



HAL
open science

Quelle déontologie pour les futurs hauts fonctionnaires ?

Fabrice Larat

► **To cite this version:**

Fabrice Larat. Quelle déontologie pour les futurs hauts fonctionnaires ?. Mathieu Caron; Jean-François Kerléo. La déontologie gouvernementale, 149, LGDJ/Publications de l'institut Varenne, pp.191-204, 2021, Colloques & Essais, 9782370323385. hal-04382711

HAL Id: hal-04382711

<https://hal.science/hal-04382711v1>

Submitted on 12 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Texte paru in « Quelle déontologie pour les futurs hauts fonctionnaires ? », in Matthieu CARON et Jean-François KERLEO (Sd), « La déontologie gouvernementale ». Paris LGDJ/Publications de l'institut Varenne, 2021 p. 191-204.

Quelle déontologie pour les futurs hauts fonctionnaires ?

Fabrice LARAT¹

Introduction

Si, de nos jours, l'importance de la déontologie dans le fonctionnement de la fonction publique ainsi que dans l'identité professionnelle de ses agents semble aller de soi, la manière dont ces derniers doivent y être sensibilisés et faire l'apprentissage de ses règles et principes l'est en revanche beaucoup moins. Comme nous allons le montrer, cela ne concerne pas tant la nécessité d'un tel apprentissage lors de la formation des fonctionnaires — et plus particulièrement de ceux parmi eux qui sont amenés à exercer des fonctions d'encadrement supérieur et dirigeant — que la portée et la finalité de cette même formation.

Complément indispensable à la déontologie des membres du Gouvernement et à celle de ses collaborateurs, la déontologie des agents publics est en effet un élément fondamental de la légitimité de l'action publique, en ce sens qu'elle fixe des limites à celles et ceux qui la conçoivent et la mettent en œuvre et qui, de manière générale, incarnent la puissance publique. L'importance qu'elle revêt nous amène à nous interroger sur l'origine et le sens de l'exigence

¹ Cette contribution s'appuie sur un ensemble de travaux de l'auteur, de même que sur les réflexions et échanges préalables avec Thierry Rogelet, directeur des enseignements et de la recherche de l'ENA. Cf. Fabrice LARAT, « La formation des agents publics à la déontologie », in ZARCA Alexis (dir), *Les outils au service de la déontologie. Regards croisés dans la fonction publique et dans l'entreprise*, Dalloz, 2020, p. 89-103 ; Fabrice LARAT, « Quelles valeurs pour le service public ? », in LARAT Fabrice et Christian CHAUVIGNE (dir.), *Vivre les valeurs du service public*, Presses de l'EHESP/RESP, 2016, p. 75-84 ; Fabrice LARAT « 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 *Ethique publique* n°2, 2013, 219-245 ; BOUCAULT Bernard et Fabrice LARAT, « Comment former les hauts fonctionnaires à l'éthique ? L'exemple de l'école nationale d'administration », in SIMON Jacky (dir), *La déontologie des cadres publics. Pour un service public responsable*, CNDP/ESEN, Collection Profession Cadre Service Public, 2013. p. 157-161

déontologique qui n'est pas propre au service de l'État, et de se demander à cette occasion en quoi elle constitue une spécificité pour celui-ci.

Différente de l'éthique et de la morale, la déontologie est avant tout une question fonctionnelle et professionnelle². Si on en croit la définition qu'en donne le site officiel de présentation de la fonction publique, la déontologie des fonctionnaires « c'est l'ensemble de règles qui régit le comportement des agents publics. La déontologie permet de définir collectivement et dans la pratique la façon d'agir pour servir l'intérêt général »³. C'est à ce titre qu'elle doit occuper une place centrale dans l'action de celles et ceux qui ont pour mission de représenter l'État et de défendre cet intérêt général. De fait, de nombreux exemples indiquent que la déontologie des individus qui incarnent l'État est un impératif d'une autre nature que les déontologies des intérêts particuliers (même si celles-ci peuvent contribuer indirectement à l'intérêt général), car porteuse d'emblée de la responsabilité de l'intérêt général et du bien commun.

En décembre 2006, lors de sa première cérémonie traditionnelle d'accueil des élèves de la nouvelle promotion de l'ENA en tant que nouveau vice-président du Conseil d'État et à ce titre président du conseil d'administration, Jean-Marc Sauvé répondait de la manière suivante à la question « Qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? ». À ses yeux, trois traits principaux permettent de dessiner son profil : « la compétence, la déontologie, le service de l'intérêt général »⁴. Le vice-président rappelait par ailleurs que bien avant l'apparition du terme dans la philosophie libérale du XIXe siècle, « la déontologie des agents publics reposait sur un corpus de règles spéciales, inhérentes à l'exercice de la puissance publique et à la responsabilité de charges d'intérêt général. Ce corpus, désormais inscrit dans le statut des fonctionnaires, est aussi ancien que l'administration. Car ses exigences de probité, d'intégrité, d'impartialité et de dignité, auxquels se sont ajoutés les devoirs de neutralité et de laïcité, sont au fondement de l'éthique du service public et de la vocation de leurs serviteurs »⁵.

C'est à cause de cette responsabilité et des prérogatives inhérentes à l'exercice de la puissance publique que la déontologie représente un enjeu de formation de ces mêmes serviteurs, tant pour ce qui est de la définition de ce que sont les valeurs de service public, leur signification exacte que leur hiérarchisation. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le mettre

² VIGOUROUX Christian, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2012.

³ www.fonction-publique.gouv.fr, consulté le 15 mai 2021.

⁴ Cité in Patrick GÉRARD, « Jean-Marc Sauvé président du Conseil d'administration de l'ENA », in *Qu'est-ce que le bien commun ? Hommage à Jean-Marc Sauvé*, Berger Levrault, 2020, p. 120.

⁵ Jean-Marc SAUVE, intervention lors du colloque "Juger, administrer à l'aune de la déontologie" organisé à l'occasion de la conférence nationale des présidents de la juridiction administrative, Université de Strasbourg, 3 juin 2016.

en avant, pour évidents qu'ils puissent paraître, ces éléments ne vont pas de soi et peuvent poser problème aux agents quand ils ont besoin de s'orienter sur le plan éthique et déontologique. Il convient à cet égard de rappeler qu'une fonction des valeurs est justement de servir d'étalon ou de critère en guidant la sélection ou l'évaluation des actions, des politiques, des personnes et des événements. L'éthique et la déontologie, dans l'administration publique comme ailleurs, sont avant tout des valeurs incarnées et portées par des individus dans des contextes et des situations donnés. Par conséquent, il est nécessaire que ces pratiques puissent être précisées et que les valeurs sur lesquelles elles reposent soient transmises à celles et ceux qui seront en charge des fonctions qui leur sont confiées au service de la collectivité⁶.

I. Au-delà de l'éthique et de la déontologie : l'ethos public comme enjeu

Sans sous-estimer pour autant les dérives et les situations qui se produisent parfois et causent l'émoi de l'opinion, on peut partir du principe que la fonction publique française est globalement respectueuse de ses propres valeurs. Si l'exigence de transparence et la sensibilisation aux conflits d'intérêts accaparent désormais l'attention portée à la déontologie de l'action publique⁷, voire même à la déontologie politique⁸, la question du respect des valeurs qui fondent le service public se pose également en termes de connaissances et compétences nécessaires aux agents publics (et au premier rang desquels les managers), pour faire face concrètement aux différentes situations ou pratiques impliquant des enjeux d'ordre éthique et déontologique. Que cela soit la gestion de l'exercice du pouvoir et plus particulièrement celle de la violence légitime, le respect des citoyens et administrés ainsi que la prise en compte de leurs différences et besoins spécifiques, l'exposition à des techniques d'approche, d'influence, ou de lobbying dans des situations très diversifiées, la capacité à assurer le rôle de maîtrise d'ouvrage et à gérer la commande publique dans le sens de l'intérêt général, la question des moyens utilisés pour garantir la qualité de l'action, ou les dégâts causés par l'inaptitude managériale dans la gestion des personnels, y compris en termes de risques psychosociaux, les défis sont nombreux et les effets potentiels sont lourds de conséquences.

Le lien existant entre ces défis managériaux et un certain nombre de valeurs fondatrices du service public telles que l'efficacité, la responsabilité, la qualité ou l'adaptabilité montrent bien

⁶ Cf. Fabrice LARAT, « La formation des agents publics à la déontologie », *op. cit.* n°1.

⁷ « La corruption en questions », *Revue française d'administration publique*, n°175, 2020/3.

⁸ Jean-François KERLEO, *La déontologie politique*, LDDJ, 2021.

que l'attention que l'on peut porter à la déontologie dans la formation ne saurait se limiter à la seule présentation des droits et devoirs des fonctionnaires. Bien au contraire, les situations auxquelles renvoient ces derniers impliquent la maîtrise de savoir-faire et savoir-être qui doivent eux aussi faire l'objet d'une attention particulière lorsqu'il s'agit de préparer les futurs hauts fonctionnaires aux tâches et fonctions qui seront les leurs.

Ces aspects ne sauraient d'autant moins être négligés que, paradoxalement, le besoin de déontologie se nourrit et se renforce de nos jours de l'écart réel et croissant entre les attentes des citoyens vis-à-vis de celles et ceux qui parlent et agissent en leur nom et la manière dont ces acteurs publics se comportent « alors même que cette manière d'agir et de servir ne cesse pas globalement de s'améliorer au plan éthique »⁹. C'est à ce niveau que le concept d'ethos public fournit un point d'entrée pertinent pour thématiser un certain nombre de cas de figure qui, s'ils relèvent en partie de l'éthique, dépassent en fait la déontologie classique à cause de leur dimension managériale.

A. L'Ethos de service public

Condition de la légitimité et de la pérennité du service public et de ses serviteurs, l'ethos de service public concerne l'ensemble des valeurs et des déterminants attitudeux et comportementaux qui en découlent pour les agents publics composant l'appareil étatique¹⁰, et peut ainsi être défini comme « une dynamique sociopolitique caractérisant une réalité collective, dont les dispositifs de pouvoir — conçu comme relationnel — sont orientés vers une finalité démocratique et une éthique du bien commun fondant la spécificité de l'action publique »¹¹. En participant d'une culture professionnelle qui se traduit sous la forme de règles déontologiques, l'ethos se présente ainsi comme un système de valeurs intériorisées et le plus souvent implicites, là où l'éthique s'affirme comme un système cohérent de principes explicites. Ensemble, la déontologie et l'éthique contribuent à la reproduction et à la régulation de l'ethos.

Cet aspect est bien mis en valeur par la recherche en sciences administratives, certaines études montrant que l'ethos public est de fait plus qu'une collection de valeurs particulières comme la poursuite de l'impartialité ou l'intégrité, et plus également que la somme des motivations individuelles : « L'ethos public, c'est une conception du vivre ensemble qui permet

⁹ Jean-Marc SAUVE, *op.cit.*, n°5.

¹⁰ Yves EMERY et David GIAUQUE, *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*, PU Laval, 2012, p. 17.

¹¹ Isabelle FORTIER, « Expérience des réformes et transformation de l'ethos de service public dans l'administration publique québécoise », In *Pyramides*, 19, 2010, p. 75.

de concrétiser des valeurs dans l'action et qui peut soutenir une visée éthique du bien commun »¹².

Pour les agents publics, l'éthos prend forme au travers des relations et d'interactions sociales qu'ils développent, que cela soit avec leurs supérieurs hiérarchiques ou collègues, avec les décideurs politiques, les usagers et les groupes d'acteurs économiques et sociaux impactés par l'action publique, et, de manière plus générale encore, l'ensemble des citoyens. Dans cette perspective, cet éthos ne doit pas être compris comme un outil managérial, mais comme une dynamique sociopolitique qui marque la spécificité et le sens de l'action des managers publics et qui leur permet d'en dégager une visée démocratique et une éthique du bien commun.

L'essentiel de la littérature questionnant la spécificité du secteur public aborde celle-ci sous l'angle des valeurs institutionnelles d'une part, et des prédispositions et motivations individuelles des agents publics d'autre part. En tant que mode de vie, le concept d'éthos du service public va plus loin, car c'est un construit dynamique sujet au changement qui inclut les valeurs endossées par les individus, mais aussi les normes et processus institutionnels qui à la fois donnent forme et sont forgés par ces valeurs. C'est ce qui conduit certains auteurs à suggérer qu'il comporte trois dimensions distinctes : les croyances du secteur public, qui expliquent en quoi les agents public peuvent y adhérer ; les pratiques du secteur public, se référant aux normes affectant le comportement des agents ; et enfin l'intérêt public qui se réfère à la finalité de l'institution publique¹³.

B. Responsabilité et exemplarité

Deux notions occupent une place centrale dans ce concept d'éthos de service public en lien avec les actions et le comportement des managers publics : celle de responsabilité, et celle d'exemplarité. La notion de responsabilité connaît des emplois diffus. Aujourd'hui, elle signifie de plus en plus l'obligation de remplir certains devoirs, d'assumer certaines charges, de tenir certains engagements. Elle est devenue une obligation de faire qui excède le cadre de la réparation et de la punition¹⁴. En ce sens, elle pose la question des conditions de l'imputabilité

¹² Isabelle FORTIER et Yves EMERY, « L'éthos public en tant que processus social dynamique », in *Pyramides*, 22, 2011, p. 83.

¹³ Julie RAYNER, Helen M. WILLIAMS *et al.* "Public Service Ethos: Developing a Generic Measure", in *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, 2010, p. 27-51, cité in Isabelle FORTIER et Yves EMERY, *op.cit.*

¹⁴ Annie BARTOLI et Fabrice LARAT, « L'action publique responsable : tautologie ou problématique émergente ? », in *Revue française d'administration publique*, n°166, 2018.

des actes ou omissions des personnes qui, du fait de leur rôle social et des fonctions qu'elles exercent, sont supposées se conformer aux devoirs et obligations liées à leur statut, et ce aussi bien par rapport au bien-être des autres personnes dont elles ont la charge. L'obligation d'agir de manière responsable implique par conséquent d'agir de manière à la fois raisonnable et prudente. Outre les réalisations elles-mêmes, les effets indirects et secondaires des actions engagées (incluant les externalités négatives) sur les individus ou les groupes, ainsi que sur d'autres activités et sur l'environnement, voire les conséquences d'une absence d'action ou d'une absence de décision entrent également en ligne de compte dans cette approche plus globale de la responsabilité.

Afin de pouvoir comprendre la manière dont les valeurs de service public sont perçues par ceux qui doivent les incarner et les mettre en pratique, il est important de connaître la manière dont s'organise, pour l'agent public, la mise en conformité aux principes, normes et valeurs constitutives de l'administration publique¹⁵. À cet égard, l'exemplarité va de pair avec la responsabilité. En étant exemplaire, le cadre supérieur et dirigeant est un modèle d'identification positive. En se comportant de manière exemplaire sur le plan éthique et déontologique, le leader facilite aux membres de ses équipes l'identification du comportement approprié — ou au contraire inapproprié — dans une situation organisationnelle donnée¹⁶. Parce qu'en confiant la gestion et l'exécution de l'action publique aux gouvernants et à l'administration et que ceux-ci agissent en son nom, le citoyen est en droit d'exiger de toute personne qui concourt à ces missions une réelle exemplarité¹⁷.

II. Une scolarité qui cherche à développer la capacité de discernement

Prendre au sérieux le besoin d'ethos public chez les managers, c'est en comprendre les origines et identifier les moyens efficaces d'y répondre, notamment en mettant en œuvre des instruments innovants et en diffusant une culture de la prévention des problèmes existant sur le plan déontologique¹⁸, mais aussi explorer les différentes facettes de leurs implications sur le

¹⁵ Cf. Fabrice LARAT, *op.cit.*, n°6.

¹⁶ Tessa MELKONIAN, *Pourquoi un leader doit être exemplaire ?* UGA éditions, 2019, p. 40.

¹⁷ « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », Commission de réflexion pour la prévention des conflits dans la vie publique, 2011, p. 10. Dans une logique d'exemplarité, une stratégie de prévention des conflits d'intérêts doit être appliquée à l'ensemble des acteurs publics, mais comporter des prescriptions renforcées pour les principaux décideurs publics « compte tenu de leur niveau de responsabilité », *idem*, p. 67.

¹⁸ Jean-Marc SAUVE, *op.cit.*, n°5.

plan managérial. Que cela soit en matière de transmission de valeurs, ou plus largement de déontologie, c'est pour cela que la formation occupe une place centrale dans le développement d'un ethos de service public. À cet égard, le rôle des écoles de service public est crucial¹⁹ et la manière dont l'École nationale d'administration prend en compte ces questions est particulièrement révélateur de l'évolution de la place qu'occupe la déontologie dans la formation.

On sait que la fondation même de l'École nationale d'administration en 1945 s'inscrivait dans le cadre de préoccupations d'ordre moral et éthique explicites. Pour le Général de Gaulle, sa création répondait à la nécessité du redressement moral et administratif de la nation au lendemain de la deuxième guerre mondiale. En tant qu'école d'application, l'ENA est à la fois chargée d'enseigner les techniques de la vie administrative et politique, mais doit aussi s'efforcer de développer parmi ses élèves fonctionnaires « le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de bien les remplir »²⁰. Aujourd'hui, l'objectif est toujours d'apprendre aux futurs fonctionnaires le sens de l'État et du service public. De fait, la formation dispensée actuellement à l'ENA²¹ intègre une dimension à la fois éthique et déontologique tout en s'efforçant d'en montrer les conséquences sur le plan managérial.

A. Des enseignements contextualisés

Lors de la scolarité des élèves issus des concours d'entrée, comme pour celle des administrateurs civils recrutés au tour extérieur (cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs), l'intégration d'une dimension éthique et déontologique dans la formation des élèves de l'ENA prend tout d'abord la forme d'enseignements portant sur les devoirs et obligations des agents de la fonction publique²².

Une première partie a lieu à l'arrivée d'une nouvelle promotion et avant le départ en stages. Elle consiste en une conférence de trois heures assurées par un spécialiste de la question²³ suivie d'une demi-journée pendant laquelle les élèves travaillent en groupes sur différents cas successifs et confrontent leur analyse. Au cours de la deuxième année, une journée de mises en situation est organisée, cette fois-ci en commun avec les élèves administrateurs territoriaux de

¹⁹ Sur cet aspect, cf. nos développements in Fabrice LARAT, *op.cit*, n°6.

²⁰ Ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

²¹ Nota : Ce texte a été rédigé avant la transformation de l'ENA en Institut national du service public en 2022.

²² Il s'agit d'une pratique fort ancienne, puisqu'à la fin des années 1980, ce cours était assuré par le conseiller d'État Guy Braibant.

²³ Il s'agit de Christian Vigouroux, ancien président de section du Conseil d'État et auteur du manuel de référence, (cf. n°2), dont la première édition date de 2006.

l'INET, sous la forme d'ateliers. Chaque atelier d'une demi-journée est piloté par un intervenant issu de l'administration et traite de deux ou trois cas se référant à des problèmes déontologiques typiques rencontrés dans la fonction publique d'État ou territoriale. Un deuxième atelier avec un autre intervenant se déroule de la même façon en deuxième partie de la journée. Les cas sont conçus pour être complémentaires. À la fin de la journée, les élèves ont étudié quatre à six cas²⁴.

Lors de la première partie comme pour la deuxième, les cas de figure sélectionnés traitent de sujets aussi divers que la gestion de fautes professionnelles ou de comportements répréhensibles (allégation de malversation, de harcèlement, de corruption, de favoritisme...), ou de situations délicates (conflits de loyauté, relations avec le niveau politique, devoir de réserve et de neutralité), mais aussi de la manière d'établir les faits, de communiquer, le type de rapports à entretenir avec les lanceurs d'alerte, tout comme les problèmes d'autorité et d'obéissance, et la question des sanctions. Sur la base des éléments du dossier (il s'agit de situations généralement complexes), il est demandé aux participants d'identifier les principes et règles déontologiques en cause et d'envisager toutes les solutions possibles (la pire, la préférable, la vraisemblable), autrement dit, celles qu'il convient d'écarter et celles qu'il convient de construire pour sortir « par le haut » du dilemme. Les options et variantes possibles donnent généralement lieu à des débats au sein des groupes, les élèves devant en tout cas justifier leur choix.

Loin de rester théoriques, ces questions relatives à l'éthique et à déontologie sont donc systématiquement contextualisées, l'objectif étant de faire apparaître à la fois l'intérêt concret des valeurs et principes de service public dans la marche quotidienne des services publics, de même que les moyens de résoudre d'éventuels conflits²⁵. En cela, elles répondent à un besoin pour les agents publics, bien identifié par le juge administratif. Il s'agit de définir et de diffuser des modes d'emploi et des guides de bonnes pratiques (élaborés à partir de cas concrets et en concertation avec leurs destinataires), destinés à identifier les situations à risques dans un secteur ou une organisation donnés, et à orienter ainsi les comportements quant aux conduites interdites ou à celles, considérées comme admissibles, mais inopportunes²⁶.

²⁴ Une bibliographie très complète est fournie en appui aux élèves ainsi qu'une fiche de cartographie des risques. Pour le CSPA, un module déontologie d'une journée est organisé sur le même principe.

²⁵ Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique de 2008 préconisait d'intégrer la diffusion des valeurs dans la formation initiale et continue des fonctionnaires en spécifiant que cet enseignement, plutôt que de faire l'objet d'exposés théoriques, devrait s'appuyer sur des cas pratiques « faisant apparaître à la fois l'intérêt concret des valeurs en question dans la marche quotidienne des services publics ainsi que les moyens de résoudre d'éventuels conflits ». Cf. Jean-Ludovic Silicani, « Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France », La documentation française, 2008.

²⁶ Jean-Marc SAUVE, *op.cit.*, n°5.

B. DEVELOPPER LA CAPACITE DE DISCERNEMENT EN SITUATION D'APPRENTISSAGE

En matière d'indépendance et d'impartialité, de secret et de discrétion professionnels, de cumul d'activités et de prévention des conflits d'intérêts, les futurs hauts fonctionnaires ont non seulement besoin de frontières nettes entre ce qui est interdit et ce qui est permis, mais aussi de pouvoir disposer d'une boussole fiable pour distinguer ce qui est opportun ou inopportun et ce qui est préférable ou souhaitable²⁷. C'est là que les stages en responsabilité réalisés dans le cadre de la scolarité des écoles de service public, en tant que moment privilégié d'observation et de contextualisation permettent de réaliser les apprentissages nécessaires en matière de développement de leur capacité de discernement. Ils remplissent en cela une fonction essentielle qui renvoie à ce que le fondateur de l'ENA appelait « une possibilité de jugement réfléchi »²⁸.

Cette capacité de jugement n'est pas acquise, mais doit être développée et pratiquée et surtout mise en situation. Ainsi que le soulignait Olivier Schramek, président du jury du concours 2009 devant les candidats admis, la qualité d'un fonctionnaire ne saurait se limiter à son niveau de connaissances techniques et à ses capacités intellectuelles, fussent-elles particulièrement brillantes, car « être intelligent » n'est rien si l'on n'est pas compris, et il n'y a pas d'intelligence sans discernement des autres et de [son propre] positionnement par rapport à eux ». L'accent mis sur ces qualités correspond au type de vertu qu'Aristote mettait au-dessus de toutes les autres, à savoir la *phronèsis*, que l'on peut traduire par prudence réfléchie ou sagesse pratique. Elle comprend non seulement l'aptitude à décider de la façon d'atteindre un objectif donné, mais aussi celle à réfléchir et à déterminer l'objectif souhaité, ce qui passe par une réflexion et un choix éthique. Il s'agit donc pour le futur haut fonctionnaire de pouvoir faire preuve de discernement et de prendre des décisions mûries²⁹.

Dans un essai sur l'éthique et la morale, Paul Ricœur relève que c'est pour faire face aux situations où les valeurs s'opposent et en cas de conflits de devoirs qu'une sagesse pratique est requise, « sagesse liée au jugement moral en situation et pour laquelle la conviction est plus décisive que la règle elle-même. Cette conviction n'est toutefois pas arbitraire, dans la mesure où elle fait recours à des ressources du sens éthique le plus originaire qui ne sont pas passées par la norme »³⁰. Cette remarque nous rappelle que la déontologie n'a rien d'inné, et, comme le souligne l'ancien vice-président du Conseil d'État, qu'elle est le fruit d'un partage d'expérience,

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Michel DEBRE, « La réforme de la fonction publique », in *Revue de l'École Nationale d'Administration*, n°1, 1946, p. 26.

²⁹ Cf. la présentation que nous en donnons in « Quelle place pour les vertus dans l'administration publique ? », *op. cit.*, n°1.

³⁰ Paul RICŒUR, « Ethique et morale », texte originellement publié dans *L'éthique dans le débat public*, avril-juin 1990, reproduit in *Lecture 1, Autour du politique*, Point Seuil essai, 1999, p. 267

d'une vigilance individuelle et collective de chaque instant ; elle est affaire de réflexes professionnels, mais elle se méfie des automatismes appliqués *perinde ac cadaver* ; elle exige un exercice de conscience et un recul critique. En d'autres mots, la seule connaissance de la norme sur laquelle repose la déontologie au sens stricte ne saurait suffire, « le passage par la norme étant en effet « lié à l'exigence de rationalité, qui en interférant avec la visée de la vie bonne, se fait raison pratique »³¹.

En résumé, la contribution de la formation au développement de l'ethos public chez le futur responsable passe par plusieurs étapes :

1. Tout d'abord l'attention portée à ces questions (motivation de service public) dès le processus de recrutement des élèves afin de ne pas entièrement faire porter la responsabilité de la formation sur l'école. Cela passe notamment par des mises en situation à l'oral.
2. L'importance d'une initiation au questionnement, au doute, à la suspension du jugement, à la connaissance des biais cognitifs et à leur neutralisation, qualités requises chez un futur décideur. L'exigence déontologique commence par un scepticisme sur soi-même.
3. L'importance d'un enseignement pratique. Il y a les principes et il y a aussi les circonstances, les capacités de questionnement et de jugement doivent toujours se confronter à la spécificité des contextes.

Présente à différents degrés dans les écoles de service public, cette attention portée à la déontologie et à l'ethos de service public, pour porter véritablement ses fruits à l'échelle du service public dans son ensemble ne saurait toutefois se limiter à des pratiques isolées et hétéroclites. C'est là toute l'importance d'une approche commune aux différentes écoles de service public.

C. Développer une compréhension commune et partagée des valeurs de service public à travers un tronc commun dans la formation des futurs hauts fonctionnaires

En tant que préparation à l'exercice de leurs futures fonctions et par ce qu'elles touchent l'ensemble des personnes recrutées au même moment dans le cadre d'un même concours, les questions de déontologie et d'éthique devraient logiquement occuper une place centrale dans la formation initiale des fonctionnaires. Or, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner

³¹ Paul RICŒUR, *op.cit*, n°29, p. 262.

par ailleurs, c'est plutôt une image contrastée que renvoie l'étude du contenu des programmes de formation des différentes écoles de service public³². Cette situation insatisfaisante devrait changer dans les années à venir dans le cadre des réformes de la haute fonction publique annoncée au printemps 2021. En effet, dans le prolongement des préconisations du rapport Thiriez³³ et suite aux déclarations du 8 avril 2021 du président de la République à l'occasion de la convention managériale de l'État, un tronc commun à 14 écoles de service public³⁴ va être mis en place à partir de janvier 2022, lequel comprendra cinq modules dont un intitulé « Valeurs de la République et principes du service public »³⁵.

À travers cette formation commune, l'objectif général est de définir une culture commune à l'ensemble des hauts fonctionnaires. Pour ce qui est des valeurs et principes, le module poursuit un triple objectif : faire connaître aux apprentis hauts-fonctionnaires la culture et les valeurs communes du service public, construire un référentiel d'action partagé, et les sensibiliser à la fois aux points communs et aux différences existantes pour permettre une meilleure compréhension mutuelle des futurs cadres supérieurs de l'État³⁶. Construit autour de trois grandes séquences mêlant enseignements en présentiel et en distanciel, apprentissages individuels et en groupe, le module qui commencera à s'appliquer en septembre 2021 contribuera à différents types d'apprentissages : la connaissance de la loi, des règles déontologiques et des valeurs du service public, mais aussi la découverte des différentes manières de vivre les valeurs de service public et comment faire respecter les règles et principes.

Un premier temps d'apprentissage permettra d'appréhender les valeurs de la République, principes du service public et d'engagement du manager public et de les corréler au sens de l'État. Chacune des 22 entrées sera illustrée par des témoignages de grands témoins. Dans un deuxième temps, il s'agira de décliner ces valeurs et principes en rapport avec l'exercice concret des missions. Le contenu exact de cet exercice sera défini par chaque école, mais devra répondre

³² Cf. Fabrice LARAT, « La formation des agents publics à la déontologie », *op. cit.* n 1.

³³ Rapport de M. Frédéric Thiriez - Mission Haute Fonction Publique, février 2019. <https://www.gouvernement.fr/partage/11390-rapport-de-m-frederic-thiriez-mission-haute-fonction-publique>

³⁴ AgroParisTech, École des hautes études en santé publique, École nationale des ponts et chaussées, École nationale de la magistrature, École nationale d'administration (qui sera remplacée à partir du 1^{er} janvier 2022 par l'Institut du service public), École nationale d'administration pénitentiaire, École nationale supérieure de police, École nationale supérieure de techniques avancées, École nationale de la statistique et de l'administration économique, École nationale des services vétérinaires, École nationale supérieure de sécurité sociale, École des officiers de la gendarmerie nationale, Institut national des études territoriales, École nationale des Mines ParisTech.

³⁵ Les autres étant la transition écologique, la transition numérique, les inégalités et la pauvreté, le rapport à la science. Cf. Audrey KARSENTY, « Actualité de l'ENA », *Revue française d'administration publique* n 178, 2021, p. 513-519.

³⁶ À la demande de la DGAFP, cinq groupes de travail composés de représentants des 14 écoles participantes ont élaboré la maquette des modules. Pour celui sur les valeurs, il s'agissait de l'École nationale d'administration, de l'École nationale d'administration pénitentiaire et de l'École nationale supérieure de police.

aux attendus suivants : au travers une série de mises en situation professionnelle sur la base de cas fictifs ou réels préparés par chaque école, une identification des principes et valeurs sollicités devra être conduite par les élèves (au besoin en identifiant les textes de référence) en lien avec une analyse du contexte lié à la situation professionnelle traitée de manière à pouvoir dégager des réflexes opérationnels, que cela soit dans les relations avec le niveau politique, les usagers de service public ou dans une optique managériale au travers de la gestion des équipes. L'établissement d'un tel lien avec la pratique et avec ses différentes déclinaisons est essentiel, car si les principes déontologiques sont communs à toutes les fonctions publiques, les préoccupations professionnelles sont diverses selon les métiers et les missions. Enfin, dans une démarche réflexive, au sein de chaque école, des groupes d'élèves travailleront à la réalisation d'une production (rapport, fiches réflexes, vidéo), thématisant la façon dont la valeur qu'ils ont choisie est mise en pratique sur le plan professionnel, de même que les atteintes, tensions et conflits d'interprétation auxquels elle peut donner lieu, que cela soit dans la conduite des politiques publiques ou sur le plan managérial.

Conclusion

Du fait des responsabilités qui sont les leurs, les personnes en charge de la gestion publique et de la mise en œuvre des politiques doivent pouvoir disposer des compétences techniques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, mais également des aptitudes et réflexes leur permettant d'exercer leur mission de service public. Au-delà du légalisme et du respect formel du cadre juridique existant, la connaissance et la bonne compréhension des valeurs constitutives du service public doivent en effet se traduire en pratiques, attitudes et comportements appropriés. Cela est d'autant plus important que les lignes de démarcation sont mouvantes, tout comme le sont les points de référence nécessaires pour conduire l'action publique, et il est souvent difficile pour un fonctionnaire de trouver ses repères, tant sur le plan de la déontologie pratique que de l'éthique en général. Or les attentes des citoyens en termes d'efficacité, de transparence, de reddition de compte et bien entendu de probité dans l'utilisation des deniers publics posent de nombreux défis aux agents publics³⁷.

La capacité des agents publics à reconnaître cela et à agir en conséquence renvoie à leur capacité à développer une sagesse pratique puisque certaines valeurs ne se laissent pas enfermer dans les catégories abstraites du droit. Il en découle une double acception de l'approche

³⁷ Cf. Fabrice LARAT, « Quelle place pour les vertus dans l'administration publique ? », *op. cit.*, n°1.

déontologique qui se conjuguent pour fonder l'exemplarité du cadre supérieur ou dirigeant de l'État :

- Une déontologie préventive de la faute (probité, impartialité, absence de conflit d'intérêts, l'obéissance aux lois, aux règlements et à la hiérarchie sous certaines conditions concernant cette dernière).
- Une déontologie de la performance qui impose des exigences, sans que soit pourtant mis en cause l'intérêt personnel de l'agent à agir de telle ou telle sorte. Cette acception peut elle-même se décliner sous deux angles : (a) la nécessité de comprendre les enjeux structurants de l'action publique, un haut fonctionnaire qui serait amené à ignorer, nier ou sous-estimer ces enjeux ferait une faute de nature déontologique ; (b) la nécessité de maîtriser les techniques professionnelles, de savoir les appliquer, de pouvoir les critiquer pour toujours les faire évoluer en fonction des contextes donnés.

Ainsi, la déontologie consiste à bien faire son travail et à être compétent. La compétence professionnelle, source d'efficacité, a une portée déontologique trop souvent négligée. La compétence n'est pas que la maîtrise d'une technique, sinon elle ne serait pas suffisante pour fonder une décision juste et utile. La compétence est un savoir-agir.

Ainsi que le relève à juste titre le professeur d'éthique et de théologie morale René Heyer, la *communitas* et la *societas* étant à l'horizon de toute préoccupation déontologique, celle-ci ne peut jamais s'arrêter à des seules mesures techniques ou à des normes administratives³⁸. Le futur manager public, du fait du leadership qu'il exerce, doit être instruit des risques du pouvoir et de leurs effets néfastes sur l'exemplarité, et « ce n'est qu'à la condition de cette conscience des risques et au prix d'un engagement et d'une exigence personnelle forte que le leader peut être exemplaire »³⁹. Ce rappel montre bien à quel point ces différentes dimensions sont interconnectées et doivent être traitées au sein d'une approche globale. Pour ce qui est des écoles de service public, on peut toutefois se demander si les quelques mois de scolarité suffisent à cet égard, notamment pour ce qui est de l'exigence de compétence et de qualité du travail. Par conséquent, développer chez les hauts fonctionnaires l'ethos du service public ne saurait se limiter à la seule formation initiale, mais devrait intégrer la formation continue sous la forme d'une véritable chaîne d'éducation et de formation.

³⁸ René HEYER, *Pourquoi la déontologie*. Presses universitaires de Strasbourg, 2020.

³⁹ Tessa MELKONIAN, *Pourquoi un leader doit être exemplaire ? op.cit n°16*, p. 55.