

# Ecole nationale d'administration

*Direction des études*

## Promotion Averroès

### Séminaire d'administration comparée

#### « La gestion des ressources humaines, élément de performance des administrations publiques »

##### Groupe n° 7 : Déontologie

Rapport présenté par :

Les rapports sont propriété exclusive de l'Ena. Ils ne peuvent en aucun cas être utilisés, cités ou publiés, en tout ou partie, sans l'accord écrit de la direction de l'école.

Il est par ailleurs rappelé que les idées émises n'engagent que les élèves signataires.

M. Arnaud BARTHELEMY  
M. Olivier BIANCARELLI  
M. Ireneusz BOCHENEK  
M. Christophe BONNARD  
Melle Anne CORNET  
Melle Jane DONECKER  
Melle Sandrine GAUDIN  
M. Jamshid KOHANDEL GHANAVIEHEI  
M. Charles NANGA  
M. Arnaud OSEREDCZUK  
Melle Agnija RASA  
M. Frédéric SANCHEZ  
M. Henri-David SCHAJER  
Mme Frédérique SPECHT

Groupe animé par :

Anne BOQUET

*La coordination des travaux des différents groupes*

*a été assurée par Mme Marie-Laurence PITOIS-PUJADE*

*Juillet 1999*

# SOMMAIRE

3

<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>1. LES MUTATIONS DE L’ACTION PUBLIQUE REMETTENT EN QUESTION L’APPROCHE FRANÇAISE TRADITIONNELLE DE LA DEONTOLOGIE DE L’AGENT PUBLIC</b>	<b>8</b>
<b>1.1. LA TRADITION FRANÇAISE PRIVILÉGIE UNE APPROCHE JURIDIQUE ET DISCIPLINAIRE DE LA DÉONTOLOGIE</b>	<b>8</b>
<i>1.1.1. La déontologie fait l’objet d’un cadre normatif élaboré</i>	8
1.1.1.1. La déontologie de l’agent public concerne en premier lieu ses relations avec l’administration qui l’emploie	8
1.1.1.2. A l’égard du pouvoir politique, l’agent public doit concilier loyauté et neutralité	9
1.1.1.3. Les relations de l’agent public avec l’argent doivent être guidées par un devoir de probité et l’obligation de désintéressement	11
1.1.1.4. Les usagers du service public peuvent attendre des agents publics le respect de règles déontologiques supplémentaires	11
<i>1.1.2. Des systèmes de contrôle et de sanction développés garantissent l’application de ce cadre normatif</i>	12
1.1.2.1. Le principe hiérarchique est le premier garant du respect de la déontologie	12
1.1.2.2. Les manquements les plus graves peuvent donner lieu à un contrôle juridictionnel	13
1.1.2.3. Des autorités administratives indépendantes (AAI) participent au contrôle du respect des règles déontologiques	13
<b>1.2. CE « MODÈLE FRANÇAIS » EST REMIS EN QUESTION PAR LES MUTATIONS DU CONTEXTE COMME DES FORMES DE L’ACTION PUBLIQUE</b>	<b>14</b>
<i>1.2.1. L’évolution du contexte de l’action publique incite au renouvellement de la notion de déontologie</i>	14
1.2.1.1. En changeant de nature, les attentes du citoyen mettent à l’épreuve l’approche traditionnelle	14
1.2.1.2. La judiciarisation de l’action publique marque la réflexion déontologique	15
1.2.1.3. La vigueur de la réflexion éthique dans les sociétés contemporaines invite à un réexamen de l’approche française	15
<i>1.2.2. L’évolution des formes de l’action publique renforce l’exigence déontologique</i>	17
1.2.2.1. La diversification des métiers remet en question une approche unitaire de la déontologie des agents publics	17
1.2.2.2. La volonté d’ouvrir l’administration sur l’extérieur et de responsabiliser les agents déplace les priorités du discours déontologique	18
1.2.2.3. Le développement des technologies de l’information suscite des interrogations nouvelles	18
<i>1.2.3. Ces évolutions n’ont été que partiellement prises en considération</i>	19
1.2.3.1. Les réponses apportées se limitent le plus souvent à des aménagements du cadre normatif	19
1.2.3.2. La déontologie doit pourtant s’imposer comme un enjeu de la GRH	20

## **2. LE RESPECT DE LA DEONTOLOGIE N'EST FAVORISÉ NI PAR UNE GRH APPROPRIÉE NI PAR UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ADAPTÉE**

21

### **2.1. LA PROMOTION DU RESPECT DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES N'EST PAS UN OBJECTIF CENTRAL DE LA GRH DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES**

21

- 2.1.1. *Les garanties entourant l'accès à une fonction publique ou son abandon  
ne sont pas mises en œuvre de manière satisfaisante* 21
  - 2.1.1.1. Le principe du concours est davantage le garant d'un recrutement exempt de favoritisme  
que l'opportunité de s'assurer de la probité des postulants 21
  - 2.1.1.2. La période probatoire est un filtre qui ne permet d'écarter que les stagiaires coupables  
d'un comportement extrême 22
  - 2.1.1.3. Le tour extérieur est une opportunité légitime pour la GRH, dont l'emploi demeure insuffisamment encadré 22
  - 2.1.1.4. Le cadre juridique du recours au personnel contractuel et le principe de transparence ne sont pas respectés 23
  - 2.1.1.5. Le départ vers le secteur privé peut être l'occasion de manquements à la déontologie 23
  - 2.1.1.6. L'exercice de certaines activités parallèlement à la carrière de fonctionnaire est encadré  
par des règles complexes et partiellement obsolètes 24
- 2.1.2. *Renouvelée par le développement des guides de déontologie, la formation  
et l'information des agents reste trop théorique et superficielle* 24
  - 2.1.2.1. La formation constitue une priorité apparente 24
  - 2.1.2.2. La formation initiale reste trop descriptive et la formation continue trop peu systématique 24
  - 2.1.2.3. Le foisonnement des guides de comportement ne permet pas la diffusion coordonnée de l'information 25
- 2.1.3. *Les modalités d'encadrement ne permettent pas de promouvoir avec efficacité  
la déontologie auprès des agents publics* 27
  - 2.1.3.1. L'outil disciplinaire échappe en partie à l'encadrement 27
  - 2.1.3.2. L'outil disciplinaire souffre d'une relative paralysie 27
  - 2.1.3.3. L'évaluation de l'encadrement sur sa capacité à promouvoir le respect de la déontologie est insuffisante 28
- 2.1.4. *Le déroulement des carrières et le système de rémunération peuvent favoriser  
des comportements contraires aux exigences déontologiques* 28
  - 2.1.4.1. Le déroulement de la carrière est parfois tributaire des allégeances politiques 28
  - 2.1.4.2. Le défaut de perspectives de carrière et de mobilité fragilise les agents 29
  - 2.1.4.3. La politique de rémunération prime le risque, entretient les frustrations  
et ménage des conditions d'intéressement discutables 30

### **2.2. DE NOMBREUX ASPECTS DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION ENTRAVENT OU COMPROMETTENT UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES**

30

- 2.2.1. *Les dispositifs préventifs ne sont pas pleinement satisfaisants* 30
  - 2.2.1.1. Les relations avec les intérêts privés nécessitent une clarification 30
  - 2.2.1.2. La corruption demeure un phénomène mal connu, dont la prévention est fragilisée  
par la dispersion des structures et la complexité des règles 31
  - 2.2.1.3. Les relations avec les médias restent souvent imparfaites et ambiguës 32
  - 2.2.1.4. La prévention du risque pénal n'est pas correctement assurée 33
- 2.2.2. *Certains défauts reconnus de l'organisation et du fonctionnement de l'administration  
compromettent les efforts faits pour promouvoir la déontologie* 34
  - 2.2.2.1. La dispersion des structures de conseil ne permet pas de trouver le délicat équilibre  
entre assistance aux agents et délation organisée 34
  - 2.2.2.2. La complexité des procédures décisionnelles réduit le contrôle déjà marginal de l'utilisateur 35
  - 2.2.2.3. La faiblesse du contrôle de gestion limite le respect de la déontologie au quotidien 35
  - 2.2.2.4. L'introduction des méthodes du privé ne s'accompagne pas toujours  
de garanties déontologiques suffisantes 36

2.2.2.5.	L'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) renouvelle les enjeux de la déontologie	37
<b>3.</b>	<b>UNE DEMARCHE GLOBALE, POSITIVE ET CONCERTÉE DOIT METTRE LA DEONTOLOGIE AU COEUR DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>38</b>
<b>3.1.</b>	<b>DÉFINIR LA MÉTHODE ET LES INSTRUMENTS D'UNE « NOUVELLE DÉMARCHÉ DÉONTOLOGIQUE »</b>	<b>38</b>
3.1.1.	<i>Donner une impulsion politique forte et globale</i>	38
3.1.2.	<i>Adopter une démarche concertée, positive et équilibrée</i>	38
3.1.3.	<i>Mettre en place les outils susceptibles de porter cette démarche</i>	39
3.1.3.1.	Le renforcement de la DGAFP	39
3.1.3.2.	La création d'une instance spécifique	40
<b>3.2.</b>	<b>PERMETTRE À L'ENCADREMENT D'UTILISER PLEINEMENT LES OUTILS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU SERVICE DE LA DÉONTOLOGIE</b>	<b>42</b>
3.2.1.	<i>Recruter</i>	42
3.2.2.	<i>Evaluer</i>	43
3.2.3.	<i>Assurer la mobilité</i>	43
3.2.4.	<i>Exercer le pouvoir disciplinaire</i>	44
3.2.5.	<i>Redéfinir les méthodes de travail</i>	45
3.2.6.	<i>Prévenir les comportements à risque</i>	46
<b>3.3.</b>	<b>METTRE LES AGENTS PUBLICS EN SITUATION D'AGIR CONFORMÉMENT À LA DÉONTOLOGIE</b>	<b>46</b>
3.3.1.	<i>Informier</i>	46
3.3.2.	<i>Former</i>	47
3.3.3.	<i>Favoriser la « prise de conscience déontologique »</i>	49
3.3.4.	<i>Simplifier les règles</i>	49
3.3.5.	<i>Aménager des moyens de recours adaptés</i>	50
3.3.6.	<i>Protéger</i>	51
<b>3.4.</b>	<b>LIMITER LES SOURCES POTENTIELLES DE PRESSIONS S'EXERÇANT SUR LES AGENTS PUBLICS, TOUT EN ACCENTUANT LES CONTRÔLES</b>	<b>51</b>
3.4.1.	<i>Mieux organiser et renforcer les contrôles</i>	51
3.4.1.1.	Les contrôles administratifs	51
3.4.1.2.	Les contrôles par l'utilisateur	52
3.4.2.	<i>Clarifier les relations</i>	52
3.4.2.1.	Avec le monde politique	52
3.4.2.2.	Avec l'argent	53
3.4.2.3.	Avec les intérêts privés	54
3.4.2.4.	Avec la presse	55
	<b>CONCLUSION</b>	<b>56</b>

<b>ANNEXES</b>	56
RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS	58
LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL PROPOSÉ	61
LES RÉFORMES RELATIVES À LA DÉONTOLOGIE DANS LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE	62
LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE	63
LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION AMÉRICAINE	65
LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION ALLEMANDE	66
LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION SUISSE	67
LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION LETTONE	68
STATISTIQUES RELATIVES AUX SANCTIONS DISCIPLINAIRES ET AUX PROCÉDURES JURIDICTIONNELLES	69
LA DEONTOLOGIE DANS LA POLICE NATIONALE	71
L'ÉTHIQUE DANS LES ENTREPRISES	72
<b>LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES CONTACTÉS</b>	73
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	80
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES</b>	89

## INTRODUCTION

La performance des administrations publiques dépend étroitement de la confiance dont bénéficient, au quotidien, les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Cette confiance constitue un *indicateur* de performance dans la mesure où elle vient récompenser un fonctionnement irréprochable du service public. Elle est aussi un *facteur* de performance, la mise en œuvre des politiques publiques exigeant chaque jour davantage l'implication de partenaires extérieurs à la sphère publique aux côtés des administrations.

Cette confiance résulte en partie du respect par chaque agent d'un corps de règles devant encadrer sa pratique professionnelle : la *déontologie*. Elle se définit à partir de différentes sources. Aux règles écrites s'ajoutent celles que secrète au cours du temps la pratique administrative pour pallier les incertitudes ou combler les silences de la réglementation, voire les réponses purement personnelles apportées par un agent à une situation délicate, en se fondant sur son système de valeurs, son éthique personnelle ou ses références morales.

La diversité des métiers qu'exercent les agents publics ne doit pas faire obstacle à une approche commune de leur déontologie, quelle que soit leur fonction publique d'origine (d'Etat, territoriale ou hospitalière), le statut particulier qui, le cas échéant, s'applique à eux (militaires, magistrats, personnels à statut des entreprises publiques...), leur situation juridique (titulaire, contractuel, voire personnel de droit privé participant à l'exercice d'une mission de service public) ou leur niveau hiérarchique.

Par ailleurs, la déontologie de l'agent public, d'essence individuelle, n'est pas celle du service public ou de l'action administrative, même si elles ne sont pas sans incidence l'une sur l'autre : la première concerne l'individu qui met en œuvre une politique publique ou participe à un processus de décision, l'autre intéresse la décision publique elle-même, les finalités de l'action publique ou le fonctionnement d'ensemble d'un service.

L'interaction constante entre performance, confiance et déontologie devrait conduire à faire de la promotion de la déontologie l'un des tous premiers devoirs de la gestion des ressources humaines (GRH) dans les administrations publiques. L'ensemble des instruments de la GRH (recrutement, formation, évaluation, gestion des carrières, organisation du travail, politique de rémunération, politique disciplinaire, relations sociales...) seraient dès lors sollicités au service de deux objectifs : renforcer la culture et l'identité professionnelle des agents, facteur de motivation et de cohésion ; garantir l'exemplarité de l'action publique, facteur de confiance.

La tradition administrative française s'est cependant longtemps satisfaite en la matière d'une consécration formelle des normes, alliée à des systèmes de contrôle et de sanction ayant fait leurs preuves. A observer le développement des démarches déontologiques au sein des différentes administrations, on mesure que cette approche restrictive de la déontologie des agents publics montre ses limites. Les nombreuses initiatives menées dans les administrations étrangères, voire dans des entreprises, conduisent, elles aussi, à reconsidérer les fondements de l'approche française<sup>1</sup>.

Après avoir constaté que les mutations de l'action publique remettent en question l'approche française traditionnelle de la déontologie de l'agent public (I), l'analyse de la pratique administrative montrera que le respect de la déontologie n'est favorisé ni par une gestion des ressources humaines appropriée ni par une organisation administrative adaptée (II). A cette situation doit répondre une démarche équilibrée, positive et concertée seule susceptible d'inscrire la préoccupation déontologique au cœur de la gestion des ressources humaines (III).

---

<sup>1</sup> L'étude de certains pays a été plus particulièrement approfondie dans le cadre de ce rapport. Il s'agit de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de la République Fédérale d'Allemagne, de la Suisse et de la Lettonie.

# 1. LES MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE REMETTENT EN QUESTION L'APPROCHE FRANÇAISE TRADITIONNELLE DE LA DEONTOLOGIE DE L'AGENT PUBLIC

La préoccupation déontologique n'est pas une nouveauté dans l'administration française. Seul l'emploi du terme déontologie est relativement récent, l'administration française parlant traditionnellement des *obligations* du fonctionnaire<sup>2</sup>. Le terme déontologie était initialement réservé aux professions réglementées pour désigner les règles régissant leur pratique professionnelle, élaborées entre pairs, en dehors de toute dimension hiérarchique. L'application de ce terme à l'administration, où la déontologie résulte d'abord de règles s'imposant à l'agent, se fait donc au prix d'une certaine altération de cette connotation originelle, mais traduit sans doute le regain d'actualité d'une préoccupation ancienne.

L'approche française de la déontologie de l'agent public<sup>3</sup>, qui sera brièvement rappelée, est remise en question par de profondes mutations affectant le contexte comme les formes de l'action publique.

## 1.1. La tradition française privilégie une approche juridique et disciplinaire de la déontologie

### 1.1.1. La déontologie fait l'objet d'un cadre normatif élaboré<sup>4</sup>

Avec l'intérêt général pour référence commune, les dispositions qui composent ce cadre complet et ancien, aux sources multiples<sup>5</sup>, poursuivent des objectifs différents, selon que les situations auxquelles elles s'appliquent mettent en scène un agent public se trouvant en position de faiblesse ou en position de force dans ses rapports avec les interlocuteurs de l'administration (pouvoir politique, intérêts privés, usagers...). Les uns recherchent la protection de l'agent public face aux pouvoirs qui peuvent être amenés à s'exercer sur lui, les autres visent à le dissuader d'abuser des prérogatives qui lui sont confiées. Le dispositif normatif en matière de déontologie articule donc garanties et obligations, qu'il s'agisse des relations de l'agent public avec son administration, avec le pouvoir politique, avec l'argent ou avec les usagers du service public.

#### 1.1.1.1. La déontologie de l'agent public concerne en premier lieu ses relations avec l'administration qui l'emploie

Rémunéré par les deniers publics, l'agent public est soumis à des obligations professionnelles élémentaires : obligation d'exercer ses fonctions, interdiction de cumuler d'autres activités publiques ou privées<sup>6</sup> et obligation d'obéissance<sup>7</sup>. A la différence de ce que

---

<sup>2</sup> Ainsi que le rappelle l'intitulé de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite après « statut général ».

<sup>3</sup> Sur la construction de ce « modèle français », des origines de l'Etat français à nos jours, voir F. CHAMBON, O. GASPON, *La déontologie administrative*, Paris, LGDJ, 1996, p. 9-32.

<sup>4</sup> Pour un exposé plus détaillé voir F. CHAMBON, O. GASPON, *op. cit.*

<sup>5</sup> Au statut général il convient d'ajouter, outre les statuts particuliers, les sources constitutionnelles (déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 notamment), internationales (convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques...), législatives (avec en premier lieu le code pénal), jurisprudentielles et réglementaires (avec par exemple le décret du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale dans les armées ou le code de déontologie de la police nationale adopté par décret du 18 mars 1986).

<sup>6</sup> Art. 25 du statut général. Les dérogations à l'interdiction du cumul sont fixées par le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions (cf *infra*).

<sup>7</sup> Art. 28 du statut général. Certains agents échappent toutefois au principe hiérarchique (magistrats du siège, membres de l'enseignement supérieur, agents placés à la tête d'un établissement public).

prévoient le *Civil Service Code* britannique (point 6, cf. annexe 4) ou la Constitution espagnole (art.103), la notion d'efficacité ne fait l'objet d'aucune prescription formelle.

Peu de dispositions concernent explicitement les relations entre collègues, même si les aptitudes ou les défaillances en cette matière sont un élément déterminant de la manière de servir de l'agent. Le harcèlement sexuel est cependant passible d'une sanction disciplinaire<sup>8</sup>.

Tout agent public doit se conformer à l'obligation de réserve, non inscrite dans le statut mais définie par la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>9</sup> puis rappelée par différents textes<sup>10</sup>. Elle concerne l'expression des opinions et constitue le prolongement du principe de subordination hiérarchique. La dignité du service public exige notamment que le fonctionnaire ne donne pas une forme excessive à l'expression de ses opinions à l'égard des pouvoirs publics, de ses supérieurs hiérarchiques ou de ses collègues. Cette obligation s'applique aussi bien dans le cadre du service qu'en dehors.

L'administration est également protégée par l'obligation de discrétion professionnelle voire de confidentialité qui s'impose aux fonctionnaires, avec plus ou moins de rigueur selon les fonctions exercées<sup>11</sup>. Ces deux obligations trouvent un terrain d'application privilégié dans les relations de l'agent public avec les médias.

L'obligation de réserve se double dans la sphère privée d'une exigence de moralité destinée à préserver l'image de l'administration. Si cette obligation ne figure plus explicitement dans le statut général depuis 1983, un comportement portant atteinte à la dignité de la fonction et de l'administration peut toujours faire l'objet de sanctions disciplinaires<sup>12</sup>. Le statut de la magistrature précise ainsi que « tout manquement au devoir de son état, à l'honneur, à la délicatesse, à la dignité, constitue une faute disciplinaire »<sup>13</sup>. Cette exigence d'exemplarité qui s'attache à la qualité d'agent public peut également se traduire, pour des délits identiques, par des peines plus sévères que celles applicables aux citoyens ordinaires.

L'ensemble de ces obligations qui pèsent sur l'agent dans ses rapports avec son administration trouvent une limite importante dans le devoir de désobéissance de tout agent public à un « ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public »<sup>14</sup>. Le supérieur n'est d'ailleurs dégagé d'aucune de ses responsabilités du fait de celles qui incombent à ces subordonnés.

#### **1.1.1.2. A l'égard du pouvoir politique, l'agent public doit concilier loyauté et neutralité**

La loyauté suppose l'obéissance au gouvernement, dans les mêmes limites que l'obéissance aux supérieurs hiérarchiques. Elle se concrétise également par l'obligation de réserve, qui s'applique avec rigueur aux titulaires d'emplois supérieurs dont la nomination est à la discrétion du gouvernement. Critiquer ouvertement un choix gouvernemental, et non plus

---

<sup>8</sup> Art. 6 du statut général. Le « harcèlement moral », pourrait sans conteste donner également matière à sanction disciplinaire. Sur ce sujet qui fait l'objet d'une prise de conscience récente en France voir M.-F. HIRIGOYEN, *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, Paris, Syros, 1998.

<sup>9</sup> Conseil d'Etat (CE) 11 janvier 1935, *Bouzanquet*.

<sup>10</sup> Voir par exemple l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut général de la magistrature, le décret du 30 juillet 1963 fixant le statut des membres du Conseil d'Etat, le décret du 24 janvier 1968 sur la police nationale ou encore la loi du 13 juillet 1972 sur les militaires.

<sup>11</sup> Art. 26 al. 2 du statut général.

<sup>12</sup> Ainsi, la direction générale des impôts (DGI) n'a pas hésité à sanctionner pour des motifs tels que des chèques sans provision, le non règlement de créance, ou la conduite en état d'ivresse... Le comportement du conjoint lui-même, de même que les fréquentations de l'agent, peuvent aussi entrer dans le champ déontologique.

<sup>13</sup> Art. 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 sur les magistrats.

<sup>14</sup> Art. 28 du statut général, ainsi que CE 10 novembre 1944, *Langneur*.

seulement une décision de son supérieur hiérarchique en se prévalant de sa qualité d'agent public, constitue un manquement grave<sup>15</sup>.

Afin de s'assurer de la loyauté du fonctionnaire, des prestations de serment sont parfois instaurées. Ainsi, aux Etats-Unis, les fonctionnaires jurent fidélité à la Constitution et, en Allemagne, ils doivent faire acte d'adhésion à « l'ordre constitutionnel démocratique et libéral » et s'engager « à prendre fait et cause pour sa sauvegarde »<sup>16</sup>. En France, le recours à la prestation de serment reste rare car il évoque l'expérience de Vichy. Les prestations de serment existantes (magistrats, officiers de police judiciaire, fonctionnaires de la Poste et de France Télécom...) concernent davantage l'usage qui sera fait des prérogatives de puissance publique confiées à l'agent que la loyauté au régime.

La loyauté trouve sa limite dans le principe de neutralité, qui exclut toute forme de politisation des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, qu'elle soit de l'initiative du pouvoir politique ou des fonctionnaires eux-mêmes : le fonctionnaire est protégé contre toute dérive de la loyauté en un loyalisme.

Le recrutement des fonctionnaires par concours exclut ainsi toute considération politique, à l'exception des emplois laissés à la discrétion du gouvernement. Les nominations au tour extérieur font l'objet d'un contrôle renforcé pour prévenir les atteintes flagrantes au principe de neutralité<sup>17</sup>.

L'indépendance des fonctionnaires à l'égard du pouvoir politique est également largement garantie par le système de la carrière, qui allie le principe d'une vie professionnelle consacrée exclusivement à l'administration et le principe de la séparation du grade et de l'emploi. Cette caractéristique du système français de fonction publique inspire certains pays en transition démocratique, tels que la Lettonie ou la Pologne, qui tentent de construire une fonction publique présentant les mêmes garanties. Ainsi qu'en témoigne le système britannique, une fonction publique de carrière n'est cependant pas la seule manière de garantir l'indépendance des agents publics.

Loyauté et neutralité doivent s'articuler avec la liberté d'opinion garantie aux fonctionnaires<sup>18</sup>. Leur accès aux mandats électifs est facilité par un régime d'inéligibilités et d'incompatibilités relativement souple, contrairement à ce que prévoient les systèmes anglo-saxons : le cumul de fonctions électives et administratives comme les allers et retours de l'une à l'autre en cas d'incompatibilité ne sont pas jugés contraires au principe de neutralité du service public. Les fonctionnaires sont de plus protégés contre l'incidence éventuelle de leur activité politique sur le déroulement de leur carrière<sup>19</sup>. Le dispositif français s'oppose ainsi, terme à terme, au système américain qui accorde une plus grande liberté d'expression aux fonctionnaires mais interdit plus strictement leur participation à la vie politique<sup>20</sup>.

Cette liberté d'expression ne doit toutefois pas porter atteinte à la neutralité du service public. L'agent public ne peut ainsi user de sa position pour promouvoir ses propres convictions politiques ou religieuses voire procéder à des discriminations injustifiées<sup>21</sup>. Toute

---

<sup>15</sup> Voir à ce sujet la circulaire du 5 janvier 1999 du ministère de l'emploi et de la solidarité à propos de l'obligation de réserve s'imposant aux inspecteurs du travail dans leurs relations avec les médias.

<sup>16</sup> Loi fondamentale de la RFA, art. 52 al. 2.

<sup>17</sup> La loi du 23 décembre 1986 institue ainsi dans certains cas une commission consultative chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions auxquelles ils sont destinés. La loi du 28 juin 1994 a renforcé ce dispositif (avec notamment la publication au Journal Officiel (JO) des avis rendus).

<sup>18</sup> Art. 6 du statut général.

<sup>19</sup> Art. 7 du statut général.

<sup>20</sup> Voir J. ROHR, « Ethical Issues in French Public Administration : a comparative study », *Public Administration Review*, juillet-août 1991, p. 283-297.

<sup>21</sup> « Dans l'exécution du service, l'Etat peut exiger du fonctionnaire qu'il s'abstienne de tout acte propre à faire douter (...) de sa neutralité » (Concl. Laurent sous CE 1er oct. 1954, *Guille*).

forme de discrimination raciale est ainsi pénalement sanctionnée<sup>22</sup>. En Grande-Bretagne, le dispositif réglementaire encadrant la GRH est plus détaillé encore et interdit les discriminations fondées sur l'âge, le handicap, le statut marital, l'orientation sexuelle<sup>23</sup>.

### **1.1.1.3. Les relations de l'agent public avec l'argent doivent être guidées par un devoir de probité et l'obligation de désintéressement**

Là encore l'objectif est double : protéger l'agent public des différents pouvoirs susceptibles de s'exercer sur lui et l'empêcher d'abuser des prérogatives qui lui sont confiées. L'agent public ne saurait mettre en contradiction son intérêt personnel et celui de la collectivité qu'il sert<sup>24</sup>. L'obligation de désintéressement, composante du devoir de probité, exclut en premier lieu l'utilisation des moyens du service à des fins privées, mais ouvre surtout le vaste champ de la corruption : elle se traduit par de nombreux délits assortis de lourdes sanctions pénales visant tout autant l'agent public que celui qui tenterait de le corrompre<sup>25</sup>.

Les administrations françaises, contrairement aux administrations britannique, américaine ou suisse par exemple, s'abstiennent généralement de fixer des règles strictes concernant les cadeaux, invitations et autres avantages que les agents publics pourraient recevoir dans l'exercice de leurs fonctions : l'agent public est censé pouvoir apprécier seul ou avec l'aide de son supérieur le caractère acceptable de l'avantage concerné.

L'indépendance de l'agent public à l'égard des intérêts privés exige également que soient encadrées les modalités du départ d'un agent public vers le secteur privé. Des dispositions pénales existent en la matière<sup>26</sup> et un dispositif statutaire récemment renforcé vient s'y ajouter. Si les limitations de principe ont été apportées au départ vers le secteur privé dès le statut de 1946 et reprises dans tous les statuts ultérieurs<sup>27</sup>, ce n'est que dans les années 1990 qu'un dispositif visant à garantir *a priori* l'effectivité de ces limitations a été progressivement mis en place<sup>28</sup>.

### **1.1.1.4. Les usagers du service public peuvent attendre des agents publics le respect de règles déontologiques supplémentaires**

Les citoyens sont naturellement les bénéficiaires en dernier ressort de toutes les règles rappelées plus haut. En tant qu'usagers du service public, ils sont en droit d'exiger de l'agent public, en plus de la neutralité, le respect de l'obligation de discrétion, du secret professionnel ainsi que la transparence<sup>29</sup>. L'obligation de discrétion professionnelle qui s'applique à tous les fonctionnaires, protège en effet les citoyens de l'usage qu'un agent public pourrait faire des informations dont il a connaissance. Elle peut être complétée par un régime plus strict de secret professionnel figurant au code pénal, aux statuts particuliers ou aux lois spéciales. L'exigence de transparence, renforcée à plusieurs reprises au cours des deux dernières

---

<sup>22</sup> Art. 225-1 et 225-2 du Code pénal.

<sup>23</sup> *Civil Service Management Code*, chapitre 2.

<sup>24</sup> Principe exposé dans un avis du Conseil d'Etat du 17 février 1954.

<sup>25</sup> Ensemble de délits énumérés dans le nouveau code pénal (art. 432-10 et suivants) : concussion, corruption passive et trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, délit d'ingérence, atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public, la soustraction ou le détournement de biens. Particulièrement lourdes, les sanctions pénales peuvent de surcroît être complétées par des sanctions disciplinaires.

<sup>26</sup> Art. 432-13 du code pénal.

<sup>27</sup> Art. 72 du titre II du statut général (fonction publique d'Etat), art. 95 du titre III (fonction publique territoriale), art. 90 du titre IV (fonction publique hospitalière).

<sup>28</sup> Décret du 17 janvier 1991 puis loi du 29 janvier 1993 et loi du 28 janvier 1994 la modifiant et instituant des commissions de déontologie pour les trois fonctions publiques. Les modalités de leur contrôle sont précisées par le décret du 17 février 1995.

<sup>29</sup> Art. 26 al.1 et art. 27 du statut général.

décennies<sup>30</sup>, vient en revanche tempérer les effets de l'obligation de discrétion et du secret professionnel<sup>31</sup>.

Enfin, toute forme d'abus d'autorité de la part des agents publics dont les citoyens seraient susceptibles de pâtir, telle que l'atteinte à la liberté individuelle, au secret des correspondances ou à l'inviolabilité du domicile, est sanctionnée pénalement.

## **1.1.2. Des systèmes de contrôle et de sanction développés garantissent l'application de ce cadre normatif**

### **1.1.2.1. Le principe hiérarchique est le premier garant du respect de la déontologie**

Parmi les dispositifs de contrôle interne figure, en premier lieu, le contrôle exercé par le supérieur hiérarchique sur ses subordonnés. L'évaluation des agents doit en principe être l'occasion d'apprécier leur rigueur déontologique. En cas de manquement, le supérieur hiérarchique investi de l'autorité de nomination exerce le pouvoir disciplinaire<sup>32</sup>. L'absence d'incriminations précises laisse à l'autorité disciplinaire une grande marge d'appréciation, les sanctions applicables restant pour leur part fidèles au principe *nulla poena sine lege* régissant la loi pénale : elles sont fixées par un texte et vont de l'avertissement à la révocation. Le pouvoir disciplinaire s'exerce toutefois dans le cadre de procédures offrant à l'agent toutes les garanties nécessaires (respect des droits de la défense, droits de recours...) et faisant intervenir les instances paritaires (commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline).

D'autres dispositifs contribuent également à la prévention des manquements : l'un des plus anciens est celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Le contrôle du respect des règles déontologiques par les agents publics entre également dans la compétence des corps d'inspection.

Les administrations françaises ne pratiquent pas en revanche cette forme particulière de contrôle interne pratiquée aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne et récemment mise en place à la Commission Européenne, le *whistleblowing*<sup>33</sup>, qui consiste à organiser au sein même de l'administration la dénonciation des manquements par la désignation d'instances spécifiques chargées de recueillir les plaintes et à garantir la protection effective de l'agent qui serait amené à dénoncer.

La dénonciation par l'agent des manquements dont il peut être le témoin est, certes, possible en France : c'est même une obligation en ce qui concerne les crimes et délits en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale qui dispose que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès verbaux et actes qui y sont relatifs ». La non dénonciation des crimes est même pénalement sanctionnée, comme pour tous les

---

<sup>30</sup> Loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

<sup>31</sup> Voir à ce sujet le rapport public du Conseil d'Etat de 1995, consacré à *La transparence et le secret*, Etudes et Documents du Conseil d'Etat n°47, Paris, La documentation Française, 1996, p. 13-179.

<sup>32</sup> Art. 29 du statut général. Pour les fonctionnaires de l'Etat, l'exercice du pouvoir disciplinaire est encadré par la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et par le décret du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

<sup>33</sup> Littéralement, le fait de souffler dans un sifflet, de donner un coup de sifflet.

citoyens<sup>34</sup>. Ce dispositif, que complètent les prérogatives du Service central de prévention de la corruption (SCPC) en la matière, est cependant mal connu et peu utilisé.

### **1.1.2.2. Les manquements les plus graves peuvent donner lieu à un contrôle juridictionnel**

Le contrôle juridictionnel, exercé par les juridictions administratives, les juridictions financières et les juridictions judiciaires, civiles ou pénales, constitue un instrument essentiel pour assurer l'effectivité des règles déontologiques. Il n'est guère besoin d'en détailler ici les voies et moyens, ainsi que les sanctions auxquelles il peut donner lieu. Rappelons seulement que le juge administratif annulera par exemple un acte administratif résultant d'un détournement de pouvoir, le juge des comptes mettra en débet un comptable public qui se rendrait coupable de malversations, la Cour de discipline budgétaire et financière sanctionnera l'ordonnateur et le juge pénal connaîtra des infractions de nature pénale.

### **1.1.2.3. Des autorités administratives indépendantes (AAI) participent au contrôle du respect des règles déontologiques**

Plusieurs AAI interviennent en matière déontologique avec pour mission de réguler l'usage que fait l'administration de ses prérogatives et d'assurer ainsi le respect des droits et libertés fondamentales des citoyens : le Médiateur de la République<sup>35</sup>, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>36</sup>, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)<sup>37</sup>, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)<sup>38</sup> et la dernière née, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)<sup>39</sup>.

La centralisation des déclarations de patrimoine rendues obligatoires<sup>40</sup> pour les élus importants ainsi que pour différentes fonctions que les agents publics peuvent être amenés à occuper<sup>41</sup> est pour sa part de la compétence de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP).

Une autre AAI est, par ailleurs, en projet : la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)<sup>42</sup>, compétente pour traiter des manquements à la déontologie des acteurs de la sécurité intérieure.

Ces AAI diffèrent par leurs modalités de saisine, l'étendue de leurs pouvoirs ou la portée de leurs avis. Elles traduisent cependant un même souci : celui de garantir l'effectivité d'un certain nombre de principes d'ordre déontologique applicables aux agents publics. D'autres structures, n'ayant pas la qualité d'AAI, ont enfin pu être créées pour combattre certains

---

<sup>34</sup> Art. 434-1 pour les crimes et 434-3 (pour les mauvais traitements ou privations infligés à un mineur de 15 ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou un état de grossesse du code pénal).

<sup>35</sup> Loi du 3 janvier 1973 complétée par la loi du 24 décembre 1976. Selon l'art. 10 de la loi de 1973, « à défaut de l'autorité compétente, le médiateur peut, au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive ».

<sup>36</sup> Loi du 6 janvier 1978.

<sup>37</sup> Loi du 17 juillet 1978.

<sup>38</sup> Loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications.

<sup>39</sup> Loi du 8 juillet 1998 instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale.

<sup>40</sup> Loi du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du gouvernement et des titulaires de certaines fonctions.

<sup>41</sup> Les fonctions suivantes sont notamment concernées : présidents, directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des entreprises nationales, des établissements publics industriels et commerciaux, des offices d'HLM gérant plus de 2.000 logements et des sociétés d'économie mixtes dont le chiffre d'affaire annuel dépasse 5 millions de francs.

<sup>42</sup> Un projet de loi instituant cette commission a été voté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 4 juin 1998.

manquements spécifiques : le SCPC<sup>43</sup>, la mission interministérielle d'enquête sur les marchés (MIEM)<sup>44</sup>.

Au total, un grand nombre d'instances sont amenées à intervenir plus ou moins directement dans le champ de la déontologie.

L'administration française n'ignore donc pas la préoccupation déontologique. Celle-ci inspire même de nombreux aspects essentiels du modèle administratif français : principe du concours, rigueur du principe hiérarchique, fonction publique de carrière, organisation de la comptabilité publique... Elle lui est de ce point de vue consubstantielle, ce qui n'est pas sans rapport avec la réputation dont jouit l'administration française à l'étranger. Reste à mesurer l'adaptation de cette approche française aux enjeux contemporains.

## **1.2. Ce « modèle français » est remis en question par les mutations du contexte comme des formes de l'action publique**

### **1.2.1. L'évolution du contexte de l'action publique incite au renouvellement de la notion de déontologie**

Cette évolution tient à la fois à la transformation des attentes des usagers à l'égard des agents publics, à la judiciarisation de l'action publique ainsi qu'à l'actualité de la préoccupation éthique dans les sociétés contemporaines.

#### **1.2.1.1. En changeant de nature, les attentes du citoyen mettent à l'épreuve l'approche traditionnelle**

De nombreux facteurs ont contribué à la modification du regard que les citoyens portent sur les agents publics et des attentes qu'ils manifestent à leur égard. L'élévation du niveau d'éducation, la moindre confiance *a priori* envers les agents publics, le retentissement de certaines affaires de corruption impliquant surtout des responsables politiques mais aussi des fonctionnaires, le niveau atteint par les dépenses publiques et la pression fiscale, la concurrence exercée par les services privés en termes de qualité de service : autant d'éléments qui renouvellent l'exigence déontologique.

Ainsi la transparence, dont le fondement peut être trouvé dans l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « tout citoyen a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », prend une importance nouvelle. Accès aux documents administratifs, obligation de motivation des actes administratifs, préférence pour des mécanismes de contrôle externe du type des AAI, association en amont des destinataires des décisions administratives par le biais de consultations et d'enquêtes : ces différents aspects d'une même volonté de transparence ont donné lieu à une abondante législation au cours de ces deux dernières décennies. L'impératif déontologique en sort renforcé, dans la mesure où le contrôle du public sur les agents publics s'exerce plus étroitement. La plus grande ouverture aux médias qui résulte aussi directement de l'exigence de transparence multiplie les risques pour un agent public de se trouver dans une situation délicate au regard de l'obligation de réserve.

Le niveau atteint par les dépenses publiques et la pression fiscale a conduit à un resserrement durable de la contrainte budgétaire. La qualité de service atteinte par les entreprises privées engendre de surcroît de fortes attentes à l'égard des administrations, les citoyens comprenant souvent mal qu'elles ne puissent faire « aussi bien ». Le souci d'une utilisation

---

<sup>43</sup> Loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin ».

<sup>44</sup> Loi du 3 janvier 1991 relative à la transparence et la régularité des procédures de marché.

irréprochable des ressources financières que la collectivité met à la disposition des administrations comme d'une optimisation permanente de l'organisation du service devrait, dans ce contexte, devenir permanent et l'impératif d'efficacité prendre une place nouvelle dans la déontologie des agents publics.

Avec les notions de transparence et d'efficacité, la déontologie se conçoit de moins en moins comme l'écho, dans le quotidien des agents, de la notion abstraite de service public telle que l'administration la définit souverainement ou comme la contrepartie des prérogatives de puissance publique qu'il détient. Elle devient le minimum qu'un citoyen est en droit d'exiger, la charte qualité du service *au* public. La déontologie de l'agent public fait, en somme, de plus en plus l'objet d'une formulation par les citoyens eux-mêmes plutôt que par l'administration.

On ne peut parler de l'évolution des attentes des citoyens sans évoquer celles des agents publics : la reconnaissance de leur droit à exercer pleinement leur citoyenneté comme l'élévation de leur niveau de qualification compliquent la mise en œuvre de certaines règles déontologiques qui, dans une administration fonctionnant strictement selon le principe hiérarchique, allaient de soi. Ainsi l'obligation de réserve peut paraître d'application plus délicate lorsqu'elle ne signifie plus purement et simplement qu'un fonctionnaire doit avant tout se taire, comme ce fut souvent le cas dans le passé : son droit d'expression étant chaque jour mieux garanti, la limite à ne pas dépasser devient plus incertaine.

#### **1.2.1.2. La judiciarisation de l'action publique marque la réflexion déontologique**

La multiplication des contentieux et des mises en cause pénales d'agents publics, ainsi que les éventuelles condamnations, symptômes d'une judiciarisation de l'action publique, modifient en profondeur le contexte de la réflexion déontologique.

La volonté de mettre en jeu la responsabilité pénale des agents publics, notamment sur le fondement des délits d'imprudence et de négligence ou de mise en danger de la vie d'autrui, traduit le niveau d'exigence croissant des citoyens à l'égard de leur administration. Ne se satisfaisant pas d'une responsabilité globale et diffuse, appréciant la souplesse relative de la procédure pénale opposée aux lourdeurs de la procédure administrative contentieuse, le citoyen n'hésite plus à mettre en cause pénalement les fonctionnaires d'autorité, contribuant en cela à un processus plus large de judiciarisation des rapports sociaux. Malgré la protection à laquelle ils ont droit de la part de l'administration<sup>45</sup>, cette stratégie contentieuse déstabilise des agents qui y voient une mise en cause radicale de leur déontologie et, au-delà, de leur professionnalisme.

#### **1.2.1.3. La vigueur de la réflexion éthique dans les sociétés contemporaines invite à un réexamen de l'approche française**

Les administrations françaises peuvent en outre difficilement rester insensibles à l'ampleur prise par la réflexion éthique dans les sociétés contemporaines. Des entreprises, des professions, des organisations internationales ainsi que de nombreuses administrations étrangères font désormais une place importante aux questions déontologiques.

En ce qui concerne les organisations internationales, le Conseil de l'Europe et l'OCDE animent tous deux une réflexion comparative approfondie concernant la déontologie des agents publics, aboutissant le cas échéant à des propositions concrètes de réglementation.

---

<sup>45</sup> Art. 11 du statut général. Le principe de la protection du fonctionnaire dans le cadre de ses fonctions est un principe général du droit qui impose à l'administration de protéger ses fonctionnaires de toute atteinte pour fait de service, auquel il ne peut être dérogé que pour des motifs d'intérêt général (CE 26 avril 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, et CE 14 janvier 1975, *Teitgen*). L'administration dispose cependant d'une large marge d'appréciation dans les modalités d'octroi de cette protection (CE 21 février 1996, *de Maillard*).

L'OCDE a ainsi entrepris une comparaison systématique des règles en vigueur dans différents Etats membres en matière de déontologie (ou d'éthique, selon la terminologie d'inspiration anglo-saxonne utilisée au sein de cette institution)<sup>46</sup>. Cette comparaison a abouti à la recommandation du Conseil de l'OCDE du 23 avril 1998 relative aux principes propres à favoriser la « gestion de l'éthique » dans le service public. Dans le cadre de l'OCDE a également été négociée une convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, signée à Paris le 17 décembre 1997<sup>47</sup>.

Au sein du Conseil de l'Europe fut d'abord lancé, en 1996, un programme d'action contre la corruption qui a abouti en octobre 1997 à une déclaration finale et à un plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet qui s'est tenu à Strasbourg<sup>48</sup>. Surtout, un projet de recommandation du Comité des Ministres incite les gouvernements des Etats membres à adopter des codes nationaux de conduite pour les agents publics. Un modèle de code est proposé qui, sur certains points, propose l'adoption de principes éloignés des habitudes françaises en la matière (dispositif de prévention des conflits d'intérêt, réglementations en matière de cadeaux, affirmation d'une obligation d'efficacité)<sup>49</sup>.

Les administrations étrangères ne sont également pas restées inactives en matière de déontologie au cours de ces dernières années. Ainsi, cinq des neuf pays étudiés par l'OCDE en 1996 avaient introduit, au cours des cinq années précédant l'enquête, des codes de conduite applicables à l'ensemble des services publics : *Public Service Regulations* australiennes, *Public Service Code of Conduct* néo-zélandais, *Civil Service Code* britannique, *Standards of Conduct for the Executive Branch* publiées par l'*Office of Government Ethics* (OGE) américain, code de conduite du service public portugais. L'Organisation des Nations Unies (ONU) élabore, elle aussi, actuellement un code de déontologie à l'intention de ses agents.

La fonction publique communautaire (voir l'annexe 3) n'est pas restée à l'écart de ce mouvement : trois codes de conduite distincts, conçus à l'initiative du Parlement européen, ont été publiés précipitamment cette année, dans le contexte de la mise en cause de dérives au sein de l'administration communautaire révélées par les travaux d'enquêtes de l'Unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF) et d'une Commission de sages *ad hoc*. Ils concernent les commissaires, les fonctionnaires de la Commission ainsi que les relations entre les commissaires et les services de la Commission. L'élaboration de ces codes a fourni l'occasion d'une confrontation instructive des traditions nationales en la matière.

Des instances spécifiques ont également été créées. La Grande-Bretagne a ainsi mis en place en 1994 un *Committee on Standards in Public Life*, dit *Neill Committee* (du nom de son président), chargé de promouvoir l'éthique dans la sphère politique comme dans la sphère administrative. Aux Etats-Unis, un Conseil présidentiel sur l'intégrité et l'efficacité a été créé en 1991.

Certains pays ont entrepris un effort systématique d'information et de formation en matière éthique : c'est en particulier le cas des Etats-Unis où chaque agence fédérale est tenue

---

<sup>46</sup> Voir notamment une étude de 1996 comparant 9 pays (Australie, USA, Finlande, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Nouvelle Zélande, Portugal et RU), *L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles*, OCDE, PUMA, Etudes hors série, n°14.

<sup>47</sup> Le projet de loi portant ratification de cette convention en droit français a été examiné par le Conseil des ministres du 27 janvier 1999.

<sup>48</sup> Voir la résolution (97) 24 adoptée en novembre 1997 par le Comité des Ministres portant sur 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption ainsi que la résolution (98) 7 créant le GRECO, Groupe d'Etats contre la Corruption, institution qui a pour mission d'aider ses membres à lutter contre la corruption et à veiller à la mise en œuvre de leurs engagements en ce domaine.

<sup>49</sup> Au plan international, l'action d'une organisation non-gouvernementale mérite d'être soulignée. Créée en 1993 et présente dans 60 pays, *Transparency International* s'est fixée pour objectif d'amener les gouvernements à rendre mieux compte de leur gestion et de freiner la corruption nationale et internationale. Ses moyens d'actions sont l'information et la sensibilisation.

d'organiser un programme permanent d'éducation en matière d'éthique, sous le contrôle de l'OGÉ qui est par ailleurs l'opérateur de nombreuses formations.

Aux frontières de la sphère publique, en France cette fois, une relative structuration de l'activité de lobbying se fait jour. La profession élabore ses propres règles déontologiques : depuis 1985, une association pour les relations avec les pouvoirs publics (ARPP), réunissant près de trente entreprises (SNCF, Vivendi, Canal Plus...), a élaboré une charte de déontologie encadrant les activités de ses membres. En 1991, l'association française des conseils en lobbying (12 cabinets) a également mis en place une charte de déontologie, qui trouve son pendant au Canada avec un code de bonne conduite du lobbying.

Aussi diverses qu'elles soient, ces initiatives illustrent la place prise par la réflexion déontologique dans la sphère publique. Mais cette dernière n'en a pas le monopole. La question déontologique peut ainsi être posée par certaines professions tels que le journalisme, avec l'idée récurrente d'un conseil de déontologie sanctionnant les manquements les plus graves, ou l'audit<sup>50</sup>. De nombreuses entreprises tentent, elles aussi, de se doter de règles déontologiques, avec le souci grandissant d'en faire un outil de management opérationnel permettant de renforcer la culture d'entreprise et la cohésion du personnel (voir l'annexe 11)<sup>51</sup>. C'est notamment le cas de l'entreprise Accor, qui a intégré à son projet d'entreprise « Accor 2000, réussir ensemble » un volet consacré aux valeurs de l'entreprise intégrant une réflexion déontologique. Depuis 1998, les prestataires de services financiers ont l'obligation d'instituer un « déontologue », sur le modèle de leurs homologues anglo-saxons<sup>52</sup>.

## **1.2.2. L'évolution des formes de l'action publique renforce l'exigence déontologique**

### **1.2.2.1. La diversification des métiers remet en question une approche unitaire de la déontologie des agents publics**

La diversification des métiers exercés par les agents publics, conséquence logique de l'extension du champ de l'intervention publique, a depuis longtemps multiplié les risques déontologiques auxquels sont exposés les agents publics. L'émergence de nouveaux métiers, dépourvus d'une culture professionnelle ancienne intégrant en profondeur les règles déontologiques, renforce le besoin d'une meilleure explicitation des règles. La fragmentation de la fonction publique en une multitude de corps rend parallèlement plus difficile la promotion d'un cadre déontologique normatif unitaire, valable du gardien de la paix au travailleur social, de l'enseignant au douanier, du préfet à l'ouvrier de direction départementale de l'équipement (DDE), pour ne parler que de la fonction publique d'Etat.

La décentralisation a, elle aussi, considérablement enrichi la problématique déontologique en modifiant les conditions dans lesquels les agents territoriaux exercent leurs fonctions<sup>53</sup>. Placés au plus près d'élus ayant le pouvoir d'administrer librement les collectivités locales et donc de gérer avec une grande latitude leur personnel, les agents de la fonction publique territoriale ont constaté que l'énoncé des grands principes est de peu de secours face aux difficultés quotidiennes qui peuvent naître de cette situation.

---

<sup>50</sup> L'Institut de l'Audit Interne (IFACI) a ainsi élaboré un Code de déontologie pour cette profession.

<sup>51</sup> Voir S. MERCIER, *L'éthique dans les entreprises*, Paris, la Découverte, 1999 et le dossier consacré à ce thème par le quotidien *Les Echos* du 8 juin 1999.

<sup>52</sup> Loi du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières telle que mise en œuvre par les art. 3.1.3 et suivants de l'arrêté du 29 juillet 1998 portant homologation de dispositions du règlement général du Conseil des marchés financiers.

<sup>53</sup> Comme le souligne Olivier Schrameck dans *La déontologie du fonctionnaire*, Actes du colloque du 7 novembre 1996, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, numéro spécial supplément au n°153, Berger-Levrault, Paris, 1997, p. 16.

La question de la politisation a, par exemple, pris une ampleur nouvelle. La fonction publique hospitalière en a d'ailleurs également subi les effets : le directeur d'hôpital doit en effet exercer ses fonctions sous le contrôle du maire, le plus souvent président du conseil d'administration, tout en étant responsable de la mise en œuvre de la politique hospitalière générale de l'Etat, sous le contrôle des agences régionales de l'hospitalisation (ARH). Cette responsabilité bicéphale est susceptible de faire naître des contradictions difficilement surmontables.

#### **1.2.2.2. La volonté d'ouvrir l'administration sur l'extérieur et de responsabiliser les agents déplace les priorités du discours déontologique**

La mondialisation de l'économie et la construction européenne suscitent l'importation et le développement de pratiques jusqu'ici peu connues dans l'administration française. Il en est ainsi du lobbying, pleinement intégré dans le processus décisionnel tant dans les pays anglo-saxons qu'au niveau communautaire, mais qui conserve en France une image négative. Des catégories importantes d'agents publics sont confrontées à de nouvelles sollicitations, le caractère abstrait des règles déontologiques applicables ne les aidant guère à y répondre. La plus grande ouverture de l'administration sur la société civile, encouragée par les responsables politiques, conduit, de fait, à une multiplication des tentations, des occasions de contact avec des intérêts particuliers. La question des cadeaux reçus de la part d'interlocuteurs extérieurs à l'administration prend ainsi une importance nouvelle.

Une autre tendance de fond de la gestion publique contemporaine met à l'épreuve le cadre normatif traditionnel de la déontologie de l'agent public. La modernisation des administrations publiques place en effet l'accent sur la responsabilisation des agents, conséquence d'une rénovation du principe hiérarchique : à tous les niveaux, les agents sont appelés à faire preuve d'initiative et bénéficient d'une plus large autonomie dans le choix des moyens pourvu que les objectifs fixés soient atteints. Le développement de la déconcentration et la rénovation du pilotage des administrations déconcentrées inscrite dans les plans pluriannuels de modernisation (PPM) des ministères, déclinés en contrats d'objectifs passés avec les services déconcentrés, s'inspirent de cette ambition.

Ces nouveaux modes de fonctionnement invitent à repenser une déontologie fondée sur une compréhension traditionnelle du principe hiérarchique ne laissant aux agents que des marges de manœuvres réduites. Chaque agent est susceptible d'être appelé, à son niveau, à prendre davantage de décisions, à combler l'éventuel silence des textes ou à trancher lui-même les contradictions qui peuvent naître de la confrontation de plusieurs normes. Dans ce nouveau contexte, l'agent a moins besoin de règles générales énoncées par le statut que de principes pour l'action. Or, comme le souligne M. Schrameck, « les mailles statutaires sont trop larges pour fournir un guide de conduite concret »<sup>54</sup>.

Ainsi, dans la police nationale, le développement du concept de police de proximité renouvelle profondément la réflexion déontologique : placé davantage au contact de la population, disposant pour répondre à ses attentes de compétences élargies, le gardien de la paix verra plus souvent que par le passé sa déontologie mise à l'épreuve.

#### **1.2.2.3. Le développement des technologies de l'information suscite des interrogations nouvelles**

La généralisation des technologies de l'information au sein des administrations fait apparaître de nouvelles situations de risque déontologique. Les potentialités du traitement informatique d'informations concernant les citoyens voire les agents eux-mêmes a déjà donné

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 16.

lieu à une législation détaillée instituant des mécanismes de contrôle<sup>55</sup>. De fait, l'outil informatique donne d'abord des formes nouvelles à des risques anciens dans l'administration : divulgation illicite d'informations légalement détenues, constitution de fichiers illégaux, surveillance excessive des agents.

D'autres effets, plus nouveaux, des technologies de l'information sont régulièrement cités : risque de contournement de la hiérarchie par le développement des messageries personnelles ou le traitement en ligne de certaines procédures, risque de transmission d'informations confidentielles à d'autres services publics, manque d'assiduité au travail du fonctionnaire utilisant les moyens informatiques à des fins personnelles ou ludiques... Là encore, le besoin d'une adaptation de l'approche française de la déontologie de l'agent public se fait sentir.

### **1.2.3. Ces évolutions n'ont été que partiellement prises en considération**

#### **1.2.3.1. Les réponses apportées se limitent le plus souvent à des aménagements du cadre normatif**

Devant l'actualité de l'enjeu déontologique, les pouvoirs publics ne sont pas restés inertes. Les actions entreprises n'ont toutefois pas été motivées par un quelconque « état d'urgence » déontologique : les statistiques disponibles en matière disciplinaire ne laissent pas apparaître une croissance des manquements aux règles déontologiques. Le nombre de sanctions infligées tout comme leur gravité restent stables à un faible niveau et les mises en cause pénales, même fortement médiatisées, demeurent proportionnellement rares même si elles augmentent fortement (voir l'annexe 9).

Si cet état de fait traduit sans aucun doute une situation globalement satisfaisante, la précision du « thermomètre » que constituent les statistiques disciplinaires peut être mise en doute : les fautes non sanctionnées ne sont pas mentionnées, ni le nombre de procédures restées sans suite. Le faible nombre de sanctions pourrait aussi bien démontrer l'existence de dysfonctionnements dans l'exercice du pouvoir disciplinaire. De surcroît, si l'on quitte le terrain des faits pour aborder celui des représentations que s'en font les citoyens, l'ambivalence demeure. Trois sondages réalisés en 1990, 1994 et 1996<sup>56</sup> témoignent des jugements nuancés portés par l'opinion sur les fonctionnaires en matière déontologique.

En 1990 comme en 1996, près des trois quarts des personnes interrogées jugent certes les fonctionnaires « honnêtes » (72% contre 12% en 1990, 73% contre 24% en 1996). Cette appréciation globalement positive laisse pourtant la place à des jugements moins favorables envers le service public et ses personnels. Ainsi, en 1990, 37% seulement des Français considèrent que le service public « traite à égalité les usagers » et 56% ne pensent pas que les personnels du service public « se soucient de l'intérêt général » (contre 33%). En 1994, 30% des Français estiment que la corruption est « fréquente » dans la fonction publique, 36% la jugeant « occasionnelle » et 26% « rare ou exceptionnelle ». Ces chiffres sont proches de ceux

---

<sup>55</sup> Le débat sur les usages que l'administration pourrait faire des possibilités ouvertes par l'informatique n'en ressurgit pas moins périodiquement, par exemple à propos du système de traitement de l'information criminelle (STIC) mis en place par le ministère de l'Intérieur ou de l'utilisation du numéro de sécurité sociale par l'administration fiscale.

<sup>56</sup> Sondage SOFRES pour le Ministère de la fonction publique, réalisé les 6 et 8 novembre 1990 à l'occasion des rencontres nationales du renouveau du service public auprès d'un échantillon de 1000 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, méthode des quotas ; sondage SOFRES pour *l'Express*, réalisé les 25 et 26 novembre 1994 auprès d'un échantillon de 1000 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, méthode des quotas ; Sondage BVA pour *l'Express* du 26.09.1996, réalisé les 9 et 10 septembre 1996 auprès d'un échantillon de 1016 personnes représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus, méthode des quotas. Ces sondages sont consultables sur la banque de sondages de l'institut IPSOS ([www.canalipsos.com](http://www.canalipsos.com)).

obtenus pour les élus locaux ou les parlementaires. Enfin, en 1996, 55% seulement des personnes interrogées contre 37% considèrent que les fonctionnaires ont le « sens du service public et de l'intérêt général », les proportions étant comparables pour ce qui concerne l'efficacité (54% contre 37%). Surtout, moins d'un quart des Français estiment que les fonctionnaires travaillent plutôt au service des citoyens (contre 34% au service de l'Etat et 37% au service de leurs intérêts).

Dans ce contexte, marqué également par la multiplication des affaires impliquant des élus, différentes initiatives ont été prises. La plus marquante d'entre elles est celle du gouvernement dirigé par Pierre Bérégovoy. Le 8 avril 1992, dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre annonçait plusieurs initiatives en matière de lutte contre la corruption, qualifiée de « mal qui ronge la France ». Une commission dirigée par M. Robert Bouchery fut notamment installée avec pour tâche de proposer un renforcement de la prévention de la corruption. Elle a rendu son rapport en juillet 1992 et formulé de nombreuses propositions visant le financement des campagnes électorales ainsi que certains secteurs de l'activité économique tels que les prestations de publicité, les marchés publics ou les activités immobilières.

Les gouvernements successifs ont ensuite entrepris de durcir un certain nombre de dispositifs législatifs concernant les élus, mais aussi, directement ou indirectement, les agents publics. On peut citer notamment la réforme de la réglementation des marchés publics intervenue en 1993<sup>57</sup>, le durcissement de la réglementation concernant le « pantouflage » et le tour extérieur<sup>58</sup>, les lois de 1995 sur la transparence de la vie publique.

### **1.2.3.2. La déontologie doit pourtant s'imposer comme un enjeu de la GRH**

Le rapport de la Commission de prévention de la corruption présidée par M. Bouchery préconisait cependant une approche plus ample qui n'a pas pu être mise en œuvre. Elargissant le champ de sa réflexion à toutes les mesures susceptibles de renforcer la déontologie des agents publics, il invitait, en effet, à tourner le regard vers certains instruments de la GRH : formations dispensées, modalités de diffusion et d'explicitation des règles, animation de la réflexion déontologique par des instances adaptées, gestion des effectifs (mobilité, disponibilité, pantouflage...). A la suite de ce rapport, le Premier ministre avait d'ailleurs annoncé la préparation d'un projet de guide de déontologie des fonctionnaires et des agents publics, préparé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Contesté par les organisations syndicales, ce projet n'a pas vu le jour. En effet, le contexte de l'époque lui donnait l'aspect d'un « rappel à l'ordre »<sup>59</sup>.

Cette succession de réformes et d'initiatives, s'inscrivant en réaction à un climat dégradé, n'a, en fait, pas fondamentalement remis en cause la disposition française à ne privilégier que deux niveaux d'intervention en matière déontologique : l'élaboration de règles écrites et la répression des manquements. La question centrale n'est pourtant plus celle de l'énonciation de règles déjà nombreuses mais celle de leur inscription dans la vie quotidienne des agents : l'ambition doit être de passer d'une logique normative à une logique de comportement.

---

<sup>57</sup> Loi du 29 janvier 1993 précitée.

<sup>58</sup> Cf *supra*.

<sup>59</sup> Voir à cet égard la réaction d'une organisation syndicale dans *La Tribune Nouvelle*, Revue de la CGT-FO, 4<sup>ème</sup> trimestre 1992, où l'on peut notamment lire que « d'une opération manifestement politique et donc ponctuelle peut découler la tentation pour de bons esprits de mettre en coupe réglée le comportement des agents publics ». Force ouvrière a aussi vivement regretté lors de son audition par la Commission que la seule réponse aux attaques contre les fonctionnaires consiste en un rappel de leurs devoirs alors que le statut général prévoit la protection des agents.

## **2. LE RESPECT DE LA DEONTOLOGIE N'EST FAVORISÉ NI PAR UNE GRH APPROPRIÉE NI PAR UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ADAPTÉE**

Une analyse détaillée de la portée de chacune des règles garantes de l'éthique de l'administration montre leurs limites intrinsèques. Les choix effectués par l'administration en matière d'organisation et de GRH, au niveau global, ne favorisent pas davantage la mise en œuvre de la déontologie, lorsqu'ils n'entrent pas en contradiction avec elle.

### **2.1. La promotion du respect des règles déontologiques n'est pas un objectif central de la GRH dans les fonctions publiques**

Le souci de respecter les principes qui fondent la déontologie de l'administration se décline à toutes les étapes de la carrière du fonctionnaire. Des objectifs de nature déontologique apparaissent en filigrane dans les dispositions qui régissent chacun des aspects fondamentaux de la GRH : accès à la fonction publique et retrait, formation et information, modalités d'encadrement, déroulement de la carrière et politique de rémunération. Ces objectifs ne sont cependant qu'imparfaitement atteints.

#### **2.1.1. Les garanties entourant l'accès à une fonction publique ou son abandon ne sont pas mises en œuvre de manière satisfaisante**

##### **2.1.1.1. Le principe du concours est davantage le garant d'un recrutement exempt de favoritisme que l'opportunité de s'assurer de la probité des postulants**

Les modalités d'accès à la fonction publique accordent avant tout du prix au respect de conditions formelles. Les préoccupations déontologiques interviennent à deux niveaux dans le recrutement des agents : il doit à la fois garantir l'égalité de traitement des candidats, mais aussi leur aptitude à respecter les principes qui fondent l'action administrative. Or ces deux aspects sont largement concurrents : l'égalité de traitement passe par une certaine impersonnalité des épreuves, afin de limiter autant que possible le jugement subjectif. Dès lors, les éléments de caractère, de personnalité, les valeurs même du candidat ne font l'objet que d'un examen superficiel.

Les limites du concours, qui est conformément à la loi<sup>60</sup> le mode normal de recrutement, sont en partie atténuées par l'attribution de l'autorisation de concourir. L'exigence de jouissance des droits civiques, la régularité de la position vis-à-vis du service national, et surtout l'examen du bulletin N2 du casier judiciaire, qui ne doit pas porter de mention incompatible avec l'exercice des fonctions, constituent un filtre non négligeable<sup>61</sup>. Dans le cas de certaines professions (gendarmerie, magistrats...), l'exigence de moralité donne lieu à une enquête substantielle. Ces contrôles permettent à l'administration de refuser l'agrément, ou l'intégration après admission, de certains candidats, notamment sur le fondement de condamnations passées<sup>62</sup> ou de manquements à l'obligation de réserve<sup>63</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les concours et les examens professionnels explorent peu la perception de la déontologie par les candidats. Inscrite au programme par le biais des droits et des devoirs des fonctionnaires, la déontologie donne très rarement lieu à un sujet. L'épreuve d'entretien, qui pourrait en revanche permettre de sonder davantage les valeurs

---

<sup>60</sup> Art 16 loi du statut général : « les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi ».

<sup>61</sup> Il est à noter que ce bulletin N2 est plus complet que le N3, lequel est exigible par les employeurs privés.

<sup>62</sup> Ainsi, le juge a entériné une décision de la DGI rayant de la liste des admis un candidat au concours condamné pour conduite en état d'ivresse et délit de fuite : Tribunal administratif de Paris, 11 janvier 1993, n°9003025/5.

<sup>63</sup> CE 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre* ; CE 28 mai 1954, *Barel*.

du candidat, porte essentiellement sur sa culture générale. Pourtant, la possibilité d'une démarche plus volontariste existe. Deux outils ont été explorés : les tests de personnalité et les mises en situation lors des épreuves orales<sup>64</sup>.

### **2.1.1.2. La période probatoire est un filtre qui ne permet d'écarter que les stagiaires coupables d'un comportement extrême**

La décision de non-titularisation ou de prorogation du stage est proposée par le supérieur hiérarchique direct, mais prise à un niveau plus élevé. Ainsi, le stagiaire bénéficie d'un garde-fou, n'étant pas à la merci de son maître de stage, de sorte qu'une certaine égalité de traitement est assurée. Mais en contrepartie, la responsabilité est diluée. Le niveau hiérarchique décisionnel n'est pas celui qui a côtoyé l'agent, ni d'ailleurs, le plus souvent, celui qui assurera sa gestion future et les conséquences de son comportement à venir. Dès lors, il accorde fréquemment, la plus grande importance au compromis avec les organisations syndicales et fait parfois prévaloir une consigne tacite destinée à éviter les rapports négatifs, sauf dans les cas extrêmes. Sachant qu'il leur faudra défendre un rapport défavorable devant leur hiérarchie, au cours d'une procédure lourde, les maîtres de stage s'adaptent en atténuant en amont leurs critiques.

#### ***Un exemple de titularisation abusive à l'Education Nationale***

*Une stagiaire enseignante de l'académie de Créteil a perdu à plusieurs reprises le contrôle d'elle-même durant sa période de stage (violences verbales envers les élèves et les supérieurs, jet d'un plateau-repas à la tête d'un élève). Le rapport du chef d'établissement mentionne ces éléments, qualifie d'inacceptable le comportement de la stagiaire, mais propose néanmoins sa titularisation.*

### **2.1.1.3. Le tour extérieur est une opportunité légitime pour la GRH, dont l'emploi demeure insuffisamment encadré**

Le tour extérieur est un principe positif, qui permet de diversifier les profils des fonctionnaires et d'apporter à l'administration des compétences dont elle ne dispose pas. En France, la notion de tour extérieur recouvre également des promotions internes à l'administration : nominations d'attachés d'administration dans le corps des administrateurs civils, ou de fonctionnaires du cadre national des préfetures dans le corps des sous-préfets.

Toutefois, l'attractivité de certaines fonctions accessibles par le tour extérieur, notamment sur des postes à la discrétion du gouvernement, a conduit à une perversion du système : les nominations à caractère purement politique, sans garantie de professionnalisme. Par ailleurs, le juge limite son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation. Enfin, les personnels ne sont pas informés des emplois à pourvoir.

La loi du 28 juin 1994 a renforcé l'encadrement des nominations. Elle formule des conditions d'âge, de nombre d'années de service public et prévoit l'avis d'une commission, publié au JO. Au Conseil d'Etat, à la Cour des Comptes et dans les trois grandes inspections, l'avis du chef de corps remplace toutefois celui de la Commission. Il conviendrait dès lors de généraliser la collégialité des décisions. Il semble en outre nécessaire d'assurer la transparence totale de la procédure par la publication au JO des postes à pourvoir et des candidatures.

---

<sup>64</sup> Ainsi, des tests de personnalité détaillés qui s'appuient sur des cas concrets sont utilisés aux Etats-Unis pour le recrutement des fonctionnaires. A la Commission européenne, certains oraux de recrutement mettent le candidat en situation d'exposer un court argumentaire à partir d'une commande passée par un supérieur pour défendre telle ou telle position. Parfois, la commande comporte des aspects qui doivent heurter les principes du candidat – à charge pour lui de faire la preuve de son sens de l'éthique et de ne pas s'engager dans une approche purement technique.

#### **2.1.1.4. Le cadre juridique du recours au personnel contractuel et le principe de transparence ne sont pas respectés**

Le recours croissant à des agents sous contrat instaure une dualité de statut au sein d'une même administration qui contribue à brouiller les repères des agents. En lui-même, l'emploi de personnel contractuel peut être à l'origine de manquements au droit de la part des gestionnaires des ressources humaines. En effet, les statuts autorisent ce recours lorsqu'il n'y a pas de cadre d'emplois pour pourvoir le poste, ou pour des emplois non permanents. Cette obligation est fréquemment ignorée dans les collectivités locales, qui comportent en moyenne 30% de contractuels. Elles y sont certes parfois contraintes pour se procurer des compétences auxquelles l'administration ne forme pas véritablement, comme le contrôle de gestion. Il reste que les conditions de recrutement sont particulièrement opaques et n'offrent pas de garanties suffisantes contre le favoritisme<sup>65</sup>. Seules certaines collectivités locales mettent en place toutes les procédures protectrices prévues par la loi : passage du candidat devant un jury, parité de rémunération avec les fonctionnaires.

Il existe en réalité deux grandes populations très différentes de contractuels dans la fonction publique territoriale : des vacataires et des emplois précaires, recrutés sur des postes à faible qualification, et des cadres territoriaux de haut niveau choisis pour leur proximité politique avec l'élu, ou pour leurs compétences spécifiques. Les seconds bénéficient souvent d'un niveau de rémunération élevé, ce qui peut être considéré comme contraire à l'égalité par les fonctionnaires titulaires.

#### **2.1.1.5. Le départ vers le secteur privé peut être l'occasion de manquements à la déontologie**

La procédure est particulièrement lourde : elle oblige à examiner des fonctions parfois abandonnées depuis plus de dix ans, par le jeu des différentes positions statutaires occupées par l'agent au cours de sa carrière. Le délai de 5 ans est au demeurant bien supérieur à ce que pratiquent la plupart des pays étrangers ayant réglementé les départs vers le privé<sup>66</sup>. Ce délai d'incompatibilité est même modulable au cas par cas en Grande-Bretagne<sup>67</sup>.

Certains départs se produisent toujours dans des conditions contestables. Les demandes des membres des grands corps sont rarement rejetées. La commission de déontologie recourt à des déclarations de compatibilité sous condition d'exclusion de relations avec telle ou telle administration. Or cette faculté est accordée en l'absence de toute garantie du respect de la conditionnalité. La lourdeur de la procédure est souvent incompatible avec le délai de rendu des avis (1 mois), entraînant une instruction sommaire des dossiers. La commission ne possédant pas de pouvoirs d'investigation, elle est contrainte de se fier aux déclarations des intéressés, qui peuvent dissimuler des faits ou s'abstenir de toute déclaration<sup>68</sup>. Les motifs de mise en disponibilité, invoqués de façon successive et souvent abusive (jusqu'à 12 ans, contrairement à l'esprit des textes qui les limite dans un premier temps à 3 ans), sont peu contestés, et les textes régissant la majoration de rémunération consécutive au détachement (15%) ne sont pas davantage respectés. Enfin, les sanctions ne sont pas dissuasives lorsque les fonctionnaires quittent définitivement l'administration : un magistrat a ainsi démissionné pour rejoindre les rangs d'une grande entreprise après l'avis défavorable de la commission. Cet ancien magistrat y exerce justement les fonctions de conseil en déontologie.

---

<sup>65</sup> Le rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière remis en 1998 par M. Rémy Schwartz au Premier ministre prend acte de la nécessité d'organiser la transparence des recrutements et propose une publicité et une collégialité accrues des procédures.

<sup>66</sup> Comme la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne ont adopté un régime d'autorisation administrative pour les départs dans le privé. Celui-ci est de deux ans au maximum en Grande-Bretagne.

<sup>67</sup> Selon le niveau hiérarchique de l'agent, le délai de latence est défini à plus ou moins haut niveau.

<sup>68</sup> Le taux de saisie, de 6 pour 10.000 dans la catégorie A de la fonction publique d'Etat, est si faible qu'il est probable qu'une grande partie des cas échappe au contrôle de la Commission

L'administration est prise entre deux logiques : d'un côté la proclamation d'un cadre juridique contraignant et de l'autre, l'intérêt qu'elle trouve à utiliser les possibilités de débouchés offertes par le secteur privé, ainsi qu'à diversifier les savoir-faire et les expériences des fonctionnaires. Ce dernier argument en faveur du pantouflage doit être tempéré par le caractère souvent définitif des départs.

#### **2.1.1.6. L'exercice de certaines activités parallèlement à la carrière de fonctionnaire est encadré par des règles complexes et partiellement obsolètes.**

Les anomalies naissant de l'application du décret-loi du 29 octobre 1936 ont fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat remis récemment au Premier ministre. Il apparaît dès à présent que le foisonnement des dérogations, parfois excessives, au principe d'interdiction du cumul, favorise l'inégalité entre les agents. Les cas de contournement des règles, même avérés, ne sont guère sanctionnés.

L'activité du conjoint fait l'objet de multiples règles spécifiques aux professions sensibles. Ces règles ne parviennent pas toujours à embrasser le champ des possibles en matière d'intérêts croisés de conjoints dont l'un est membre de la fonction publique<sup>69</sup>.

#### **2.1.2. Renouvelée par le développement des guides de déontologie, la formation et l'information des agents reste trop théorique et superficielle**

##### **2.1.2.1. La formation constitue une priorité apparente<sup>70</sup>**

La formation et l'information doivent aller de pair. Une information délivrée sans accompagnement pédagogique est inopérante : en témoigne l'échec relatif, au dire même de ses promoteurs, du code de déontologie de la police nationale en 1986. Réciproquement, la formation ne doit pas se limiter à un catalogue descriptif des règles, mais s'enrichir d'éléments d'information concrets issus de la pratique.

Le poids déterminant de la formation dans le respect de la déontologie par les fonctionnaires est unanimement reconnu<sup>71</sup>. Une enquête, menée en 1997 auprès de l'administration américaine, conforte l'idée de l'efficacité des modules d'éthique. Elle révèle que 75% des agents se sont trouvés face à un ou plusieurs dilemmes éthiques dans le cadre de leur travail (en majorité au sein de la fonction publique), et 43% d'entre eux ont jugé que leur formation les avait aidés à résoudre ce problème.

##### **2.1.2.2. La formation initiale reste trop descriptive et la formation continue trop peu systématique**

L'examen des programmes de cours des différentes écoles de la fonction publique, généralistes ou spécialisées, révèle la faible place accordée aux enseignements de déontologie. Mais plus qu'une lacune quantitative, c'est surtout l'inadéquation qualitative qui prévaut. En effet, qu'il s'agisse de formation initiale ou continue, les programmes se limitent trop souvent à un exposé descriptif des règles exposées dans le statut. Cet enseignement ne prépare guère l'agent à réagir dans des situations concrètes : apprendre les règles, ce n'est pas apprendre à réagir.

---

<sup>69</sup> Au MES, le bureau des affaires juridiques et du contentieux est fréquemment consulté sur de tels cas : parmi les exemples récents, celui d'un DDASS dont le conjoint était employé par les services sanitaires et sociaux du même département, ou celui d'un directeur d'ARH dont l'épouse exploitait une clinique.

<sup>70</sup> L'Etat consacre 6,7% de sa masse salariale à la formation (chiffre 1995 fourni par le rapport annuel 1998 du ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation).

<sup>71</sup> Le rapport de la Commission de prévention de la corruption remis au Premier ministre par M. Robert Bouchery en 1993 mettait également l'accent sur les actions de formation. Les assises de la formation et de la recherche dans la police nationale, organisées par le ministère de l'Intérieur le 1<sup>er</sup> février 1998, sont une dernière illustration de la priorité affichée en ce domaine.

Les formations à la déontologie dans le cadre de la formation continue ont rarement un caractère obligatoire. Dans la logique de marché qui prévaut en matière de formation, les agents ont tendance à opter pour des modules apportant des compétences plus directement mobilisables au plan technique. La formation continue peut cependant être un devoir autant qu'un droit – tel est d'ailleurs le cas explicitement dans les statuts allemand et letton. En France, les administrations tendent à imposer dans certains cas une obligation de formation à la déontologie, à l'occasion d'un changement de poste ou de la première prise de poste. Tel est le cas pour les membres du corps préfectoral. La Poste a également adopté ce principe.

Quant au contenu, le reproche d'une excessive abstraction vaut aussi bien pour la formation continue que pour la formation initiale. Les titres des modules parlent d'eux-mêmes : le plus souvent, ils proposent une simple "présentation des obligations statutaires".

### ***Une démarche exemplaire à l'Équipement***

*Le ministère de l'équipement fait figure d'exemple sur le terrain de la formation. Les situations à risque ont été identifiées et la déontologie est introduite dans toutes les formations : post-concours ou à l'occasion d'un changement de grade. Dans chaque département, un responsable de formation issu de la DDE et non de l'administration centrale a délivré dans toutes les subdivisions un cours obligatoire de 4 heures sur des questions concrètes, telles que l'utilisation des moyens du service ou le comportement à adopter face aux cadeaux.*

L'activité de formation souffre par ailleurs en France d'un défaut de coordination et de validation par une structure extérieure, malgré les efforts en la matière de la DGAFP. Le SCPC joue certes un rôle pédagogique dans son domaine, mais il n'existe rien de comparable à l'OGÉ américain, qui propose sur tous les sujets liés à l'éthique des recommandations très concrètes en matière de formation, et les met en place lui-même à la demande.

### **2.1.2.3. Le foisonnement des guides de comportement ne permet pas la diffusion coordonnée de l'information**

Une partie des comportements contraires à la déontologie résulte d'une information insuffisante des agents sur leurs obligations. En partie sous l'influence anglo-saxonne, de nombreuses administrations privilégient désormais comme outil de prévention et vecteur de cette information qui fait défaut, des codes ou guides de comportement. Ces outils permettent en particulier de remédier au caractère trop général des principes déclinés dans les statuts.

Le champ d'application et le niveau d'élaboration des codes sont très variables d'un pays à un autre, d'une organisation à une autre. Très souvent, lorsqu'un code général est édicté pour une partie importante de la fonction publique, il est ensuite décliné par métiers ou par administrations<sup>72</sup>.

En France, dès 1986, la police nationale a fait figure de pionnier en se dotant d'un code de déontologie. En 1992 a été lancée à la DGAFP l'idée, bientôt abandonnée devant l'opposition des syndicats, d'une charte de déontologie commune à toute la fonction publique. Par la suite, le ministère de l'équipement a rédigé des référentiels de comportement, la direction du Trésor un guide, de même que celle des impôts, La Poste un guide par métier ("mon métier, sa déontologie") ainsi qu'un guide à l'usage des directeurs des ressources humaines. La sortie de celui de l'administration pénitentiaire est prévue pour le premier semestre 1999.

On ne peut que déplorer le manque de coordination des initiatives menées dans les diverses administrations françaises : les enseignements de méthodologie résultant des expériences passées pourraient être mieux partagés.

---

<sup>72</sup> Tel sera le cas pour le code prévu en Suisse.

Quatre conditions majeures de réussite se dégagent : l'existence d'un besoin réel, l'association des destinataires eux-mêmes à la rédaction du code, des recommandations pragmatiques fondées sur des situations réelles et une mise en œuvre inscrite dans la durée, qui associe une formation et une explication à la remise du document, avec une forte implication de l'encadrement.

Ainsi, pour la préparation du code suisse, une enquête préliminaire a été menée pour mettre en évidence les attentes des agents. A la direction du Trésor, un groupe de réflexion de 15 personnes regroupant l'ensemble des sous-directions et des grades a été constitué, avec pour mission le recensement des textes et de la jurisprudence ainsi que des expériences antérieures. Le code a ensuite été relu par des intervenants extérieurs (cadres de la Commission des opérations de bourse ou de la Banque de France). Sur le fond, l'accent a été mis sur le pragmatisme des recommandations, précisant l'attitude à adopter face à des sollicitations concrètes. La pérennisation de la démarche est assurée par un comité de déontologie qui fait le point sur les pratiques, suit l'évolution réglementaire et jurisprudentielle, propose des actualisations et joue le rôle de référent en cas de problème d'ordre déontologique.

A l'inverse, la démarche suivie pour l'élaboration du guide de la police nationale a souffert de nombreuses carences. Le code, rédigé à la suite d'une concertation restreinte et promulgué par décret en 1986, comportait deux articles qui ont heurté les policiers<sup>73</sup>. En 1993, le ministre de l'Intérieur a imposé, dans un contexte tendu, que chaque policier porte sur lui une fiche plastifiée comportant le rappel des articles du code de déontologie. Cette nouvelle mesure a été mal ressentie par les agents. Le code a enfin été diffusé, en 1999, sous forme d'un guide censé expliciter les principes, mais rédigé de manière dense et complexe et remis aux agents, lorsqu'il l'a été, sans aucun accompagnement pédagogique.

#### ***Le code de déontologie de La Poste : un exemple de mise en œuvre et d'évaluation***

*A bien des égards, le processus initié par La Poste est exemplaire. D'une part, parce qu'il répond à un besoin réel et identifié : une recrudescence de manquements dans des métiers bien précis. Ensuite, parce qu'il associe plusieurs actions : les guides ne sont qu'un élément d'une stratégie intégrant le resserrement de la pratique disciplinaire et l'amélioration de la formation. Le choix d'une démarche globale et le constat d'un besoin effectif suscitent l'accord des syndicats. Cette stratégie s'inscrit dans la durée : La Poste fait vivre les guides au travers d'actions de communication régulières. Enfin, parce que ses conditions concrètes de mise en œuvre ont respecté le principe de l'explication à l'agent de l'intérêt de l'outil qui lui est remis : un entretien avec le supérieur hiérarchique était prévu à cette occasion. Pour exemplaire qu'elle soit, la démarche de La Poste est emblématique des limites de l'exercice. Une enquête réalisée auprès du personnel établit en effet un bilan mitigé de la démarche de promotion de la déontologie<sup>74</sup>.*

Dans le cas des entreprises, le lancement d'une démarche déontologique répond souvent à deux objectifs inavoués : améliorer l'image de marque et prévenir le risque pénal. La charte des valeurs d'une grande entreprise mentionne ainsi les règles de confidentialité,

<sup>73</sup> Le devoir de dénonciation des manquements observés, considéré comme un appel à la délation, et le devoir de récusation des ordres illégaux, contesté par l'encadrement. Ces dispositions n'étaient au pourtant pas nouvelles.

<sup>74</sup> Un agent sur deux se souvient d'éléments de la campagne. Ils sont seulement 42% à avoir reçu la brochure qui était destinée à tous, parmi lesquels seuls 21% ont effectivement bénéficié d'un entretien d'accompagnement avec leur supérieur. Même si 80% des destinataires effectifs ont trouvé les guides clairs et intéressants, 12% seulement des agents constatent des modifications dans les pratiques à la suite de la campagne.

d'intégrité, de loyauté, et le respect de pratiques commerciales saines, en particulier avec les décideurs publics<sup>75</sup>.

Au demeurant, les codes ne sont pas les seuls supports de l'information. Les administrations recourent fréquemment aux séminaires, notamment sur le thème de la responsabilité pénale, tel celui organisé en 1996 à Rennes par le MES. La diffusion interne du bilan annuel des sanctions disciplinaires, aux fins de prévention et de dissuasion, est également fréquente, comme aux Douanes ou à La Poste. Les périodiques internes sont aussi les vecteurs fréquents de l'information en matière de déontologie. En Grande-Bretagne, le code de conduite du ministère de la coopération et du développement est disponible sur l'intranet.

### **2.1.3. Les modalités d'encadrement ne permettent pas de promouvoir avec efficacité la déontologie auprès des agents publics**

#### **2.1.3.1. L'outil disciplinaire échappe en partie à l'encadrement**

L'encadrement est confronté à une tendance de fond, le passage d'une culture de l'obéissance à une culture de la délégation et du contrôle. Pour autant, il ne dispose pas toujours des outils nécessaires pour en tirer les conséquences, ou répugne à les utiliser lorsqu'ils sont à sa portée. D'une manière générale, l'impossibilité dans laquelle se trouve un cadre de l'administration de gérer lui-même son personnel – choix des collaborateurs, latitude de sanction – obère en partie sa capacité à être le promoteur et le garant de leur déontologie. Il est vrai qu'en contrepartie, elle garantit aux agents eux-mêmes l'égalité de traitement et les soustrait au favoritisme. Une déconcentration accrue, tempérée par des mécanismes de contrôle et de recours, semble à même de concilier ces deux exigences légitimes de la GRH<sup>76</sup>.

A La Poste, l'une des premières réformes mises en œuvre avec le changement de statut de l'entreprise a été la déconcentration au niveau départemental de la GRH et, en particulier, des procédures disciplinaires. Les organisations syndicales sont pour la plupart hostiles à cette mesure, car elle ne garantit pas toujours l'égalité de traitement des agents sur le territoire. Des progrès ont d'ores et déjà été accomplis dans ce domaine, apportant la preuve que l'opposition des syndicats n'est pas définitive : à l'Education Nationale, le recteur dispose depuis février 1999 du pouvoir de prononcer les sanctions de tous les niveaux, alors qu'auparavant sa compétence était limitée aux deux premiers degrés.

#### **2.1.3.2. L'outil disciplinaire souffre d'une relative paralysie**

L'activité disciplinaire de l'Etat n'est pas nulle : elle concerne chaque année environ 5.000 agents, avec une remarquable stabilité (voir l'annexe 9). Ces chiffres sont comparables à ceux de l'Allemagne. Dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, le défaut de centralisation de l'information relative aux sanctions rend l'analyse délicate. La stabilité des chiffres masque une grande disparité d'une administration à l'autre, due en partie au niveau de risque différent. Celui-ci culmine à La Poste (1.200 sanctions par an soit le quart des procédures disciplinaires) et à l'Equipement. Mais la pratique disciplinaire, devant des manquements analogues, diffère d'une administration à l'autre<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Les chartes d'entreprise n'ont pas en France de valeur juridique, tandis que dans certaines entreprises américaines, elles sont intégrées au contrat de travail. Parmi les entreprises américaines, celles qui ont tenté d'imposer leur démarche en France se sont heurtées à l'hostilité des syndicats.

<sup>76</sup> Ainsi, le rapport au Premier ministre de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par Jean Picq en 1995, recommandait une déconcentration accrue de la GRH par le biais de la création de CAP locales dans tous les départements où l'effectif d'un corps dépasse 50 membres.

<sup>77</sup> Le constat d'une certaine paralysie de l'outil disciplinaire est partagé par certains ministères allemands (ministère de l'Intérieur) et anglais (ministère de la coopération et du développement).

De manière générale, le recours à l'outil disciplinaire est souvent évité par l'encadrement. La problématique de la sanction disciplinaire est analogue à celle de la décision de non-titularisation. Le cadre responsable sait qu'il lui faudra défendre la sanction, si elle dépasse le premier groupe, devant un conseil de discipline : les représentants du personnel auront naturellement tendance à situer la faute individuelle dans le cadre plus global d'une défaillance du service et à dénoncer les insuffisances de la prévention et du contrôle. En outre, la répugnance face à la sanction touche même l'avertissement ou le blâme, que le supérieur peut pourtant infliger directement à son niveau. Et faute d'avoir utilisé les sanctions les plus modérées, la hiérarchie présente en conseil de discipline, quand la situation n'est plus tolérable, un dossier insuffisamment étayé. Enfin, lorsque la sanction disciplinaire est prise, elle n'a pas toujours de conséquences assez dissuasives sur la carrière de l'agent : la sanction efface la faute.

### **2.1.3.3. L'évaluation de l'encadrement sur sa capacité à promouvoir le respect de la déontologie est insuffisante**

Le défaut de prise en compte de l'investissement déontologique des cadres dans leur évaluation est la marque de la faible priorité accordée à la déontologie à tous les niveaux de la hiérarchie<sup>78</sup>. Plus que la résistance des syndicats ou la rigidité des statuts, cette insuffisante priorité assignée à l'encadrement est la véritable source des déficiences de la politique disciplinaire. Il arrive même à la hiérarchie de n'apporter qu'un appui hésitant dans certaines circonstances critiques. La difficulté, pour un cadre nouvellement nommé à sa tête, à assainir une subdivision départementale de l'Équipement gangrenée par des pratiques illégales, en fournit une illustration frappante.

#### ***La difficile remise en ordre d'une subdivision départementale de l'Équipement***

*Un nouveau subdivisionnaire s'est ainsi rendu compte que les agents de sa subdivision effectuaient chaque année des travaux pour le compte d'un grand élu du département ou pour des fermiers du voisinage, et procédaient à la revente à leur profit du bois et des ferrailles récupérées. Il a entrepris de mettre fin à ces pratiques, avec l'accord de sa direction. Les agents ont alors monté de toutes pièces un dossier, remis à la CGT, censé prouver l'utilisation à titre privé par le subdivisionnaire lui-même des biens de l'administration. Ces accusations mutuelles ont entraîné une enquête de la Direction départementale, qui a conclu à une amnistie générale, avec toutefois l'assurance que les manquements à venir seraient sanctionnés.*

### **2.1.4. Le déroulement des carrières et le système de rémunération peuvent favoriser des comportements contraires aux exigences déontologiques**

#### **2.1.4.1. Le déroulement de la carrière est parfois tributaire des allégeances politiques**

Le passage en cabinet ministériel est souvent l'occasion d'une accélération de carrière, même si celle-ci a été encadrée par les dispositions relatives au tour extérieur et au pantouflage<sup>79</sup>. Cette accélération n'est pas en elle-même répréhensible, si l'on considère que ce sont souvent les fonctionnaires les plus compétents qui ont été choisis pour être membres des cabinets, mais cet argument fait peu de cas de la sélection politique qui est opérée entre

---

<sup>78</sup> L'administration pénitentiaire offre l'exemple d'une tentative pour sortir de ce schéma : les directeurs d'établissement seront désormais notamment évalués sur leur capacité à traiter les problèmes et non pas à les étouffer.

<sup>79</sup> Le rapport Picq préconisait néanmoins l'interdiction des "parachutages" de membres d'un cabinet dans une entreprise ou une administration avec lesquels ils ont été en relation, et le retour dans l'administration d'origine au même niveau hiérarchique. A cet égard, le décret du 6 juillet 1995 est venu étendre aux membres des cabinets le contrôle de la commission de déontologie. Le même rapport préconisait le recrutement des membres de cabinets sur des postes de contractuels, afin de diversifier leur origine.

fonctionnaires également compétents. En outre, la pratique des cabinets occultes et des nominations pour ordre pose un problème de déontologie et de GRH. Cette pratique, qui résulte de la consigne de réduction du nombre de membres des cabinets, consiste à nommer « pour ordre » un membre officieux du cabinet sur un poste d'administration centrale, lequel est occupé en réalité par un autre fonctionnaire, « faisant fonction de ». Enfin, si certains postes sont explicitement à la discrétion du gouvernement, parce qu'ils exigent de l'agent une loyauté sans faille incompatible avec des divergences politiques fortes, dans les faits, d'autres postes clefs (sous-directeur) des administrations centrales sont à la discrétion du gouvernement. Une reconnaissance explicite de cet état de fait contribuerait à clarifier la GRH.

Par ailleurs, le principe d'obéissance, associé au refus de la clause de conscience, ne permet guère au fonctionnaire de résister aux pressions d'un élu. L'obéissance hiérarchique est encadrée en France par la combinaison de dispositions relatives à la responsabilité pénale (l'agent est responsable s'il exécute un ordre manifestement illégal) et de l'article 28 du statut général qui dispose que « tout fonctionnaire doit se conformer aux instructions hiérarchiques, sauf si l'ordre est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public »<sup>80</sup>. Or, dans la fonction publique territoriale surtout, la pression exercée par l'élu peut être telle que l'agent n'ose pas faire valoir ces dispositions. L'élection de maires issus du Front National a relancé ce débat. Certains fonctionnaires territoriaux ont revendiqué l'instauration d'une clause de conscience<sup>81</sup>, qui leur semblait être le pendant de la faculté de décharge<sup>82</sup> dont dispose l'élu. La clause de conscience semble toutefois impossible à mettre en œuvre sans contester la légitimité de l'élu.

L'exercice par le fonctionnaire lui-même de responsabilités politiques donne enfin lieu à un débat récurrent en France. La facilité avec laquelle le fonctionnaire peut solliciter un mandat peut s'apparenter en effet à une rupture de l'égalité. Telle peut en tout cas être la perception par l'opinion publique, en dehors de tout manquement effectif d'un fonctionnaire à ses obligations. Cette question laisse supposer que la déontologie du fonctionnaire ne s'arrête pas forcément là où l'administration en a tracé les contours, mais que la société peut opposer à ses fonctionnaires des exigences supplémentaires en matière de déontologie. Si l'exercice d'un mandat électoral par un fonctionnaire ne s'accompagne pas de manquements à la déontologie objective, il en va tout autrement lorsque le fonctionnaire tire profit, à l'issue de sa carrière, de la notoriété et de l'information acquises durant celle-ci pour se porter devant le suffrage. Des délais de latence sont prévus dans le Code électoral<sup>83</sup>, pour l'exercice par d'anciens hauts fonctionnaires (magistrats, préfets, trésoriers payeurs généraux...) des divers mandats électoraux. A cet égard, de récentes candidatures permettent de penser que la limitation du délai de carence à 3 années seulement pour les préfets est insuffisante. Enfin, il est notoire que certains élus ne quittent pas leur poste alors que leurs responsabilités politiques ne les laissent pas en mesure d'assumer celui-ci normalement.

#### **2.1.4.2. Le défaut de perspectives de carrière et de mobilité fragilise les agents**

Les insuffisances de la gestion des carrières concourent à un climat de frustration. Le défaut d'une gestion prévisionnelle des effectifs, d'une réflexion par métiers et d'un véritable suivi de la carrière des agents conduit à des situations d'absence de perspectives et de débouchés. Même si elles n'excusent pas les manquements, ces situations placent l'agent dans une position de plus grande vulnérabilité face au risque déontologique.

---

<sup>80</sup> Il est éclairant que le statut (art. 28) restreigne davantage le cas de décharge de responsabilité que le Code pénal, lequel requiert seulement l'illégalité de l'ordre sans référence à l'intérêt public (art. 122-4).

<sup>81</sup> En particulier Patrick Jouin, Secrétaire général de La Roche s/ Yon, dans son ouvrage *Déontologie du fonctionnaire territorial*, Editions de l'Hôtel de ville, 1996.

<sup>82</sup> Celui-ci peut en effet renvoyer le secrétaire général, qui est reversé au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), avec un traitement payé par la commune pendant un an.

<sup>83</sup> Art. LO 131, 195 et 231 du Code électoral.

A rester longtemps au même poste, l'agent court le risque de perdre la motivation qui fonde son respect des principes et d'entrer dans un réseau d'acointances locales. Le défaut de mobilité est à la fois fonctionnel et géographique. Certes, dans certaines fonctions sensibles, la mobilité est organisée. Toutefois, de nombreux postes sensibles (tels certains postes exercés par les agents du cadre national des préfetures<sup>84</sup>) ne sont pas suffisamment assujettis à cette obligation. Un travail de repérage des postes sensibles et de généralisation du principe de mobilité sur ces postes paraît donc souhaitable.

### **2.1.4.3. La politique de rémunération prime le risque, entretient les frustrations et ménage des conditions d'intéressement discutables**

Les surrémunérations liées au risque sont parfois anciennes et ne se justifient plus par l'existence de sollicitations effectives dans l'exercice des fonctions. Au demeurant, l'idée même d'une prime accordée à l'agent pour son respect de la loi est incongrue. L'opacité générale des rémunérations participe également d'un climat généralisé de frustration, non seulement au sein d'un service, mais entre les différentes administrations, voire entre le secteur public et le secteur privé. La culture du secret conduit chacun à surestimer les avantages d'autrui. Les agents en viennent insidieusement à considérer certaines compensations - utilisation à des fins privées des biens de l'administration - comme des avantages en nature, destinés à combler un hypothétique retard de rémunération<sup>85</sup>.

Enfin, pour certaines professions, demeure le problème de l'utilisation d'outils incitatifs à caractère financier. S'il est de bonne gestion de récompenser les performances individuelles, le recours à ces mécanismes a pu favoriser des comportements de prédation ou un zèle excessif et injustifié. Une certaine moralisation a parfois été observée. Aux Douanes, l'intéressement aux saisies est désormais plafonné à 4.500 F par an. Il est aussi perçu par la plupart des agents, ce qui limite les abus mais ôte au mécanisme son caractère incitatif. La nécessité de préciser les conditions concrètes de la saisie permet aussi d'éviter les comportements répréhensibles. A l'Equipement, l'intéressement aux travaux a été limité et mutualisé<sup>86</sup>.

## **2.2. De nombreux aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'administration entravent ou compromettent une mise en œuvre effective des règles déontologiques**

### **2.2.1. Les dispositifs préventifs ne sont pas pleinement satisfaisants**

#### **2.2.1.1. Les relations avec les intérêts privés nécessitent une clarification**

Le cadeau place toujours le fonctionnaire dans la position inconfortable du débiteur. Aussi certains pays ont-ils adopté une approche extrêmement radicale du phénomène<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Au ministère de l'Intérieur, il est reconnu que la plupart des affaires mettant en cause un agent du cadre national des préfetures trouvent leur origine dans une insuffisante mobilité.

<sup>85</sup> Le rapport annuel du Conseil d'Etat pour 1995 demandait une plus grande transparence en matière de rémunération.

<sup>86</sup> La France n'a bien évidemment pas le monopole des conflits potentiels entre l'incitation financière comme outil de la GRH et la déontologie. En 1998, la presse allemande a dénoncé le cas d'un ancien ministre allemand du bâtiment à qui le gouvernement avait dû payer une prime considérable pour qu'il accepte un poste dans une organisation internationale, poste relativement bien payé en lui-même, mais pas assez pour attirer le profil de candidat de grande expérience que l'Allemagne souhaitait promouvoir.

<sup>87</sup> La Commission Européenne limite leur valeur en-deçà d'un seuil (800 francs environ), les Etats-Unis ont adopté un dispositif analogue. En Allemagne, la transparence a été préférée à l'interdiction : tout cadeau, quel que soit sa valeur, doit être déclaré à la DRH. En retour, ces démarches ont entraîné une réduction de l'offre de cadeaux. En Grande-Bretagne, des registres de déclaration analogues ont été mis en place dans les services et vont de pair avec des seuils définis par ministères.

En France, seules certaines administrations isolées ont commencé à réglementer l'attitude du fonctionnaire vis-à-vis des cadeaux et des invitations. La direction du Trésor a organisé le principe d'une concertation sur l'attitude à adopter au sein de l'équipe du bénéficiaire : mutualisation, rétrocession, don à un organisme social, en fonction de critères (montant, caractère personnalisé du cadeau).

Le lobbying soumet le concepteur d'une politique, placé souvent dans une position hiérarchique intermédiaire, à une pression informelle face à laquelle il est désarmé, sauf cas avéré de demande de favoritisme, de trafic d'influence, d'ingérence ou de corruption<sup>88</sup>. A Bruxelles, le phénomène a pris des proportions considérables. 3.000 groupes de pression y sont répertoriés. La Commission européenne estime qu'ils sont à l'origine de 3 textes communautaires sur 4. Ni la culture de la Commission, ni la culture américaine ne mettent en question l'existence des lobbies : ils sont considérés comme un vecteur légitime de défense des intérêts d'une collectivité. Face au lobbying, la première attitude doit être de mutualiser l'information et de rendre collégiale la décision, afin de ne pas laisser l'agent seul face à un groupe organisé et persuasif. C'est pourquoi les pays anglo-saxons ont de longue date organisé l'échange d'informations sur les lobbies au sein des administrations. Le *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946 et l'amendement Byrd de 1949 ont ainsi instauré l'obligation pour les lobbies de figurer sur un registre qui recense leurs actions et leurs objectifs, exemple suivi par la Suisse.

En France au contraire, où le lobbying se développe de manière indéniable, domine une approche négative et inorganisée du phénomène. Le SCPC recommandait dès 1993 l'adoption d'une loi en la matière. Mais une certaine tradition de méfiance envers les intérêts sectoriels explique la répugnance prolongée du législateur : encadrer la pratique serait déjà reconnaître son existence.

### **2.2.1.2. La corruption demeure un phénomène mal connu, dont la prévention est fragilisée par la dispersion des structures et la complexité des règles**

La corruption est toujours envisagée globalement, en mêlant les pratiques des entreprises, celles des élus et celles des administrations. Il est vrai qu'une affaire de corruption implique souvent plusieurs catégories d'acteurs. Pour autant, cette approche globale rend difficile l'exercice d'un jugement sur la probité des administrations. Il semble toutefois au vu des condamnations que les élus et les salariés du secteur privé soient beaucoup plus vulnérables que les personnels administratifs<sup>89</sup>. Les études réalisées montrent que la corruption des agents publics touche prioritairement ceux de rang modeste (gardiens de prison, agents de préfecture) et pour des montants faibles. La fonction publique locale est indéniablement la plus exposée, notamment en ce qui concerne les marchés publics, les délégations de service public et l'urbanisme (modification de complaisance des plans d'occupation des sols par les maires, fraudes sur les règles de l'urbanisme commercial).

La dispersion des structures ayant vocation à prévenir la corruption nuit à l'efficacité de leur action. Le SCPC a trois missions : centraliser les informations relatives aux faits de corruption, donner des avis aux autorités administratives et aux responsables des collectivités territoriales, et prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires. Son activité consultative reste modeste (19 avis rendus au cours des deux années 1995 et 1996). Le SCPC exerce en revanche une activité pédagogique non négligeable, à travers son rapport annuel et les formations qu'il organise, tant sur les méthodes de contournement des règles concernant les

---

<sup>88</sup> Le juge a seulement établi ce qui semble relever de l'évidence : un fonctionnaire n'est jamais tenu d'obtempérer à une demande d'un groupe de pression (CE 7 février 1994, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de l'Indre*).

<sup>89</sup> En 1994, 25 condamnations ont été prononcées pour trafic d'influence et 5 pour prise illégale d'intérêt. Ces chiffres englobent les élus. Il faut rapporter ce chiffre à celui des condamnations pour abus de biens sociaux, observés dans le secteur privé : 428 pour la même année 1994.

marchés que sur les procédés de corruption fréquents. La MIEM, créée par la loi du 3 janvier 1991, dispose quant à elle de pouvoirs d'investigation étendus, mais son mode de saisine restreint, limité aux autorités exécutives et administratives de l'Etat, ne lui a pas garanti une activité notable : celle-ci ne dépasse guère une vingtaine d'enquêtes par an. Outre ces deux institutions, les services de contrôle des marchés publics sont nombreux<sup>90</sup> et faiblement coordonnés.

La complexité des règles applicables aux marchés favorise enfin leur contournement. Une dizaine de décrets depuis 1992 ont modifié le Code des marchés publics. Dans le même temps, trois directives communautaires sont intervenues sur le sujet. A l'inflation des textes s'ajoute une jurisprudence foisonnante, issue d'autorités ou de tribunaux divers. Dès 1995, le SCPC préconisait de simplifier les règles de passation des marchés publics en privilégiant le fond plutôt que le formalisme. Au demeurant, l'efficacité même des règles est mise en cause. Le rapport d'étape du député Alfred Trassy-Paillogues, remis en octobre 1995, relève que les textes favorisent le moins-disant au détriment du mieux-disant et conduisent au montage d'ententes illicites et à la présentation d'offres anormalement basses. A l'inverse, une culture de recherche de la sécurité juridique prend parfois le pas sur la quête de la performance économique.

La législation française sur la prise illégale d'intérêts pourrait par ailleurs s'inspirer avec profit du modèle américain, qui recourt de façon massive à la déclaration de patrimoine (*financial disclosure*). Celle-ci est obligatoire depuis 1978, pour les députés, les juges fédéraux ainsi que les hauts fonctionnaires. L'examen d'un certain nombre d'affaires françaises<sup>91</sup> impliquant des agents publics montre qu'elles n'auraient pu avoir lieu dans le cadre législatif américain : la prise illégale d'intérêts aurait été découverte immédiatement.

### **2.2.1.3. Les relations avec les médias restent souvent imparfaites et ambiguës**

Alors que les collectivités locales et les ministères se sont dotés de structures de communication organisées et professionnelles, les préfetures et les services déconcentrés accusent, pour certaines d'entre elles, quelque retard. La fonction d'attaché de presse y souffre parfois d'une faible reconnaissance. On constate par ailleurs une fréquente absence de coordination entre les services de presse de la préfeture et ceux des services déconcentrés.

Dans les administrations centrales comme dans les services déconcentrés, des principes radicaux sont proclamés, interdisant purement et simplement à un fonctionnaire de s'exprimer dans la presse. Outre que ces principes sont peu réalistes, ils sont remis en question par le droit à l'information revendiqué de plus en plus par l'opinion. Dans le pire des cas, l'interdiction d'expression officielle est contournée par le recours à la délation anonyme auprès du *Canard Enchaîné*. Au-delà de l'ambiguïté qui entoure la possibilité même de s'exprimer, l'incertitude est plus grande encore sur le contenu autorisé. Le devoir de réserve est en effet défini de manière toute jurisprudentielle. Si la doctrine se félicite de cette souplesse, il reste que l'agent ne sait pas concrètement ce qu'il a le droit de dire ou de ne pas dire. L'administration joue sur cette incertitude, car elle impose en pratique à l'agent public une prudence maintenant son expression en deçà de ses possibilités, qui confine à l'obligation de mutisme<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Le contrôle de légalité du préfet, la Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF), le comptable public, le conseil de la concurrence, la cellule Tracfin, la commission centrale des marchés, la sous-direction des affaires économiques et financières du ministère de la Justice...

<sup>91</sup> Cf. l'article cité plus haut de J. Rohr. Voir en particulier l'affaire des séminaires de formation organisés par un ancien directeur de chaîne publique, et facturés à celle-ci, dans un château dont il était propriétaire.

<sup>92</sup> Toutefois, le caractère extensif de l'obligation de réserve en France fait partie d'un équilibre d'ensemble, étant la contrepartie d'une large possibilité de participation politique. Aux Etats-Unis, où l'accent est davantage placé sur la liberté d'expression, la Cour Suprême a invalidé le licenciement d'un employé de l'Etat du Texas qui avait applaudi publiquement à l'attentat perpétré contre le Président Reagan, tout en déplorant son échec. Il paraît

(Suite page suivante)

A l'inverse, dans certaines professions comme celle des inspecteurs du travail, il est très difficile de faire respecter le devoir de réserve. Deux cas récents sont emblématiques des dérives de l'expression dans les médias chez certains de ces agents. A la suite de ces deux affaires, une circulaire a été élaborée au Ministère<sup>93</sup> pour rappeler aux agents leur devoir de réserve. Ce texte a été vivement contesté par les agents et par les organisations syndicales, qui réclament son abrogation par la voie de pétitions internes. Une association d'inspecteurs du travail hostiles à la circulaire compte plus de deux cents membres.

#### ***Les manquements à l'obligation de réserve à l'inspection du travail***

*Un directeur du Travail, qui avait pris fait et cause pour les salariés dans les conflits sociaux de son département, s'est opposé à sa mutation dans l'intérêt du service prononcée par le Ministre. Cet agent n'a pas hésité à se répandre en accusations contre l'administration centrale dans la presse locale et à faire rédiger un article en sa faveur dans un grand quotidien national.*

*Un responsable politique, par ailleurs inspecteur du travail, s'est ouvertement opposé à la politique du gouvernement sur les 35 heures en faisant état de sa qualité professionnelle. La procédure disciplinaire engagée dans un premier temps a été ensuite interrompue.*

#### **2.2.1.4. La prévention du risque pénal n'est pas correctement assurée**

La pénalisation accrue de certains manquements cause une inquiétude grandissante dans les rangs des agents publics même les moins exposés, sur la foi de cas isolés mais frappant les esprits<sup>94</sup>. La pratique a en outre mis en évidence l'application problématique des nouvelles règles pour les fautes non intentionnelles. Mais la notion d'imprudence ou de négligence est floue et la précision accordée par la réforme législative du 13 mai 1996<sup>95</sup>, qui relativisait la mise en cause de la responsabilité compte tenu des moyens dont disposait l'agent pour prévenir les faits, n'a eu que peu d'impact sur la jurisprudence : les tribunaux interprètent la faculté de faire comme un devoir d'agir. Une circulaire détaillée a été adressée aux juges en février 1996 par la Chancellerie afin de les sensibiliser davantage aux conditions de l'action administrative. Au demeurant, le CE a constaté dans son rapport que le nombre de mises en cause demeure limité et que leur augmentation n'est pas significative. Les peines prononcées se limitent à des amendes et ne comportent jamais d'emprisonnement ferme. Toutefois, dans certains postes, principalement ceux de directeur d'établissement scolaire et de préfet, la pression nouvelle est considérable<sup>96</sup>.

Si la loi du 13 mai 1996 est venue combler une lacune juridique en posant le principe d'une assistance à l'agent, celle-ci est plus ou moins bien organisée. Le ministère de l'Intérieur fait figure de modèle, seul à s'être doté d'une cellule d'appui possédant une véritable

---

difficile d'accorder aux agents une plus grande liberté de parole sans remettre en question les modalités de leur participation à la vie politique.

<sup>93</sup> Circulaire du 5 janvier 1999.

<sup>94</sup> Tel celui de ce directeur d'établissement thermal, dépendant du ministère chargé de la santé, condamné après le décès d'un patient à la suite d'une infection.

<sup>95</sup> A la suite au rapport du Conseil d'Etat demandé par lettre du 17 février 1995 du Premier ministre. Cette loi précise que « les fonctionnaires ne peuvent être condamnés que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposent ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie » (art. 11 bis A du statut général).

<sup>96</sup> Entre 1987 et 1991, 2 poursuites pénales ont été engagées contre des membres du corps préfectoral. Depuis 1992, on en compte 57 dont 25 concernant des préfets. 39 d'entre elles ont été jugées mais 2 d'entre elles seulement ont abouti à une condamnation. Le risque reste grand de la recherche du risque zéro en matière de responsabilité pénale, quitte à limiter les actions entreprises ou autorisées. La fonction publique territoriale n'est pas épargnée, avec 480 mises en cause sur la période récente.

expertise, à la sous-direction du contentieux. A l'Education Nationale, une association de loi 1901 prend en charge les frais d'avocat et l'assistance juridique aux enseignants<sup>97</sup>.

La recrudescence du risque pénal et sa dilution dans la hiérarchie, qui résulte elle-même de la délégation et de la déconcentration accrue des responsabilités, sont souvent la première motivation de l'administration pour la promotion de la déontologie des agents. Il serait toutefois regrettable qu'elle devienne la seule. Diverses initiatives ont été menées. Elles commencent le plus souvent par un diagnostic des risques : tel a notamment été le cas au ministère chargé de la santé. Elles impliquent une réflexion avec les syndicats<sup>98</sup>. En outre, des stratégies administratives spécifiques ont vu le jour face à la pénalisation : à l'Equipement, on observe paradoxalement un regain de l'utilisation de la sanction administrative, afin de modérer la sanction pénale<sup>99</sup>.

Enfin, face au risque pénal, le dernier axe de mesures préventives réside dans l'établissement de procédures strictes dans les secteurs à risque. Développée notamment dans le cadre de la lutte contre la corruption dans les collectivités locales, cette démarche repose sur la détermination du processus juridique adapté garantissant la transparence et la collégialité, ainsi que sur des mécanismes permettant de vérifier aisément le respect de la procédure. Elles peuvent s'accompagner d'une certification par un organisme extérieur, de type ISO 9000.

## **2.2.2. Certains défauts reconnus de l'organisation et du fonctionnement de l'administration compromettent les efforts faits pour promouvoir la déontologie**

### **2.2.2.1. La dispersion des structures de conseil ne permet pas de trouver le délicat équilibre entre assistance aux agents et délation organisée**

A la dispersion des structures de contrôle répond l'absence en France d'une structure de prévention. La fonction de référent déontologique, présente aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, n'est qu'exceptionnellement prise en compte dans l'administration française, au niveau central comme au niveau local. Le scrupule déontologique n'est abordé que par la voie de la procédure de décharge de responsabilité, ou par l'obligation où se trouve l'agent (article 40 du nouveau code de procédure pénale) de porter à la connaissance de la justice les faits délictueux dont il a connaissance, obligation si radicale qu'elle est peu mise en œuvre.

L'assistance à l'agent n'est pas organisée : il reste seul face à un dilemme radical, obéir ou dénoncer. Or l'agent peut souhaiter prendre conseil, sans pour autant dénoncer, et tirer une sonnette d'alarme interne qui ne soit pas judiciaire. Les syndicats prétendent volontiers assurer le rôle de référent dans ce type de circonstances. Mais l'enquête réalisée à La Poste montre toutefois que les agents n'ont recours à eux qu'en troisième ressort, après les assistants sociaux et le supérieur hiérarchique lui-même.

Les Etats-Unis partent d'une conception plus pragmatique, fondée sur la faillibilité des agents et de leur encadrement. L'OGE emploie 78 conseillers qui jouent le rôle de référent déontologique, et qui ont eux-mêmes 7.000 correspondants personnellement identifiés qui assurent le rôle de référent au niveau local dans leurs administrations respectives. Mais cette

---

<sup>97</sup> 90% d'entre eux ont adhéré à l'association, qui suit actuellement 1.358 mises en cause pénales.

<sup>98</sup> Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, deux groupes de travail ont étudié les possibilités de limiter les actions en réparation civile.

<sup>99</sup> Le ministère sanctionne systématiquement les quelques 200 agents mis en cause chaque année pour des manquements passibles de poursuites pénales, et obtient de ce fait une plus grande mansuétude de la part du juge. Le juge encourage cette pratique : dans l'affaire des sévices subis par des détenus de la prison de Beauvais de la part de leurs gardiens, le ministère public a renoncé à poursuivre compte tenu de la sévérité des sanctions administratives.

organisation de l'assistance à l'agent va de pair avec une institutionnalisation de la délation au moyen du « *whistleblowing* ».

Plusieurs expériences ont été menées en France<sup>100</sup>, mais leur succès n'est pas acquis. L'institution d'un référent bute sur l'ambiguïté entre assistance et délation. Cette ambiguïté se retrouve dans la difficulté à déterminer la localisation adaptée du référent. S'il est extérieur à l'administration, il ne sera pas saisi par des agents qui ne l'estimeront pas compétent sur des questions comportant souvent un arrière-plan technique et requérant la connaissance d'enjeux de pouvoir spécifiques. S'il est à l'intérieur de l'administration, les agents pourront douter de son impartialité. Le référent déontologique n'est donc une idée séduisante pour mettre fin à la solitude éthique de l'agent, qu'au prix d'une réflexion approfondie sur son positionnement<sup>101</sup>.

### **2.2.2.2. La complexité des procédures décisionnelles réduit le contrôle déjà marginal de l'usager**

Là où il est possible, le contrôle de l'usager est une pression aussi bien à la probité qu'à l'efficacité. Il demeure peu organisé en France. Les comités associant des usagers ont peu de succès. Les réclamations sont souvent ignorées par les services. De plus, la complexité des procédures est un obstacle à l'approfondissement du contrôle de l'usager. En revanche, la démarche de certification paraît bien de nature à réintroduire un contrôle extérieur là où la pression de l'usager ne peut s'exercer directement.

Le Médiateur de la République<sup>102</sup> pourrait exercer une telle forme de contrôle : il est en effet chargé d'enquêter sur les dysfonctionnements administratifs à partir des réclamations individuelles dont il est saisi par les parlementaires. Tel qu'il est actuellement défini, le champ de compétence du Médiateur n'inclut toutefois pas à proprement parler les manquements à la déontologie imputables aux agents publics. Les difficultés qu'il traite ne sont que celles qui naissent d'une application trop rigoureuse de la réglementation. L'article 10 de la loi du 3 janvier 1973 prévoyant que le Médiateur peut engager des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un agent est d'ailleurs peu mis en œuvre.

### **2.2.2.3. La faiblesse du contrôle de gestion limite le respect de la déontologie au quotidien**

La globalisation et la déconcentration des budgets a certes responsabilisé les gestionnaires et conduit à un encadrement de principe de l'utilisation des véhicules de service, du téléphone, des photocopieuses, du matériel divers et des fournitures de bureau. Mais le contrôle semble encore assez lâche, tant il semble acquis tacitement entre les chefs de service et leurs agents que leur utilisation privative est une forme d'avantage en nature, à condition de ne pas abuser. Les abus demeurent pourtant, impliquant toutes les ressources en matériel spécifique des administrations<sup>103</sup>. Le matériel de bureau est le plus touché. Des systèmes de contrôle ont été peu ou prou mis en place : attribution de codes personnels pour les photocopieuses et le téléphone, seuil de communications téléphoniques autorisées avant passage devant le chef de bureau. Pour le petit matériel (papier, stylos, agrafeuses...), qui connaît une certaine tendance à disparaître à l'époque de la rentrée scolaire, l'attribution de quotas par services n'est guère satisfaisante, car

---

<sup>100</sup> Notamment à la DGI et dans les services fiscaux déconcentrés.

<sup>101</sup> Cela n'a pas empêché le ministère de l'Intérieur allemand, dans ses recommandations pour la promotion de l'éthique de juillet 1998 adressées à l'ensemble des administrations fédérales, de prôner la désignation de référents. Il est éclairant de constater que le texte ne précise ni leur emplacement, ni leur statut, ni leur mode de saisine, ni leurs pouvoirs.

<sup>102</sup> Loi du 3 janvier 1973 complétée par la loi du 24 décembre 1976.

<sup>103</sup> A France Télécom, des agents utilisaient des lignes dédiées fonctionnant 24 heures sur 24 pour des jeux primés sur Minitel. Dans telle subdivision de l'Équipement, les engins de travaux étaient utilisés le week-end par des agents pour des prestations rémunérées à des particuliers. Le garage de la préfecture de police de Paris rémunérait également ses prestations à des véhicules privés.

ces quotas sont souvent surdimensionnés pour tenir compte de la fuite vers les foyers privés<sup>104</sup>. L'effectivité de telles dispositions réclame cependant un véritable investissement de l'encadrement dans des tâches peu valorisantes et génératrices de conflits<sup>105</sup>.

#### **2.2.2.4. L'introduction des méthodes du privé ne s'accompagne pas toujours de garanties déontologiques suffisantes**

L'introduction dans l'administration de méthodes de management et de GRH issues du secteur privé fait l'objet d'un vif débat quant à leurs conséquences sur la déontologie des agents. Les syndicats mettent en garde l'administration contre des réformes qui mettraient en danger les valeurs fondatrices du service public. Tout élément de distinction entre les agents, qu'il résulte de statuts différents ou d'une évaluation individuelle, est interprété comme mettant en péril les valeurs de neutralité ou d'intégrité<sup>106</sup>.

L'évolution de France Télécom et de La Poste est un véritable laboratoire de l'impact du rapprochement des modes de gestion d'une administration avec ceux du secteur privé. Dans les deux cas, il est apparu qu'un risque déontologique réel est suscité par le recours à de nouvelles formes de management, mais qu'il peut être conjuré par une GRH attentive.

##### ***Risque déontologique et mutation de la GRH à La Poste et France Télécom***

*A France Télécom, la précarisation s'est accompagnée d'une recrudescence des manquements à la probité. Les vols de matériel dans les agences commerciales se sont multipliés. Les enquêtes ont montré que, bien souvent, de jeunes diplômés de niveau Bac+4 ou Bac+5, recrutés pour assurer l'accueil du client, frustrés par leur faible niveau de responsabilité et de rétribution, cherchaient une compensation en dérobant des produits. Ce n'est donc pas la précarisation et la mutation vers un modèle commercial en eux-mêmes qui ont motivé les manquements, mais bien une erreur de GRH consistant à recruter des éléments surdiplômés par rapport aux perspectives qui leur étaient offertes.*

*Un phénomène analogue a été constaté à La Poste. Le choix d'adopter des instruments issus du privé s'est accompagné d'une déconcentration et d'un relâchement du contrôle interne, en faisant le pari de l'auto-contrôle. Parallèlement, des personnels très peu qualifiés ont été recrutés sur des emplois précaires et peu valorisants pour l'activité concurrentielle de distribution de courrier publicitaire non adressé. Ces personnels se sont révélés très fragiles et les incidents se sont multipliés : ouverture ou destruction du courrier, agressions sur les personnes. Dans ce cas précis, c'est la conjonction d'un recrutement moins attractif et d'un contrôle plus lâche qui a favorisé les manquements.*

<sup>104</sup> La préfecture de Martinique a mis en œuvre à cet égard une procédure radicale : chaque agent doit inscrire nominativement ses emprunts au bureau du matériel.

<sup>105</sup> Il reste que sur ce point, le degré de contrôle du comportement des agents est lui-même légitimement restreint. Ainsi, la CNIL a édicté des *normes simplifiées*, destinées à permettre aux entreprises et aux administrations de s'assurer de la légalité a priori de leurs pratiques. Elle reconnaît à l'employeur le droit de connaître les numéros de téléphone composés par les employés, mais cette information ne doit pas circuler, ni être conservée plus de 6 mois. Les salariés protégés ne peuvent faire l'objet d'un contrôle de leurs appels.

<sup>106</sup> L'enquête d'opinion menée en Suisse auprès des agents aboutit à la conclusion inverse : si elles sont convenablement encadrées, les innovations en matière de GRH et de management ne sont pas de nature à accentuer le risque de manquement chez les agents.

### **2.2.2.5. L'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) renouvelle les enjeux de la déontologie**

Les NTIC donnent de nouvelles formes à des manquements anciens, comme les atteintes à la confidentialité. Deux principes doivent être respectés : la confidentialité des dossiers des agents et l'interdiction de détenir des informations illicites les concernant. La CNIL et la CADA veillent au respect de ces principes, mais leur contrôle comporte des limites : la CADA n'a ainsi pas de pouvoir d'enquête permettant de vérifier que l'intégralité d'un dossier a été transmise à l'agent qui en a fait la demande. La CNIL dispose en revanche d'un pouvoir d'investigation plus étendu<sup>107</sup>. Selon la CNIL, l'informatisation de l'administration n'a pas conduit à des manquements aussi graves dans l'administration que dans le secteur privé. En ce qui concerne la GRH en particulier, aucun cas de recueil d'informations illicites sur le personnel (ayant trait par exemple à la race, aux opinions politiques, à la sexualité ou la religion) n'a été enregistré dans l'administration, alors que de tels cas sont fréquents dans le privé. La divulgation illicite n'a connu que peu d'exemples, qui concernent les fichiers susceptibles d'avoir une valeur marchande auprès des opérateurs en marketing<sup>108</sup>.

La CNIL exige de manière quasi systématique la journalisation des fichiers, c'est-à-dire la sécurisation des accès à l'aide de cartes et de codes d'accès, et l'enregistrement automatique de toutes les consultations effectuées, ce qui dissuade les agents de recourir à un usage illicite. A cet égard, l'informatique se présente ici comme un outil de confidentialité accrue de l'administré et non comme le support d'atteintes nouvelles. En outre, le délit de divulgation illicite (art 226-17 du Code pénal) est aussi apprécié sur le plan de l'imprudence et de l'omission, ce qui permet de sanctionner non seulement l'agent coupable d'une fuite, mais aussi le responsable du fichier, qu'il soit préfet ou ministre. La mise en jeu potentielle de leur responsabilité incite ainsi les autorités supérieures à faire appliquer des mesures draconiennes en matière de confidentialité.

En revanche, la surveillance de l'utilisation d'Internet par les salariés se fait encore dans un certain flou juridique. Les outils techniques assurant la protection d'un fichier contre les intrusions extérieures permettent également, de manière mécanique de connaître l'ensemble des pages Internet consultées par un agent. Or les administrations, soit n'ont pas songé à cette possibilité de se prémunir contre une utilisation d'Internet à des fins personnelles, soit l'utilisent au contraire sans respecter le principe général qui veut que l'agent soit informé des procédures de surveillance dont il fait l'objet<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Parmi ses tâches, celle de nommer un magistrat afin d'examiner, sur la requête d'un particulier, les éléments rassemblés à son sujet par les Renseignements Généraux, afin de les lui communiquer le cas échéant. La CNIL effectue des contrôles inopinés dans les directions régionales (une quinzaine par an) qui n'ont pas permis de mettre au jour d'éventuelles dissimulation d'informations.

<sup>108</sup> Le fichier d'EDF a été ainsi vendu par un agent à un opérateur. Toujours à EDF, des noms d'employés ont été communiqués par un agent à un parti politique à des fins de propagande ciblée. On relève également le cas de renseignements fournis par les agents de préfecture sur les propriétaires de véhicules à partir de l'immatriculation.

<sup>109</sup> Ainsi, un chercheur du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) a contesté son licenciement, prononcé pour utilisation abusive d'Internet, au motif que la preuve avait été acquise de manière déloyale.

### **3. UNE DEMARCHE GLOBALE, POSITIVE ET CONCERTÉE DOIT METTRE LA DEONTOLOGIE AU COEUR DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Avant de procéder à l'examen de propositions concrètes, la méthode et les instruments d'une « nouvelle démarche déontologique » dans l'administration française doivent être définis.

#### **3.1. Définir la méthode et les instruments d'une « nouvelle démarche déontologique »**

Toute réforme en matière déontologique doit faire l'objet d'une forte impulsion politique et trouver une traduction institutionnelle. Pour éviter les erreurs du passé, la démarche suivie doit être à la fois concertée, positive et équilibrée entre prévention et répression.

##### **3.1.1. Donner une impulsion politique forte et globale**

Une impulsion politique forte constitue une condition indispensable de la réussite d'une réforme en matière déontologique qui, pour être cohérente, doit être engagée au sein des trois fonctions publiques, ainsi que dans les corps des magistrats et des militaires. Cette approche d'ensemble permettra de remédier à la trop grande dispersion des initiatives en la matière.

Dans ce contexte, il est impératif de rendre aux préoccupations déontologiques leur rôle central au sein du service public en les liant étroitement à la problématique de la réforme de l'Etat. Une démarche déontologique globale doit aider à restaurer la confiance des usagers ; elle est aussi un moyen de renforcer l'efficacité de l'administration par la réduction des gaspillages et le perfectionnement des méthodes de travail qu'elle implique.

C'est un engagement de même nature que celui qui avait prévalu en 1989 à l'occasion du renouveau du service public dont il faut faire preuve. La déontologie étant, plus que d'autres matières, affaire de mentalité ou d'état d'esprit, il importe que les élites politiques et administratives témoignent du plus grand volontarisme dans leur démarche, ainsi que d'une irréprochable exemplarité. Le cas de la réforme britannique, qui a abouti à la création du *Committee on Standards in Public Life*, souligne bien l'importance d'un soutien des dirigeants politiques et de l'opinion.

Cette impulsion politique pourrait se traduire à court terme par :

- une « circulaire déontologie » du Premier ministre reprenant un certain nombre de propositions développées ci-dessous (voir l'annexe 1) ;
- un décret du Premier ministre créant un Comité de déontologie compétent pour les trois fonctions publiques (voir 3.1.3).

##### **3.1.2. Adopter une démarche concertée, positive et équilibrée**

La mise en œuvre des règles déontologiques doit faire l'objet d'une large concertation tant avec les syndicats qu'avec les agents, tant il est vrai que la déontologie est largement une affaire de culture professionnelle et qu'elle doit être intériorisée par chacun. Cela exclut donc toute hypothèse de réforme autoritaire.

De plus, il ressort des enquêtes de terrain que nous avons menées que les agents sont intéressés, à titre personnel, par cette démarche. La réaffirmation des règles déontologiques est, en effet, un moyen de rétablir la confiance auprès des usagers et de conforter le prestige de leur fonction. Par ailleurs, la clarification et l'harmonisation des règles déontologiques, en tant que règles pratiques de comportement, peuvent être perçues comme une source de réduction des risques (notamment pénal) par l'agent public, encore souvent démuné au quotidien.

Ceci souligne l'intérêt de présenter cette nouvelle démarche déontologique de façon essentiellement « positive », c'est-à-dire conçue autant dans l'intérêt de l'usager que des agents eux-mêmes. Cela permettra d'écarter les principales objections qui ne manqueront pas de surgir dans le milieu syndical, à savoir que les règles déontologiques sont déjà contenues dans le statut, considéré comme « immuable », et que cette nouvelle démarche déontologique n'est donc qu'un moyen de masquer la création de nouvelles règles (par la voie des codes et autres guides pratiques), ainsi qu'un durcissement du droit disciplinaire.

Pour que cette démarche « positive » soit crédible, il convient donc d'associer les agents et leurs représentants très en amont du processus dans la mesure où ils sont les mieux à même d'exprimer la nature de leurs inquiétudes et de leurs besoins. L'organisation d'une consultation générale de l'ensemble des agents sur cette question ne paraît guère praticable en France, à la différence de ce qui s'est fait en Suisse où le nombre d'agents publics est nettement plus faible. En revanche, un large sondage, portant sur une base représentative de l'ensemble de la fonction publique, pourrait être effectué.

### **3.1.3. Mettre en place les outils susceptibles de porter cette démarche**

Non seulement l'engagement politique doit être fort, et donc visible, mais il doit aussi pouvoir développer ses effets sur le long terme. Cette pérennité suppose l'existence de structures dédiées à la déontologie dont les grandes missions devraient s'articuler autour de trois grands pôles :

- une fonction d'analyse et de proposition (évaluation des normes, proposition de règles nouvelles et centralisation des données sur les procédures disciplinaires),
- une fonction d'animation de la « vie déontologique » (impulsion de nouvelles démarches, coordination d'un réseau de référents déontologiques, assistance aux agents et formation),
- une fonction de contrôle et d'enquête (contrôle des opérations à risque, des « pantouflages », recherche des comportements irréguliers).

Aujourd'hui, ces missions ne sont pas intégralement remplies, et lorsqu'elles le sont, c'est la plupart du temps par l'intermédiaire de plusieurs services ministériels ou autorités autonomes, sans coordination ni vision d'ensemble.

Deux scénarios sont, dès lors, envisageables.

L'un, à structure constante, consisterait à renforcer la DGAFP afin qu'elle puisse tout à la fois mieux assurer les tâches qui sont les siennes aujourd'hui et assumer de nouvelles missions.

L'autre passerait, dans un premier temps, par la création d'une nouvelle structure de type « administration de mission », placée auprès du Premier ministre et chargée de fonctions d'analyse, de proposition et d'animation. Dans un second temps, après évaluation, cette structure pourrait devenir une AAI dont les compétences seraient élargies à des fonctions de contrôle et d'enquête.

#### **3.1.3.1. Le renforcement de la DGAFP**

Les missions de la DGAFP consistent à élaborer une politique d'ensemble de la fonction publique, établir une documentation et des statistiques globales, coordonner les règles statutaires et harmoniser les principes de rémunération et régimes de prévoyance.

Dans ce cadre, on aurait pu penser que la DGAFP avait naturellement vocation à se saisir de l'ensemble des questions relatives à la déontologie. Or, aujourd'hui, elle ne s'en saisit que partiellement faute de moyens. Lors du cinquantenaire de la DGAFP, M. Marceau Long avait, d'ailleurs, déjà souligné cette carence. La DGAFP assure, certes, des missions ponctuelles tel que

le secrétariat de la Commission de déontologie compétente pour la fonction publique d'Etat depuis la loi de 1994 sur le « pantouflage », mais elle n'a pas véritablement les moyens d'avoir une vision d'ensemble de la question de la déontologie.

Cette situation diffère de certains modèles étrangers où les structures compétentes en matière déontologique sont mieux identifiées et définies. C'est notamment le cas en Grande-Bretagne où le *Cabinet Office* (voir annexe 4) possède deux bureaux qui traitent expressément de déontologie ; l'un sous l'angle statutaire et disciplinaire et l'autre sous l'angle du respect de la séparation entre politique et administration.

Dans ce contexte, une idée simple pourrait consister à confier de manière explicite à la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), au sein de la DGAFP, les missions suivantes : centralisation de l'information en matière déontologique, diffusion des règles et des principes, supervision de l'élaboration des guides pratiques, développement de la formation et de l'assistance aux agents. La DGAFP traiterait de ces questions pour les trois fonctions publiques, ce qui impliquerait une extension de sa compétence à la fonction publique hospitalière.

Ce scénario de réforme a l'avantage de la simplicité : il n'implique qu'un simple aménagement des textes existants (principalement du décret du 3 février 1959 relatif à la création de la DGAFP) et une réorganisation interne à la DGAFP (arrêté interministériel du 13 juillet 1998 relatif à l'organisation de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat). Il paraît difficilement envisageable que cette réforme puisse se faire à moyens humains constants en raison de l'extension du champ de compétence de la DGAFP.

### **3.1.3.2. La création d'une instance spécifique**

Dans le cadre de ce second scénario, la création d'une instance spécifique répondrait à deux objectifs principaux :

- la satisfaction de besoins non couverts tant *ratione personæ* (l'ensemble constitué des trois fonctions publiques n'est pas appréhendé en tant que tel) que *ratione materiæ* (certains services font défaut comme, par exemple, l'assistance aux agents) ;
- une plus grande coordination et cohérence des dispositifs existants et une légitimité accrue de la démarche déontologique.

Cette instance prendrait tout d'abord la forme d'une administration de mission, et pourrait, ensuite, devenir une AAI.

**Une administration de mission placée auprès du Premier ministre : le « Comité de déontologie ».**

Les missions du Comité de déontologie, proches de celles du *NEILL Committee* britannique, pourraient s'articuler autour des fonctions d'analyse et de proposition d'une part, d'animation d'autre part. Le Comité se composerait de deux services : un « observatoire » et une « cellule de soutien ».

**L'« observatoire »** exercerait une triple mission :

- évaluation du cadre normatif : centralisation de l'information pertinente en matière de déontologie tant au niveau national qu'international, proposition d'adaptation des normes existantes ;
- suivi de l'activité disciplinaire dans les trois fonctions publiques ;
- rédaction d'un rapport annuel.

**La « cellule de soutien »** aurait également trois missions :

- l'appui aux référents dans leur mission d'assistance aux agents (voir proposition n°23) : l'idée est de donner une impulsion à la démarche

déontologique à tous les niveaux de l'administration en assurant la présence de spécialistes de la déontologie, partageant la sensibilité professionnelle des agents exposés.

- l'aide à la conception des politiques de formation et d'information par la mise au point des outils pédagogiques, encore inexistantes, en matière de déontologie. Fondés en grande partie sur des cas pratiques, ces outils devraient pouvoir être utilisés par les différentes directions ministérielles dans leurs actions de formation, en fonction de leurs besoins. Par ailleurs, cette cellule aurait pour vocation de créer et d'animer un site internet consacré à la déontologie, sur le modèle de celui géré par l'OGE. Ce site comporterait une information générale sur le Comité de déontologie et son réseau, le détail et l'évolution des normes applicables en matière de déontologie, l'actualité pertinente et des mises en situation sous forme de jeux de rôles. Il aurait l'avantage, à l'instar de ce qui se fait sur le site du Comité NEILL en Grande-Bretagne, de permettre un dialogue avec les usagers, notamment sur la base du rapport public que le Comité remettra au Premier ministre chaque année.
- la certification de procédures : sur invitation de certains services ou organismes, la cellule de soutien pourrait procéder à la certification des procédures et des méthodes de travail mises en place pour prévenir des risques déontologiques.

#### **Une AAI aux compétences larges : la « Commission nationale de déontologie ».**

Après trois années de fonctionnement, il serait procédé à une évaluation de l'action du Comité de déontologie. Si celle-ci se révélait concluante, il faudrait alors envisager d'élargir les compétences du Comité et de modifier son statut en conséquence.

La transformation en une AAI peut se justifier à plusieurs égards. L'AAI jouit généralement d'une forte autorité dans le paysage administratif français. Ses pouvoirs dépassent largement la simple « magistrature d'influence » puisqu'elle peut détenir aussi bien des fonctions consultatives que décisionnelles. Par ailleurs, l'AAI est une structure indépendante par nature. Créée par la loi, elle est placée en dehors de la hiérarchie administrative puisque, en dépit de l'article 20 de la Constitution, elle n'est pas soumise au Premier ministre. Enfin, l'AAI présente l'avantage de la souplesse. Ses domaines et ses modes d'intervention peuvent être très variés. Autorité, indépendance et souplesse sont bien les trois qualités essentielles que doit posséder l'institution chargée d'animer une démarche déontologique durable en France.

Dans cette hypothèse, la Commission nationale de déontologie pourrait être composée des deux services précédemment décrits (l'observatoire et la cellule de soutien), auxquels viendraient s'ajouter deux services supplémentaires.

**Une « commission de contrôle des départs vers le secteur privé et des nominations au tour extérieur »** aurait vocation à fédérer toutes les structures exerçant actuellement ces missions, tant dans la fonction publique civile que militaire. Cette structure unique représenterait une économie de moyens substantielle et permettrait d'assurer un secrétariat et un archivage de qualité. Il serait possible, de la sorte, de procéder à un véritable suivi des dossiers, y compris plusieurs années après le départ des agents vers le privé, ce qui fait défaut aujourd'hui. Cependant, afin de préserver, dans un premier temps, une approche par corps, cette commission pourrait se réunir dans des formations adaptées à la qualité des agents en cause. Ainsi, par exemple, lorsque le cas d'un militaire devra être traité, la commission se réunira dans une formation proche de l'actuelle Commission de déontologie de la Défense.

**Un « service d'enquête »** exercerait trois missions distinctes. Il serait, tout d'abord, un outil de lutte contre la corruption en concentrant les compétences aujourd'hui dévolues au SCPC et à la MIEM. Il réaliserait, ensuite, des audits déontologiques qui auraient pour

objectif d'examiner la politique d'un ministère ou d'un service en matière de déontologie. Enfin, le service serait chargé de la centralisation et du contrôle des déclarations de patrimoine.

La transformation du Comité de déontologie en une AAI aux compétences aussi larges est ambitieuse, car elle imposerait la disparition de plusieurs structures existantes. Elle permettrait cependant de remédier à l'éparpillement du dispositif institutionnel existant en matière de déontologie – éparpillement que la création d'une nouvelle structure aura semblé aggraver dans un premier temps. Il reste que la concentration des compétences en matière de déontologie qui en résulterait serait susceptible de générer des réactions de rejet.

### **Composition envisageable du Comité de déontologie/de la Commission nationale de déontologie.**

Le Comité de déontologie ainsi que la direction collégiale de l'AAI pourraient être composés de la façon suivante :

- 1 Président, nommé par le Premier ministre (ou le Président de la République dans le cas d'une AAI),
- 1 personnalité qualifiée s'étant illustrée pour son action en faveur de la défense des droits des usagers du service public nommée par le Premier ministre (le Président de la République dans le cas d'une AAI),
- 1 membre nommé par le Président de l'Assemblée nationale,
- 1 membre nommé par le Président du Sénat,
- 1 personnalité issue du monde syndical nommée par le Président du Conseil économique et social,
- 1 membre du Conseil d'Etat nommé par le Vice-président,
- 1 membre de la Cour des Comptes nommé par le Premier Président,
- 1 membre de la Cour de Cassation nommé par le Premier Président,
- 1 représentant de la fonction publique territoriale nommé par le ministre chargé des collectivités locales,
- 1 représentant des associations d'élus locaux nommé par arrêté du ministre chargé des collectivités locales,
- 1 représentant de la fonction publique hospitalière nommé par le ministre chargé de la santé.

## **3.2. Permettre à l'encadrement d'utiliser pleinement les outils la gestion des ressources humaines au service de la déontologie**

### **3.2.1. Recruter**

Lors du recrutement, l'objectif doit être de ne sélectionner que des agents susceptibles d'adhérer aux valeurs du service public et de respecter sa déontologie. Lors de la titularisation, il s'agit plutôt de s'assurer que les agents recrutés ont réellement fait preuve, durant leur stage, de leur capacité à servir la collectivité publique avec la plus grande intégrité et qu'ils sont aptes à remplir des missions de service public durant leur carrière.

**Proposition n°1 : Intégrer la déontologie dans les programmes des concours d'entrée de la fonction publique**

Les programmes devraient intégrer la déontologie au sens large, c'est-à-dire l'étude des droits et obligations du fonctionnaire, du droit disciplinaire et pénal et de la « déontologie au quotidien ». Lors de l'épreuve, de préférence orale, l'objectif serait de tester réellement les qualités du candidat en cherchant à le mettre en situation d'opérer des choix. Pour

ce faire, la méthode des jeux de rôles, même si elle présente des difficultés d'évaluation, paraît la plus appropriée.

La conception de modèles d'épreuves pourrait revenir à la cellule de soutien du Comité de déontologie/Commission nationale de déontologie (CD/CND). Les modèles seraient déclinés, par la suite, en fonction des besoins spécifiques des différentes administrations.

**Proposition n°2 : Vérifier, à l'issue de la période de stage ou avant tout renouvellement de contrat, l'aptitude de l'agent à respecter les règles déontologiques**

Aujourd'hui, les procédures de titularisation ou de renouvellement de contrat s'apparentent, trop souvent, à de simples formalités. Pour la titularisation, les cas de prolongation de la période probatoire sont rares. Retardant la perception des primes exceptionnelles et pénalisant la carrière, ils sont mal vécus par les agents et les syndicats.

Cette situation est regrettable car les périodes de stages ne jouent plus leur rôle de « dernier filtre ». Aussi, à l'issue de ces périodes, il pourrait être envisagé, au moins pour les agents publics susceptibles de participer directement à l'exercice de prérogatives de puissance publique, d'organiser un entretien avec un jury chargé d'évaluer l'agent, de lui faire des recommandations et, le cas échéant, de proposer le refus de sa titularisation.

### **3.2.2. Evaluer**

Il est impératif de pouvoir s'assurer qu'un agent, au cours de sa carrière, fait la preuve de sa capacité à servir la collectivité dans le respect de la déontologie. Cette qualité doit devenir un critère d'évaluation, à part entière, des performances du fonctionnaire, ce qui suppose que soit opéré un suivi plus individualisé des agents placés à des postes sensibles. Afin d'atteindre cet objectif, deux mesures pourraient être mises en place.

**Proposition n°3 : Pour les postes sensibles, instaurer une rubrique dans la fiche d'évaluation permettant d'apprécier les qualités déontologiques de l'agent**

Le fait qu'apparaisse clairement une rubrique « déontologie » dans la fiche d'évaluation permettrait de prendre le temps nécessaire pour apprécier, lors de l'entretien d'évaluation, si l'agent est bien conscient des risques de sa mission et s'il rencontre des difficultés.

**Proposition n°4 : Sensibiliser les notateurs aux questions déontologiques et prendre en compte la rigueur avec laquelle ils s'acquittent de leur tâche**

Ces propositions ne nécessitent pas de moyens supplémentaires particuliers. Néanmoins, elles impliquent une rénovation générale du processus d'évaluation des agents publics qui se résume aujourd'hui à une notation standardisée, accompagnée de commentaires stéréotypés. Elles nécessitent une définition de la notion de « poste sensible » par les administrations.

### **3.2.3. Assurer la mobilité**

L'objectif est de mieux prévenir les risques en renforçant la mobilité géographique et fonctionnelle des agents.

**Proposition n°5 : Prévoir une obligation de mobilité pour les postes sensibles**

A l'exception de certaines fonctions particulières, la tradition administrative française ne favorise pas une forte mobilité, notamment du fait de la multiplicité et du cloisonnement des corps. Or, en faisant obstacle au développement de réseaux personnels, la mobilité est un principe sain pour les agents exerçant des métiers sensibles (en Allemagne, par exemple, les ministères sont invités à favoriser la mobilité pour ces postes sensibles). L'obligation de mobilité appliquée à l'ensemble des fonctions publiques serait, par ailleurs, un moyen de favoriser des échanges plus systématiques entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale. A défaut d'imposer une obligation de mobilité géographique, lourde de conséquences pour les finances publiques, il pourrait être envisagé de poser, au minimum, un principe de mobilité fonctionnelle tous les quatre ans.

L'obligation de mobilité devrait s'accompagner de la mise en place d'un « tuilage » systématique afin qu'elle ne se fasse pas au détriment de la continuité de l'action de l'Etat. Une période de recoupement, propice à la transmission d'instructions, permettrait au fonctionnaire nouvellement affecté de ne pas se trouver, par ignorance des dossiers, dans une situation critique sur le plan déontologique. Cette période de tuilage, qui pourrait ne pas excéder 72 heures, nécessiterait probablement de dégager un volant d'emplois budgétaires à cet effet.

**Proposition n°6 : Organiser, pour les fonctionnaires de catégorie A, une affectation en poste de GRH dans les dix premières années de carrière**

Cette mesure permettrait à chaque cadre de maîtriser les questions d'évaluation, de gestion et de sanction liées à la déontologie. Par ailleurs, elle contribuerait à la revalorisation de la GRH dans l'administration, à la diffusion des connaissances statutaires et à la promotion de nouvelles méthodes de management.

### 3.2.4. Exercer le pouvoir disciplinaire

Chacun s'accorde à dire que la pratique actuelle de sanction des manquements à la déontologie doit évoluer. L'objectif est de mettre en place une véritable « politique de sanction » dans la fonction publique non pas pour accroître la répression mais pour favoriser une action préventive.

**Proposition n°7 : Sensibiliser la hiérarchie à la nécessité d'intégrer l'usage du pouvoir disciplinaire dans son rôle d'encadrement**

L'encadrement répugne aujourd'hui à appliquer le régime de sanctions, gradué et progressif, dès les premières dérives constatées. Pourtant, une réaction rapide et ferme aurait un fort impact préventif et serait relativement facile à mettre en œuvre (l'avertissement et le blâme ne nécessitant pas la réunion d'un conseil de discipline).

Cette réticence à appliquer le régime disciplinaire doit être dépassée par un effort de sensibilisation. Par ailleurs, les cadres devraient pouvoir être évalués sur leur aptitude à faire un usage éclairé des procédures disciplinaires existantes.

**Proposition n°8 : Favoriser la publicité et l'homogénéisation des pratiques disciplinaires**

La publicité des mesures disciplinaires prises au sein d'une direction ou d'un ministère est un facteur d'homogénéisation des pratiques de sanctions et a une indéniable valeur dissuasive. Son principe n'est pas choquant tant que, à l'image de ce qui se fait à la DGI, aux Douanes ou à l'Equipement, l'anonymat est préservé. Ces éléments peuvent faire l'objet d'une publication *ad hoc* ou bien être intégrés dans un bilan social périodique.

**Proposition n°9 : Déconcentrer les procédures disciplinaires**

La déconcentration des procédures disciplinaires au niveau des gestionnaires devrait être la règle car, même si elle comporte des risques de pressions locales, elle permet de mieux appréhender le contexte dans lequel a évolué l'agent mis en cause et de faciliter la mise en œuvre des sanctions.

L'argument selon lequel des disparités seraient engendrées par la déconcentration des procédures n'est pas recevable si l'on préconise une large publicité des sanctions mises en œuvre (voir proposition précédente) et si l'on fournit systématiquement à l'encadrement un « guide des procédures disciplinaires ». Les possibilités de recours contre les sanctions les plus graves devraient également permettre d'éviter une telle dérive.

### **3.2.5. Redéfinir les méthodes de travail**

**Proposition n°10 : Instaurer un principe de collégialité pour les postes sensibles et un principe général de transparence dans l'organisation du travail**

Dans le but de favoriser un certain « contrôle réciproque », le travail collégial pour les fonctions particulièrement sensibles (par exemple les responsables de marchés publics) doit être développé.

Plus généralement, la transparence dans l'organisation du travail devrait être encouragée par la diffusion, au sein du service, des agendas de l'ensemble des agents et par la pratique systématique des comptes rendus de mission.

Ce système, appelé aussi « principe du plus d'yeux possibles » en Allemagne (*Mehr Augen Prinzip*), ne devrait pas poser de difficultés particulières de mise en œuvre. Il ne génère pas de coûts spécifiques et constitue une source d'efficacité et de cohésion. Enfin, la généralisation du travail en réseau informatique devrait faciliter sa mise en place.

**Proposition n°11 : Sensibiliser les agents à la question de l'utilisation des moyens du service à des fins privées et renforcer les contrôles**

L'objectif est de faire cesser les abus en la matière par une plus grande transparence et par un contrôle strict, sous la responsabilité du chef de service. Les moyens de contrôle déjà existants doivent être renforcés par :

- la généralisation du contrôle de gestion et du principe du budget global par service,
- la mise en place de tableaux, accessibles à tous, recensant l'utilisation des moyens du service,
- l'équipement des services en moyens techniques de contrôle des NTIC : obligation d'identification individuelle de chaque utilisateur par un mot de passe (« journalisation »). Ces moyens techniques permettent également de garantir la confidentialité des informations.
- le remboursement des frais de mission sur la base des dépenses réellement engagées.

L'ensemble de ces mesures doit s'accompagner d'un effort de sensibilisation des agents par l'intermédiaire de circulaires rappelant notamment le coût agrégé des dérives constatées.

### 3.2.6. Prévenir les comportements à risque

**Proposition n°12 : Généraliser les obligations de visite médicale annuelle et les faire respecter**

La médecine du travail doit pouvoir pleinement assurer son rôle de prévention et de détection des comportements à risques (alcool, drogues...). Elle doit aussi contribuer à réduire le nombre de manquements à la déontologie dont les origines sont médicales, sociales ou psychologiques.

En dehors de l'examen médical lors de l'entrée dans la fonction publique, il n'existe d'obligation de visite, à l'heure actuelle, que dans la fonction publique hospitalière. Partout ailleurs, l'examen annuel est facultatif<sup>110</sup>.

Il conviendrait de généraliser le principe d'une visite médicale annuelle à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale. L'encadrement devrait, parallèlement, être sensibilisé à la question.

## 3.3. Mettre les agents publics en situation d'agir conformément à la déontologie

### 3.3.1. Informer

Parallèlement aux formations dispensées de façon ponctuelle, il paraît fondamental de garantir aux agents publics une information permanente et claire sur les questions déontologiques. Il ressort des enquêtes menées sur le terrain que de nombreux agents sont encore dans l'ignorance de leurs droits et obligations les plus élémentaires. Cette ignorance peut être feinte et « instrumentalisée » dans le but de dénoncer l'absence de « pédagogie de la sanction » ou, plus généralement, les insuffisances du dialogue avec le direction. Néanmoins, la plupart du temps, le besoin d'une information concrète et exhaustive est réel.

**Proposition n°13 : Elaborer un guide déontologique adapté aux attentes concrètes des agents**

La plupart du temps, l'entrée dans la fonction publique et la prise de poste ne s'accompagnent de la remise d'aucun document situant l'agent dans son environnement professionnel et juridique. Quant au statut, il est à la fois partiel et abstrait au regard des attentes des agents.

Le projet viserait à concevoir un guide de références déontologiques à la fois exhaustif (rassemblant le statut général, les dispositions pénales pertinentes et les normes de bonne pratique professionnelle), clair (illustrant les dispositions juridiques par la jurisprudence et des exemples tirés de la vie administrative) et individualisé (tirant ses illustrations du quotidien de l'agent concerné).

Concrètement, ce guide serait constitué de trois volets distincts :

- un volet commun aux trois fonctions publiques, sorte de « socle commun déontologique ». Il comprendrait les règles du statut général et les dispositions pénales pertinentes et serait, de plus, illustré par des exemples concrets. Ce volet devrait être conçu par le CD/CND.

<sup>110</sup> Par exemple, article 22 du décret du 2 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale pour la fonction publique d'Etat.

- un volet professionnel, propre à chaque ministère, chaque service ou établissement selon les cas. Rédigé sous la supervision du « référent déontologique » compétent, ce volet insisterait sur les risques particuliers du service concerné. Il serait remis à l'agent sous la forme d'un livret autonome, faisant référence au volet commun.
- un volet fonctionnel, propre à certains métiers sensibles. Ce document complémentaire et fréquemment actualisé serait élaboré sous la supervision du référent déontologique. La liste des « métiers sensibles » pourrait être arrêtée, comme en Allemagne, au niveau de chaque ministère.

La démarche adoptée pour l'élaboration de ces documents devrait être participative afin que le fonctionnaire puisse s'engager dans des comportements librement consentis. Elle ne devrait pas, non plus, amoindrir le rôle du supérieur hiérarchique qui sera chargé de l'animation, du contrôle et de l'évaluation des résultats. L'élaboration des guides sera co-pilotée par les référents déontologiques et les DRH dans chaque ministère. Leur distribution devra s'accompagner de la diffusion d'une circulaire du Premier ministre expliquant la démarche adoptée, ainsi que de formations adaptées. Sur le plan sémantique, il conviendrait de préférer le terme de « guide pratique » à celui de « code », associé à une source d'obligations supplémentaires.

**Proposition n°14 : Utiliser les nouvelles technologies comme vecteur de l'information sur la déontologie**

Concrètement, il s'agirait, comme cela se pratique en Grande Bretagne et aux Etats-Unis, de diffuser une information complète sur la déontologie à la fois sur le site de chaque ministère et sur celui du CD/CND. L'objectif est triple : mieux informer les agents et les usagers, favoriser la diffusion des bonnes pratiques déontologiques et permettre une forme d'interactivité.

Pour chaque site ministériel, ce projet impliquerait la mise en réseau des guides déontologiques, l'établissement d'un bilan des initiatives menées et l'aménagement d'un espace de dialogue avec les usagers. Quant à lui, le site du CD/CND comporterait une description des missions et du fonctionnement de l'institution, ses rapports annuels, des fiches thématiques sur les questions déontologiques (pantouflage, cadeaux, etc...) et une « bourse aux idées ».

La mise en œuvre de ce projet ne nécessiterait pas de démarches juridiques particulières mais impliquerait, en revanche, que la plupart des administrations se dotent d'un site internet ou intranet, objectif fixé par le programme d'action du gouvernement pour la société de l'information (PAGSI).

### **3.3.2. Former**

L'importance de la formation en matière de déontologie est aujourd'hui reconnue dans de nombreux systèmes étrangers. L'objectif des propositions qui suivent est de veiller à ce que la déontologie soit une matière enseignée lors du temps de formation de l'agent et rappelée à l'occasion des changements de postes.

**Proposition n°15 : Prévoir obligatoirement un module de formation autonome sur la déontologie lors du stage d'intégration/insertion et dans les écoles de fonctionnaires**

Cette formation, élaborée par le CD/CND, viendrait utilement compléter l'apprentissage effectué à titre individuel par les fonctionnaires lors de la préparation de leurs concours et tiendrait lieu d'initiation pour les contractuels nouvellement recrutés.

Aujourd'hui, les écoles de fonctionnaires n'intègrent le plus souvent dans leurs programmes qu'une simple présentation du statut général et ne consacrent qu'une place très réduite à l'approche pratique de la déontologie. L'existence d'un module autonome de formation consacré à la déontologie ne devra pas faire obstacle à une prise en compte de la déontologie dans l'ensemble des enseignements.

**Proposition n°16 : Imposer une obligation de formation à la déontologie aux titulaires de postes sensibles**

Cette obligation concernerait essentiellement les postes qualifiés de « sensibles » : agents placés en situation d'octroyer une autorisation ou d'instruire une décision administrative, fonctionnaires ayant un accès à d'importants moyens de service ou à des ressources budgétaires... Cette formation, dont les grandes lignes pourraient être définies par le CD/CND, serait très pragmatique et utiliserait, pour principal support pédagogique, des cas pratiques.

Une telle mesure nécessiterait, au préalable, de poser une « obligation générale de formation » applicable à toutes les catégories d'agents, y compris aux agents non titulaires de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale. Pour assurer dans les meilleures conditions cette formation continue, les services concernés devraient mettre en place de véritables plans de formation soumis aux comités techniques paritaires (CTP) et comprenant un volet obligatoire sur la déontologie.

**Proposition n°17 : Mieux former aux questions déontologiques la hiérarchie intermédiaire et les agents chargés d'exercer des contrôles**

Si l'on veut que la déontologie devienne un critère d'évaluation des agents au quotidien et qu'elle soit intégrée dans la vie des services, la formation de la hiérarchie intermédiaire est indispensable.

Elle peut s'effectuer à l'occasion de formations au management (ou de stages de perfectionnement pour les agents de contrôle). Cette formation à la déontologie pourrait être dispensée, en coordination avec le CD/CND, par des spécialistes de l'administration plutôt que par des organismes externes, souvent très onéreux.

**Proposition n°18 : Intégrer les préoccupations déontologiques dans la formation aux NTIC**

Il conviendrait de sensibiliser les services informatiques des administrations aux questions déontologiques afin qu'ils les intègrent dans les formations qu'ils dispensent. Ces formations devraient s'articuler autour de trois axes : la confidentialité, l'usage à des fins exclusivement professionnelles des moyens informatiques et les précautions à prendre au regard du principe hiérarchique dans le traitement des dossiers.

### 3.3.3. Favoriser la « prise de conscience déontologique »

**Proposition n°19 : Etendre le principe d'une cérémonie de serment professionnel marquant l'entrée définitive dans la fonction publique**

Le serment est aujourd'hui une obligation pour un certain nombre de fonctionnaires et d'agents (les magistrats, les personnels de la Poste et de France Télécom) et existe dans de nombreux pays d'Europe comme l'Allemagne, la Lettonie ou la Belgique.

Sans en exagérer la portée réelle et en ayant pleinement conscience des préjugés d'origine historique attachés au principe du serment, la ritualisation de l'entrée dans la fonction publique peut avoir des vertus. Le serment, qui pourrait être réservé aux seuls fonctionnaires détenteurs de prérogatives de puissance publique, devrait être l'occasion d'une prise de conscience individuelle de la spécificité des fonctions que l'on s'apprête à assumer. Le principe d'une généralisation du serment devrait faire l'objet d'une étude approfondie par le Comité de déontologie.

**Proposition n°20 : Intégrer une clause de respect de la déontologie aux contrats des agents non titulaires**

Cette proposition a un double objectif : donner une référence juridique claire à « l'obligation de comportement déontologique » des contractuels et affirmer symboliquement l'importance de cette question.

Ce système prévaut actuellement en Grande-Bretagne. Il impliquerait, en France, qu'un véritable contrat soit systématiquement signé ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, notamment dans la fonction publique territoriale.

### 3.3.4. Simplifier les règles

La complexité et les incohérences des règles engendrent des situations à risque. Partout où cela est possible, et particulièrement dans les domaines sensibles, un effort de simplification doit être fourni.

**Proposition n°21 : Simplifier et clarifier le code des marchés publics**

La simplification du code des marchés publics vise à la fois à favoriser la compréhension de la règle et à renforcer l'efficacité de la dépense publique. En effet, le droit des marchés publics est devenu d'une complexité excessive, génératrice d'insécurité juridique et de nombreux contentieux. Certains élus adoptent des comportements sous-optimaux en cherchant à éviter tout risque administratif et pénal, il n'est pas certain que le droit actuel favorise l'efficacité de la dépense publique.

Ainsi qu'il est préconisé dans le rapport annuel 1995 du SCPC, il conviendrait, d'une part, de simplifier les règles de passation des marchés en privilégiant le fond plutôt que le « formalisme » et, d'autre part, de rendre au code des marchés publics sa lisibilité en le réécrivant entièrement et en rationalisant le contenu (fusion des titres III, IV et V notamment).

Une réforme d'ensemble (à droit non constant) est actuellement à l'étude au sein des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Parmi les mesures envisagées, certaines dispositions méritent une attention particulière :

- la réécriture de l'ensemble des textes (qui permettra de rassembler dans un document unique les dispositifs communs applicables à l'Etat et aux collectivités locales),
- la réduction du nombre de seuils et l'homogénéisation de leurs règles de présentation (hors taxes/toutes taxes comprises),
- la réduction des délais de publicité (le délai de 11 jours pour publier les appels à la concurrence pourrait être ramené à 3 jours).

### 3.3.5. Aménager des moyens de recours adaptés

**Proposition n°22 : Rappeler les agents au strict respect des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale**

N'étant pas pénalement sanctionné et pouvant paraître aux agents contraire aux « bonnes pratiques professionnelles », l'article 40 du code de procédure pénale est ignoré par une grande partie d'entre eux. Par ailleurs, il est parfois peu utilisé par crainte de représailles de la part de la hiérarchie.

Or, cette disposition, si elle était pleinement utilisée, pourrait s'avérer extrêmement efficace dans la prévention et la répression des manquements déontologiques. Aussi, pourrait-il être utile de rappeler aux agents publics (y compris l'encadrement) leurs obligations dans ce domaine, notamment dans le cadre des guides de déontologie. Il est, par ailleurs, nécessaire de mieux assurer la protection des agents publics susceptibles d'utiliser l'article 40.

**Proposition n°23 : Mettre en place un réseau de référents déontologiques**

La mise en place de référents déontologiques, qui existent en Grande Bretagne et aux Etats-Unis, avait déjà été préconisée par les rapports Bouchery et Vorms.

Dans chaque ministère, un référent serait nommé par le ministre, après avis conforme du CD/CND. Désigné pour sa grande expérience administrative et son autorité, le référent serait choisi parmi des fonctionnaires de haut niveau et exercerait cette fonction à temps plein. Le référent aurait, par la suite, la responsabilité de nommer des « référents locaux » au sein de son propre ministère, dans la mesure jugée nécessaire. Quant à eux, les référents locaux n'exerceraient cette fonction qu'en complément de leur activité principale.

Concrètement, les référents seront une interface entre le CD/CND, l'administration et les agents. En même temps qu'ils seront correspondants du CD/CND, chargés de diffuser de l'information au sein des services, ils joueront le rôle de conseil juridique vis-à-vis des agents. Lorsque l'agent aura besoin d'assistance, il se tournera, dans un premier temps, vers son chef de service. Dans un second temps, si la réponse fournie n'est pas jugée suffisante, il s'adressera au référent de son ministère ou, le cas échéant, au référent local.

Pour remplir sa mission, le référent central de chaque ministère disposera des moyens du service de la DRH dans laquelle il sera situé sans être, toutefois, sous l'autorité du directeur des ressources humaines, puisqu'il dépendra directement du ministre. Le référent pourra aussi compter sur le support logistique de la cellule de soutien de la Commission nationale de déontologie.

### 3.3.6. Protéger

**Proposition n°24 : Imposer aux administrations d'informer leurs agents sur les mesures de protection dont ils peuvent bénéficier à l'occasion d'une éventuelle mise en cause de leur responsabilité**

La loi du 13 juillet 1983 (modifiée par la loi du 16 juillet 1996), qui prévoit que l'administration accorde sa protection aux agents dont la responsabilité pénale est mise en cause dans le cadre du service, n'a pas permis d'unifier les pratiques des différentes administrations en la matière.

Aussi, serait-il possible de rappeler dans la « circulaire déontologie » du Premier ministre la nécessité de définir précisément les modalités de protection à accorder aux agents. A défaut d'une doctrine unique, il conviendrait au moins que chaque administration informe précisément ses agents par circulaire sur l'étendue de la protection qui leur est offerte à l'instar de ce qui a été fait au ministère de l'Intérieur.

## 3.4. Limiter les sources potentielles de pressions s'exerçant sur les agents publics, tout en accentuant les contrôles

### 3.4.1. Mieux organiser et renforcer les contrôles

#### 3.4.1.1. Les contrôles administratifs

**Proposition n°25 : Renforcer les moyens des DDCCRF et de la DGCCRF**

Les DDCCRF sont aujourd'hui fortement sollicitées. Leur poids est particulièrement important au sein des commissions d'appel d'offres où elles jouent un rôle de conseil et d'instructeur pour les préfets.

Si les agents de la DDCCRF sont, de droit, convoqués à toutes les séances d'ouverture des plis, ils ne peuvent matériellement être présents en toute circonstance. Des moyens supplémentaires paraissent devoir être affectés à ces services. Ceci leur permettrait d'approfondir leur contrôle sur des procédures plus légères comme les lettres de commande ou les marchés négociés. En outre, il conviendrait d'améliorer les conditions d'intervention de la DGCCRF dans les procédures de passation des marchés de l'Etat.

**Proposition n°26 : Renforcer et coordonner les services de contrôle**

Les moyens des corps d'inspection générale sont notoirement insuffisants. Leur renforcement doit être une priorité.

Il est, par ailleurs, souhaitable de poser comme objectif général la rationalisation des structures existantes. La Commission nationale de déontologie serait naturellement l'entité par laquelle on pourrait procéder à la fusion de certains services de contrôle. A titre d'exemple, le regroupement de la MIEM, du SCPC et d'une partie des moyens de la Sous-direction des affaires économiques et financières (SDAEF) du ministère de la justice pourrait être envisagé au sein de son service d'enquête. Un tel remodelage institutionnel serait, bien entendu, lourd de conséquences juridiques.

### 3.4.1.2. Les contrôles par l'utilisateur

L'utilisateur, personne physique ou morale, doit être un acteur de la nouvelle démarche déontologique. L'une des manières de l'associer peut être de lui reconnaître un rôle de contrôle ou de « veille ».

**Proposition n°27 : Elargir les possibilités de saisine de la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés**

Dans l'hypothèse où la MIEM ne serait pas intégrée au sein du service d'enquête de la Commission nationale de déontologie, il conviendrait, au minimum, de revoir son mode de saisine. Afin de conférer plus d'indépendance à la MIEM dans son pouvoir d'enquête, il est proposé d'élargir la saisine aux organisations syndicales et professionnelles, voire aux simples administrés (moyennant la mise en place d'un « filtre » pour éviter les recours abusifs). La possibilité d'une auto-saisine pourrait, par ailleurs, être envisagée.

**Proposition n°28 : Systématiser les comités de suivi comprenant les usagers de l'administration**

Encouragée par la circulaire du 23 février 1989, la pratique des comités d'usagers est restée limitée à certains secteurs : logement, transport, école. Il conviendrait de généraliser ces comités ou de trouver d'autres formes d'association des usagers au service public, à l'image de la réforme hospitalière du 24 avril 1996 qui a rendu obligatoire la présence de deux représentants d'associations de malades aux conseils d'administration des établissements de santé.

**Proposition n°29 : Elargir la compétence du Médiateur de la République aux plaintes des usagers portant sur les questions déontologiques**

Même si sa compétence est théoriquement large aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République traite, de fait, de réclamations qui portent principalement sur les prestations sociales, les pensions, les services fiscaux, les services de l'équipement et de la construction. Son mode de saisine indirect, *via* un parlementaire, en fait une voie de recours peu commode, principalement utilisée lorsque existent des enjeux financiers importants.

L'idée serait de permettre au Médiateur et à son réseau de délégués de traiter des manquements à la déontologie qui, sans avoir d'incidence financière majeure, soulèvent néanmoins des problèmes de principe. Ceci requiert d'ouvrir une possibilité de saisine directe du Médiateur par les usagers. Cette voie de recours serait, en quelque sorte, le pendant du réseau de référents réservé aux agents publics. Pour éviter un engorgement des services du Médiateur, il conviendrait de prévoir, d'une part, un renforcement de leurs moyens et, d'autre part, un système simple de « filtre » sur le modèle suivant : en cas de mécontentement, l'utilisateur saisit le responsable du service en cause et, si ce dernier ne répond pas dans les deux mois ou si la réponse ne satisfait pas l'utilisateur, une réclamation est alors possible auprès du Médiateur.

### 3.4.2. Clarifier les relations

#### 3.4.2.1. Avec le monde politique

L'objectif général des propositions qui suivent est de clarifier les frontières entre le « monde administratif » et le « monde politique ».

**Proposition n°30 : Refuser aux fonctionnaires le bénéfice du détachement ou de la disponibilité après l'exercice de deux mandats électifs nationaux successifs**

Bien que contraignante, cette proposition ne concerne que les mandats de parlementaires nationaux et européens. Par ailleurs, ce système est plus souple que celui qui prévaut actuellement en Grande-Bretagne et qui consiste à poser une obligation de démission pour les hauts fonctionnaires du « civil service » avant même la déclaration de candidature.

Une option alternative, moins audacieuse, pourrait consister à prévoir une mise en disponibilité automatique des fonctionnaires engagés dans un mandat politique, ce qui entraînerait un gel des droits à l'avancement et à la retraite.

**Proposition n°31 : Renforcer le régime des inéligibilités**

Le régime des inéligibilités actuel ne fait pas obstacle à ce qu'un ancien haut fonctionnaire se présente dans le ressort d'un territoire sur lequel il a, peu de temps auparavant, exercé des responsabilités.

Aussi, est-il proposé d'allonger les délais d'inéligibilité, notamment pour les préfets (5 ans) et les autres fonctionnaires d'autorité (3 ans pour les sous-préfets et les directeurs de services déconcentrés). Ces dispositions permettraient de préserver la liberté d'engagement politique des fonctionnaires, tout en réduisant les risques d'interférences entre responsabilités administratives et politiques.

**Proposition n°32 : Généraliser les commissions chargées d'émettre un avis sur les candidatures au tour extérieur**

Afin de réduire les risques de nominations accordées à titre de récompense ou de consolation, il conviendrait de généraliser le principe de la collégialité (intervention d'une commission intégrée à la CND) et de favoriser une totale transparence de l'ensemble de la procédure en publiant au JO le nombre de postes à pourvoir, les candidatures, l'avis de la commission et les nominations.

**3.4.2.2. Avec l'argent**

L'obligation de désintéressement est au cœur des préoccupations déontologiques. Eviter le soupçon en renforçant la transparence dans ce domaine est une nécessité.

**Proposition n°33 : Elargir le champ de l'obligation de déclaration de patrimoine**

Cette proposition vise à la fois à prévenir les manquements et à dissiper les soupçons. Depuis la loi organique du 19 janvier 1995 et la loi du 8 février 1995, l'obligation de déclaration de patrimoine touche aujourd'hui, en France, plus de 11.000 personnes. Si la liste des élus concernés semble complète, le champ d'application de la loi mériterait d'être étendu à d'autres fonctionnaires, comme l'avait d'ailleurs déjà préconisé le rapport Bouchery en 1993.

L'extension de l'obligation de déclaration aux fonctionnaires d'autorité et aux responsables de marchés publics ne serait pas nécessairement mal vécue par les fonctionnaires concernés si elle ne s'accompagnait d'aucune publicité des déclarations.

La liste des fonctionnaires d'autorité et responsables de marché est très longue et il ne faudrait pas que cette mesure se révèle inapplicable. Aussi, serait-il possible de procéder par étapes. Dans un premier temps, l'obligation de déclaration serait étendue aux ambassadeurs, préfets, représentants du gouvernement dans les territoires d'outre-mer, officiers généraux,

recteurs d'académie, procureurs généraux et directeurs d'administration centrale. Dans un second temps, et dans la mesure où la Commission nationale de déontologie le jugerait utile, les chefs de service déconcentré pourraient, eux aussi, être soumis à une obligation de déclaration de patrimoine à l'occasion de leurs changements d'affectation. L'ensemble de ces déclarations de patrimoine pourraient être centralisées et contrôlées par la Commission nationale de déontologie.

**Proposition n°34 : Adapter les règles du cumul d'activités et de rémunérations**

Dans l'attente de la publication du rapport du Conseil d'Etat remis au Premier ministre, il est possible d'esquisser les grandes lignes d'une réforme en dégagant deux axes : remettre à jour les dérogations au principe d'interdiction de cumul d'activités ou de rémunérations et renforcer les contrôles.

Concrètement, cela pourrait se traduire par le réaménagement des dérogations au principe d'interdiction faite aux agents publics d'exercer une activité privée (par exemple, préciser la notion d' « œuvres scientifiques, littéraires et artistiques »), le renforcement de la procédure d'autorisation d'exercice d'une activité privée (principe d'une autorisation écrite préalable, reversement au Trésor des rémunérations perçues au titre d'activités non autorisées), la révision à la hausse du plafond de cumul de rémunérations publiques et le renforcement de l'efficacité des contrôles.

**3.4.2.3. Avec les intérêts privés**

**Proposition n°35 : Clarifier et préciser les règles relatives au départ des fonctionnaires dans le secteur privé**

L'objectif est de favoriser la perméabilité entre les secteurs public et privé tout en s'assurant de la compatibilité des fonctions exercées antérieurement dans l'administration et des tâches confiées dans l'entreprise d'accueil.

Plusieurs mesures pourraient être mises en œuvre :

- mieux organiser les échanges entre sphères publique et privée par une plus grande publicité des modalités de départs provisoires et par une simplification des procédures de saisine des commissions de déontologie pour les dossiers non sensibles ;
- limiter dans le temps les passages dans le privé en ne permettant qu'un seul renouvellement de mise en disponibilité et imposer une démission au-delà d'un séjour consécutif de cinq ans ;
- renforcer les moyens de contrôle des commissions compétentes en leur conférant des pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place, en les dotant de moyens logistiques supplémentaires et en mettant en place une procédure de suivi particulière pour les postes sensibles (cabinets ministériels).

Ce dispositif trouverait naturellement dans la Commission nationale de déontologie un cadre adapté, lui apportant la visibilité et les moyens qui lui sont nécessaires.

**Proposition n°36 : Evaluer la possibilité d'instituer une obligation d'enregistrement des lobbies**

Dans le but de préserver la neutralité de l'administration, il paraît utile de prévoir en France, à l'instar du modèle américain, une obligation d'enregistrement des lobbies soit auprès d'un organisme spécifique, soit auprès du CD/CND. Un tel système donnerait à chaque agent public la possibilité d'identifier clairement les groupes de pression avec lesquels il peut

être amené à entrer en contact et d'ajuster son comportement en conséquence. Par ailleurs, ce dispositif permettrait d'acquérir une vue d'ensemble des activités des lobbyistes en France.

Toutefois, les difficultés que présente l'institution d'une telle obligation (définition juridique du lobby, modalités de l'enregistrement...) justifient de confier au Conseil d'Etat le soin d'en étudier la faisabilité.

**Proposition n°37 : Instituer une obligation de déclaration des cadeaux et invitations reçus dans le cadre du service et fixer des seuils monétaires**

La transparence constitue un moyen d'instaurer un contrôle réciproque des agents publics et de permettre à l'autorité hiérarchique de gérer d'éventuels conflits d'intérêts. C'est dans cet esprit que devrait être tenu un registre des cadeaux au niveau du service (lorsque cela est pertinent).

Par ailleurs, si la possibilité de recevoir des cadeaux ne doit pas être remise en cause, la limite de la valeur de ces dons doit être précisée. Le seuil de l'acceptable pourrait être apprécié *in concreto*, comme le prévoit, par exemple, la loi du 18 janvier 1994 concernant les cadeaux des laboratoires aux médecins qui dispose que « le niveau d'hospitalité [il s'agit des voyages] doit être proportionnel, raisonnable et accessoire par rapport à l'objectif principal de la réunion ». Il paraît néanmoins préférable de ne pas laisser l'agent public dans l'incertitude et d'harmoniser les pratiques d'une administration à l'autre en fixant des seuils monétaires. L'interdiction de tout cadeau de plus de 50 euros (330 francs) ou, s'agissant des denrées périssables, de 100 euros (650 francs), semble raisonnable.

#### **3.4.2.4. Avec la presse**

**Proposition n°38 : Professionnaliser la communication externe de l'Etat**

L'objectif est de rechercher la meilleure conciliation possible entre la nécessité d'informer le public et le respect des obligations de réserve et de discrétion professionnelle. Pour cela, il conviendrait de systématiser la création de véritables cellules de presse dotées de personnels professionnels, d'engager, sous l'égide du préfet, une réflexion sur la cohérence de la communication de l'Etat au niveau local et de rappeler à l'ensemble des agents les règles en la matière.

Une initiative du ministère de l'Intérieur va dans ce sens. Le Service d'Information et de Relations Publiques a lancé un programme pour la communication interministérielle de proximité de l'Etat qui a pour objectif de coordonner, de rationaliser et de professionnaliser la communication des services de l'Etat, sous l'autorité des préfetures. Ce programme doit être rapidement mis en œuvre<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Au total, la mise en œuvre de l'ensemble de ces propositions supposerait l'intervention progressive des textes suivants (pour le détail voir l'annexe 1) :

- une « loi déontologie »,
- une loi organique modifiant le code électoral,
- des dispositions au sein des lois de finances,
- un décret en Conseil d'Etat,
- un « décret déontologie »,
- deux arrêtés interministériels,
- plusieurs arrêtés ministériels,
- une « circulaire déontologie » du Premier ministre,
- une circulaire interministérielle,
- plusieurs circulaires ministérielles.

## CONCLUSION

La déontologie est bien un enjeu majeur de la gestion des ressources humaines. Si élevés que soient les principes proclamés, c'est en effet la pratique quotidienne qui assure ou non leur effectivité.

A cet égard, la fonction publique française bénéficie certes d'une longue tradition en matière de déontologie et doit à cet héritage fécond de grandes qualités. Elle doit toutefois prendre garde à ce que son approche, avant tout juridique et formelle, ne devienne inadaptée à l'évolution de son environnement : une évolution marquée par une pression grandissante à la parfaite probité, à l'efficacité et à la responsabilisation de chacun.

C'est pourquoi la démarche proposée est avant tout pragmatique. Bien sûr, il sera utile de clarifier et d'adapter les procédures et les textes. Mais il s'agit moins d'inscrire dans ceux-ci de nouvelles obligations ou de refondre l'organisation administrative que d'aider l'agent public à faire face à ses responsabilités. Dans ce cadre, la création d'une instance spécialisée ne saurait exonérer chacun des obligations qui sont les siennes en matière de déontologie : elle répond seulement à l'exigence d'un acteur visible et responsable, garant de la pérennité de l'action.

Seule une volonté politique durable peut en effet réussir dans cette tâche. Toute opération d'affichage sans lendemain est à proscrire. La réaffirmation de la déontologie ne suffira certes pas à garantir l'adaptation de la fonction publique aux attentes des citoyens. Mais elle peut être l'instrument d'une mutation des mentalités, nécessaire pour concilier les valeurs fondatrices du service public avec l'évolution de la société.

Cette mutation ne saurait s'accomplir par la seule vertu de la conjonction de textes rénovés, d'une institution spécifique et d'une impulsion politique forte. L'intensification des prescriptions, des contrôles et des sanctions ne peut dépasser un point d'équilibre : passé ce point, la volonté de contraindre les agents à respecter leurs obligations empiète sur leurs droits. Il convient ainsi de rechercher leur adhésion et leur motivation.

L'enjeu est donc de dépasser une logique strictement disciplinaire pour mettre en œuvre une démarche concrète, tournée vers l'usager et valorisant les agents : il s'agit de préférer une déontologie de l'adhésion et de la responsabilité à une déontologie de l'obéissance.

## **ANNEXES**

# **LISTE DES ANNEXES**

## **Les propositions**

1. Récapitulatif des propositions
2. Le dispositif institutionnel proposé

## **Les exemples étrangers**

3. Les réformes relatives à la déontologie dans la fonction publique communautaire
4. La déontologie dans l'administration britannique
5. La déontologie dans l'administration américaine
6. La déontologie dans l'administration allemande
7. La déontologie dans l'administration suisse
8. La déontologie dans l'administration lettone

## **Annexes concernant la France**

9. Statistiques relatives aux sanctions disciplinaires et aux procédures juridictionnelles
10. La déontologie dans la Police nationale

## **Le cas du secteur privé**

11. L'éthique dans les entreprises

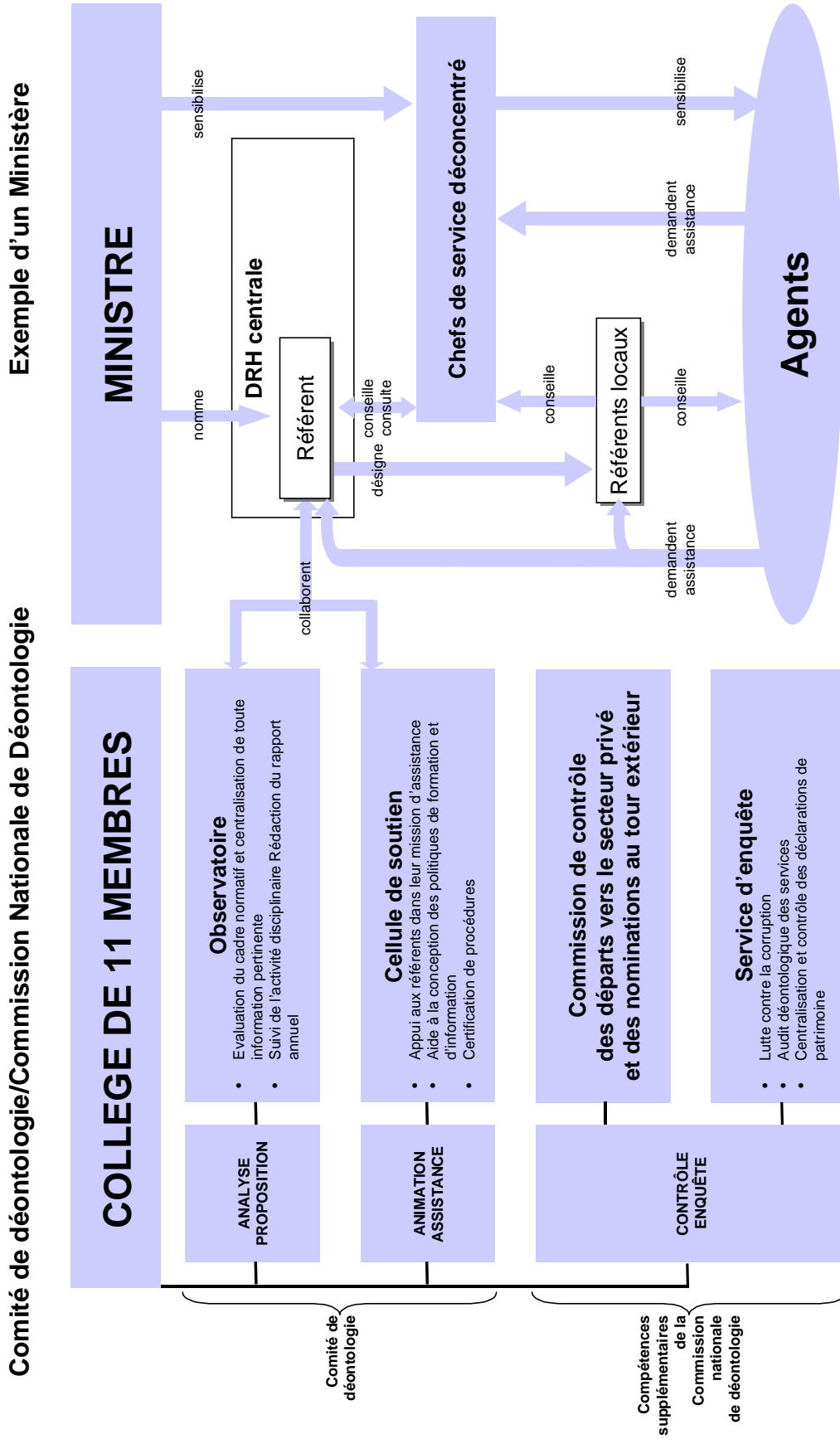
ANNEXE 1  
**RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS**

OBJECTIFS		PROPOSITIONS	TRADUCTION JURIDIQUE
<b>DÉFINIR LES INSTRUMENTS D'UNE « NOUVELLE DÉMARCHÉ DÉONTOLOGIQUE »</b>	<b>Scénario 1</b>	Le renforcement des moyens juridiques et humains de la DGAFP	par la modification du décret du 3 février 1959 relatif à la création de la DGAFP, et de l'arrêté interministériel du 13 juillet 1998 relatif à l'organisation de la DIRE et par une prise en compte dans les lois de finances.
	<b>Scénario 2</b>	1ère étape : création d'un <b>Comité de déontologie</b> auprès du Premier ministre 2ème étape : création de la <b>Commission nationale de déontologie</b> (AAI)	par décret du Premier ministre portant création du Comité de déontologie (CD) par une loi portant création de la Commission nationale de déontologie (CND)
<b>PERMETTRE À L'ENCADREMENT D'UTILISER PLEINEMENT LES OUTILS DE LA GRH AU SERVICE DE LA DÉONTOLOGIE</b>	<b>Recruter</b>	<b>1</b> Intégrer la déontologie dans les programmes des concours d'entrée de la fonction publique	par la modification des décrets et arrêtés régissant les concours (sur instruction du Premier ministre par la "circulaire déontologie").
		<b>2</b> Vérifier, à l'issue de la période de stage ou avant tout renouvellement de contrat, l'aptitude de l'agent à respecter les règles déontologiques	par circulaires ministérielles (sur instruction du Premier ministre par voie de circulaire).
	<b>Evaluer</b>	<b>3</b> Pour les postes sensibles, instaurer une rubrique dans la fiche d'évaluation permettant d'apprécier les qualités déontologiques de l'agent	par une circulaire interministérielle du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales et de la santé.
		<b>4</b> Sensibiliser les notateurs aux questions déontologiques et prendre en compte la rigueur avec laquelle ils s'acquittent de leur tâche	par une circulaire interministérielle du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales et de la santé.
	<b>Assurer la mobilité</b>	<b>5</b> Prévoir une obligation de mobilité pour les postes sensibles	par une "loi déontologie".
		<b>6</b> Organiser, pour les fonctionnaires de catégorie A, une affectation en poste de GRH dans les dix premières années de carrière	par arrêté interministériel du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales et de la santé.
	<b>Exercer le pouvoir disciplinaire</b>	<b>7</b> Sensibiliser la hiérarchie à la nécessité d'intégrer l'usage du pouvoir disciplinaire dans son rôle d'encadrement	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.
		<b>8</b> Favoriser la publicité et l'homogénéisation des pratiques disciplinaires	par circulaires ministérielles.
		<b>9</b> Déconcentrer les procédures disciplinaires	par décret en Conseil d'Etat.
	<b>Redéfinir les méthodes de travail</b>	<b>10</b> Instaurer un principe de collégialité pour les postes sensibles et un principe général de transparence dans l'organisation du travail	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.
		<b>11</b> Sensibiliser les agents à la question de l'utilisation des moyens du service à des fins privées et renforcer les contrôles	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.
	<b>Prévenir les comportements à risque</b>	<b>12</b> Généraliser les obligations de visite médicale annuelle et les faire respecter	par la modification du décret du 2 mai 1982 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale pour la fonction publique de l'Etat.

OBJECTIFS		PROPOSITIONS	TRADUCTION JURIDIQUE
<p align="center"><b>METTRE LES AGENTS PUBLICS EN SITUATION D'AGIR CONFORMÉMENT À LA DÉONTOLOGIE</b></p>	<b>Informer</b>	<b>13</b> Elaborer un guide déontologique adapté aux attentes concrètes des agents	volet commun adopté par la "circulaire déontologie" et volets professionnels et fonctionnels adoptés par circulaires ministérielles
		<b>14</b> Utiliser les nouvelles technologies comme vecteur de l'information sur la déontologie	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.
	<b>Former</b>	<b>15</b> Prévoir obligatoirement un module de formation autonome sur la déontologie lors du stage d'intégration/insertion et dans les écoles de fonctionnaires	par arrêtés interministériels.
		<b>16</b> Imposer une obligation de formation à la déontologie aux titulaires de postes sensibles	par arrêté interministériel du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales et de la santé.
		<b>17</b> Mieux former aux questions déontologiques la hiérarchie intermédiaire et les agents chargés d'exercer des contrôles	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.
		<b>18</b> Intégrer les préoccupations déontologiques dans la formation aux NTIC	néant.
	<b>Favoriser la « prise de conscience déontologique »</b>	<b>19</b> Etendre le principe d'une cérémonie de serment professionnel marquant l'entrée définitive dans la fonction publique	par arrêté interministériel du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales et de la santé.
		<b>20</b> Intégrer une clause de respect de la déontologie aux contrats des agents non titulaires	par arrêté interministériel du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales et de la santé.
	<b>Simplifier les règles</b>	<b>21</b> Simplifier et clarifier le code des marchés publics	par voie législative ou réglementaire en fonction de la nature des textes modifiés.
	<b>Aménager des moyens de recours adaptés</b>	<b>22</b> Rappeler les agents au strict respect des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.
		<b>23</b> Mettre en place un réseau de référents déontologiques	par le décret du Premier ministre créant le Comité de déontologie.
	<b>Protéger</b>	<b>24</b> Imposer aux administrations d'informer leurs agents sur les mesures de protection dont ils peuvent bénéficier à l'occasion d'une éventuelle mise en cause de leur responsabilité	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.

OBJECTIFS		PROPOSITIONS	TRADUCTION JURIDIQUE
<p style="text-align: center;"><b>LIMITER LES SOURCES POTENTIELLES DE PRESSIONS S'EXERÇANT SUR LES AGENTS PUBLICS, TOUT EN ACCENTUANT LES CONTRÔLES</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Mieux organiser et renforcer les contrôles administratifs</b></p>	<p><b>25</b> Renforcer les moyens des DDCCRF et de la DGCCRF</p>	prise en compte dans les lois de finances.
		<p><b>26</b> Renforcer et coordonner les services de contrôle</p>	par une loi portant création de la CND ou une modification de la loi du 3 janvier 1991 portant création de la MIEM et de la loi du 29 janvier 1993 portant création du SCPC ainsi que par un arrêté modifiant l'arrêté du 20 juillet 1994 organisant la SDAEF a
	<p style="text-align: center;"><b>Mieux organiser et renforcer le contrôle par l'usager</b></p>	<p><b>27</b> Elargir les possibilités de saisine de la MIEM</p>	par modification de la loi du 3 janvier 1991 portant création de la MIEM.
		<p><b>28</b> Systématiser les comités de suivi comprenant les usagers de l'administration</p>	par la "circulaire déontologie" prise par le Premier ministre.
		<p><b>29</b> Elargir la compétence du Médiateur de la République aux plaintes des usagers portant sur les questions déontologiques</p>	par la modification de la loi du 3 janvier 1973 instituant un médiateur et par la prise en compte de ses conséquences dans les lois de finances.
	<p style="text-align: center;"><b>Clarifier les relations... ...avec le monde politique</b></p>	<p><b>30</b> Refuser aux fonctionnaires le bénéfice du détachement ou de la disponibilité après l'exercice de deux mandats électifs nationaux successifs</p>	par la modification des lois des 13 juillet 1983, 11 janvier 1984, 26 janvier 1984, 9 janvier 1986 et de leurs décrets d'application et par la modification du code électoral.
		<p><b>31</b> Renforcer le régime des inéligibilités</p>	par la modification du code électoral et notamment des articles LO 131, 133, L 195 et L 231.
		<p><b>32</b> Généraliser les commissions chargées d'émettre un avis sur les candidatures au tour extérieur</p>	par la modification de la loi du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées.
		<p><b>33</b> Elargir le champ de l'obligation de déclaration de patrimoine</p>	par la modification de la loi du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du gouvernement et des titulaires de certaines fonctions.
	<p style="text-align: center;"><b>... avec l'argent</b></p>	<p><b>34</b> Adapter les règles du cumul d'activités et de rémunérations</p>	par la refonte du dispositif institué par le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.
		<p style="text-align: center;"><b>... avec les intérêts privés</b></p>	<p><b>35</b> Clarifier et préciser les règles relatives au départ des fonctionnaires dans le secteur privé</p>
	<p><b>36</b> Evaluer la possibilité d'instituer une obligation d'enregistrement des lobbies</p>		néant.
	<p><b>37</b> Instituer une obligation de déclaration des cadeaux et invitations reçus dans le cadre du service et fixer des seuils monétaires</p>		par la refonte du dispositif institué par le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.
	<p style="text-align: center;"><b>... avec la presse</b></p>	<p><b>38</b> Professionnaliser la communication externe de l'Etat</p>	par circulaire du ministre de l'Intérieur.

ANNEXE 2  
LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL PROPOSÉ



## **LES RÉFORMES RELATIVES À LA DÉONTOLOGIE DANS LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE**

Une réforme de l'administration communautaire a été entreprise depuis 1993 (Déclaration inter-institutionnelle de novembre 1993 sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité, code de conduite du Conseil de novembre 1995, mise en place d'un médiateur à la Commission). La réflexion sur l'élaboration de codes de déontologie à la Commission, qui a été accélérée à la suite de sa démission, s'inscrit dans l'effort de modernisation de la GRH organisé par le plan MAP 2000. Les trois codes, qui ont été publiés dans l'urgence le 11 mars 1999, concernent le personnel de la Commission, les commissaires et les relations entre commissaires et services. Les points saillants des trois codes sont les suivants :

### **Pour le code applicable au personnel de la Commission :**

- obligation de déclarer au supérieur hiérarchique les conflits d'intérêts susceptibles de peser sur l'indépendance de l'agent ;
- congé pour convenance personnelle obligatoire en cas de candidature à une élection et en cas d'élection (décision du supérieur du maintien ou non dans les fonctions) ;
- demande d'autorisation préalable pour l'exercice de toute activité extérieure (montant maximal de rémunération accessoire autorisé de 3.500 euros par an) ;
- édicition de règles déontologiques spécifiques pour les postes sensibles ;
- sensibilisation des agents au rôle des groupes d'intérêts (liste présente sur le serveur « EUROPA.plus ») ;
- interdiction de recevoir un cadeau d'une valeur supérieure à 150 euros ;
- devoir d'informer le contrôleur financier ou l'UCLAF en cas de connaissance d'irrégularité financière ;
- affirmation d'un devoir d'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières appropriée, utile, efficace et économique ;
- protection des agents soumis à harcèlement ou discrimination.

### **Pour le code applicable aux commissaires :**

- même obligations personnelles (cadeaux, conjoint, participations financières, rémunération accessoire interdite) ;
- encadrement de la constitution des cabinets (utilisation des conseillers spéciaux), ainsi que des procédures de retour des fonctionnaires ;
- codes spécifiques relatifs aux modifications de l'organigramme des cabinets.

### **Pour le code applicable aux relations entre les Commissaires et les services de la commission :**

- réaffirmation de la distinction entre la responsabilité politique du commissaire et le rôle administratif du directeur général (lettre de mission obligatoire pour ce dernier) ;
- principe d'une information réciproque continue.

La nouvelle Commission a annoncé récemment le durcissement des dispositions de ces codes, notamment en matière de pantouflage, suite au cas Bangemann. Sont à noter par ailleurs les perspectives de renforcement de l'UCLAF : transformation en organisme rattaché au secrétariat général, création d'une cellule anti-corruption et accroissement des contrôles et enquêtes sur place (coopération en matière douanière et fiscale, lutte contre la délinquance économique et financière).

## LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE

La fonction publique britannique, profondément bouleversée à la suite d'importantes réformes conduites depuis 1979, comprend le *Civil Service* (500.000 personnes, dont près de 61% travaillent dans des agences rattachées aux ministères centraux), l'administration de la santé (1 million) et les autorités locales (3 millions de personnes, dont la police et les enseignants). En matière de GRH et plus précisément de déontologie, la déconcentration est le principe de base, le *Cabinet Office* (équivalent de la DGAFP) agissant comme coordonnateur. Les institutions décrites ci-après sont spécialisées en matière de déontologie.

### La déontologie dans la fonction publique britannique

Les questions de déontologie<sup>112</sup> sont régies par des codes, soit à portée générale soit à portée ministérielle. Ainsi, pour le *Civil Service*, les *civil servants* sont soumis au *Civil Service Management Code*, qui décrit les règles de comportement et intègre le *Civil Service Code* (CSC) comprenant les droits et obligations des agents, et éventuellement à un code particulier, élaboré à l'initiative d'une administration particulière.

L'application de ces règles s'effectue au niveau de chaque agence ou de chaque ministère, sous le contrôle du juge (*Employment Tribunals*) et des institutions de recours internes au *Civil Service* (*Civil Service Appeal Board* pour les sanctions disciplinaires, référent de l'administration et *Civil Service Commissioners* en cas de doute sur l'application du CSC). La régulation des passages vers le secteur privé s'effectue, selon le niveau hiérarchique, par l'administration de l'agent, par le *Cabinet Office* ou par l'*Advisory Committee on Business Appointments*.

Enfin, une institution est chargée depuis 1994 de promouvoir la déontologie dans la vie publique (élus et agents publics) par des études conduisant à des recommandations au Premier ministre, le *Committee on Standards in Public Life*<sup>113</sup>.

### Les enseignements susceptibles d'être tirés du système britannique

- l'étendue du concept de déontologie (incluant l'efficacité) ;
- l'existence d'un référent dans chaque administration ;
- la large diffusion des règles de conduite auprès des agents ;
- le principe de déconcentration de la gestion des ressources humaines ;
- la possibilité, peu utilisée par les agents, de saisir une instance en cas de doute sur l'application du *Civil Service Code* ;
- l'obligation de démission pour rejoindre le secteur privé ;
- le strict encadrement de l'exercice des mandats électifs ;
- la définition d'un statut précis des conseillers spéciaux des ministres ;
- l'obligation de demander une autorisation pour cumuler des activités ;
- la transparence concernant les cadeaux et invitations ;
- l'existence d'une institution chargée de la promotion de la déontologie dans la vie publique.

<sup>112</sup> La notion de *civil service standards*, proche de celle de règles déontologiques, s'entend largement : impartialité, neutralité, désintéressement, loyauté, confidentialité, respect de l'égalité des chances, transparence et efficacité.

<sup>113</sup> Sept principes de base ont été posés : désintéressement, intégrité, objectivité, responsabilité, transparence, honnêteté et exemplarité.

## Principales institutions britanniques spécialisées en déontologie

### COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE

- Equivalent français :** néant
- Composition :** 10 hautes personnalités ayant une expérience de la vie publique
- Fonction :** Institution centrale qui fait des recommandations au Premier ministre en matière de déontologie dans la vie publique (élus, fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière). Elle n'est pas compétente pour les cas individuels.

### CIVIL SERVICE APPEALS BOARD

- Equivalent français :** Conseil supérieur de la fonction publique en formation disciplinaire
- Composition :** Agents publics retraités et délégués syndicaux siégeant en formation à trois avec un président
- Fonction :** Instance d'appel en cas de révocation

### CIVIL SERVICE COMMISSIONERS

- Equivalent français :** néant (sauf DGAFP pour le recrutement)
- Composition :** 9 personnes (agents publics retraités, hommes d'affaires)
- Fonction :** Peuvent être saisis par tout agent public ayant des doutes sur l'application du *Civil Service Code* dans son administration (y compris démarche de type "whistleblowing", après épuisement des voies de recours interne). Gardiens du système de recrutement au mérite (y compris par un audit des systèmes en place dans les ministères et agences).

### ADVISORY COMMITTEE ON BUSINESS APPOINTMENTS

- Equivalent français :** Commission de déontologie
- Composition :** 7 membres, dont 3 parlementaires, 3 agents publics en retraite et 2 hommes d'affaires.
- Fonction :** Examen des cas individuels s'agissant du "pantouflage" des agents publics les plus élevés (membres de cabinets, secrétaires généraux et directeurs d'administration centrale), décision éventuelle d'imposer une période d'attente avant la prise de fonction dans le secteur privé.

## LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION AMÉRICAINE

Trois millions d'agents travaillent dans l'administration fédérale, autant dans les administrations des Etats fédérés, neuf millions dans les autorités locales. Le *civil service* américain se rattache à un système de fonction publique d'emploi.

Plusieurs textes fondamentaux s'appliquent à la fonction publique : *Bill of rights*, *Hatch Political Activity Act* (1939), *Civil Service Reform Act* (1978), *Civil Rights Act* (1988). L'*Office of Personnel Management* (OPM) est chargé de faire respecter le droit de la fonction publique.

### La déontologie dans la fonction publique américaine

L'*Ethics in Government Act* de 1978 a posé les principes de la déontologie dans la fonction publique américaine, l'*ethics program*. Une institution veille à leur application et peut proposer d'éventuelles adaptations : l'*Office of Government Ethics* (OGE). Elle est devenue une agence à part entière depuis 1989.

Un référent (*Designated Agency Ethics Official, DAEO*), désigné dans les ministères ou les agences, est chargé de mettre en œuvre le programme, sous l'étroite supervision de l'OGE. Cela comprend l'application et l'interprétation des règles de conduites, largement diffusées par Internet, la mise à jour des déclarations de patrimoine, l'organisation de séances de formation.

Les dispositions les plus précises concernant la déontologie figurent plus particulièrement dans le *Code of Federal Regulations* : impartialité dans l'accomplissement du service, activités extérieures des fonctionnaires, abus de la qualité de fonctionnaire, recherche d'un autre emploi, régime des cadeaux, traitement des conflits d'intérêts.

Le respect de la déontologie des fonctionnaires des Etats fédérés est assuré par des commissions d'éthique spécifiques, dont sont également dotées de nombreuses villes (voir leurs sites internet mentionnés en bibliographie).

A noter qu'une réglementation détaillée encadre l'activité des lobbies, le *Federal Regulation of Lobbying Act* (1946) : enregistrement auprès des deux chambres du Congrès, obligation de rapport annuel, notamment financier.

### Les enseignements susceptibles d'être tirés du système américain

- le rôle central accordé à l'OGE dans le dispositif, la qualité de son site internet ([www.usoge.gov](http://www.usoge.gov)) ;
- le fort accent mis sur la formation ;
- l'existence de nombreux référents dans l'administration fédérale ;
- l'existence de commissions d'éthique dans les Etats fédérés et les municipalités ;
- la pratique des audits déontologiques ;
- la pratique du *whistleblowing* ;
- l'enregistrement des lobbies ;
- la précision des règles sur les cadeaux, en principe interdits (12 pages du code fédéral) ;
- le caractère strict des solutions apportées aux conflits d'intérêt financier (généralisation des déclarations de patrimoine notamment).

## LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION ALLEMANDE

La fonction publique allemande est marquée par le principe du fédéralisme. A côté d'une administration fédérale de petite taille (500.000 personnes), les *Länder* emploient 2,4 millions d'agents et les autres collectivités locales (communes, *Kreise*) 1,7 millions d'agents. En incluant les services publics, on compte 5 millions d'agents, mais seuls 1,6 millions d'entre eux ont le titre de fonctionnaire (*Beamten*), les autres étant simples salariés sous contrat de droit privé. La GRH des fonctionnaires fédéraux est dévolue à chaque ministère fédéral. L'édition des principes généraux est de la compétence du *Bund*, les *Länder* disposant d'une certaine latitude pour leur mise en œuvre.

### La déontologie dans la fonction publique allemande

La fonction publique allemande revendique une tradition de probité et d'obéissance qui a longtemps laissé au second plan les questions de déontologie. Elle privilégie comme la française une approche juridique et disciplinaire de la déontologie. Le terme de déontologie n'a du reste pas d'équivalent allemand : le concept d'*Ethik* se limite à la lutte contre la corruption. Aucun service n'est spécifiquement chargé de promouvoir la prévention des manquements dans l'administration fédérale, ni de coordonner les initiatives des *Länder* en la matière. La sous-direction des questions statutaires du ministère de l'intérieur comporte un bureau des affaires juridiques, chargé du contentieux et des affaires disciplinaires. Le statut (loi-cadre sur le droit des fonctionnaires) pose des principes voisins de ceux du statut français<sup>114</sup>.

Une lente mutation s'opère actuellement sous la pression de l'opinion publique. Une démarche prudente a toutefois été adoptée au niveau fédéral : le ministère de l'intérieur a édicté en juin 1998 une simple recommandation, sans portée juridique, contenant des lignes directrices pour la promotion de l'éthique. En revanche, le *Land* de Berlin a jugé utile de mettre en place une instance chargée de recueillir les dénonciations même anonymes.

### Les principales caractéristiques du système allemand au niveau fédéral

- la prestation de serment faite par chaque fonctionnaire : "Je jure de m'acquitter consciencieusement des devoirs de ma charge".
- le principe d'obéissance est limité par la procédure de *Remonstration* : lettre au supérieur hiérarchique contestant la légalité de l'ordre donné, puis au supérieur de celui-ci si l'ordre est maintenu, après quoi le fonctionnaire peut exécuter l'ordre en voyant sa responsabilité déchargée.
- la période probatoire dure trois ans pour l'entrée dans l'équivalent de la catégorie A.
- les postes de direction sont attribués à titre probatoire pour une période de un à deux ans, au cours de laquelle l'agent doit faire preuve de ses qualités de GRH.
- lorsque des faits ont éveillé le soupçon d'une faute disciplinaire, le supérieur hiérarchique est tenu de mener l'enquête nécessaire.
- interdiction de principe de recevoir des cadeaux (en pratique déclarés à la DRH).
- principales recommandations faites par le ministère de l'intérieur : faire remonter les agréments de sponsoring au niveau ministériel, identifier les métiers sensibles, rédiger un guide de comportement, désigner des référents, encourager la mobilité et la collégialité pour les fonctions sensibles.

---

<sup>114</sup> Le fonctionnaire doit s'acquitter de son service sans aucune restriction et à tout moment, et doit remplir ses fonctions de manière juste, désintéressée et loyale, en prenant en considération l'intérêt général. Il est soumis à une obligation de probité et de fidélité à la Constitution. Le fonctionnaire doit consacrer toute sa capacité de travail à son employeur.

## LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION SUISSE

La fonction publique fédérale suisse connaît actuellement une réforme radicale. Si des inconnues subsistent quant aux modalités définitives de la réforme, l'objectif vise à assurer une plus grande perméabilité entre le secteur privé et le secteur public en assouplissant les conditions de recrutement. Les anciens fonctionnaires deviendront des contractuels de droit public, soumis à des conventions collectives de travail et protégés par une large sécurité de l'emploi, sous condition de mobilité professionnelle.

### La déontologie dans la fonction publique fédérale suisse

La décision d'élaborer un code de comportement pour l'ensemble des agents de l'Etat s'inscrit dans le contexte de cette réforme. Si la gestion des agents publics se rapproche de celle des agents privés, la nécessité de comportements déontologiques doit être réaffirmée. A la suite d'une réflexion de la Chancellerie fédérale menée conjointement aux travaux de l'OCDE, un mandat a été confié à l'Office du personnel afin d'élaborer un « code de comportement ». Ce code devrait être adopté à l'automne 1999.

A terme, le dispositif normatif retenu en matière déontologique sera le suivant :

- des principes juridiques contraignants, prévus par la loi, assez conformes à ceux du statut français ;
- un code général de comportement s'appliquant à l'ensemble des agents publics. Contrairement aux principes juridiques précédents, relativement abstraits, la vocation de ce code est d'être un outil très concret donnant des orientations pour la vie professionnelle quotidienne. Le but n'est pas de formuler des interdictions (rôle de la loi) mais de fixer des objectifs concrets, prenant en compte, outre les aspects strictement déontologiques, les questions d'efficacité et de qualité du service ;
- des codes spécifiques pour les administrations les plus sensibles (finances, coopération...) élaborés à l'initiative des ministères concernés.

### Les enseignements susceptibles d'être tirés du système suisse

*Concernant la méthode retenue pour l'élaboration du guide :*

- établissement d'un lien fort entre la modernisation de la GRH et la mise en oeuvre d'une démarche déontologique,
- enquête au sein de l'administration afin de connaître l'opinion des agents sur les questions déontologiques,
- identification des postes les plus sensibles (achats, octroi de subvention...),
- mise en place d'une démarche interministérielle,
- étude systématique des démarches comparables dans d'autres institutions : administrations étrangères et entreprises privées.

*Concernant les règles déontologiques :*

- accent mis sur la qualité du service public comme fondement de la déontologie,
- absence de règles limitant les départs des agents publics vers le secteur privé en raison de l'objectif affiché de perméabilité entre le secteur public et le secteur privé.

## LA DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION LETTONE

La fonction publique lettone (204 000 agents au total) est composée des employés de la fonction publique et du corps du service civil (fonctionnaires). Ce dernier comprenait 9 121 personnes et représentait 0,4% de la population en 1997.

Le service civil letton, établi par la loi du 21 avril 1994, met en place un système de carrière fondé sur le principe de séparation du grade et d'emploi (comprenant 12 catégories de qualification et 15 degrés de service). Les fonctionnaires du service civil sont recrutés par concours (interne ou externe).

La gestion du corps des fonctionnaires est confiée à l'Office du service civil (OSC) qui a pour mission de préparer le cadre législatif et réglementaire du service civil, de superviser l'organisation des concours, d'impulser la politique de formation continue, de centraliser l'information sur les fonctionnaires et, en particulier, d'examiner les problèmes disciplinaires.

### Les particularités du système letton dans le domaine de la déontologie

Une réflexion publique, en matière de déontologie, est conduite par le Conseil d'éthique (créé en 1995) qui prépare un Code d'éthique pour les élus et les fonctionnaires. Le Conseil agit comme organisme de conseil des fonctionnaires et des établissements publics en cas de problèmes déontologiques. La loi sur le Service Civil prévoit :

- Un devoir de formation d'une durée d'au moins 45 jours tous les 3 ans ;
- Une obligation de serment<sup>115</sup> pour le fonctionnaire lors de la prise de poste ;
- Une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat électif et le service civil. Durant la campagne électorale, le fonctionnaire doit demander des congés sans solde (2 mois pour les élections nationales, 1 mois pour les élections locales) ;
- Le recours au supérieur hiérarchique direct en cas de doute sur la légalité de l'ordre reçu. L'agent doit refuser d'exécuter l'ordre reçu s'il considère qu'il est contraire à la législation et porte préjudice à la dignité humaine .

Le Conseil de lutte contre la corruption met en place la stratégie anti-corrupcion :

- Interdiction faite aux employés du gouvernement de prendre des décisions concernant les personnes appartenant à leur famille ou pouvant influencer leurs intérêts ;
- Interdiction d'exercer d'autres activités (avec deux exceptions : participation bénévole dans les associations, ou nomination dans un poste par le Parlement ou le Conseil des Ministres) ;
- Interdiction pour les fonctionnaires et les membres proches de leur famille de détenir des actions dans les compagnies privées où il y a une participation de l'Etat ;
- Déclarations de patrimoine généralisées.

---

<sup>115</sup> Au moment d'accéder au statut de fonctionnaire, le fonctionnaire-stagiaire signe le présent engagement : « Je m'engage à servir la République de Lettonie, indépendante et démocratique, d'exécuter consciencieusement les devoirs qui me seront confiés, avec conviction et savoir, respecter la Constitution et les lois, exécuter les décrets et les ordres du gouvernement, les ordres légaux des supérieurs, ne pas divulguer les secrets de l'Etat et les secrets professionnels et être conscient que j'engage ma responsabilité pour mes actes devant la loi. »

ANNEXE 9

## STATISTIQUES RELATIVES AUX SANCTIONS DISCIPLINAIRES ET AUX PROCÉDURES JURIDICTIONNELLES

### Fonction Publique d'Etat

La DGAFP collecte les statistiques relatives aux sanctions disciplinaires prononcées par les différents ministères.

Parmi les 13 motifs de sanction répertoriés, 9 sont relatifs à des manquements à la déontologie : détournement ou conservation de fonds, malversation, vol de matériel de l'administration, détournement ou ouverture de correspondance (concerne la Poste essentiellement), comportement privé affectant le renom du service, ivresse, mœurs (le ministère le plus concerné est l'Education Nationale), condamnations pénales (les sanctions administratives comptabilisées sont celles prises en conséquence des faits), dettes et chèques sans provision (concerne des agents de la Poste, de la Police et des services fiscaux), activité privée rémunérée.

Le chiffre global des sanctions prononcées dans la fonction publique d'Etat demeure stable de 1990 à 1997, avec 4579 sanctions en 1990 et 5 163 en 1997 (voir tableau ci joint), soit un taux inférieur à 0,2% de l'effectif. Cette stabilité du nombre de sanctions peut s'expliquer à la fois par la stabilité du nombre de fonctionnaires, et par la grande prudence de la hiérarchie à enclencher la procédure.

On constate que les sanctions pour des motifs liés à la déontologie représentent 25% à 40% (en 1992) de l'ensemble des sanctions.

En ce qui concerne la nature des sanctions, on observe que les sanctions du premier groupe, avertissement et blâme, constituent 70 à 75% des sanctions prononcées. Environ 300 révocations ont été prononcées, et le nombre de mises à la retraite d'office ne dépasse pas 40. Les tableaux croisés par motif et nature des sanctions, établis par la DGAFP montrent que les avertissements et blâmes concernent des fautes majoritairement sans lien avec la déontologie, alors que les sanctions les plus sévères (mais les moins nombreuses) concernent davantage les manquements à la déontologie.

### Autres fonctions publiques

Aucun organisme ne centralise les données de la fonction publique hospitalière, chaque établissement effectuant ses statistiques.

Il en est de même pour la fonction publique territoriale. Une étude<sup>116</sup> réalisée en 1994 et 1995 sur un échantillon de 500 000 fonctionnaires territoriaux recense 94 révocations, soit une proportion comparable à celle de la fonction publique d'Etat.

---

<sup>116</sup> Bruno Le Prat, Discipline : les centres de gestion font le point. La Gazette des communes, 4 mars 1996, cité dans La Déontologie administrative, François Chambon et Olivier Gaspon, LGDJ

## Statistiques de la Fonction publique d'Etat

### La sanction des manquements à la déontologie dans la pratique disciplinaire

Les motifs liés à la déontologie : détournement, conservation de fonds et malversation ; vol de matériel de l'administration ; détournement et ouverture de correspondance ; comportement privé affectant le renom du service ; ivresse ; mœurs ; condamnations pénales ; dettes et chèques sans provisions ; activité privée rémunérée.

	Nombre total de sanctions	Dont motifs liés à la déontologie
1990	4 579	1 159 (25,3%)
1991	5 150	1 475 (28,6%)
1992	4 507	1 898 (42,1%)
1993	5 062	1 609 (31,8%)
1994	4 643	1 420 (30,6%)
1995	4 347	1 309 (30,1%)
1996	5 000	1 465 (29,3%)
1997	5 163	1 400 (27,1%)

### Nature des sanctions

	Avertissement	Blâme	Autres sanctions	Totaux
1990	1 765 38,5	1 704 37,2	1 110 24,2	<b>4 579,0</b> 100,0
1991	1 880 36,5	2 141 41,6	1 129 21,9	<b>5 150,0</b> 100,0
1992	1 592 35,3	1 618 35,9	1 297 28,8	<b>4 507</b> 100,0
1993	1 748 34,5	1 949 38,5	1 365 27,0	<b>5 062</b> 100,0
1994	1 609 34,7	1 706 36,7	1 328 28,6	<b>4 643</b> 100,0
1995	1 312 30,2	1 817 41,8	1 218 28,0	<b>4 347</b> 100,0
1996	1 527 30,5	1 987 39,7	1 486 29,7	<b>5 000</b> 100,0
1997	1 502 29,1	1 816 35,2	1 845 35,7	<b>5 163</b> 100,0

## LA DEONTOLOGIE DANS LA POLICE NATIONALE

Rythmée par le retentissement dans l'opinion des violences policières les plus graves, la réflexion sur la déontologie dans la police reste d'actualité. Les manquements professionnels sont pourtant en diminution depuis 1994. On dénombre chaque année environ 2.500 sanctions disciplinaires, dont 30% naissent de fautes commises hors du service (alcoolisme, harcèlement sexuel, violence). L'Inspection générale de la police nationale (IGPN) traite environ 1.200 affaires par an. Une centaine de fonctionnaires quittent l'administration à la suite de procédures disciplinaires chaque année.

### Une histoire mouvementée

Le **décret du 18 mars 1986** dote la police nationale d'un **code de déontologie**. Publié dans un contexte politique particulier, il a été perçu par les organisations syndicales comme un outil disciplinaire supplémentaire, alors même qu'il ne faisait que reprendre des obligations éparées figurant dans d'autres textes. Comme ce code, d'autres étapes ultérieures de la promotion de la déontologie dans la police ont correspondu à des situations politiques particulières. Le besoin d'une instance indépendante de contrôle de la police se faisant sentir (rapport Belorgey de 1982)<sup>117</sup>, un **Conseil supérieur de l'activité policière** a ainsi été créé par un décret du 16 février 1993, pour être aussitôt dissout après l'alternance de mars 1993 (décret du 7 mai 1993) et remplacé par un **Haut conseil de déontologie de la police nationale** (décret du 9 septembre 1993), aux pouvoirs restreints et dont les membres ne sont plus renouvelés. La même année, une recrudescence de violences policières a conduit le nouveau ministre de l'Intérieur à imposer aux policiers le port permanent d'une carte plastifiée mentionnant des extraits du Code, la déontologie se concevant ici sur le mode du rappel à l'ordre.

En 1997, après une nouvelle alternance, le Premier ministre annonce dans sa déclaration de politique générale la création d'une **Commission nationale de déontologie de la sécurité** (CNDS). Le projet de loi créant cette AAI a été voté par l'Assemblée nationale en première lecture le 4 juin 1998. Compétente pour l'ensemble des services de sécurité publics et privés, la CNDS serait notamment dotée de pouvoirs d'investigation et pourrait être saisie par les victimes de manquements par l'intermédiaire d'un parlementaire. Un débat important suscité par ce texte concerne l'inclusion de l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la CNDS. Pour le ministère de la Justice, l'administration pénitentiaire exerce un métier particulier, celui de la rétention, qui n'a que peu de rapports avec celui de la sécurité sur la voie publique. De nombreuses organisations<sup>118</sup> souhaitent pourtant que l'administration pénitentiaire entre dans le champ de compétence de la CNDS pour satisfaire aux recommandations du Conseil de l'Europe qui invitent à instaurer des mécanismes de contrôle externe des établissements pénitentiaires.

### Quelles perspectives ?

13 ans après son adoption, l'échec de la démarche a été reconnu lors des Assises de la formation de 1999. Dans le cadre du développement de la police de proximité qui accroît l'autonomie des gardiens de la paix, la Direction de la formation de la police nationale nouvellement créée souhaite moderniser la formation (initiale et surtout continue), pour favoriser l'appropriation des règles par les agents, et s'assurer que n'entrent définitivement dans la police que des personnes présentant toutes les garanties requises. Une plus grande implication de l'encadrement sera également recherchée.

<sup>117</sup> De nombreux pays ont mis en place avec succès des organismes extérieurs de contrôle de leur police : comités de citoyens élus dans certaines municipalités des Etats-Unis (depuis 1950), *Police complaints authority* en Grande-Bretagne (1984), Médiateur au Danemark, en Suède ou en Espagne. Le Québec présente la panoplie la plus complète (code de déontologie, comité de déontologie policière, commissaire à la déontologie policière).

<sup>118</sup> Et notamment le Syndicat de la Magistrature, l'Observatoire International des Prisons, l'Association des Juges d'Application des peines et certains syndicats de gardiens de prison.



## ANNEXE 11

# L'ÉTHIQUE DANS LES ENTREPRISES

« L'éthique » suscite, depuis la fin des années 80, un véritable intérêt de la part des grands groupes français (Accor, Danone, Lafarge, Renault, Suez Lyonnaise des Eaux, Vivendi, etc.) qui multiplie réflexions et initiatives. La rédaction d'un code de déontologie ou d'une Charte des valeurs de l'entreprise constitue souvent l'élément le plus visible d'une démarche plus globale. Les démarches engagées en matière de déontologie semblent généralement peu participatives : voulues par les directions, elles s'adressent d'abord aux cadres et ne s'inscrivent pas dans le champ traditionnel du dialogue social entretenu avec les syndicats.

Dans une économie ouverte et hautement concurrentielle, les entreprises ont pris conscience du rôle fondamental de la réputation et de la confiance. Par ailleurs, leur internationalisation et le brassage des salariés qui en résulte les invitent à multiplier les outils confortant la cohésion interne. Enfin, la sévérité accrue des réglementations nationales, communautaires ou internationales pèsent sur la nécessité d'une définition des « bonnes pratiques ».

Aux Etats-Unis où ce type de préoccupation est plus ancien, la démarche déontologique est largement d'inspiration utilitariste : l'éthique relève de l'intérêt bien compris (« ethic pays » selon l'expression consacrée). Les règles sont détaillées ; des systèmes de contrôle contraignants sont mis en place avec, quelquefois, l'organisation de mécanismes de dénonciation interne ; les documents « éthiques » se voient reconnaître une portée juridique. La frontière peut alors être tenue entre la promotion des comportements professionnels adéquats et l'immixtion dans la vie privée et les valeurs personnelles. Les entreprises françaises semblent plus réticentes à une instrumentalisation de la déontologie. En s'en tenant strictement aux enjeux professionnels, elles ont, pour le moment, évité de s'engager sur le terrain de la morale individuelle.

Les principes d'action énoncés dans les Chartes doivent inciter chacun à s'y conformer : des formations sont organisées, les situations à risque sont identifiées ; des groupes de travail par métiers réalisent des adaptations concrètes des Chartes (Accor) ; des comités de déontologie, dans chaque grande direction, se réunissent (Renault) ; les entretiens annuels permettent d'évoquer les règles et les comportements préconisés (Lafarge). De nombreuses entreprises désignent explicitement des « déontologues » chargés de diffuser documents et informations, d'assurer la veille juridique et le conseil, d'effectuer des contrôles lorsque des dérives apparaissent. Les prestataires de services d'investissement sont d'ailleurs tenus de désigner de tels déontologues (loi du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières et art. 3.1.3 et suivants de l'arrêté du 29 juillet 1998 portant homologation de dispositions du règlement général du Conseil des marchés financiers).

Les actions engagées en matière de déontologie constituent autant d'éléments nouveaux et importants de la politique de communication externe des entreprises.

Les évolutions du droit pénal (responsabilité pénale des personnes morales) ou de la réglementation des marchés publics (peine d'exclusion des marchés publics en cas de corruption) incitent les entreprises et leurs dirigeants à se prémunir d'éventuelles mises en cause. Les délégations de pouvoir peuvent être accordées en référence à la charte interne, qui pourra ainsi constituer un élément à décharge en cas de mise en cause pénale de la personne morale. Certaines entreprises (Suez Lyonnaise des Eaux) désignent des comités spécialisés au sein de leur conseil d'administration ou de leur conseil de surveillance.

# LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES CONTACTÉS

## PARLEMENT

- M. Bruno LE ROUX, Député, Rapporteur du projet de loi portant création d'un Conseil supérieur de déontologie de la sécurité

## CONSEIL D'ETAT

- M. Marcel PINET, Conseiller d'Etat honoraire, ancien Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique
- Mme Martine de BOISDEFFRE, Secrétaire Général du Conseil d'Etat
- M. Michel BERNARD, Conseiller d'Etat, Président de la Commission de déontologie
- M. Pierre BORDRY, Conseiller d'Etat, Président du Haut Conseil de la déontologie de la police nationale
- M. Guy FOUQUIER, Conseiller d'Etat, Président de la Commission de déontologie de la défense
- M. Bernard PÊCHEUR, Conseiller d'Etat, ancien Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique
- M. Jean-Ludovic SILICANI, Conseiller d'Etat, ancien Commissaire à la réforme de l'Etat

## COUR DES COMPTES

- Mme Laurence FRADIN, Secrétaire Général adjoint
- M. François CHAMBON, Administrateur civil, co-auteur de *La déontologie administrative*, Paris, LGDJ, 1996.

## MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

- M. Bernard STASI, Médiateur de la République
- M. Gérard DELBAUFFE, Secrétaire Général

## CADA

- M. Ronny ABRAHAM, Conseiller d'Etat, ancien Rapporteur général

## CNIL

- M. Joël BOYER, Secrétaire Général

## SCPC

- M. Pierre MERAND, Procureur Général, Chef du SCPC

- M. Jean-Pierre BUEB, Chef de services administratifs (Equipe)
- Mme Laurence GIOVACCHINI, Administrateur civil

#### **TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE STRASBOURG**

- M. Jean-Pierre MARCHAND, Président

#### **SERVICES DU PREMIER MINISTRE**

- M. Stéphane MARCEL, Chef du département Opinion Médias du Service d'information du gouvernement

#### **MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES**

- M. Jean Jacques RENAULT, Sous-directeur des fonctionnaires internationaux
- M. François LAUMONIER, Sous-directeur de la gestion des carrières

#### **MINISTÈRE DE LA DEFENSE**

- M. Guy FOGIER, Président de la Commission de déontologie de la défense
- M. Jacques LUTFALLA, Contrôleur Général des Armées, Rapporteur général auprès de la Commission de déontologie de la défense
- Colonel Michel ARNOULT, Commandant de la légion de gendarmerie d'Alsace
- M. Jacques THOUVENIN, Sous-directeur de la fonction militaire, Direction de la fonction militaire et du personnel civil

#### **MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**

##### **Inspection générale des finances**

- M. Thierry BERT, Chef du service
- M. Jérôme FEHRENBACH, Inspecteur

##### **Conseil général des Mines**

- Mme Marie-Solange TISSIER, Chef du service du Conseil Général des Mines, Directeur-adjoint de l'Ecole des mines

##### **Direction du Trésor**

- M. Jean-Yves LARROUTUROU, Sous-directeur du financement de l'Etat et des affaires monétaires et bancaires
- M. Bruno DELETTRE, Sous-directeur du financement de l'économie et de la compétitivité des entreprises

##### **Direction générale des impôts**

- M. Michel DELATTRE, Chef du service du personnel et du budget
- M. Jean-Marc FENET, Sous-directeur IA
- M. Lionel PLOQUIN, Chef du bureau IA3, membre du bureau de l'Union syndicale des administrateurs civils

- M. Jean-Pierre ROUXEL, Chef du bureau discipline et protection des agents

#### **Direction générale des douanes et des droits indirects**

- M. Francis BONNET, Chef de bureau, Sous-direction du personnel et du budget
- M. Daniel BAYSANG, Chef divisionnaire à la direction régionale des douanes de Strasbourg, Secrétaire national du Syndicat national des cadres des douanes

#### **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**

- Mme Caroline MONTALCINO, Chef du bureau des concentrations et des aides
- Mme Agnès CLANCIER, Chef du bureau des marchés publics et des délégations de service public

#### **Direction de la comptabilité publique**

- M. Clément KUTEK, TPG de l'Ardèche

#### **Direction du personnel et de l'administration**

- M. Bruno GEERAERT, Attaché d'administration centrale, bureau des personnels d'encadrement et des positions statutaires

### **MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

#### **Direction de l'Administration**

- Mme Elisabeth ARNOLD, Chef de bureau des affaires générales et des emplois, sous-direction de l'Administration centrale

#### **Direction des personnels enseignants**

- Mme Colette DAMIOT, bureau des affaires statutaires et réglementaires

#### **Académie de Strasbourg**

- M. Philippe BONIN, Chargé de mission auprès de la direction des ressources humaines

### **MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ**

#### **Inspection Générale des Affaires Sociales**

- M. Christian ROLLET, Inspecteur Général des Affaires sociales, chef du service IGAS

#### **Direction de l'Administration générale et de la modernisation des services**

- M. Jean-Claude CUENAT, Sous-directeur, Sous-direction des ressources humaines
- M. Jean MICHEL, Chef du bureau du contentieux général, Sous-direction des ressources humaines

#### **Direction des hôpitaux**

- Mme Danielle VILCHIEN, Sous-directrice des personnels de la fonction publique hospitalière

#### **Direction de l'administration générale, du personnel et du budget**

- M. Daniel LAGIER, Sous-directeur, Chef de la division juridique et contentieuse

#### **Direction générale de la santé**

- Mme Chantal BRAULT, Chef du bureau éthique et droit

#### **Hospices civils de Lyon**

- M. Arnaud BERNADET, Directeur du personnel et des affaires sociales
- M. Alain ACHOUR, Directeur des affaires médicales
- M. Roger MÉDOUZE, Directeur du service juridique

#### **Conseil supérieur du travail social (centre de documentation)**

### **MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**

- M. Alain LECOMTE, Directeur-adjoint du personnel et des services
- Mme Annie GUYADER, Chargée du bureau des personnels d'encadrement des services extérieurs

#### **Une Direction Départementale de l'Équipement**

- Le directeur départemental délégué
- Le secrétaire général
- Le directeur des subdivisions
- Deux ingénieurs subdivisionnaires
- La responsable du contentieux

### **MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

- M. Marc Abadie, Directeur de cabinet du Ministre

#### **Direction générale de l'administration et de la fonction publique**

- Mme Myriam BERNARD et M. Christian FOURNIER, Chefs du bureau du statut général
- Mme Brigitte BELLOC, Chef du bureau statistiques, études et évaluation
- Mme Isabelle EYNAULT, Chef du bureau personnel de conception et encadrement
- M. Grégoire PARMENTIER, Chef du bureau rémunération, pensions et durée du travail

### **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

- M. Christian FRÉMONT, Préfet, Directeur Général de l'Administration
- M. Jean-François LORIT, Chef de service, Inspection générale de l'administration
- M. Pierre ANTONMATTÉI, Directeur de la formation de la police nationale
- M. Ramiro RIERA, Sous-directeur du contentieux et des affaires juridiques
- M. Denis ROBIN, Sous-directeur de l'administration territoriale
- M. Jean-Luc FRISOL, Adjoint au Sous-directeur des élus et de la fonction publique territoriale

#### **Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure**

- Mme Patricia PARIENTÉ, Capitaine de police, ancienne Chargée d'étude à l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure
- Mme Carole MARIAGE, Chargée d'étude à l'IHESI

#### **Préfecture de la région Centre**

- M. Jacques SAVATIER, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales

### **Préfecture de la région Picardie**

- M. Yves FANQUEUR, Secrétaire général
- Mme Annick CARBONNIER, Chargée de communication

### **MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

- M. Christian VIGOUROUX, Directeur de cabinet du Ministre
- M. Jean-François BEYNEL, Magistrat, Conseiller technique en charge de la politique pénitentiaire
- M. François ANTONINI, Sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales de l'administration pénitentiaire

### **COLLECTIVITÉS LOCALES**

- M. Arnaud BAZIRE, Directeur général des services, Conseil régional de Picardie
- M. Philippe GALLI, Directeur général des services, Conseil général du Bas-Rhin
- M. Olivier ROUSSEAU, Secrétaire Général adjoint, Mairie du Petit Quevilly

### **ORGANISATIONS SYNDICALES**

- M. Bernard LHUBERT, CGT
- M. Christian COURANT, FO Fonctionnaires
- M. Luc BENTZ, UNSA
- M. Philippe ANTOINE, UFFA-CFDT

### **CENTRES DE RECHERCHE, UNIVERSITAIRES**

- M. Luc ROUBAN, Chercheur FNSP/CEVIPOF
- M. Dominique MONJARDET, Sociologue, spécialiste de la police nationale, ancien conseiller auprès du Directeur central de la sécurité publique
- M. Jacques BOURDON, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III
- Institut international des sciences administratives, Bruxelles

### **ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE**

- M. Yves MERCAT, Secrétaire général de Transparency international France

### **ENTREPRISES**

#### **Cabinet d'avocat Coudert Brothers**

- Mme Paulette VAN DER SCHUEREN, Associée

#### **Centrale d'achat des magasins Leclerc de l'Oise**

- M. Antoine PELFREIN, responsable des achats

#### **La Poste**

- M. Georges LEFEBVRE, Directeur des ressources humaines

#### **France Telecom**

- M. Joël POURCHER, Directeur des ressources humaines de la Communauté urbaine de Strasbourg, ancien Directeur des ressources humaines de France Telecom

#### **Vivendi**

- Mme Sylvie d'ARVISENET, ancien magistrat, Chargée de mission auprès du Président Directeur Général

### **ECOLES**

#### **Ecole nationale supérieure de la police**

- M. Jacques BERLIOZ-CURLET, Directeur-adjoint, Direction de la formation initiale

#### **Ecole nationale de police de Paris**

- Capitaine Eric PUECH, Chef de l'unité de soutien pédagogique, responsable de formation

#### **Ecole nationale de la magistrature**

- Mme Martine BEBON, Maître de conférence

#### **Institut Universitaire de Formation des Maîtres de Strasbourg**

- Mme LANGUENFELD, Maître de conférences
- M. CLERMONT, Maître de conférences

#### **Ecole nationale des greffes**

- M. Robert BELLETTI, Directeur adjoint

#### **Ecole nationale des travaux publics de l'Etat**

- M. François PERDRIZET, Directeur

#### **Institut régional d'administration de Metz**

#### **Ecole nationale des brigades des douanes**

### **ETATS ÉTRANGERS**

#### **Grande-Bretagne**

##### *Cabinet Office*

- Mme Sue GRAY, Civil Service Standards and Propriety Issues, Machinery of Government and Standards Group
- M. Barry FORRESTER, Personnel, Management and Conditions of Service Division
- M. Tony NICHOLLS, Secretariat to the Advisory Committee on Business Appointments

##### *Foreign and Commonwealth Office - Department for International Development (DFID)*

- M. Martin DINHAM, Head, Personnel Department
- M. Dave RICHARDS, Head, Personnel Policy Section, Personnel Department
- M. Peter FARR, Head, Training and Development Unit

*Committee on Standards in Public Life*

- Mme Christine SALMON, Assistant Secretary
- M. Peter ROSE, Press Secretary, Committee on Standards in Public Life.

**Allemagne**

- M. OTTO, M. Menz, Chargés des questions statutaires au Bundesministerium (BMI)

**Belgique**

- Mme Odile DOURMONT, Membre du Conseil d'Etat belge, Professeur de déontologie de la fonction publique à l'Université Libre de Bruxelles

**Suisse**

- M. BOREL, Office Fédéral du Personnel, chargé de l'élaboration du code de déontologie

**Lettonie**

- M. Armands KALNINS, Directeur de l'Office du service civil

**ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

**ONU**

- M. Myrian BACQUEROT, Directeur de la division de l'administration, ONU, Genève
- M. Mario BETTATI, Professeur de droit, chargé de l'élaboration du code de déontologie des Nations Unies

**UNION EUROPÉENNE**

- M. Gérard KAHN, DG IX – Dir. B « Droits et obligations », Chef de l'unité « statut et discipline » Commission Européenne
- M. LECOQ, Chef d'unité à l'Unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF)

**OCDE**

- M. Janos BERTOK, Administrateur au service gestion publique (PUMA)

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages généraux

ALT Eric et LUC Irène, *La lutte contre la corruption*, PUF collection « Que sais-je ? », Paris, 1997.

AUBY Jean-François et MORAUD Jean-Christophe, *La prévention du risque pénal et financier en gestion locale*, Dalloz, Paris, 1998.

BANDET Pierre, *Les obligations des fonctionnaires dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, Paris, 1997.

BANDET Pierre, *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, Paris, 1998.

BELORGEY Jean-Michel, *La police au rapport*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1991.

CASTELNEAU Régis de, *Le fonctionnaire et le juge pénal*, Ed. du Papyrus, Montreuil, 1997.

CHAMBON François et GASPON Olivier, *La déontologie administrative*, L.G.D.J, Paris, 1997.

DELAUNAY Bénédicte, *Le Médiateur de la République*, PUF « Que sais je ? », Paris, 1999.

HIRIGOYEN Marie-France, *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, Syros, Paris, 1998.

JEAN-PIERRE Didier, *La déontologie de l'administration*, PUF collection « Que sais-je ? », Paris, 1999.

JOIN-LAMBERT Christian (dir), *L'Etat moderne et l'administration: nouveaux contextes, nouvelles éthiques, nouveaux experts*, LGDJ, Paris, 1994.

JOUIN Patrick, *Déontologie du fonctionnaire territorial*, Hôtel de Ville éditions, Paris, 1996.

KONDYLIS Vassilios, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, LGDJ, Paris, 1994.

LAMARQUE Gilles, *Le lobbying*, PUF collection « Que sais-je ? », Paris, 1994.

MERCIER Samuel, *L'éthique dans les entreprises*, La Découverte, Paris, 1999.

MENY Yves, *La corruption de la République*, Fayard, Paris, 1992.

NONON Jacqueline et CLAMEN Michel, *L'Europe et ses couloirs : lobbying et lobbyistes*, Dunod, Paris, 1991.

PINET Marcel (sous la direction de), *Histoire de la fonction publique*, 3 tomes, GV Labat Editeur, Paris, 1993.

ROUVIERE Jacques, *Droit pratique de la fonction publique*, Delmas, Paris, 1991.

SCHRAMECK Olivier, *Les cabinets ministériels*, Dalloz, Paris, 1995.

SCHRAMECK Olivier, *La fonction publique territoriale*, Dalloz, Paris, 1995.

VIGOUROUX Christian, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, Paris, 1995.

## Rapports

Commission de prévention de la corruption et transparence de la vie économique (sous la direction de Robert BOUCHERY), La Documentation Française, Paris, 1993.

Commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat, Accès des agents publics au secteur privé : rapport au Premier ministre : 2e rapport d'activité/ Commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat. La Documentation Française, Paris, 1997.

Commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat, Accès des agents publics au secteur privé : rapport au Premier ministre : 3e rapport d'activité / Commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat. La Documentation Française, Paris, 1998.

Conseil d'Etat, Rapport public 1995 sur la transparence et le secret, La Documentation Française, n°47, 1996.

Conseil d'Etat, Rapport sur la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles , La Documentation Française, 1996.

DGAFP, *La discipline dans la fonction publique*, Publication de la DGAFP, Documentation Française, Paris, 1998.

DGAFP, Rapport annuel sur la fonction publique de l'Etat, mars 97-mars 98, , La Documentation Française, Paris, 1998.

Institut de l'entreprise, *Pour une décentralisation territoriale au service de l'efficacité*, (à paraître).

Médiateur de la République, Rapport 1998 : site internet : [www.mediateur-de-la-republ.fr](http://www.mediateur-de-la-republ.fr)

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Document d'orientation de la réforme des marchés publics, site internet : [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr), avril 1999.

O.C.D.E, L'Ethique dans le service public : questions et pratiques actuelles, étude hors série n°14 sur la gestion publique, Paris, 1996 et Recommandation relative aux principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, note de synthèse du service de la gestion publique, mai 1998.

Rapport annuel du Service central de prévention de la corruption, La Documentation Française, Paris, 1997.

Rapport du G16 (Groupe d'associations de la haute fonction publique), 1998.

BAUER Michel et BERTIN-MOUROT Bénédicte, *Les énarques en entreprise de 1960 à 1990, 30 ans de pantouflage*, CNRS & Boyden, Paris, 1994.

LE ROUX Bruno, Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration de la République sur *le projet de loi n°621 portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité*, Assemblée Nationale, 31 mars 1998.

PICQ Jean, Rapport sur *L'Etat en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, 1994.

PRADA Jean, Rapport sur *l'encadrement supérieur des administrations de l'Etat*, 1994.

SANTEL Gilbert, Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation sur *la modernisation de l'administration territoriale de l'Etat*, 1998.

SCHWARTZ Rémy, Rapport au ministre de l'Intérieur et au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation sur *le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux*, 1998.

VALLEMONT Serge, Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation sur *la gestion des ressources humaines*, 1998.

VORMS Antoine, Rapport sur *l'évaluation de l'application des règles de contrôle des départs des agents vers le secteur privé*, 1998.

WEISS Jean-Pierre, Rapport sur *l'encadrement supérieur dans l'administration de l'Etat*, 1996.

## **Colloques et études**

### Colloques

Agence judiciaire du Trésor : colloque sur *le fonctionnaire et le juge pénal*, ministère de l'économie et des finances, Paris, 1996.

Association Internationale de la Fonction Publique, colloque sur *les intérêts privés des fonctionnaires*, Paris, 1991.

Association Internationale des Ecoles et Instituts d'Administration (AIEIA), conférence annuelle sur *le professionnalisme et l'éthique du fonctionnaire*, un défi pour le 21ème siècle, Bruxelles, 1998.

Ecole nationale d'administration, *La Déontologie du fonctionnaire* : Actes du colloque du 7 novembre 1996, Cahiers de la fonction publique, numéro spécial 1997, supplément au n° 153, 120 p.

Ecole nationale d'administration, *La responsabilité des fonctionnaires* : Actes du colloque du 7 novembre 1995, Berger-Levrault, Paris, 1996.

Ecole nationale d'administration, *La Déontologie* : rapport de la promotion René CHAR animé par KEARNY Philippe et PIGANIOL Raymond, Paris, 1994.

Ecole nationale d'administration, *Déontologie dans l'administration publique* La: les apports de la France et de la Grande Bretagne : rapport de la promotion Victor HUGO, Cycle international, PABLO MEZA Juan et VALENZUELA Alejandro, Paris, 1990.

Ecole nationale de la magistrature, *La responsabilité du juge*, dossier d'information, Paris, 1999.

*Lobbying the European Union : companies, trade associations and issue groups*, Londres 1994.

*Polish Office of civil service, The public service in transition in Poland, Synthetic information*, Varsovie, 1997.

## Etudes

AUGEREAU Isabelle, *Déontologie et responsabilité des agents* : rapport d'activité de fin de stage de DESS, sous la direction de M. LEMOINE DE FORGES, DESS administration et gestion publique, Université Paris II, CERSA, Paris, 1997.

BAZY-MALAUURIE Claire, *La responsabilité du directeur d'hôpital* , séminaires 1997 et 1998 à l'Ecole nationale de la santé publique.

DUFAU Jean-Marie, *Comment les considérations d'ordre éthique peuvent-elles être intégrées dans la formation des agents des collectivités territoriales ?* Editions de l'Institut National d'Administration publique, 1993 et du même auteur, *La transmission des composantes éthiques du service public aux fonctionnaires nouvellement admis*, in Conseil de l'Europe, Etudes et travaux, 1993.

ISAAC Henri, *Les codes de déontologie : outil de gestion de la qualité dans les services professionnels*, doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 1996.

MANZOOR ALAM, *Public Personnel Policy in Europe : a comparative analysis of seven European Countries*, Helsinki, 1998.

RICHARDOT Michel, *Former à la déontologie d'une police républicaine*, Assises de la formation et de la recherche dans la police nationale, 1<sup>er</sup> février 1999.

## Revue et articles

*Cahiers de la Fonction publique*, La déontologie, avril 1999.

*Esprit*, Les élites de la République sur la sellette, octobre 1997.

*Les Informations Administratives et Juridiques* n°10, la protection juridique des agents par l'administration, Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne d'Ile de France, La Documentation Française, octobre 1998.

*Revue Ethique des Affaires* n°7-8, Ethique et services publics (numéro coordonné par Isabelle ORGOGOZO et la DGAFP), Paris, 1996.

*Revue Française d'Administration Publique* n°86, Les fonctionnaires et la politique, mars 1999.

- BEIGBEDER Yves, Les défis aux valeurs de l'administration des organisations des Nations Unies, in *Revue internationale des sciences administratives (RISA)* 3/1997, pp 400-410.
- BERTOK Janos, La gestion du domaine de l'éthique requiert une approche équilibrée, in *Tribune de la gestion publique*, n°1, janvier/février. 1998, p.7.
- BON Michel, La corruption, *Notes de la fondation Saint-Simon*, juin 1995.
- BONDUELLE Alexandre, La clause de conscience et le fonctionnaire, *Les petites affiches*, n°117, 27 septembre 1997.
- BOUDER Frédéric, Une recommandation de l'OCDE vise l'amélioration de la gestion de l'éthique, *Tribune de la gestion publique*, vol IV, n°3, mai/juin 1998, p.3.
- BOURDON Jacques, La déontologie dans la fonction publique, *La Gazette*, 22 mai 1995, pp 73-78.
- CLAMEN Michel, Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence, *Regards sur l'actualité*, avril 1997, pp3-12.
- COURANT Christian, Réactions aux propositions du rapport Bouchery, *La Tribune Nouvelle*, Force Ouvrière, 4<sup>ème</sup> trimestre 1992, n° 315.
- DESMONS Eric, L'articulation du principe d'obéissance hiérarchique et de la responsabilité pénale, *Petites Affiches*, n° 78, 28 juin 1998.
- DOMMEL Daniel, Les défis de la corruption, *Commentaire* n°80, hiver 97-98.
- DUFAU Jean-Marie, Le pantouflage et le droit, : *La Gazette du Palais recueil bimestriel*, vol. 117, n°6, novembre/décembre 1997, p. 1563-1569.
- DUFAU Jean-Marie, La Fonction publique aux Etats-Unis, *Annuaire européen d'Administration publique*, volume XII, 1989, pp 757-764.
- DU MESNIL DU BUISSON Godefroy, Qui a peur de l'administration pénitentiaire ?, *Le Monde* 11 avril 1999.
- DYENS Samuel, Eléments de réflexion sur le droit de la déontologie administrative, *Revue Administrative*, n°308, mars/avril 1999, pp143-149.
- FERRY Luc, Morales laïques, morales sans transcendance ?, *Notes de la fondation Saint-Simon*, juin 1995.
- KOUBI Geneviève, Responsabilisation des fonctionnaires dans le renouveau du service public, *Petites affiches*, n°11, 25 janvier 1995.
- KOUBI Geneviève, Responsabilisation des fonctionnaires et modernisation de l'administration, *Revue administrative*, n°284, mars/avril 1995.
- LEBIGOT Christelle, Une obligation de désintéret renforcée pour les fonctionnaires détachés, *Les petites affiches*, n°112, 18 septembre 1998, p. 4-13.

LE DOUSSAL Roger, La déontologie dans la police nationale : quelles perspectives, *Les cahiers de la sécurité intérieure* n°35, premier trimestre 1999, pp185-198.

LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel, L'arrêt société Lambda et le pantouflage, *Revue administrative*, n° 295, janvier/février 1997, pp. 27-33.

LE PORS Anicet, *La conception française de la fonction publique se porte bien pourvu qu'on la défende*, *Revue administrative*, mars 1995.

MALLOL Francis, Coup d'arrêt au pantouflage : un avertissement salutaire, *Petites affiches*, n°15, 3 février 1997.

MALLOL Francis, Condition de moralité et accès à la fonction publique, *Petites affiches*, n°75, 23 juin 1995.

MARIOTTE Lucile, Modernisation des services de l'Etat et éthique, *Les Informations administratives et juridiques* n°6, juin 1993, pp3-7.

PEUCHOT Eric, Cumuls d'activité et de rémunération, *Les informations administratives et juridiques*, n°4, avril 1990 et n°5, mai 1990.

PETIT Serge et PERRIN Bernard, La responsabilité pénale des agents publics, *Cahiers de la fonction publique*, mai 1998, pp.2-13.

PIVETEAU Denis, Le "pantouflage" devant le Conseil d'Etat : conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée 6 décembre 1996, société lambda, *Revue française de droit administratif*, n°1, janvier/février 1997, pp.173-184.

PIVETEAU Denis, Pantouflage : le coup d'arrêt du Conseil d'Etat : conclusions prononcées, *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 152, décembre 1996, p. 18-28.

POUJADE Bernard, Le Conseil d'Etat et le pantouflage, *Petites affiches*, n°13, 6 décembre 1996.

POUJADE Bernard, Les fonctionnaires territoriaux face aux infractions non intentionnelles résultant d'une imprudence ou d'une négligence, *La gazette des communes*, 15 février 1999, pp 40 -52.

RENARD Pierre, Le fonctionnaire doit-il toujours obéir?, *La Gazette des communes*, 1 septembre 1997, pp 45-49.

RIVERO Jean, Une déontologie de la fonction publique, *Projet*, n°220, 1989.

ROHR John, Ethical issues in French public administration : a comparative study, *Public Administration Review*, juillet/août 1991, pp 283- 297.

ROJOT Jacques, Déontologie et gestion des ressources humaines, *Ethique, déontologie et gestion de l'entreprise* (collectif), Economica, Paris, 1992.

SCHRAMECK Olivier, Du statut à la déontologie, *Pouvoirs locaux*, 1995, n°27, p.54.

SCHRAMECK Olivier, Influences politiques et garanties juridiques, *AJDA*, 20 juin 1997, pp.429-435.

SYNNERSTROM Staffan, La Pologne place l'éthique en tant qu'élément de la construction d'une administration publique moderne parmi ses priorités majeures, *Tribune de la gestion publique*, vol IV n°1 janvier/février 1998.

SYNNERSTROM Staffan, Vouloir des normes de conduites exigeantes pour l'administration publique, *Tribune de la gestion publique* vol IV n°1 janvier/février 1998, pp 10-11.

THOMAS TUAL Béatrice, Le code de déontologie de la Police Nationale : un texte passé inaperçu, *Revue Droit Public*, octobre 1991, pp.1385-1405.

VALLET Odon, Devoir de réserve et liberté d'expression, *Revue administrative*, 1993.

VIGOUROUX Christian, Le contrôle de la police, *L'Etat de droit : Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996.

WASHINGTON Sally, L'éthique et le service public, *L'Observateur de l'OCDE*, n°204, février/mars 1997, pp15-17.

### **Ouvrages et articles étrangers**

AVERATS Raits, New structure and implementation of the civil service system as a part of the Latvian public administration reform program, *International Association of Schools and Institute of Administration*, III,2, 1996.

BAILIE Warren R et JOHNSON David, Governmental ethics and ethics agencies, *Administration publique du Canada*, Vol. 34 N°1 (printemps) pp.158-164.

BRUMBACK Gary B, Getting the right people ethically, *Public Personnel Management*, vol 25 n°3, Fall 96, pp 267-275.

FREDERICKSON George, Public Ethics and the New Managerialism, *Public Administration and Management an Interactive Journal*, vol IV, n°2, 1999.

GONZALEZ PEREZ Jesus, La ética en la administracion publica, Cuadernos Civitas , Madrid 1996.

JACKSON M.W, How can ethics be taught ? Ethics in Public Service, Edinburgh, 1993.

MENZEL Donald C, Teaching ethics and values in public administration : are we making a difference ? *Public Administration Review*, vol. 57, n°3, May/June 1997, pp. 224-230.

KERNAGHAN Kenneth, L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, Centre canadien de gestion, rapport de recherche n°19.

PROSKUROVSKA Svetlana, Public Service in Transition : enhancing its role professionalism and ethical standards and values , November 1997, Regional Conference in Thessaloniki.

Advisory Committee on Business Appointments, First Report 1996-1998, July 1998, London.

Committee on Standards in Public Life, Issues and Questions : Review of the First Report of the Committee, 1999, London.

Committee on Standards in Public Life, Standards in Public Life (first report), May 1995, London.

Committee on Standards in Public Life, Standards of Conduct in Local Government in England, Scotland and Wales (summary of third report), July 1997, London.

Committee on Standards in Public Life, The Funding of Political Parties in the UK (summary of findings, fifth report), October 1998, London.

Civil Service Appeal Board, Annual Report 1997-98, London.

Civil Service Commissioners, Annual Report 1997-98, London.

## **Sites internet**

### **Etats-Unis**

- site de l' « Office of Gouvernement Ethics » [www.usoge.gov](http://www.usoge.gov)
- site du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) <http://www.cogel.org/>

### **France**

- site du ministère de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>
- site du ministère des finances : <http://www.finances.gouv.fr/>
- site de la Commission européenne : [http://europa.eu.int/comm/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/index_fr.htm)
- site du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.fr/fr/txtjur/traites.htm>
- sites de l'OCDE sur l'éthique dans les services publics :  
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ethics/ERRERA-F.HTM>
- <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/infras-fr.htm>
- site de l'association « Transparency international » :  
<http://www.transparency.de/index.fr.html>
- Grande-Bretagne : <http://www.open.gov.uk/cspl/>
- site de la commission indépendante contre la corruption de Hong-Kong :  
<http://www.icac.org.hk/>

## **Les codes de déontologie**

### **Administrations françaises et établissements publics :**

- Code de déontologie de la police nationale, 1986.
- Guide pratique de la déontologie dans la police nationale, 1998.
- Règlement de déontologie des infirmiers et infirmières (cahiers de gestion hospitalière n°109). Décret du 15 mars 1993 relatif aux actes professionnels et à l'exercice de la profession d'infirmiers- JO 16 mars 1993.
- Guide de bonnes pratiques « La relation : Directeur Général de CHU - entreprises », 1998.
- Charte de la polyvalence en Isère « Une éthique, une déontologie pour les assistants sociaux et les conseillères en économie sociale et familiale ».
- Code de déontologie de l'ANAS (Association nationale des assistants de service social).
- Document interne « Repères sur la déontologie » IGAS, février 1997.
- Mémento du surveillant, Direction de l'administration pénitentiaire, 1996.

- Mémento des droits et obligations des personnels pénitentiaires, Direction de l'administration pénitentiaire, 1998.
- Projet de décret portant Code de déontologie de l'administration pénitentiaire, 20 janvier 1999.
- Déontologie du fonctionnaire de la DGI, juin 1996.
- Fiches techniques de la DGI relatives aux procédures disciplinaires, janvier 1996.
- Guide de déontologie et de protection des agents du Trésor Public, 1999.
- Code de déontologie de La Poste, 1997.
- Circulaire du Chef d'Etat Major de l'Armée de Terre du 4 janvier 1999 « l'exercice du métier des armes dans l'armée de terre : fondements et principes ».
- Charte du patient hospitalisé annexée à la circulaire ministérielle n°95-22 du 6 mai 1995.

#### **Organisations internationales :**

- Code de conduite des commissaires, 1999.
- Code de conduite sur les relations entre les commissaires et les services, 1999.
- Code de conduite du personnel de la Commission européenne, 1999.
- Charte déontologique d'Interpol.

#### **Suisse :**

- Code de déontologie de l'administration suisse (Projet, 1999).

#### **Grande-Bretagne :**

- Cabinet Office, Civil Service Management Code, décembre 1998.
- Department for International Development, Staff Handbook (extracts), version mars 1999, Londres.
- Department for International Development, Disciplinary Procedures : Performance, Attendance and Conduct, February 1999.

## LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

<b>AAI</b>	Autorité Administrative Indépendante
<b>ARH</b>	Agence Régionale de l'Hospitalisation
<b>ARPP</b>	Association pour les Relations avec les Pouvoirs Publics
<b>CADA</b>	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
<b>CAP</b>	Commission Administrative Paritaire
<b>CD</b>	Comité de déontologie (à créer)
<b>CE</b>	Conseil d'Etat
<b>CCSDN</b>	Commission Consultative du Secret de la Défense nationale
<b>CGT</b>	Confédération Générale du Travail
<b>CMP</b>	Code des Marchés Publics
<b>CNCIS</b>	Commission Nationale de Contrôle des Interceptions de Sécurité
<b>CND</b>	Commission nationale de déontologie (à créer)
<b>CNIL</b>	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
<b>CNFPT</b>	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
<b>CNRS</b>	Centre National de la Recherche Scientifique
<b>CNDS</b>	Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité
<b>CTP</b>	Comité Technique Paritaire
<b>CTFVP</b>	Commission pour la Transparence Financière de la Vie Publique
<b>DAEO</b>	<i>Designated Agency Ethics Official</i>
<b>DDASS</b>	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
<b>DDCCRF</b>	Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
<b>DGCCRF</b>	Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
<b>DDE</b>	Direction Départementale de l'Équipement
<b>DGAFP</b>	Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts
<b>EDF</b>	Electricité De France
<b>FO</b>	Force Ouvrière
<b>GRH/DRH</b>	Gestion des Ressources Humaines /Directeur des Ressources Humaines
<b>HLM</b>	Habitation à Loyer Modéré
<b>IGA</b>	Inspection Générale de l'Administration
<b>IGAS</b>	Inspection Générale des Affaires Sociales
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>JO</b>	Journal Officiel
<b>LO</b>	Loi Organique
<b>MEDEF</b>	Mouvement des Entreprises de France
<b>MES</b>	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
<b>MIEM</b>	Mission Interministérielle d'Enquête sur les Marchés
<b>NTIC</b>	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
<b>OCDE</b>	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique

<b>OGE</b>	Office of Government Ethics
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>PAGSI</b>	Programme d'Action du Gouvernement pour la Société de l'Information
<b>PPM</b>	Plan Pluriannuel de Modernisation
<b>RFA</b>	République Fédérale d'Allemagne
<b>SCPC</b>	Service Central de Prévention de la Corruption
<b>SDAEF</b>	Sous-Direction des Affaires Economiques et Financières (ministère de la Justice)
<b>SNCF</b>	Société Nationale des Chemins de Fer
<b>STIC</b>	Système de Traitement de l'Information Criminelle
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>TPG</b>	Trésorier Payeur-Général
<b>UCLAF</b>	Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude