhension sera d'abord celle de la fin qui est choisie puis celle des moyens qui sont mis en œuvre. En un mot, comprendre un acte c'est comprendre sa rationalité par rapport à sa fin.

L'éthique intègre alors deux dimensions fondamentales non antinomiques, perceptibles dans cette approche webérienne.

En effet, Max Weber distingue l'éthique de conviction qui renvoie à l'accomplissement d'un acte par devoir ou principe et l'éthique de responsabilité exigeant l'assumption par l'homme des conséquences de ses actes.

Nous pouvons le constater, conviction et responsabilité sont toutes deux indispensables et tendent à une bonne définition des finalités de l'action humaine.

Le réflexe éthique de l'acteur le mettra ainsi face à ses principes et lui fera prendre conscience que par les conséquences de ses choix et décisions, il étend sa responsabilité, au-delà de sa personne, sur son entourage.

C'est pourquoi, l'éthique apparaît comme un levain irremplaçable et une condition pour l'acceptabilité des actes posés au sein des organisations, et se révèle inextricablement liée à l'efficacité des interventions.

La perception de la place et de l'importance du comportement humain dans les organisations fait considérer aujourd'hui l'éthique comme une compétence professionnelle.

L'éthique n'est plus seulement l'affaire des individus, mais est devenue une préoccupation majeure des entreprises en particulier et des organisations en général.

La qualité de la gouvernance et du management dépend aujourd'hui du niveau de prise en compte de la problématique éthique au sein de l'organisation.

Dans la démarche, la détermination des valeurs entrant dans l'éthique est essentielle, par rapport à chaque environnement.

C'est ce qui explique l'intérêt porté aux Codes de conduites par des groupes professionnels qui manifestent leurs préoccupations aux valeurs éthiques dont ils s'inspirent.

D'ailleurs, de plus en plus, éthique et déontologie se côtoient, ou l'une se substitue à l'autre, la frontière entre ces deux concepts devenant de plus en plus ténue.

Sans valeurs éthiques, sans déontologie, les organisations sont minées par les tendances égoïstes et individualistes qui prennent le pas sur l'intérêt général.

La question de l'éthique se pose avec acuité dans la gestion des services publics. En effet, les citoyens et les autorités publiques attendent des fonctionnaires un service de qualité, un esprit républicain et un attachement réel à l'intérêt général. L'éthique, la probité, la transparence et l'efficacité dans la gestion des services publics installent la confiance et crédibilisent les Institutions.

Le manque d'éthique et l'opacité favorisent le gaspillage, les abus de biens sociaux, la fraude, la concussion et la corruption.

Ils mettent en péril les ressources publiques et sapent les fondements mêmes de nos Etats.

Ces fléaux compromettent la capacité de mobilisation des ressources et assombrissent les horizons d'émergence. Nous sommes tous conscients de

l'ampleur et des méfaits de la corruption et des autres formes de criminalités économiques et financières sur nos économies.

Les dispositifs nationaux d'intégrité ont besoin, pour faire face efficacement à ces fléaux, de renforcer les préoccupations d'ordre axiologique, en intégrant l'éthique et la déontologie dans le cadre de notre politique de prévention.

C'est pourquoi, la Convention des Nations Unies contre la corruption, pour ce qui la concerne, place les Codes de déontologie au cœur de la prévention de la corruption. Cette convention dispose en son article 8, alinéas 1 et 2 :

(Je cite) « Afin de lutter contre la corruption, chaque État Partie encourage notamment l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez ses agents publics, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique.

En particulier, chaque État Partie s'efforce d'appliquer, dans le cadre de ses propres systèmes institutionnel et juridique, des codes ou des normes de conduite pour l'exercice correct, honorable et adéquat des fonctions publiques. » (Fin de citation)

C'est, sans doute, ce qui explique que les grandes administrations intègrent dans leurs référentiels les Codes de déontologie inspirés des valeurs éthiques auxquels les agents sont tenus de se soumettre.

Ces codes, viennent ainsi compléter et combler les lacunes du dispositif législatif et réglementaire traditionnel classique.

Ils deviennent ainsi des instruments contraignants pour les organisations qui les adoptent.

Donc, la codification de ces normes doit toujours être assortie de sanctions à l'encontre des contrevenants.

C'est pourquoi, la Convention des Nations Unies contre la corruption, pour une sanction des écarts par rapport aux codes de déontologie, dispose en son article 8, alinéa 6 :

(Je cite) « Chaque État Partie envisage de prendre, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent les codes ou normes institués en vertu du présent article. »(Fin de citation).

L'OCDE, dans une Note de synthèse de ses travaux d'enquête consacrés à la question « *l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE* » (septembre 2000), a présenté les principales valeurs généralement citées par les personnes interviewées comme devant être consacrées dans les services publics.

Les résultats présentés mettent en avant huit (8) valeurs qui sont :

- l'impartialité ;
- la responsabilité ;
- légalité ;
- l'efficacité ;
- la transparence ;
- l'intégrité ;
- la légalité ;
- la justice.

La codification de normes doit ainsi toujours être précédée d'une enquête environnementale pour déterminer les valeurs attendues et nécessaires au fonctionnement efficace du service.

Nous pouvons constater que la Convention des Nations Unies qui constitue la norme internationale de référence dans la lutte contre la corruption accorde ainsi une place de choix aux codes de déontologie.

Cependant, l'Administration publique sénégalaise n'est pas encore totalement aux normes sur cette question.

En effet, il n'existe pas encore de code de déontologie applicable à tous les agents de la fonction publique.

Les acteurs publics restent soumis à la loi n°61-33 du 15 juin 1961 *relative au statut général des fonctionnaires* et aux statuts particuliers de leur corps d'appartenance, éventuellement.

Or, ces instruments juridiques, comme du reste les autres textes réglementaires applicables, ne traitent pas, de façon spéciale, des questions éthiques.

Ils concernent beaucoup plus des règles relatives à l'entrée et la sortie des corps de la fonction publique, les avancements, les différentes positions ainsi que les droits du fonctionnaire.

Les seules dispositions relatives à des considérations éthiques ou inspirées d'elles contenues dans la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 concernent notamment :

- Les articles 9 et 10 qui préviennent les conflits d'intérêts et les ingérences en interdisant l'exercice d'activités privées lucratives par l'agent fonctionnaire ou la détention directe ou par personne interposée d'intérêts dans des entreprises sous le contrôle de l'Administration de l'agent. Ces interdictions valent pour le fonctionnaire en activité, en détachement ou en position assimilée ;
- Les articles 12 et 13 qui insistent sur la responsabilité du fonctionnaire ;
- L'article 14 qui met en avant l'exigence de secret professionnel et de discrétion du fonctionnaire ;
- Enfin, l'article 21 qui, dans les pièces réclamées au fonctionnaire avant et pour son entrée dans la fonction publique, exige la présentation d'un certificat de bonne vie et mœurs.

Compte tenu de tout ce qui précède, il est urgent de porter une attention particulière aux questions éthiques pour l'émergence d'une gestion moderne du service public.

Toutes les structures administratives, toutes les entités intervenant dans la gestion de service public, quel que soit leur statut juridique, doivent adopter des normes d'éthique et de déontologie adaptées au caractère d'intérêt général de la matière confiée.

L'approche dans la gestion des services publics devrait consister à considérer l'utilisateur comme un client et tous les efforts devraient tendre à leur satisfaction.

Certaines administrations sénégalaises, intégrées dans des cadres associatifs internationaux, ont été contraintes d'adopter des Codes de déontologie pour être en phase avec les normes et standards internationaux de référence dans leur domaine.

Nous le savons, l'éthique est fortement liée à l'efficacité et apparaît aujourd'hui comme une exigence de bonne gouvernance et un impératif pour réconcilier le service public avec les citoyens.

Dans son étude intitulé « *L'éthique de la fonction publique en Afrique* », réalisé en 2002, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD- Bureau régional pour l'Afrique) dégageait ce constat pour le Sénégal (je cite) « *les lourdeurs [...] ainsi que l'inaccessibilité des services de base pour le citoyen ordinaire, jurent d'avec les règles déontologiques de transparence, d'équité et de justice que la société est en droit d'attendre du service public sénégalais.* » (Fin de citation)

Ce constat conserve toute sa pertinence et son actualité, l'Administration sénégalaise devant encore consentir de réels efforts pour être une administration de développement.

Le niveau d'insatisfaction des usagers du service public, la prégnance de la fraude et de la corruption ainsi que d'autres pratiques assimilées ou connexes mettent en exergue l'urgence d'une réflexion éthique au sein de l'Administration sénégalaise.

Plus que jamais, l'intégrité, la transparence, la responsabilité et l'honnêteté restent des valeurs à promouvoir pour réhabiliter et rendre performante notre administration.

L'étude précitée du PNUD, pour promouvoir l'éthique dans la fonction publique sénégalaise, avait formulé les cinq (5) recommandations portant sur les points suivants :

- le caractère républicain de l'administration;
- la mise en adéquation des valeurs éthiques avec la pratique quotidienne de la fonction publique ;
- la réhabilitation de la notion de fonction publique ;
- l'instauration de la transparence et la lutte contre la corruption ;
- l'implication de la société civile.

Relativement à ces recommandations, il peut être constaté que des avancées significatives ont été réalisées.

En effet, la création de l'OFNAC traduit une volonté politique réelle de lutter contre la corruption. De même, l'implication de la société civile dans les processus décisionnels est devenue une réalité . L'OFNAC, dans sa démarche inclusive, tient d'ailleurs à renforcer la collaboration avec les organisations de la société civile qui sont des militantes de première heure pour la Bonne gouvernance au Sénégal.

Au niveau de l'OFNAC, le leadership a pleinement conscience de ce lien fort à établir entre éthique et recherche de performance dans l'exercice du service public.

Dans mon Compendium anti-corruption pour la transparence, présenté dans mon propos introductif du plan stratégique triennal de l'OFNAC, la cristallisation des valeurs et principes d'action des administrations s'opérera à travers deux boulevards parallèles qui sont :

- le DECLIC : le Développement de Cadre de Lutte Intégrés contre la Corruption ;
- le PACTE : le Partenariat Anti-corruption pour la Transparence et l'Éthique.

Cependant, il reste encore des progrès à faire. En effet, la réforme des services publics par l'introduction d'un Code de conduite applicable à tous les agents n'est pas encore effective.

Il convient à ce niveau de signaler qu'un projet de code est en cours d'élaboration au niveau du Ministère de la Fonction publique.

A côté de l'existence d'un Code de déontologie applicable à tous les agents, il devrait être encouragé l'adoption de codes particuliers au sein des entités intervenant dans le même secteur ou à l'échelle internationale, l'élaboration de manuels de procédures, et de fiches de postes

Il convient également de noter que l'adoption de codes de conduite pour les services publics ne suffit pas, à elle seule, pour régler définitivement les problèmes d'intégrité, de transparence et d'efficacité.

Pour garantir un impact réel de ces instruments dans l'efficacité du service public, les valeurs d'éthique, d'intégrité, de transparence et d'efficacité doivent être comprises, partagées, communiquées et disséminées au sein de la communauté des acteurs.

C'est pourquoi, la procédure d'élaboration et d'adoption d'un Code de déontologie et d'éthique détermine souvent l'avenir des règles qu'il promeut. Au-delà des agents de l'Administration, les usagers et l'ensemble des parties prenantes doivent être consultés.

L'implication et la responsabilisation des agents, ainsi qu'une large diffusion sont nécessaires pour une conformité au Code.

Aussi, ai-je l'habitude de dire que le degré de « *civilisation* » administrative, autrement dit, la qualité du service public se mesure à l'épaisseur de ses codes d'éthique.

La formation continue revêt également une grande importance dans ce processus de compréhension et d'appropriation.

Par ailleurs, dans certains pays, la possibilité est ouverte aux agents de saisir, pour avis, des organes externes pour s'assurer du respect des règles éthiques, des décisions ou actes posés.

Pour conclure, je dirai que l'éthique dans les services publics est un impératif pour restaurer la confiance des citoyens dans les Institutions.

Plus que jamais, nous avons besoin d'agir et de réajuster nos options et nos comportements.

Les priorités et attentes dans le domaine de l'éthique sont nombreuses, leur satisfaction urgente conditionne l'ancrage de notre administration au train de l'émergence.

Je vous remercie de votre attention.