

CDL-UD(2021)023

Or. Fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

**LE MINISTERE DE LA TRANSITION NUMERIQUE ET DE LA REFORME DE
L'ADMINISTRATION DU ROYAUME DU MAROC**

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

14^{ème} UniDem Med

**« BONNE GOUVERNANCE ET QUALITE DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE »**

Visioconférence, Maroc

1-2 décembre 2021

**LES FONCTIONNAIRES AU CŒUR D'UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE
INTEGRE, EFFICACE, ET ATTRACTIVE**

EXPERIENCE NATIONALE – TUNISIE

par

M. Nizar BENSAGHAIER

(Directeur général à la Présidence du gouvernement, Tunisie)

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Le projet UniDem Med est mis en œuvre dans le cadre du programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe
« Soutien régional à la consolidation des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie dans le sud de la Méditerranée »
(Programme Sud IV)

Ce document a été réalisé dans le cadre d'un programme cofinancé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Les opinions exprimées dans ce document ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant l'opinion officielle de l'une ou l'autre des parties.



REPUBLIQUE
TUNISIENNE



La déontologie et les codes de conduite dans la fonction publique : des outils pour renforcer la confiance des citoyens envers l'administration publique.

Le modèle Tunisien ?

Par

Nizar BEN SGHAIER

Conseiller des services publics-

Directeur général à la Présidence du gouvernement

Nizar.Bensghaier@pm.gov.tn

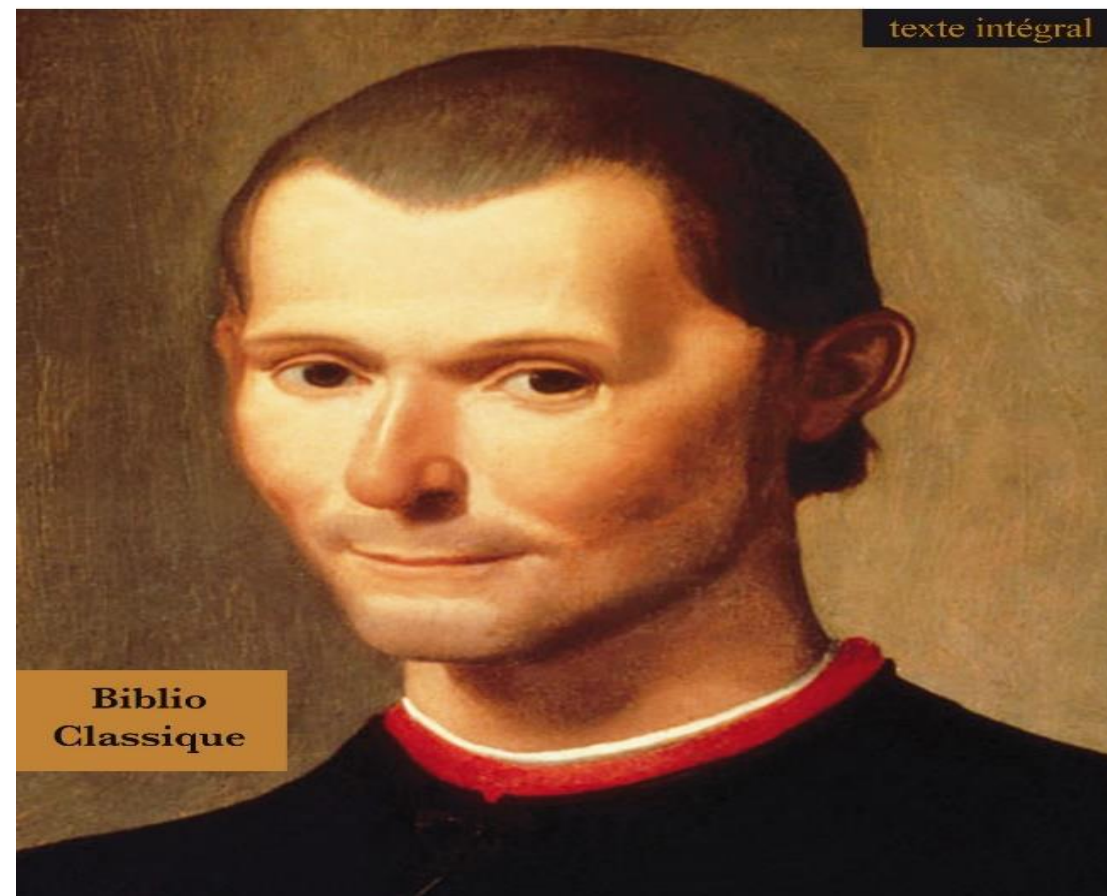


Two-headed Janus.



NICOLAS MACHIAVEL

Le Prince

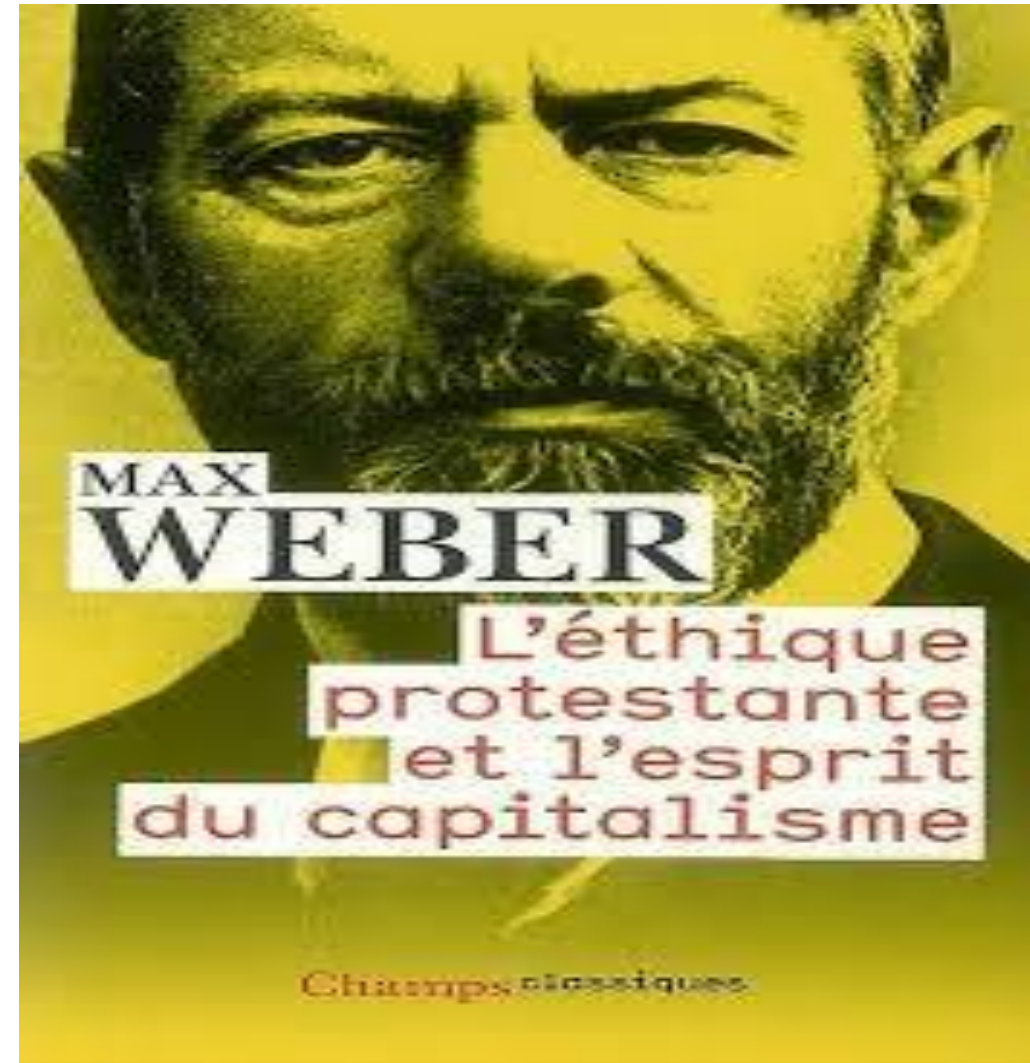


Max Weber, dans « **L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme** » (1905) Ethique du métier (ou des affaires), fondée sur la trilogie « **confiance, loyauté, honnêteté** »

D'après Max Weber, il existe deux types d'éthique :

- **L'Éthique de conviction**, fondée sur des principes intangibles (ex. religieux)
- **L'Éthique de responsabilité**, qui tient compte des conséquences de nos actes (négociation et compromis possibles)

Hegel : les fonctionnaires constitue la « **classe universelle** », à l'abri de « l'incompétence » et de la dépendance matérielle par rapport aux intérêts privés.



« **Moderniser** l'administration ne signifie , en son sens le plus naturel, rien de plus que mettre les conduites administratives au niveau des *valeurs fondamentales de l'administration moderne*, sur lesquelles le consensus est établi. **Moderniser est donc une affaire éthique** »

Yadh BEN ACHOUR,

« Qu'est ce que moderniser l'administration dans une pays en voie de développement?, RTAP, 1990

Transformation culturelle dans l'administration

Valeurs traditionnelles

Hierarchies de contrôle
Conformité
Caractère impersonnel du travail
Autorité liée au poste
Paradigme contrôle-commandement

Instruments de réforme

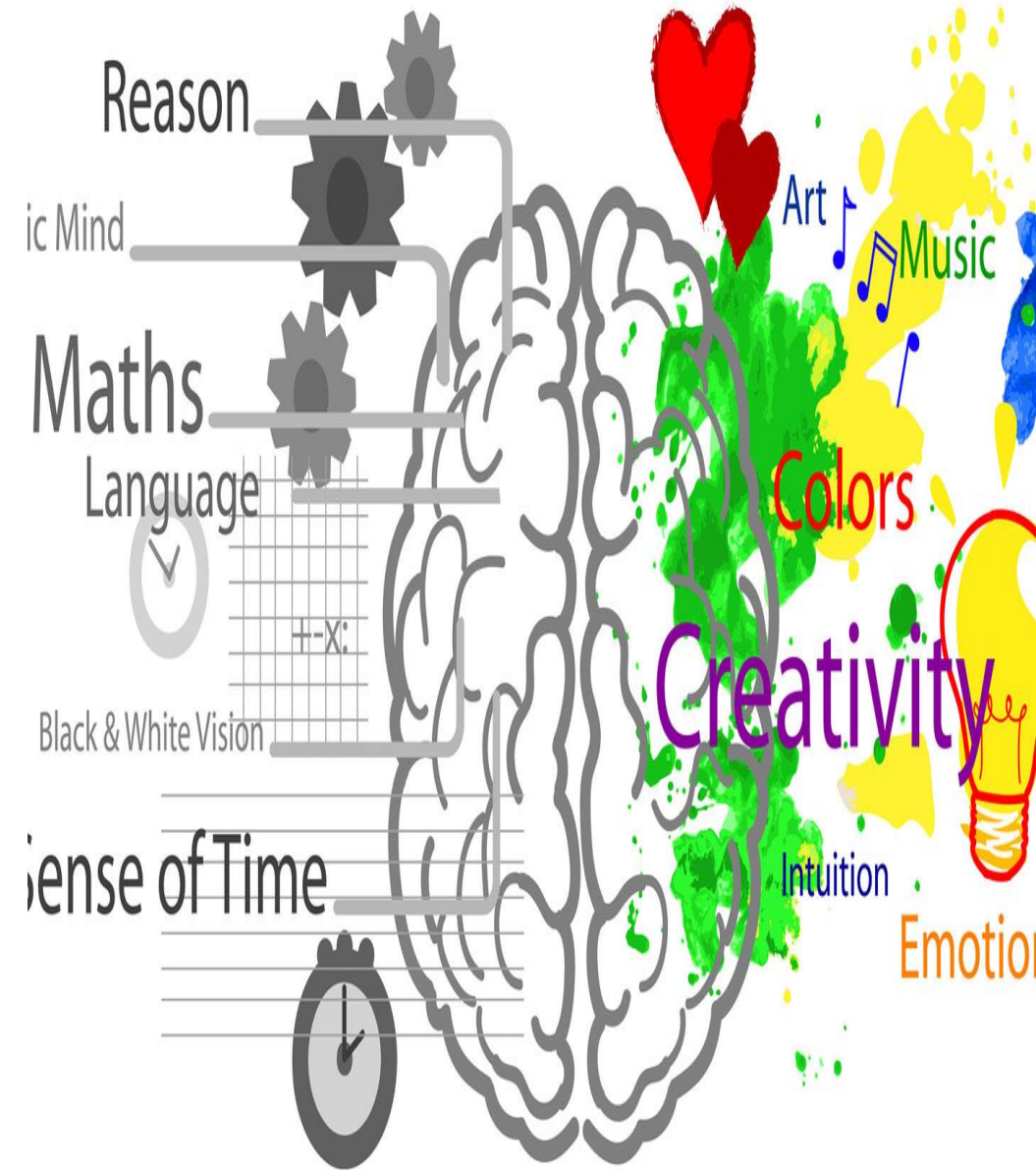
→
Responsabilisation des citoyens
Dialogue sur l'action publique
Normalisation des conditions d'emploi
Délégation d'autorité
Accent mis sur les performances
Leadership de confiance
→

Nouvelles valeurs culturelles attendues

Responsabilité
Ouverture
Transparence
Efficience
Efficacité
Autorité liée au leadership
Culture managériale



Des hémisphères...



- **L'intégrité** : l'ensemble **de principes et codes de conduite** qui reflètent l'observation des dispositions de la loi et de ses fins en évitant le conflit d'intérêts et en s'abstenant d'accomplir tout acte pouvant affecter la confiance du public en l'exactitude et la fiabilité du rendement et de la conduite et sa conformité aux règles le régissant.

Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption

- **L'intégrité** : est le **système de valeurs** portant sur la sincérité, la probité, la loyauté et le dévouement de l'agent public dans l'accomplissement de son travail et ce, afin de préserver l'image de l'organisme auquel il appartient et le droit des citoyens d'obtenir les informations nécessaires par rapport aux actes des organismes publics. **Ce processus** va permettre de vérifier si lesdits actes sont compatibles avec la réglementation, les fonctions et les missions en vigueur.

Décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, approuvant le code de conduite de l'agent public

Déontologie: Ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs clients et le public

© Larousse

Ethique: Ensemble des principes moraux qui sont à la base de la conduite de quelqu'un.

© Larousse



Code d'éthique... C'est utile ? C'est indispensable ?

- C'est une marque d'engagement de **leadership**
- C'est un outil de **gestion des risques**
- C'est un élément dans **la système de contrôle interne**
- C'est un outil qui montre **la vision** et **les valeurs communes** de toute organisation
- Il renforce **la culture d'entreprise**
- Il **clarifie** les obligations et la conduite adéquate
- Il contribue à **la performance de l'organisation**

Exigence du système de contrôle interne

Figure 1: Les 17 principes du COSO

Control Environment

1. Demonstrates commitment to integrity and ethical values
2. Exercises oversight responsibility
3. Establishes structure, authority and responsibility
4. Demonstrates commitment to competence
5. Enforces accountability

Risk Assessment

6. Specifies suitable objectives
7. Identifies and analyses risk
8. Assesses fraud risk
9. Identifies and analyses significant change

Control Activities

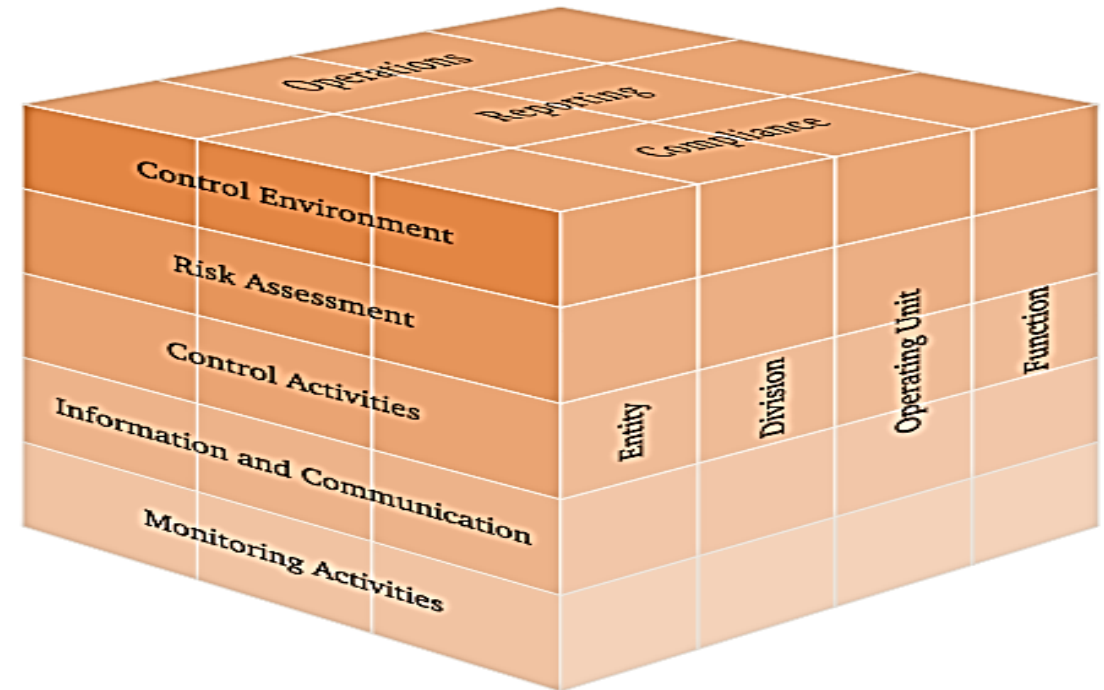
10. Selects and develops control activities
11. Selects and develops general controls over technology
12. Deploys through policies and procedures

Information and Communication

13. Uses relevant information
14. Communicates internally
15. Communicates externally

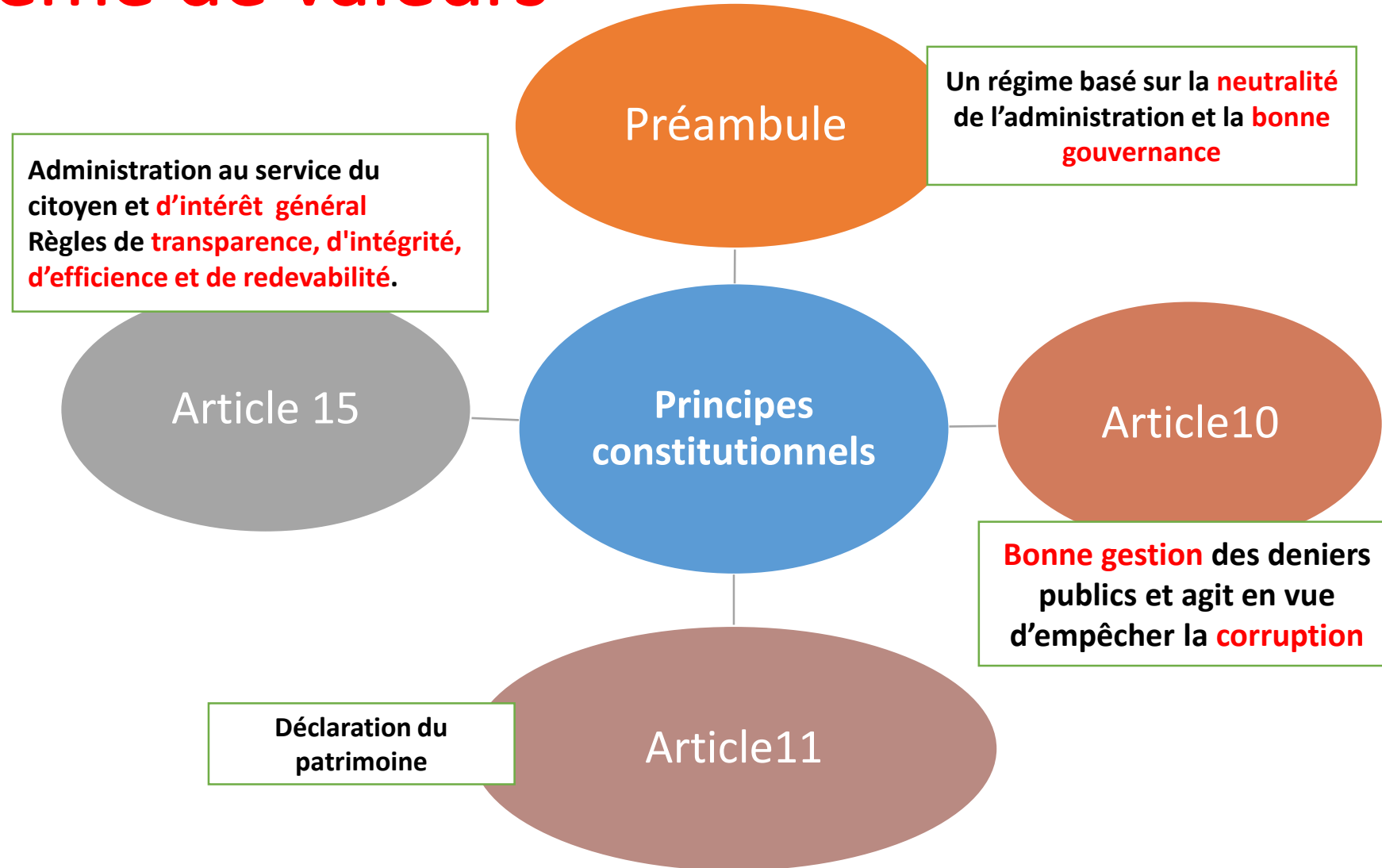
Monitoring Activities

16. Conducts ongoing and/or separate evaluations
17. Evaluates and communicates deficiencies



I- Le code de conduite et de déontologie de l'agent public: le contexte et le texte

La constitution tunisienne de 2014 annonce un système de valeurs



Des normes juridiques poussant à la moralisation du secteur public

- **La Convention N.U.** de lutte contre la corruption , ratifiée en 2008, l' Art 7 : les moyens préventives de lutte contre la corruption dont les code de conduite
- **Décret Loi cadre** n° 120 du 14 novembre 2011 relative à la lutte contre la corruption : art. 4 et 6 prévoit la rédaction des codes de conduite .
- **le plan de développement 2016-2020**: Premier Axe de réforme est la Bonne Gouvernance... l'efficacité de l'administration... la valeur du travail
- **Le référentiel national de la Gouvernance (RNG)**: document technique de normalisation de la gouvernance : l'observation des **codes de conduite**
- **Loi organique** n° 120 du 20 décembre 2012 relative à l'ISIE prévoit da rédaction des **codes de conduite pour garantir la transparence des élections**

Des circulaires pour encadrer la gestation du code

- Circulaire du CG n°16 du 27 mars 2012 relative à la consécration de la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption
- Circulaire n° 17 du 24 mai 2013 relative à la consultation publique sur le code de déontologie et de conduite de l'agent public
- Circulaire n°34 du 24 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du code de conduite de l'agent public

Le cycle d'élaboration du code de conduite

Un avant
projet du code
de conduite
élaboré par
une
commission
des 7
membres

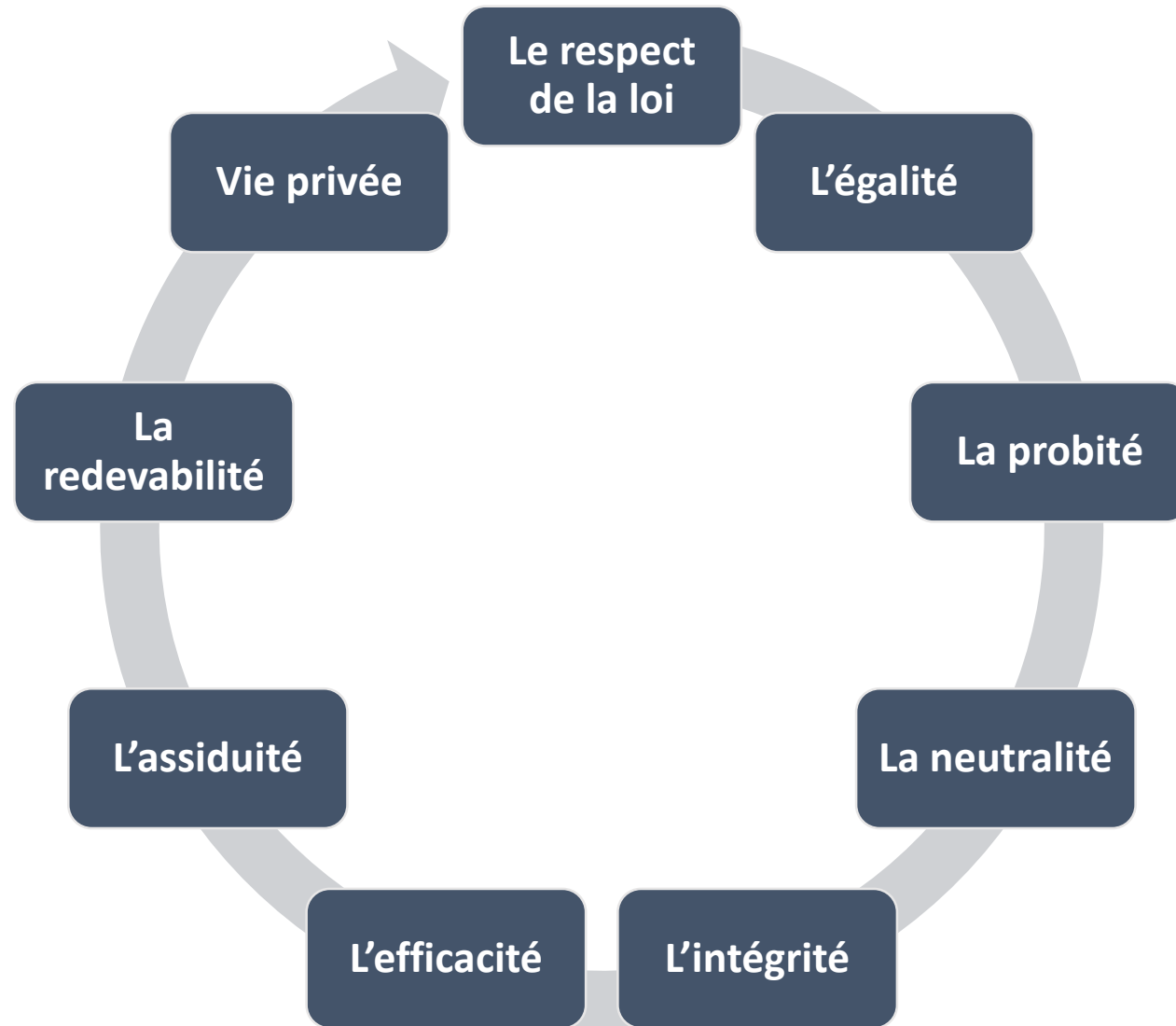
Le projet est
soumis à une
consultation
techniques
des différents
départements
publics

Le projet est
soumis à une
consultation
publique en
ligne

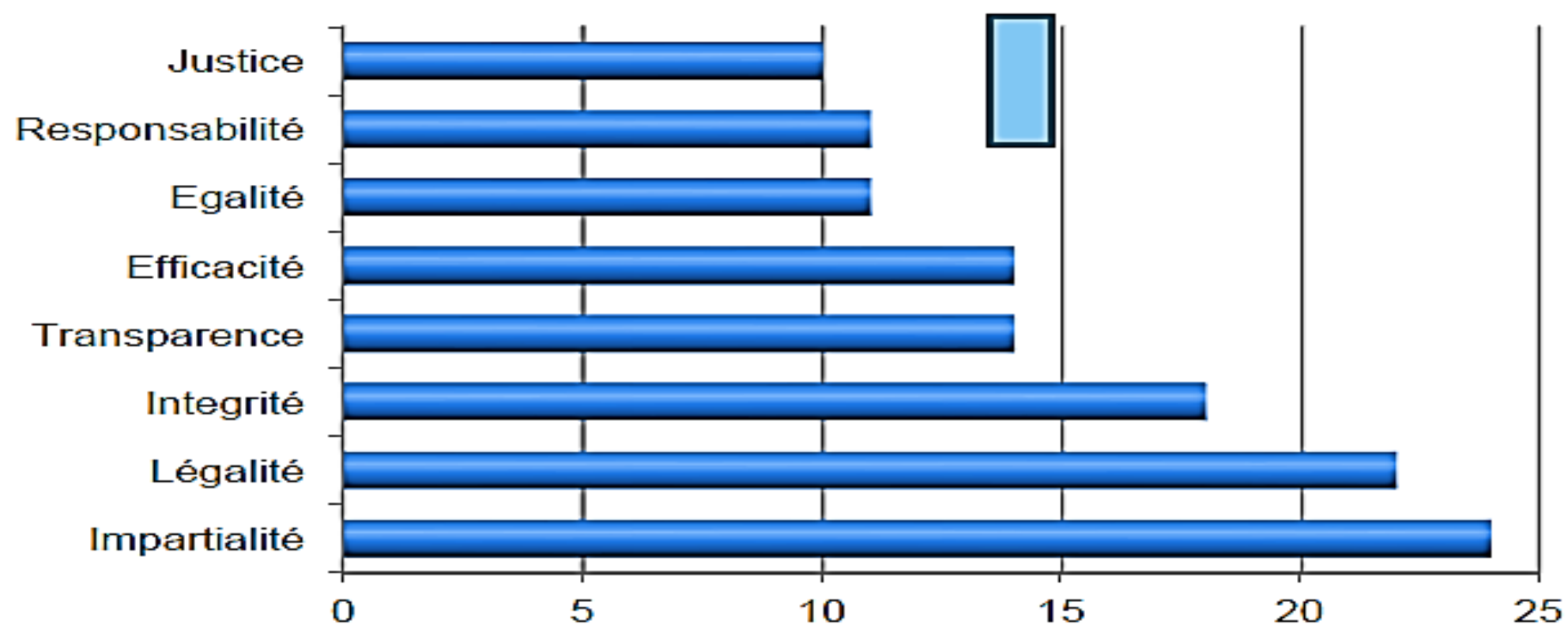
L'avis
juridique du
tribunal
administratif
sur le projet
du code

L'approbation
de la version
finale du code
par décret
gouver. n°
4030 du 3
octobre 2014

Les 9 valeurs du code de conduite



Graphique 1.1. Les 8 valeurs fondamentales du service public les plus fréquemment citées dans 30 pays de l'OCDE



Source : OCDE (2000), Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE, Editions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187986-en>.

II- Vers des codes de conduite sectoriels et spécifiques

- **Art. 6 Décret-loi 2011** - Les organismes publics et les personnes chargées de la gestion d'un service public sont tenus d'adopter :
 - **des** codes de conduite fixant les droits et obligations de ses usagers,
- **Décret gouvernemental n° 2016-1158 du 12 août 2016**, portant création des Cellules de Gouvernance et fixant leurs attributions: Article 5: Les cellules de gouvernance sont notamment chargées de : « ...veiller sur le respect **des** codes de conduite et de déontologie »
- **Circulaire de décembre 2014**: « le code de conduite général n'empêche pas de publier des codes sectoriels ou spécifiques, après concertation avec les services de la gouvernance, et avant leur publication »
- **Loi organique n° 34 du 26 avril 2016** relative au conseil supérieur de la Magistrature prévoit dans l'article 42 que « l'assemblée générale du Conseil veille à la préparation **d'un code de conduite spécifique aux magistrats** »

Stratégie nationale de la bonne gouvernance (2016-2020)

BUT III: Améliorer la transparence et l'accès à l'information dans l'organisation du service public et la gestion des ressources et des dépenses publiques.

Objectif B : Etablir des codes déontologiques et des chartes éthiques qui assurent le bon usage des ressources publiques et contribuent au plus haut niveau de professionnalisme et d'intégrité des agents publics

Initiative stratégique 1 Diffusion des codes de conduite en vigueur régissant les agents publics:

Initiative stratégique 2 :Généralisation des codes de conduite sectoriels des agents publics au niveau des secteurs à risque

Un exemple édifiant d'harmonie entre code général et code sectoriel

- **Art. 16** - Les agents de l'instance sont tenus de respecter les dispositions du code de conduite et de déontologie de l'agent public, ainsi que le code de conduite approuvé par le conseil de l'instance dans un délai n'excédant pas les six mois à compter de la date de prise de fonctions de l'instance.

Le code de conduite est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne. Toute infraction aux présentes dispositions expose les agents à des poursuites disciplinaires.

Loi organique n° 2018-47 du 7 août 2018, portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes

Des codes de conduite spécifiques aux agents de la fonction publique

Agents fiscaux

Prévu par le décret G.
n°1155 du 27 octobre
2017

**Agents de sécurité
intérieure**

**Encours de
finalisation**

**Magistrats de la
cour des comptes**

Juillet 2010

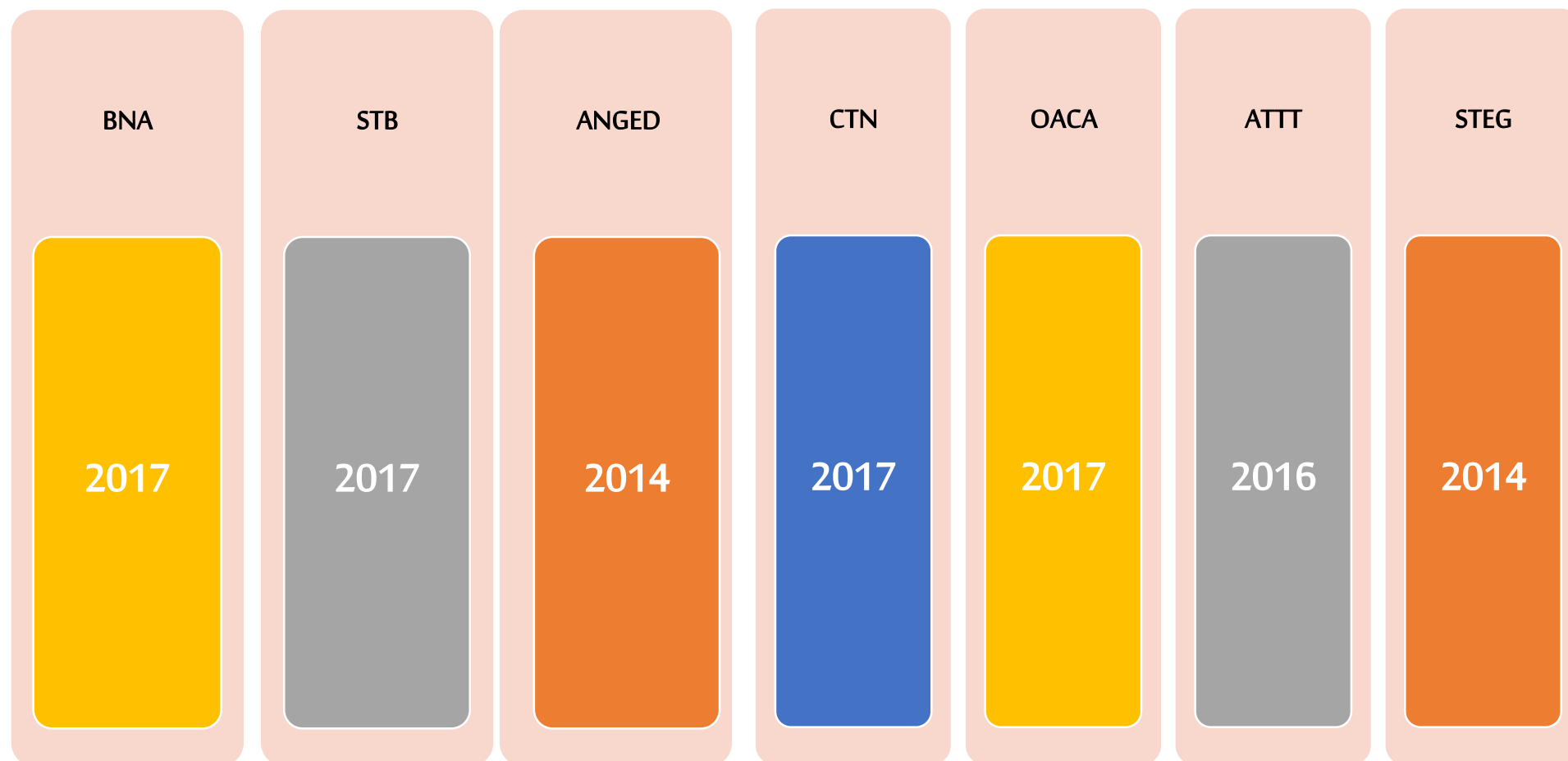
**Agents de l'action
sociale**

**Décret n° 2574
du 10 juillet
2014**

**Code de conduite
du contrôleur public**

**Arrêté du chef du
gouvernement du
31 octobre 2013**

DES codes de conduite spécifiques pour les entreprises publiques



الجمهورية التونسية
وزارة النقل



COMPAGNIE TUNISIENNE
DE NAVIGATION



الشركة التونسية
للملاحة



قيمنا ومبادئنا أساس نجاحنا



مدونة الأخلاقيات
والسلوك المهني

www.ctn.com.tn

STB BANK

بنك STB للتجارة والتمويل

مفكرة

أخلاقيات العمل والسلوك الوظيفي

للشركة التونسية للتأمين

29 جوان 2016

الجمهورية التونسية
وزارة الشؤون الاجتماعية



الصندوق الوطني للتأمين على المرض

مدونة أخلاقيات وقواعد سلوك
أعوان الصندوق الوطني للتأمين على المرض



2019



الجمهورية التونسية
وزارة الشؤون الاجتماعية
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي



مدونة سلوك و أخلاقيات العون العمومي

المصادق عليها بمقتضى الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014

أفريل 2016

الجمهورية التونسية
رئاسة الحكومة
وزارة الشؤون الاجتماعية
الصندوق الوطني للتقاعد والحياة الاجتماعية



مدونة سلوك و أخلاقيات العون العمومي

إدارة المساح العامة
الإدارة الفرعية للصرف في المشكلات الإدارية

ديسمبر 2014

وزارة الصناعة
وكالة النهوض بالصناعة والتجديد
خلية الحوكمة الرشيدة

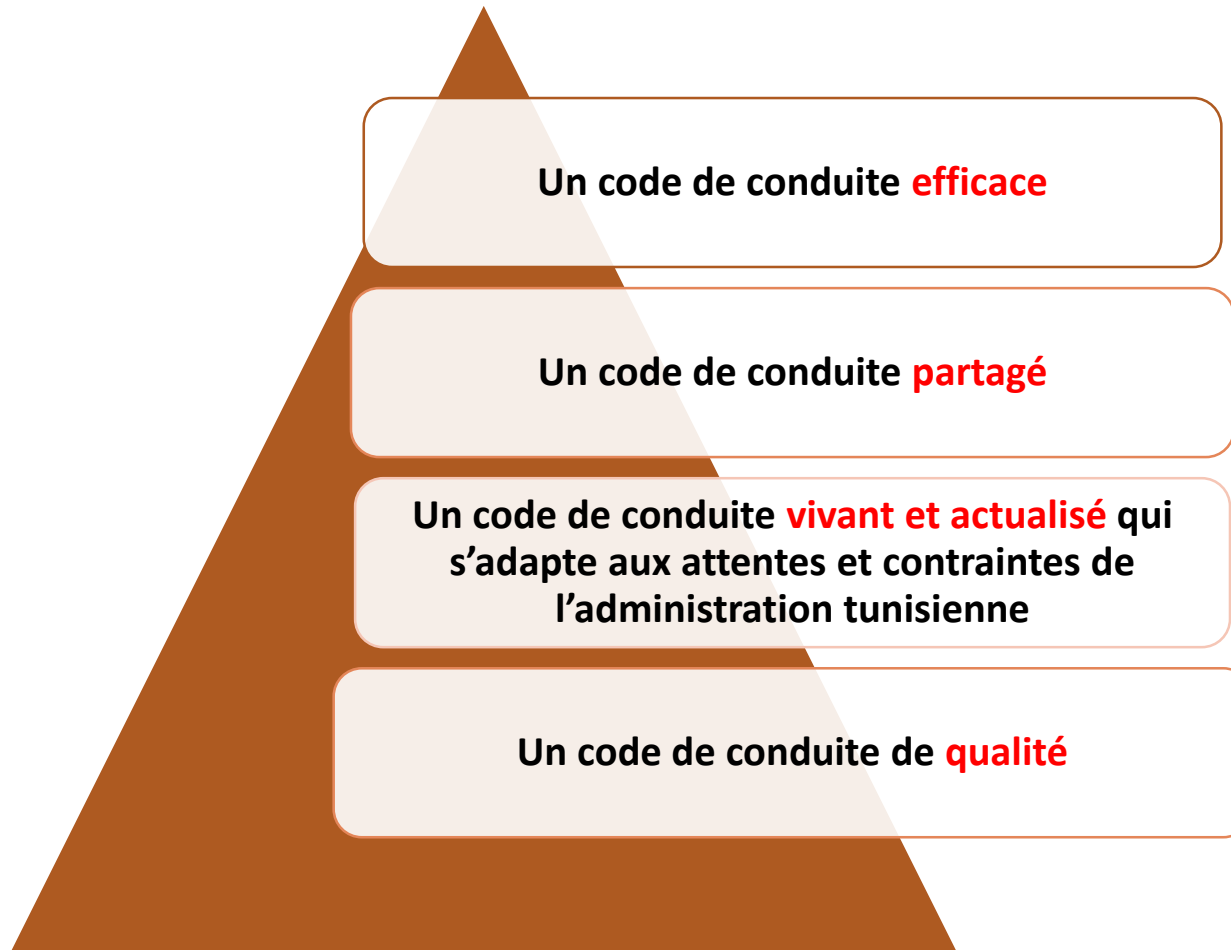
مُدَوْنَة سُلُوك و أخلاقيات العون العُمومي

أمر عدد 4030
لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014

يتعلق بالمصادقة على مدونة
سلوك وأخلاقيات العون العمومي

III- Stratégie pour l'opérationnalisation du code de conduite

les objectifs de la mise en œuvre du CCAP



les 5 axes de la stratégie (2016)

1- Sensibilisation et communication
sur le CCAP



2- Formation et accompagnement sur
le CCAP



3- Guide GRH selon les valeurs du
CCAP

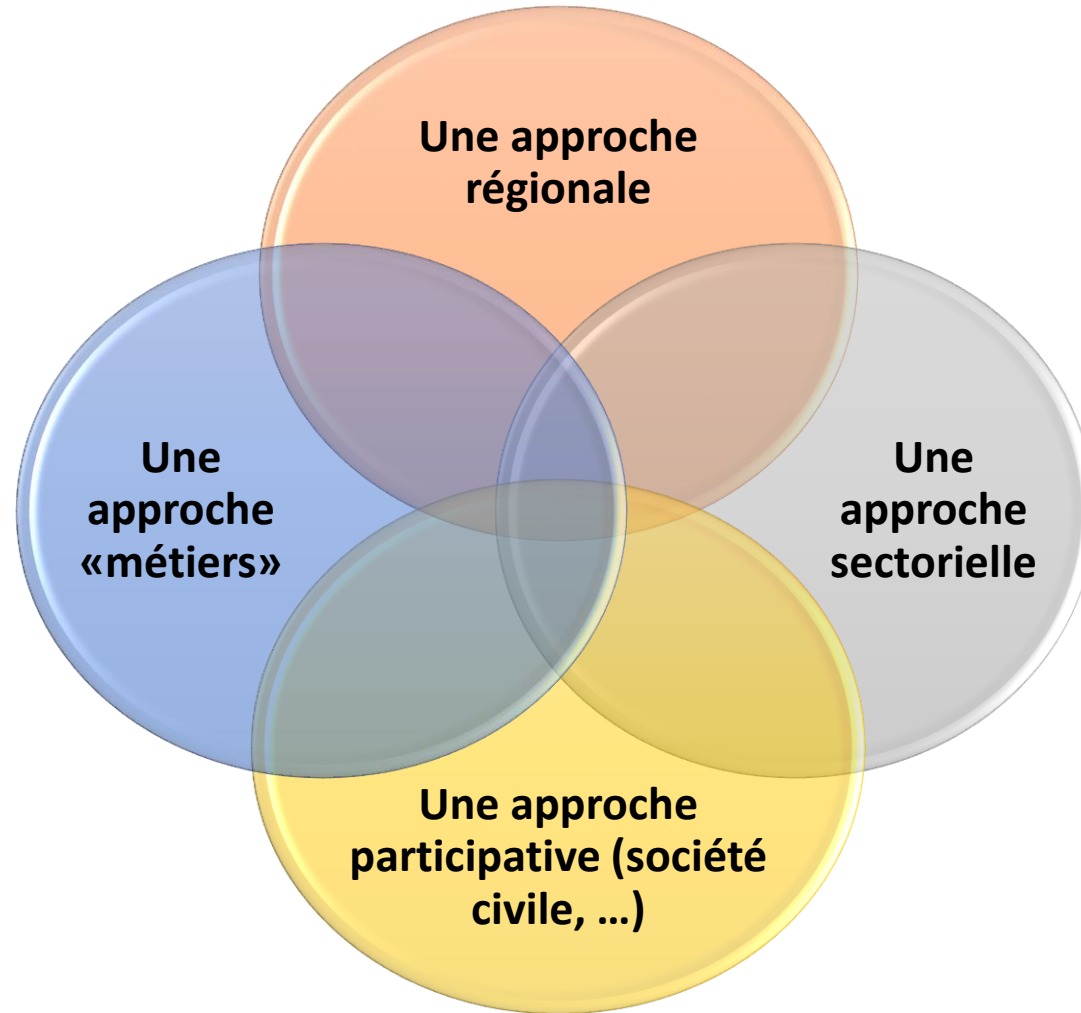


4- Prospection stratégique sur les
valeurs d'éthique de l'agent public



5- Système de suivi et d'évaluation de
la mise en œuvre du CCAP

Les dimensions de la stratégie



Le plan d'actions

Sensibilisation et Communication sur le CCAP

- Elaboration des supports de communication sur les valeurs
- Organisation des journées et évènements de sensibilisation
- Conception d'un système de signalement (SMS automatiques, tweeter,...)
- Diffuser le code de conduite sur les pages web, les portails et les réseaux sociaux

Formation et accompagnement sur le CCAP

- Elaboration des supports pédagogiques
- Formation des formateurs
- Formation des conseillers en déontologie
- **Constitution des réseaux d'échange sur CCAP**

Guide GRH selon les valeurs du Code de conduite

- Pilotage et organisation des concours
- l'accès à la fonction publique
- la haute fonction publique
- L'entretien d'évaluation du rendement de l'agent public
- Les écoles de formation : programme de formation en déontologie

Prospection stratégique sur les valeurs d'éthique

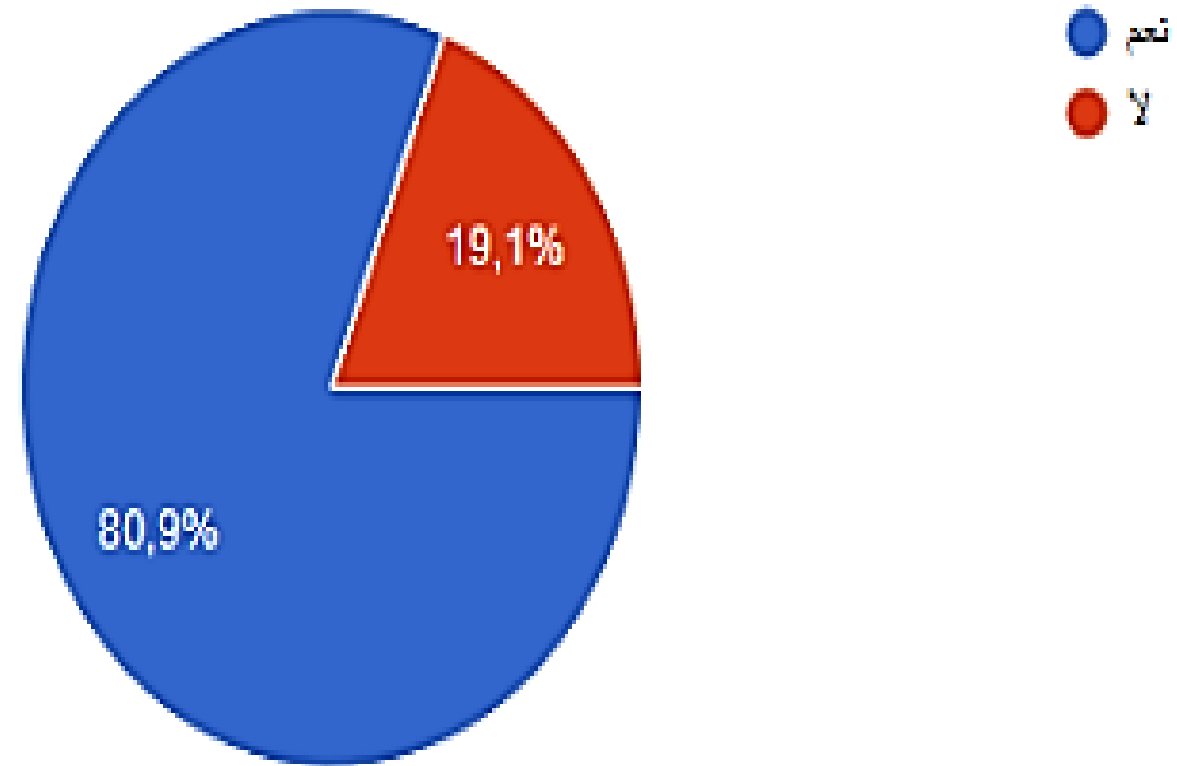
- Des enquêtes de prospection (sectorielle, régionale, de métiers)
- Etude sur la conformité du système des codes de conduite tunisiens à la CNULCC et aux autres standards internationaux

Système de suivi et d'évaluation de l'implantation du CCAP

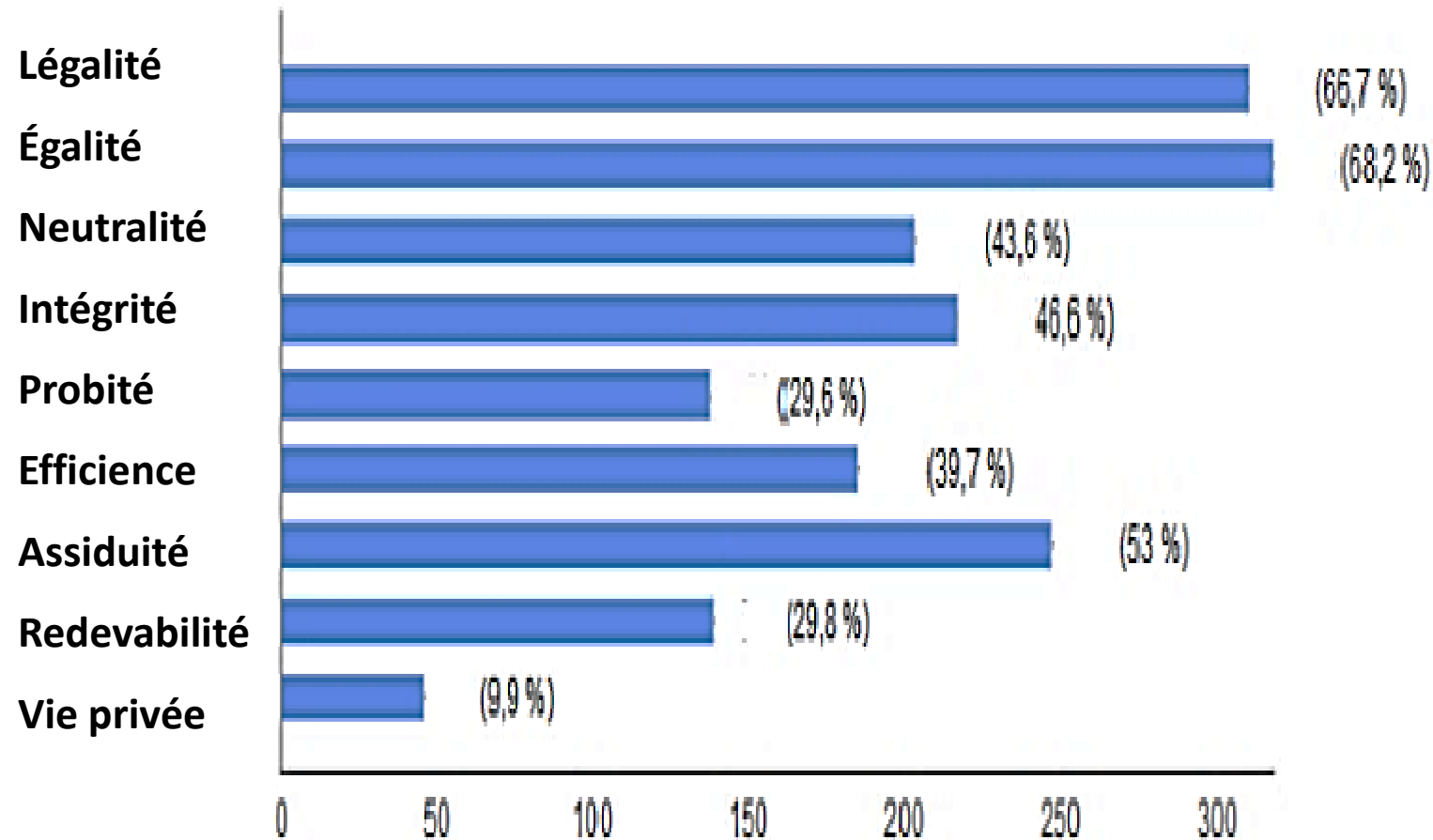
- Élaboration d'une base de données sur les formateurs
- Elaboration d'indicateurs de suivi de l'impact du CCAP
- Mise en place d'un mécanisme d'évaluation de la conformité
- Mise en place de la fonction veille déontologique

IV- Evaluation de la mise en œuvre des dispositions du code de conduite

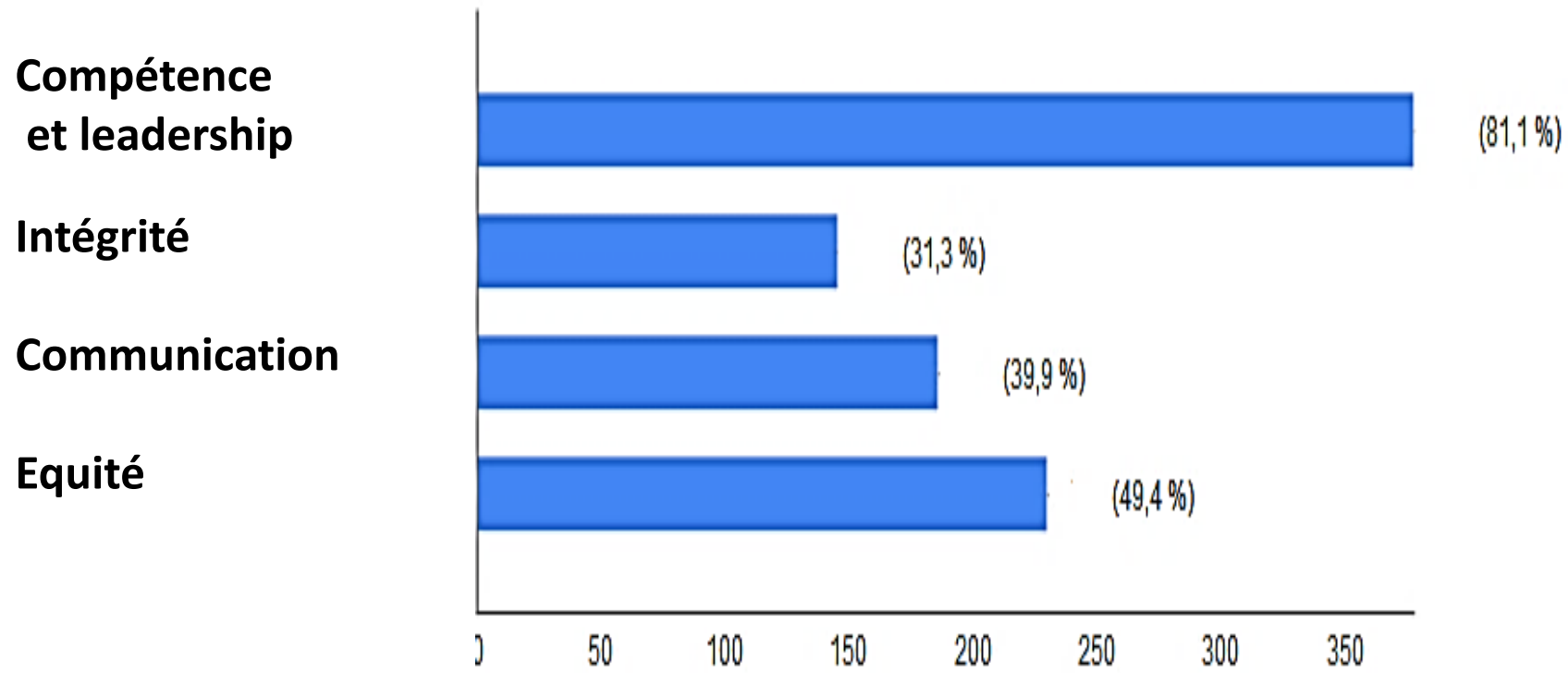
Est-ce que vous êtes au courant de l'édition du code de conduite de l'agent public?



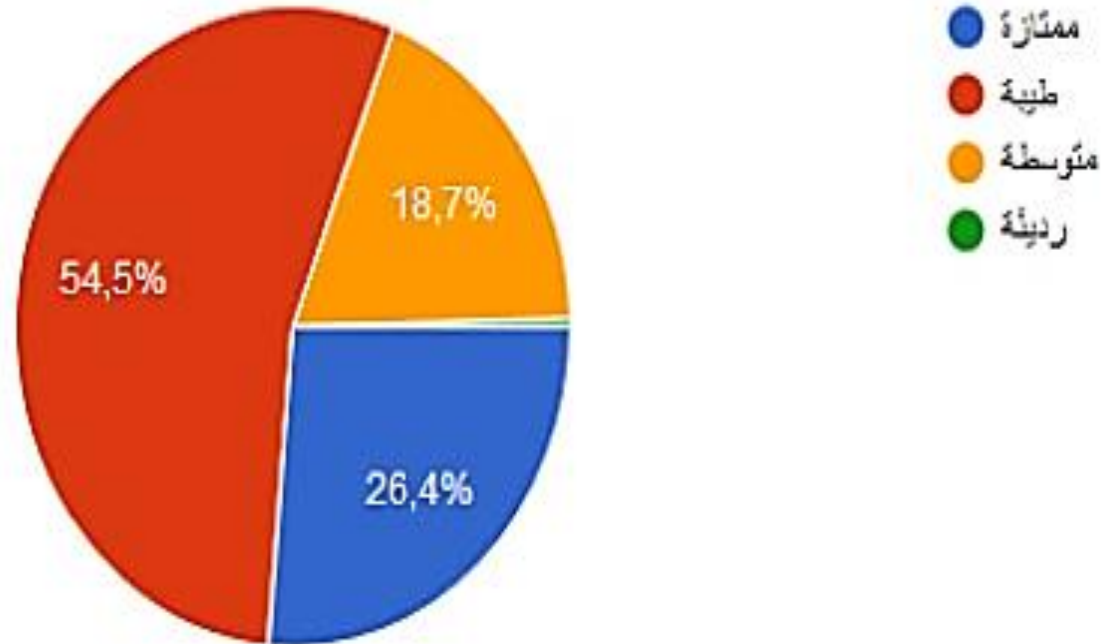
Classez ces valeurs, selon leur importance, pour améliorer la performance du secteur public



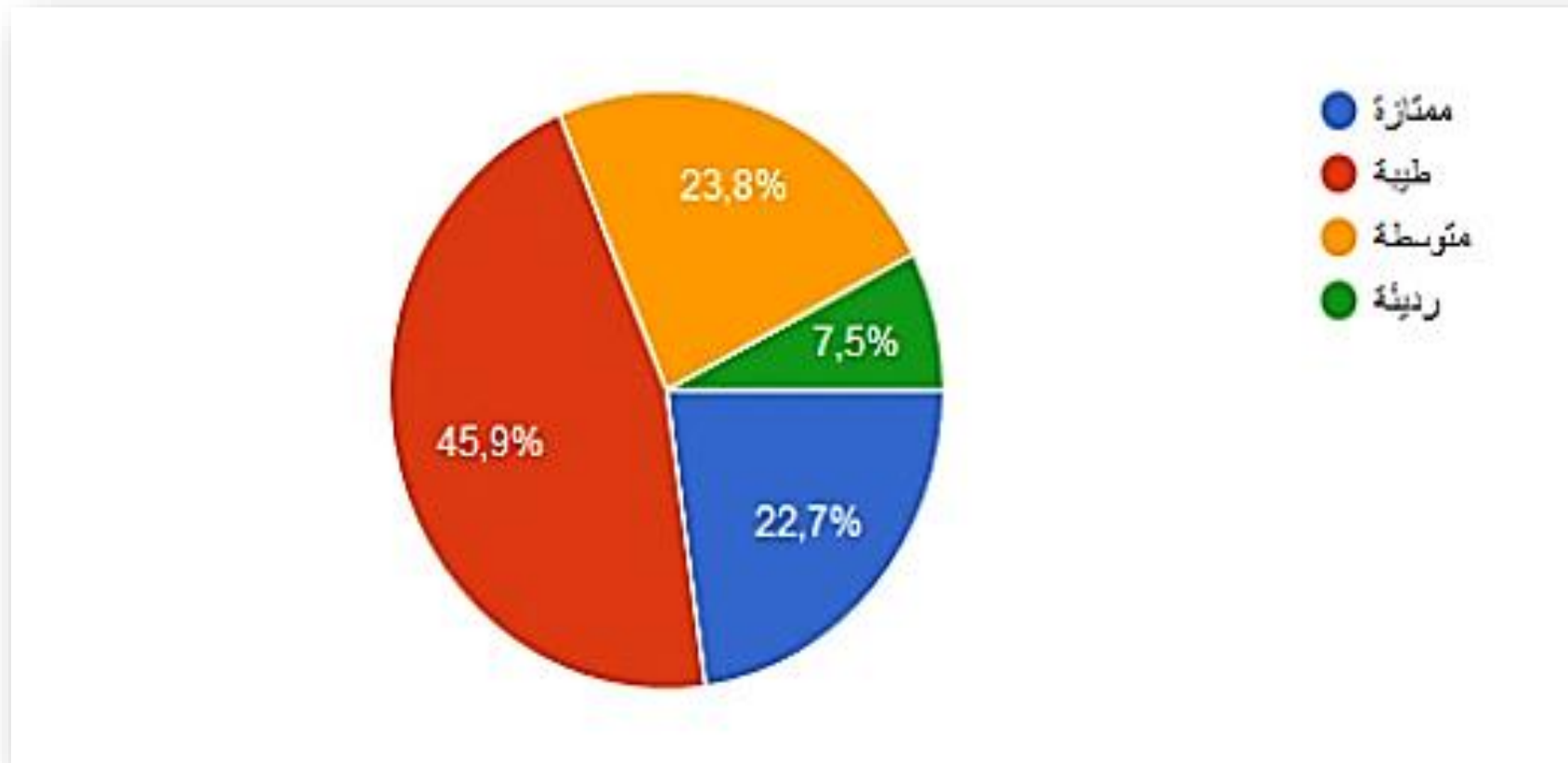
Quelle valeur voyez vous que votre supérieur hiérarchique doit incarner?



Comment évaluez vous vos rapports avec vos collègues?



Comment évaluez vous vos rapports avec vos supérieurs?



Méconnaissance de la Circulaire n° 34 du 24 décembre 2014: Application du code de conduite et de déontologie de l'agent public

Procédures de notification du code à tous les agents publics

Il faut veiller à diffuser et élargir la communication sur le contenu du code de conduite, en respectant les procédures suivantes :

- **Tenir un registre** de l'ensemble des agents de l'organisme public qui atteste la délivrance d'une copie du code de conduite à chaque agent, sa prise de connaissance de son contenu et sa disposition à le respecter
- Informer **les services de la gouvernance** du degré de respect des procédures citées, tout en veillant à impliquer les cellules de gouvernance et de lutte contre la corruption dans la coordination entre les organismes publics et lesdits services de la gouvernance

Interprétation et analyse du code de conduite

- Toutes les situations litigieuses et les cas de mauvaise lecture dans l'application du code de conduite doivent être communiquées, dès sa survenance, aux services de la gouvernance pour l'analyser et pour se prononcer sur l'issue à donner, et ce, sur la base des antécédents et des bonnes pratiques en la matière. Les services de la gouvernance veillent à publier les interrogations les plus importantes et leurs solutions sur le site électronique de la Présidence du gouvernement.

Décret G n° 2019-612 du 1^{er} juillet 2019 modifiant et complétant le Décret n°2012-1683 du 22 août 2019 relatif au statut particulier des agents de contrôle des dépenses

Titre 3

Le Conseil de l'éthique professionnelle

Article 57: est créé au sein du comité général du contrôle des dépenses publiques un conseil de l'éthique professionnelle présidé par le Président du comité ou son représentant. Il est chargé de traiter les questions relatives au niveau de respect des agents du code de conduite des contrôleurs des dépenses publiques . Sa composition et ses attributions sont fixés par arrêté du chef du gouvernement

- **Décret gouvernemental n° 2019-1123 du 9 décembre 2019, portant fixation des conditions et des procédures d'octroi des incitations en matière de prévention de la corruption**

Art. 2 – Les incitations sont attribuées en fonction du respect des conditions et pratiques suivantes, par les organismes publics et privés candidats:

1- Dans le secteur public

- *...**La mise en place des mécanismes adéquats pour garantir le respect du code de conduite et de déontologie de l'agent public et, le cas échéant, l'élaboration de codes de conduite sectoriels, qui renforcent la performance et la transparence et préviennent les conflits d'intérêts,***
- La consécration effective des principes d'équité, d'égalité, d'efficacité et d'égalité des chances dans **la gestion des ressources humaines,**

2- Dans le secteur privé :

- ***L'élaboration des codes de conduite*** qui renforcent la performance, la transparence et l'intégrité des transactions et qui préviennent les conflits d'intérêts,

- **Décret gouvernemental n° 2020-604 du 27 août 2020, portant création d'une direction générale de la gouvernance et de la prévention de la corruption à la Présidence du Gouvernement et fixant ses attributions**
- Art. 5 - L'unité de suivi des cellules de gouvernance est notamment chargée :
 - ...
 - D'assister les organismes publics et les personnes chargées de la gestion d'un service public **dans l'adoption des codes de conduite fixant les droits et les obligations de leurs agents,**
 - D'accompagner les organismes intéressés dans l'adoption des dispositifs et des normes nationaux et internationaux de prévention et de lutte contre la corruption.

*Merci de Votre
Attention*