



HAL
open science

La formation des agents publics à la déontologie

Fabrice Larat

► **To cite this version:**

Fabrice Larat. La formation des agents publics à la déontologie. Alexis Zarca. Les outils au service de la déontologie. Regards croisés dans la fonction publique et dans l'entreprise, Dalloz, pp.89-103, 2020. hal-04382722

HAL Id: hal-04382722

<https://hal.science/hal-04382722>

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.

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS A LA DEONTOLOGIE

Fabrice Larat

paru in Alexis ZARCA (sd)

« Les outils au service de la déontologie. Regards croisés dans la fonction publique et dans l'entreprise », Dalloz, collection Thèmes et commentaires, p 89-103.

« Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? » s'interrogeait en mars 2013 le Vice-président du Conseil d'Etat devant les élèves de l'ENA à Strasbourg. A cette occasion, il faisait remarquer qu'il y a quelques années, une telle interrogation n'aurait pu constituer l'intitulé d'un cours ou d'une conférence à l'Ecole nationale d'administration, car l'enseignement de la déontologie ne relevait pas, en effet, de la sphère académique, ni d'une école d'application, fût-elle du service public, et l'on pensait qu'il était suffisamment pourvu à cette éducation par le cercle familial et les autres expériences de la vie. Or, comme le souligne Jean-Marc Sauvé, l'objet d'un enseignement de la déontologie est précisément d'inverser ce présupposé, en particulier chez les fonctionnaires, « afin que ceux-ci se conforment à leurs obligations parce qu'ils les connaîtront et les auront pensées, méditées et évaluées »¹.

Cette constatation faite par le plus haut fonctionnaire de l'Etat fait ressortir deux aspects importants en ce qui concerne la question de la place qu'occupe différents outils au service de la déontologie dans le secteur public comme dans le secteur privé : tout d'abord, le fait que la déontologie est une dimension essentielle de la fonction publique, de son fonctionnement, de son identité professionnelle et de ce qui fait sa légitimité. Deuxièmement que la sensibilisation aux règles de déontologie tout comme leur connaissance, ne vont pas de soi et qu'elles sont le fait d'une transmission et d'un apprentissage qui doit être organisés par l'Etat lui-même, notamment dans le cas de figure de la formation des agents publics.

Dans une première partie, développerons ces deux points avant d'illustrer la manière dont cette formation des fonctionnaires à la déontologie peut se faire, en prenant pour exemple le cas de la plus emblématique des institutions en charge du recrutement et de la formation des futurs

¹ Jean-Marc Sauvé, « Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? » *Revue française d'administration publique* 2013/3 (n°147), p. 726.

cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat : l'Ecole nationale d'administration (ENA). Les enjeux en termes d'éthique et de déontologie y sont particulièrement importants compte tenu de réputation de l'école, de son rôle dans l'appareil administratif et étatique français, mais aussi et surtout du niveau de responsabilité et des situations auxquels ses élèves seront confrontés au cours de leur carrière dans la haute administration.

1. LA DEONTOLOGIE : DIMENSION ESSENTIELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET ENJEU DE FORMATION

La déontologie, entendue au sens de Jeremy Bentham, à qui est attribuée la paternité du mot, est la connaissance de ce qui est juste ou convenable², rapporté à l'activité professionnelle, doit en effet être au cœur de l'action des fonctionnaires et, plus particulièrement, de ceux d'entre eux qui exercent les responsabilités les plus importantes.³

Pour l'ancien président de la section de l'administration au Conseil d'Etat Christian Vigouroux, à la différence de l'éthique qui est d'ordre personnel qui relève de l'autonomie de la volonté, ou de la morale qui recouvre les principales règles qu'une société ou culture se donne à elle-même et que l'opinion accepte comme référence, la déontologie est fixée et obligatoire et fait partie de ce que l'on adopte nécessairement en choisissant un métier et une fonction publique⁴.

Les statuts de la fonction publique de 1946 et de 1983-1984 ont, on le sait, affirmé un certain nombre de droits et obligations des fonctionnaires, qui, au-delà de leur caractère impératif, dessinent les contours d'une déontologie professionnelle basée sur des valeurs parfois difficiles à définir et à concilier⁵. En effet, tant la définition de ce que sont les valeurs de service public, leur signification exacte et leur hiérarchisation ne vont pas de soi et peuvent poser problème aux agents quand ils ont besoin de s'orienter sur le plan éthique et déontologique, tant une des

² « Comme art, c'est faire ce qu'il est convenable de faire ; comme science, c'est connaître ce qu'il convient de faire en toute occasion ». Jeremy Bentham, « Déontologie, ou Science de la morale », Paris, Charpentier, 1834, tome 1, p. 21. http://classiques.uqac.ca/classiques/bentham_jeremy/deontologie_tome_1/deontologie_t1.html

³ Jean-Marc Sauvé, « Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? » *Revue française d'administration publique* 2013/3 (N° 147), pages 725 à 745

⁴ Christian Vigouroux, « Déontologie des fonctions publiques », Paris, Dalloz, deuxième édition, 2012 p.10 à 14.

⁵ Jean-Ludovic Silicani, « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France », Paris, la documentation française, 2008.

fonctions des valeurs est justement de servir d'étalon ou de critères en guidant la sélection ou l'évaluation des actions, des politiques, des personnes et des événements⁶.

Ainsi, la hiérarchisation des valeurs de service public peut-elle varier selon le contexte d'action ou la situation⁷. Clarifier le sens à donner à ces valeurs en identifiant leurs histoires, leurs évolutions en fonction des contextes est nécessaire pour fédérer le comportement des agents publics et lever les ambiguïtés. Il s'agit là d'un constat largement partagé dans l'ensemble des pays développés ayant une administration publique basée sur des critères de professionnalité et soucieux de bonne gouvernance. Aussi, connaître les valeurs de service public et y adhérer est-elle une attente que l'on retrouve à l'égard des managers publics dans l'ensemble des pays de l'OCDE⁸.

Encrage juridique et transmission des valeurs dans la fonction publique

En France, sous le titre « Faire figurer l'enseignement des valeurs dans la formation initiale et continue des fonctionnaires », le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique de 2008 suggérait d'intégrer les valeurs dans la formation des agents. Le constat sur lequel reposait cette recommandation était le suivant : la qualité du service des agents de l'Etat ne renvoie pas uniquement à des considérations fonctionnelles. Elle repose également sur l'adhésion et la mise en application des principes qui régissent les relations des fonctionnaires avec les usagers, leurs collègues et les autorités politiques. Ces valeurs sont évidemment celles qui fondent l'Etat républicain (liberté, égalité et fraternité), mais aussi celles qui structurent le service public et plus généralement une éthique professionnelle en phase avec les attentes de la collectivité (légalité, neutralité, continuité, efficacité, responsabilité, transparence, probité)⁹.

⁶ Rôle que le théoricien des valeurs Shalom H. Schwartz, résume de la manière suivante : on décide de ce qui est bon ou mauvais, justifié ou illégitime, de ce qui vaut la peine d'être fait ou de ce qui doit être évité en fonction des conséquences possibles pour les valeurs que l'on affectionne ». Cf. « Les valeurs de base de la personne théorie, mesure et applications », *Revue française de sociologie*, 2006/4 Vol. 47, p. 931.

⁷ Sur cette question, nous nous permettons de renvoyer aux résultats d'une étude réalisée pour le compte du Réseau des écoles de service public, cf. Fabrice Larat, Christian Chauvigné, « Dépasser les tensions entre valeurs : un défi pour les cadres de services publics français et leurs écoles de formation », *Revue internationale des Sciences administratives* Volume 83 (3) 2017, p. 475 – 492.

⁸ « For senior civil servants, most OECD countries develop a centrally defined skills profile that tends to be common across senior civil service. The priority competencies are strongly related to the capacity to manage teams, networks and change; the ability to think strategically and give policy advice; and adhere to values and ethics » (OECD, 2016).

⁹ Jean-Ludovic Silicani, *op. cit.*

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 données¹⁰; et il faut donc faire en sorte que ces pratiques puissent être précisées et que les valeurs sur lesquelles elles reposent soient transmises à ceux et celles qui seront en charge des fonctions plus ou moins importantes qui leur seront confiées au service de la collectivité.

C'est pourquoi la diffusion des valeurs a toute sa place dans la formation initiale et continue des fonctionnaires et 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 face à des situations bien identifiées, et celles-ci ne sont pas forcément les mêmes qu'il y a vingt ans »¹¹.

En 2011, dans un rapport consacré au rôle des écoles de service public dans la formation des fonctionnaires¹², Corinne Desforges et ses collègues abondaient en ce sens en remarquant que l'Etat en France ayant en charge la formation pratique de ses fonctionnaires, il appartient à ses écoles d'assurer une transmission des valeurs de service public qui ne soit pas uniquement théorique ou déclaratoire mais qui permette aux agents en formation de réfléchir et de mettre en application ces valeurs. Cela étant, la transmission des valeurs de service public ne prend tout son sens que lorsqu'elle est reliée aux notions de responsabilité et d'exemplarité des agents publics qui sont constitutives de l'exigence déontologique du fait des pouvoirs conférés ces derniers et des contreparties qui en découlent.

Ainsi que le rappelle Christian Vigouroux, le principe de responsabilité occupe une place essentielle dans la déontologie des fonctions publiques et donne sa grandeur au fonctionnaire, au magistrat, au militaire¹³. Ce principe se double d'un deuxième, également fondamental du fait des fonctions exercées, celui d'exemplarité. Dans son rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, Jean-Louis Nadal précise que demander aux responsables publics de se comporter de manière exemplaire ne signifie pas qu'ils doivent, à chaque instant de leur vie personnelle, être des modèles que les citoyens devraient à tout prix imiter. Il s'agit plutôt d'exiger, au premier chef, des responsables publics le respect des règles

¹⁰ Fabrice Larat, « Quelles valeurs pour le service public ? », in Fabrice Larat, Christian Chauvigné (sd) « Vivre les valeurs du service public », Rennes, Presses de l'EHESP/RESP, 2016, p. 75-84.

¹¹ Jean-Ludovic Silicani, *op. cit.* p. 92.

¹² Rapport IGA/CEGEFI, « La formation initiale des fonctionnaires de l'Etat dans les écoles du service public », novembre 2011.

¹³ Christian Vigouroux, « Déontologie des fonctions publiques », Dalloz, 2012, p. 532.

qui s'imposent à tous¹⁴. La demande d'exemplarité sonne ainsi «comme un appel à la modestie, à la simplicité et à la probité : ils doivent être irréprochables, insoupçonnables de tirer privilège, profit ou avantage dans le fait de servir l'État »¹⁵.

Si, du fait de leur statut et de leurs prérogatives, les agents publics se doivent de connaître et de mettre en pratique leurs obligations et en particulier les principes déontologiques qui sont au fondement de l'action publique tels qu'énoncés par la loi du 20 avril 2016 en son article 25: *“Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité”*¹⁶, encore faut-il qu'ils aient l'occasion de les apprendre et de se familiariser avec les différentes dimensions des principes et règles déontologiques dans la pratique¹⁷.

En tant que préparation à l'exercice de leurs futures fonctions et par ce qu'elle touche l'ensemble des personnes recrutées au même moment dans le cadre d'un même concours, les questions de déontologie devraient logiquement occuper une place centrale dans la formation initiale des fonctionnaires. A côté de l'exemplarité des leaders, de la transparence, de l'existence d'une réglementation appropriée, la formation des fonctionnaires à l'éthique et à la déontologie est en effet considérée au sein des pays membres de l'UE comme un des instruments les plus efficaces pour promouvoir l'éthique du service public et la bonne gouvernance¹⁸.

Un état des lieux contrasté

¹⁴ « Renouer la confiance publique » - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, Janvier 2015, p. 15-16.

¹⁵ Emmanuelle Deschamps, « L'État exemplaire : slogan ou nouveau principe ? », *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 83.

¹⁶ L'article précise : « Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ». Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁷ La prise de conscience de l'importance de ces principes tout comme de leur mise en pratique est bien exprimée par la déclaration adoptée en avril 2012 par le réseau des écoles de service public en France, laquelle énonce que « Le sens de l'intérêt général qui doit nous guider au quotidien dans chacune de nos tâches se traduit aussi par la mise en exergue et la transmission d'un certain nombre de valeurs professionnelles liées à la nature du service public, ses missions et sa raison d'être ».

¹⁸ Enquête conduite en 2011 dans les 27 pays membres de l'UE (hors Croatie). Cf. Christoph Demmke et Timo Moilanen, “Effectiveness of public service ethics and good governance in the central administration of the EU-27”. Francfort/Main, Peter Lang, 2012, p. 123-125.

Cela étant, ainsi que le constataient les auteurs du rapport de 2011 consacré à la formation initiale des fonctionnaires en France, cette dimension pourtant essentielle est insuffisamment prise en compte. L'éthique et la déontologie ne sont pas enseignées systématiquement dans les écoles de service public. Par ailleurs, afin de former de manière pertinente à la déontologie et de transmettre les valeurs de service public, il ne s'agit pas uniquement d'organiser des cours magistraux sur les droits et obligations des fonctionnaires, mais plutôt, à travers des mises en situation et des cas pratiques, de faire comprendre concrètement ce qu'est l'éthique du service public.

Certes, et de manière générale, il existe bien un module de sensibilisation à la déontologie mis en ligne en 2016 par Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur le site dédié à la fonction publique¹⁹. Ce cours en ligne commence par une diapositive avec des questions test auxquelles l'utilisateur doit répondre en cochant la case « Oui » ou « Non » qui sont censées lui permettre de comprendre la pertinence de cette thématique :

Un prestataire de service me propose deux places pour assister à un match de football, puis-je accepter ce cadeau ?

Je suis membre d'un jury pour les épreuves d'admissibilité d'un concours auquel participe un agent de mon service. Puis-je interroger cet agent lors d'épreuves orales d'admission en tant que membre du jury ?

Je suis professeur d'anglais dans un collège. Puis-je traduire des romans de l'anglais en français pour le compte d'une maison d'édition ?

Au cours d'une réunion de travail, avec différents partenaires ministériels, j'ai appris que l'un d'eux émettait un avis très défavorable sur le dossier d'un ami. Puis-je faire part à cet ami de cette opinion négative le concernant ?

Une enquête réalisée quelques années auparavant par la DGAFP à la demande de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique dresse toutefois un panorama contrasté de l'état des lieux de la formation sur les questions de déontologie en 2010-2011. Ainsi, si des conférences de 3 à 6 heures consacrées aux valeurs de la fonction publique et au statut des fonctionnaires avaient lieu dans les instituts régionaux d'administration (IRA) de Lyon et Lille et à l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale, et qu'une journée dédiée à ce thème était déjà organisée dans le cadre de la formation initiale à l'Ecole nationale d'administration (ENA), rares étaient par exemple les écoles dispensant des modules spécifiques sur les conflits d'intérêts (IRA de Metz, Ecole nationale supérieure de

¹⁹ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/module-de-sensibilisation-a-la-deontologie-0>

police, Ecole nationale des finances publiques). La plupart des écoles de service public n'avaient tout simplement pas d'enseignement en déontologie²⁰.

Entre temps, la situation a commencé à changer, que cela soit au niveau de la formation initiale ou continue, et ce dans les différentes écoles formant les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique²¹. Compte tenu des défis que représente en particulier l'encadrement des conflits d'intérêt, un récent rapport parlementaire propose ainsi de renforcer les modules de formation continue dans le domaine de la déontologie en utilisant à cette fin le compte de formation professionnelle des fonctionnaires prévu par le décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 et en vérifiant l'acquisition de connaissances minimales dans le cadre de leur bilan de compétences²².

2) LES DEFIS D'UNE FORMATION CONTEXTUALISEE A LA DEONTOLOGIE : L'EXEMPLE DE L'ENA

A cause la place qu'elle occupe dans le paysage administratif français et les responsabilités que ses anciens élèves sont amenés à exercer, l'exemple de l'Ecole nationale d'administration est particulièrement intéressant. Comme l'énonce l'ordonnance fondatrice du 9 octobre 1945, en tant qu'école d'application, l'ENA est chargée d'enseigner aux fonctionnaires en formation les techniques de la vie administrative et politique, mais elle doit aussi de s'efforcer de développer parmi ses élèves «le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de bien les remplir»²³.

Plus de sept décennies plus tard, l'objectif est toujours d'apprendre aux futurs fonctionnaires le sens de l'Etat et de leur faire comprendre les responsabilités de l'administration, ou, pour reprendre les mots de Michel Debré, son fondateur, de «leur faire goûter les grandeurs et

²⁰ « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, p. 52

²¹ Pour une présentation de ce que fait le Centre national de la formation publique territoriale (CNFPT) ou l'Ecole des hautes études de la santé publique (EHESP), qui forme notamment les directeurs d'hôpitaux et ceux des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, cf. Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Rapport d'information présenté par M. Fabien Matras, président-rapporteur et M. Olivier Marleix, vice-président, co-rapporteur, 31 janvier 2018, p. 43-50.

²² *Ibidem*, p. 50.

²³ 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. Exposé des motifs, troisième colonne.

accepter les servitudes du métier»²⁴. Dans l'objectif de la formation dispensée à l'ENA se trouvent donc incluse une dimension à la fois éthique et déontologique. Concrètement, il s'agit de donner aux futurs hauts fonctionnaires le goût de quelques qualités qualifiées de maîtresses, comme le sens de l'humain « qui infuse la vie à tout travail », le sens de la décision « qui permet, après avoir pesé le risque de le prendre », et le sens de l'imagination « qui ne craint aucune audace, aucune grandeur »²⁵.

Une dimension éthique et déontologique présente lors des différentes étapes du processus de sélection et de la formation

Parce que les qualités citées ci-dessus sont importantes et doivent tout d'abord préexister avant que d'être développées, approfondies et mises en pratiques, la prise en compte des capacités de jugement des futurs serviteurs de l'Etat ne peut pas être absente de leur processus de sélection. C'est ainsi qu'à l'oral, lors de l'entretien avec le jury, de courtes mises en situation sont prévues afin de tester les capacités de discernement des candidats face à des cas de figure problématiques sur le plan managérial.

Tableau 1 : Récapitulatif des formes de prise en compte de la dimension éthique et déontologique dans les différentes étapes de la formation initiale à l'ENA²⁶

Étapes de la scolarité	Objectifs pédagogiques	Résultats escomptés
a) Lors de la sélection des candidats	Evaluer la vocation des candidats à la fonction publique	Certitude que les élèves entrant à l'ENA présentent bien des prédispositions nécessaires en matière d'éthique et du sens du service public
b) Lors des enseignements dispensés pendant la scolarité	Transfert de connaissances contextualisées	Connaissances des règles déontologiques et mise en relation des connaissances théoriques avec la complexité des situations particulières lors de jeux de rôles et autres simulations
c) Lors de discours et des cérémonies officielles et solennelles, grâce au témoignage de praticiens	Sensibilisation aux questions éthiques et prise de conscience de leur pertinence et de leur complexité	Donner de la visibilité aux principes fondant la déontologie de la fonction publique grâce à la mise en valeur de comportements exemplaires et au message véhiculé par des autorités morales et hiérarchiques

²⁴ Michel Debré, « La réforme de la fonction publique », *Revue de l'Ecole nationale d'administration*, n°1, Paris, 1946, p. 22.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Adaptation du tableau tiré de 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*, vol. 15, n°2, 2013, p. 238. Les paragraphes suivants traitant des différentes formes de prise en compte des questions éthiques et déontologiques à l'ENA reprennent certains éléments déjà développés dans cet article.

d) Lors des stages en administration, sous la supervision d'un maître de stage	Exposition à la réalité administrative et acquisition d'expérience pratique	Pratique et internalisation des règles à suivre en cas de conflits d'intérêt, de résolution de problèmes et en matière de comportement approprié dans des situations délicates d'un point de vue éthique. Développer des réflexes éthiques qui guideront les élèves dans leurs fonctions futures
--	---	--

Un enseignement contextualisé

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 prend la forme d'enseignements portant sur les devoirs et obligations des agents de la fonction publique.

Loin de rester théoriques, les questions éthiques et déontologiques contextualisées, c'est-à-dire évoquées en relation avec des situations concrètes, sont abordées tout au long de la scolarité. C'est le cas, lors du cours du module centré sur les questions européennes et internationales de même que pour celui consacré aux questions territoriales, et des conférences traitant des risques liés au lobbying et aux rapports entre l'action des groupes d'intérêt et la décision publique. En formation initiale, la déontologie fait particulièrement l'objet de deux journées entièrement dédiées à des exercices de mise en situation en petits groupes à partir d'études de cas qui sont encadrées et animées par des hauts fonctionnaires dont l'expérience et les fonctions (membres de corps d'inspection, responsables ressources humaines...) leur permettent de placer les élèves en situation de questionnement par rapport aux situations réelles présentées, d'effectuer une analyse raisonnée des réponses à apporter par rapport aux règles de déontologie et répondre de manière circonstanciée aux questions et interrogations des participants sur la base d'un dialogue ouvert et constructif.

Une première partie de ce module a lieu à l'arrivée d'une nouvelle promotion et avant le départ en stages. Elle consiste en une conférence de trois heures de Christian Vigouroux suivie d'une demi-journée où les élèves travaillent en groupes sur 8 cas en tournant et confrontant leur analyse. Au cours de la deuxième année, une nouvelle journée de mises en situation est organisée, cette fois-ci en commun avec les élèves administrateurs territoriaux de l'INET, sous la forme d'ateliers. Chaque atelier d'une demi-journée travaille avec un intervenant - sur 2/3 cas se référant à des problèmes déontologiques typiques rencontrés dans la fonction publique d'Etat ou territoriale. Un deuxième atelier avec un autre intervenant se déroule de la même façon. Les cas sont conçus pour être complémentaires. A la fin de la journée les élèves ont

étudié 4/6 cas. Une bibliographie très complète ainsi qu'une fiche de cartographie des risques²⁷ leur est également mise à disposition.

Les cas de figure sélectionnés traitent de sujets aussi divers que la gestion de fautes professionnelles ou de comportements répréhensibles (allégation de malversation, d'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 rapport aux lanceurs d'alerte, les problèmes d'autorité et d'obéissance, et la question des sanctions. Sur la base des éléments du dossier disponibles (il s'agit de situations généralement complexes), il est demandé aux participants de d'identifier les principes et règles déontologiques en cause et d'envisager toutes les solutions possibles, la pire, la préférable, la vraisemblable et de justifier leur choix.

Il convient par ailleurs de préciser que les cas issus de situations réelles sont renouvelés avec chaque année grâce à l'ajout de cas nouveaux, et permettent aux élèves en formation de se confronter concrètement à des configurations variées d'acteurs et d'intérêts posant problème par rapport aux principes et valeurs de service public auxquels ils seront fréquemment confrontés au cours de leur vie professionnelle.

Coupler le rappel solennel des devoirs et obligations avec l'exemplarité du vécu

Le rappel des devoirs et obligations du fonctionnaire, comme celui des valeurs et principes de service public sur lesquels repose son éthique, ne saurait se limiter aux enseignements comme outil de formation. Compte tenu de son aspect normatif, il importe que le rappel des valeurs et principes éthiques à la base de l'action administrative prenne également la forme de proclamations et d'injonctions solennelles afin d'en renforcer la portée. C'est ainsi que des références explicites à l'éthique et aux valeurs du service public sous-tendent nombre de discours officiels prononcés devant les élèves par des autorités morales et administratives, que cela soit lors de la proclamation des résultats du concours, au début de la scolarité ou lors de la cérémonie de sortie.

²⁷ Une bibliographie très complète est fournie en appui aux élèves. Pour le CSPA, un module déontologie d'une journée est organisé sur le même principe.

L'effet de tels discours solennels, du fait de leur aspect très général, gagne toutefois à être couplé à des témoignages pratiques et concrets de la part d'acteurs publics incarnant de manière exemplaire l'autorité, le caractère et le sens civique, et dont les retours d'expérience apportent une vision certes subjective des questions éthiques auxquelles ces personnes ont pu être confrontées, mais présentant en tout cas l'avantage d'être « parlants » puisque relevant du vécu et donc susceptibles de donner lieu à identification²⁸.

A l'occasion de la pré-rentrée des élèves de la promotion 2018-2019 de l'ENA, Jean-Marc Sauvé, en sa qualité de Vice-président du Conseil d'État et de président du conseil d'administration de l'ENA, déclarait ainsi aux lauréats du concours : « *Ne croyez pas que les principes [déontologiques mis en avant par la Loi du 20 avril 2016] sont de simples déclarations d'intention, purement théoriques. Soyez au contraire persuadés que vos fonctions, par ce qu'elles ont de plus noble, par la finalité qu'elles poursuivent, vous astreignent à un devoir particulier d'exemplarité qui se vit chaque jour et qui exige une particulière vigilance. Les guides et chartes de déontologie qui se sont multipliés ces dernières années, les recommandations des déontologues ou des collèges de déontologie, les déclarations d'intérêts que vous devrez souscrire et les entretiens déontologiques auxquels vous prendrez part ne devront pas être vécus par vous comme l'expression d'un nouvel ordre moral ou de nouvelles contraintes bureaucratiques, mais comme des aides à la décision et des cordes de rappel utiles, notamment pour répondre aux attentes, voire aux exigences de nos concitoyens* ». Ce type de discours a une dimension solennelle due à l'autorité de la personnalité qui le prononce et à la spécificité du moment en question (la proclamation des résultats du concours d'entrée à l'ENA qui formalise la sélection des candidats), ce qui lui confère une portée prescriptive²⁹.

La transmission contextualisée de valeurs et principes peut également passer par la mise en avant de comportements donnés en exemple à un public qui est de la sorte appelé à s'inspirer d'attitudes faisant particulièrement ressortir les valeurs du service public. Le discours tenu par le directeur de l'ENA devant l'ensemble de la promotion Clemenceau et du personnel de direction à l'occasion de la remise de décorations à deux élèves s'étant particulièrement

²⁸ L'intervention de Robert Badinter, ancien Ministre français de la justice et initiateur de l'abolition de la peine de mort en France, devant les élèves de la promotion de l'ENA l'ayant choisi comme parrain en 2009 est paradigmatique de l'apport de ce genre de témoignages.

²⁹ De la même manière, les questions éthiques sont très présentes dans les discours prononcés par le directeur de l'École nationale de la magistrature lors de la rentrée des auditeurs de justice, puis par les chefs de la Cour de cassation avant leur prestation de serment.

distingués au cours de leur stage en préfecture au moment de l'ouragan Irma participe de cette forme de valorisation³⁰.

Les stages, ou la déontologie in situ

Par leur durée (5 mois par exemple pour le stage en préfecture réalisé par les élèves de l'ENA) et du fait de la position de responsabilité dans laquelle les élèves-fonctionnaires s'y trouvent placés, les stages fournissent de multiples occasions d'exercer et de mettre en pratique les règles et principes constitutifs de la déontologie de la fonction publique. Consistant en une confrontation directe avec la réalité administrative, les stages ne relèvent pas d'une transmission discursive mais plutôt comportementale des valeurs et permettent de quitter le niveau théorique des enseignements sur la déontologie et de passer à la pratique. Ils offrent en particulier la possibilité d'observer *in situ* des comportements exemplaires ou, le cas échéant, des cas plus ou moins graves contraires à l'éthique de la fonction publique. Par ailleurs, alors que les autres modes de prise en compte des questions déontologiques lors de la formation ont une dimension collective puisqu'elles s'adressent à l'ensemble des élèves d'une promotion, la confrontation avec les questions éthiques et déontologiques lors des stages est essentiellement personnelle et se manifeste dans les relations avec le tuteur ou les collègues de l'élève en stage, et à travers l'observation de comportements et de modes de fonctionnement dans l'environnement dans lequel il évolue. L'aspect informel de certaines discussions en rapport avec ces questions, de même que les occasions d'imitation, viennent utilement compléter les aspects plus formels de la formation. Lors des stages, les conseils personnels plus ou moins explicites dispensés par des collègues ou supérieurs hiérarchiques ont une dimension éminemment pratique et individuelle, et ont également le grand avantage de pouvoir se rapporter aussi bien à une situation particulière qu'à un trait de caractère plus général de la personne.

En cela, les stages remplissent la fonction qui leur est assignée, à savoir donner aux élèves une maturité, ce que le fondateur de l'ENA appelait « une possibilité de jugement réfléchi »³¹. Car

³⁰ Dans les sociétés contemporaines, les distinctions que sont les prix ou médailles relèvent de ce qu'Olivier Ihl qualifie de « technique de gouvernement à part entière ». Les honneurs constituent d'abord des récompenses ; à ce titre ils entretiennent une émulation au sein de certains groupes sociaux et participent de véritables compétitions qui classent, partagent, hiérarchisent. Destinés à « exemplariser » certaines conduites, les honneurs indexent ensuite des manières de penser et d'agir. Chaque consécration ratifie comme une sorte de conversion : celle par laquelle un geste, une prouesse, une vie se transforme en modèle de comportement. Cf. Olivier Ihl, « Démocratiser les honneurs », *Genèses*, 2, n°55, 2-3.

³¹ Michel Debré, *op.cit*, p. 26.

la capacité de jugement n'est pas quelque chose d'innée mais doit être développée, pratiquée, et mise en situation.

CONCLUSION : LA FORMATION COMME INSTRUMENT D'AUTO-REGULATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE CONSTITUTION D'UNE IDENTITE PROFESSIONNELLE

Comme le montre le cas de l'ENA, les mises en situation sont des outils pédagogiques indispensables pour sensibiliser fonctionnaires en formation à la difficulté de l'application des valeurs, principes et obligations de service public et pour susciter le développement de réflexes adéquats, dont le questionnement, quand ils seront confrontés à de telles situations dans l'exercice de leurs fonctions et des responsabilités administratives³². De manière générale, les formations à la déontologie mettent l'accent sur des aspects différents selon la catégorie d'agents concernés. Le contenu des formations tout comme les outils pédagogiques mobilisés dépendent en effet du niveau de responsabilité des agents formés³³. Pour le personnel d'encadrement, il s'agit notamment d'apprendre à pouvoir distinguer de manière réaliste le possible du souhaitable, que cela soit en tant que manager responsable d'une équipe de collaborateurs ou en charge d'un dossier particulier.

Ce faisant, à travers les objectifs qu'ils poursuivent, ces exercices sont une expression de ce souci de soi de l'Etat³⁴ qui vise à assurer les conditions de sa légitimité et de sa pérennité, notamment en entretenant l'ethos de ses serviteurs. L'ethos de service public peut être défini comme l'ensemble des valeurs et des déterminants attitudeux et comportementaux qui en

³² Un auditeur de justice de l'ENM témoigne ainsi à quel point, lors d'une formation à la déontologie, il a trouvé enrichissant d'alimenter sa réflexion autour des notions d'impartialité, de neutralité ou encore de bienveillance, tandis qu'une de ses camarades justifie l'importance que revêtent les enseignements du pôle de formation Humanités judiciaires dédiés à l'éthique et la déontologie en expliquant qu'en débutant le stage en juridiction, les élèves magistrats ne peuvent évidemment pas avoir tout prévu et tout anticipé, mais que grâce à eux ils auront déjà réfléchi régulièrement à ces questions fondamentales. Cf. le compte rendu du colloque de mars 2018 de l'ENM « Former les magistrats en associant les professionnels avec lesquels ils évoluent au quotidien » consacré à l'éthique de la relation, entre magistrats et avocats.

³³ Ainsi, au CNFPT, la formation à la déontologie est-elle est focalisée pour les personnel de catégories C sur les besoins majeurs des agents (décrypter son environnement professionnel, partager les valeurs du service public, construire son parcours professionnel), tandis que pour les catégories A et B, l'accent est mis sur le sens de l'action publique, les valeurs et les responsabilités de la fonction publique territoriale, l'attitude à adopter en tant que cadre, et que pour les catégories A+, la déontologie est abordée en lien avec l'exercice des responsabilités administratives.

³⁴ Au sens où l'entend Philippe Bezes, cf. « Le 'souci de soi de l'État' : l'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration (1962-1972), in *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, sous la direction de Philippe Bezes. Presses Universitaires de France, 2009, pp. 61-126.

découlent pour les agents publics composant l'appareil étatique³⁵. En participant d'une culture professionnelle qui se traduit sous la forme de règles déontologiques, l'éthos 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'éthos. 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 publique³⁶.

Concrètement, par rapport au rôle des outils qui peuvent être utilisés au service de la déontologie du service public, la question qui se pose est donc de savoir comment se constitue et se reproduit l'éthos de ceux qui exercent la fonction de gardiens de l'Etat. En ce qui concerne l'ENA, comme le souligne Jean-Michel Eymeri-Douzans, la formation qui y est dispensée participe de manière déterminante à la mise en conformité de ses élèves avec le modèle de haut fonctionnaire. C'est la raison pour laquelle la scolarité a pu être qualifiée de « conformation par les formes », c'est-à-dire un « dressement » au sens foucauldien du terme qui passerait par « une mise à la forme des individus » à travers le « ressassement de formes ritualisées »³⁷.

De fait, les outils pédagogiques utilisés par les écoles de service public au sujet de la déontologie relèvent bien d'un mécanisme de socialisation en ce sens qu'ils ont pour but développer chez les élèves-fonctionnaires une culture déontologique commune. Pour ce faire, ils doivent intérioriser des normes et se conformer aux règles et principes qui fondent l'identité professionnelle et sociale de leur communauté. La tendance au conformisme qui, dans le cas de l'ENA, peut résulter de la transmission d'un savoir et d'un devoir-être qui fait des porteurs d'un état professionnel des « porteurs de l'Etat »³⁸, ne s'applique toutefois pas au cas de la formation à la déontologie puisque celle-ci, par essence, doit comprendre une dimension réflexive, voir même critique, sur les conditions d'exercice des fonctions qu'ils exercent. La capacité de jugement et de discernement à la base de la déontologie de l'agent public nécessite en effet

³⁵ Yves Emery, David Giauque, « Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes », Presses universitaires de Laval, 2012, p. 17.

³⁶ Fabrice Larat et Christian Chauvigné, « Dépasser les tensions entre valeurs : un défi pour les cadres de service public français et leurs écoles de formation », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2017/3 Vol. 83, p. 477.

³⁷ Jean-Michel Eymeri, « La fabrique des énarques », Paris, Economica, p. 135.

³⁸ Cf. l'analyse Jean-Michel Eymeri, *op. cit.*, p. 153.

réflexion et liberté de pensée. Ainsi que le souligne une personnalité ayant exercé de hautes responsabilités à la tête de l'Etat, la qualité d'un fonctionnaire ne saurait se limiter à son niveau de connaissances techniques et à ses capacités intellectuelles, fussent-elles particulièrement brillantes : « Le devoir de réserve, l'obligation d'obéissance ne peuvent se vivre aisément sans un sentiment profond de liberté intérieure, sans un regard dépourvu d'infatuation et nourri de sens critique sur l'autorité qui vous sera confiée et qui vous sera reconnue »³⁹.

Les valeurs professionnelle (comme la loyauté, l'impartialité, l'exemplarité, la droiture et l'intégrité) et les valeurs de service (comme l'efficacité, l'efficience et l'adaptabilité) des agents publics⁴⁰ fournissent le contenu d'un répertoire commun possédé par chacun et pouvant être mobilisé à bon escient, et fondent de cette manière les conventions qui participent à la création et au maintien de l'ordre étatico-administratif. Dans le même temps, on voit bien que cette véritable grammaire de service public qu'est la déontologie a également une dimension dynamique liée au contexte changeant de son exercice, ce qui, d'un point de vue pédagogique devrait contribuer à faire de son enseignement une occasion de réfléchir sur la raison d'être et le sens de l'action publique.

³⁹ Olivier Schrameck, « Adresse aux nouveaux élèves de l'ENA : le sens du service public et du devoir », in Jacky Simon (sd) « La déontologie des cadres publics. Pour un service public responsable ». Collection Profession cadre service public, ESEN/CNDP, 2012, p. 170.

⁴⁰ Sur l'articulation de ces valeurs par rapport aux autres types de normes qui régissent les différents niveaux d'action publique (Etat, administration agents publics, administrés et citoyens, et leur déclinaison sous la forme de d'utilité sociale, cf. Fabrice Larat, Quelles valeurs pour le service public ? », in Fabrice Larat et Christian Chauvigné (sd), Vivre les valeurs de service public, collection Profession cadre service public, Presses de l'EHESP, 2016, p. 77.