

Au-delà du code de conduite : Développer la compétence éthique des agents publics

Les codes de conduite peuvent-ils établir des normes d'éthique réalistes pour les agents publics ? La formation à l'éthique et aux normes professionnelles peut-elle changer, dans la pratique, le comportement des agents publics ? Les notions de « compétence éthique » et de « fiabilité éthique » peuvent-elles aider les agents de la fonction publique à identifier de nouvelles façons de penser la performance éthique ?



Ces questions et d'autres, connexes, ont été largement étudiées au cours des vingt dernières années. Pourtant, la plupart des organismes publics qui cherchent à instaurer des normes d'éthique et de professionnalisme, ne sont pas, jusqu'à présent, allés bien au-delà du mécanisme réglementaire traditionnel que constitue le code de conduite, souvent fondé sur les « valeurs fondamentales » de l'institution. De manière générale, les codes de conduite fondés sur des règles visent à proscrire la corruption et les conduites inappropriées, plutôt qu'à promouvoir une conduite éthique dans l'exercice des fonctions publiques. Cette Note de synthèse U4 souligne les problèmes essentiels qui sous-tendent ces questions, et au-delà, s'intéresse aux raisons pour lesquelles les méthodes traditionnelles de gestion des problèmes éthiques rencontrés par les agents publics échouent régulièrement, et examine les moyens éventuels de remédier à cette importante lacune.

Introduction

Les questions éthiques se posent inévitablement lorsque les agents publics exercent un pouvoir discrétionnaire très important. Les agents publics, définis au sens large, sont employés par l'État pour s'acquitter de multiples fonctions comprenant l'application des lois ou politiques publiques, le contrôle de l'information (officielle comme privée), la fourniture de services publics, le rôle de conseil auprès des ministres et d'autres fonctionnaires sur les politiques ainsi que la prise de décision sur divers types de permis ou d'impôts (tels que les visas, permis de conduire, avis d'impositions, etc.). Les pouvoirs discrétionnaires exercés par ces représentants de la fonction publique impliquent nécessairement la mise en équilibre de nombreuses loyautés

concurrentes envers : l'État, le gouvernement en place, leur institution et leurs collègues, eux-mêmes, et « l'intérêt public », quel que soit sa définition.

Les décisions et les actions des agents publics peuvent fréquemment affecter la vie de citoyens ordinaires et ne font pas l'objet d'une obligation redditionnelle ou d'un contrôle. Comme il n'est pas envisageable d'édicter des règles couvrant l'intégralité des situations possibles dans un code de conduite, quelle que soit l'exhaustivité recherchée, le potentiel de conduite non éthique et, en particulier, de corruption, demeure une préoccupation.

Cet article expose les grandes lignes d'une méthode axée sur les compétences pour enseigner et administrer les normes d'éthique professionnelle dans le secteur public, qui soit durable et respecte le meilleur rapport qualité-prix. Il suggère, en outre, comment appliquer cette méthode dans un programme de renforcement des capacités, qui peut être appliqué pour favoriser les réformes du service public, et lutter contre la corruption et les abus de pouvoir parmi les agents publics.

Méthodes conventionnelles d'enseignement de l'éthique aux agents publics

Les différentes façons d'aborder la transparence, l'intégrité et la responsabilité, depuis que celles-ci sont devenues des questions importantes de politique publique au début des années 90, ont très largement ignoré la contribution potentielle de l'éthique professionnelle. La formule de Klitgaard, désormais classique (qui a largement dominé la réflexion autour des pratiques de corruption), décrit ainsi le problème de la corruption : monopole + discrétion - responsabilité = corruption. Cette formule repose sur l'hypothèse selon laquelle le fonctionnaire concerné ne prend aucune décision à l'intérieur d'un cadre éthique : il existe, à l'origine de cette formule, une notion hobbesienne selon laquelle en l'absence d'une réglementation extrêmement détaillée, exhaustive et prescriptive et de systèmes permettant de sanctionner les fautes commises, tous les

acteurs abuseront de leurs pouvoirs discrétionnaires, à des fins d'enrichissement personnel par la corruption.

Cette hypothèse a conduit à une vaste codification de règles et de normes, mais peu de réflexion sur l'utilité potentielle de ce que l'on pourrait appeler les préceptes d'« éthique professionnelle » pour aider les agents publics à agir de manière appropriée, ou permettre de leur demander de rendre compte de leurs décisions et de leur conduite. Lorsqu'elles ont été prises en compte, les normes d'éthique professionnelle sont principalement présentées au moyen d'expressions abstraites de principes éthiques, qui traitent, en général, de l'utilisation licite de l'autorité, des questions de loyauté et de la gestion réussie des conflits d'intérêt par les représentants de la fonction publique.

Ces codes peuvent être plus ou moins divisés en deux catégories, des codes « justiniens » et donc restreints, et des codes « idéalistes », beaucoup plus élargis. Les codes « justiniens » tentent de parer à toutes les éventualités par le truchement de normes d'éthique aussi exhaustives que possible. Ils peuvent également renfermer un nombre limité d'exemples de problèmes "standards" ainsi que leur résolution, validée par l'organisation. Cependant, le problème principal de ces codes est que les circonstances modifient les cas et, quel que soit son degré d'exhaustivité, aucun code ne peut prescrire la démarche à suivre pour toutes les situations possibles. Des règles trop rigides risquent de passer à côté de l'essentiel, engendrant des conséquences non souhaitées ou prodiguant des conseils contradictoires, là où plus d'une règle pourrait s'appliquer dans une situation donnée.

Les agents publics auront toujours besoin d'une capacité de raisonnement très développée pour interpréter le code selon les circonstances du cas en question ou comme le disait Cicéron, ils doivent être capables de mesurer ce que le devoir leur commande de faire dans chaque cas : les règles peuvent être sans rapport avec le sujet, injustes ou déraisonnables. En effet, il est possible qu'une méthode de codification, fondée sur des règles, encourage les agents publics à adopter une conduite frileuse ou mal avisée. Par

exemple, lorsque ces derniers ne font qu'appliquer les règles, sans envisager d'autres moyens ou conséquences, la possibilité d'entraîner des résultats indésirables augmente. Si le modèle est encore plus restreint et ne préconise que le « respect strict », ou pire, la « tolérance zéro », il risque de dissuader les agents publics de réfléchir de manière stratégique et créative, et de développer la capacité de jugement requise pour résoudre ces problèmes d'éthique ou scénarios complexes qui ne sont pas, ou que partiellement, couverts par un code. Les agents publics qui ne font qu'appliquer « les règles », sans esprit critique et sans en mesurer les conséquences – le problème de l'« obéissance volontaire » – peuvent nuire gravement.

En revanche, les codes dits « idéalistes » ne peuvent que donner des indications générales sur les principes et valeurs fondamentaux, susceptibles de s'appliquer au cas concerné. Cette démarche normative implique l'utilisation de déclarations plus générales de « valeurs fondamentales », qui sont forcément trop abstraites pour être appliquées dans un contexte spécifique. Là aussi, les agents publics devront développer une capacité de raisonnement, fondée sur des valeurs et des principes, en vue d'interpréter le code dans des circonstances spécifiques. En l'absence de formation pour accomplir cette tâche, la hiérarchie pourrait préférer ne pas agir du tout plutôt que s'exposer à un risque.

En matière de mise en oeuvre, les codes du secteur public, presque toujours interprétés et appliqués par l'employeur, se distinguent fortement des codes de disciplines professionnelles établies comme ceux de la médecine, du droit ou de l'ingénierie. Dans ces codes, les questions d'éthique professionnelle sont, dans une large mesure, réglementées par les pairs. Les notions de professionnalisme dans ces disciplines impliquent avant tout le devoir de préserver la confiance de ceux qui comptent sur leur expertise en maintenant des normes élevées de compétence technique, maîtrisant les conflits d'intérêt, et renforçant la primauté de l'intérêt supérieur du client, de la société dans son ensemble et de la profession. Les codes du secteur public sont généralement centrés sur le devoir du fonctionnaire envers l'organisation qui l'emploie – en principe l'État ou un organisme d'État – et le gouvernement en place.

Si les méthodes d'établissement de normes d'éthique entre les agents publics et d'autres groupes de professionnels varient grandement, les similitudes abondent aussi. Les deux entités doivent gérer une multiplicité de conflits d'intérêts, être aptes à discerner les situations posant des problèmes d'éthique dès que celles-ci se manifestent et ne sont que très peu formées aux normes d'éthique de leur profession lorsqu'ils débutent leur pratique ou emploi. Le défi en termes de compétences est d'autant plus complexe que les « valeurs fondamentales » de la profession peuvent souvent s'avérer conflictuelles : des professionnels aguerris et bien intentionnés peuvent légitimement avoir une appréciation différente sur

« Si nous n'enseignons pas l'éthique professionnelle à nos agents publics, ils ne comprendront probablement pas le code de conduite de l'organisation. En revanche, si nous l'enseignons, ils n'en auront probablement pas besoin »

Les trois concepts élémentaires de tout code éthique régissant la conduite des agents publics peuvent être résumés comme suit :

- Agir de façon responsable
- Éviter les conflits d'intérêt
- Ne causer aucun préjudice (évitable)

Le développement des capacités doit être axé sur le renforcement de l'aptitude des agents publics à appliquer ces concepts élémentaires à des dilemmes éthiques souvent complexes et laborieux lorsqu'une simple réponse n'existe pas.

l'application de principes éthiques spécifiques dans un cas particulier. En outre, les exigences de « l'intérêt public » sont toujours susceptibles de faire l'objet d'un conflit. Les agents de la fonction publique, notamment les hauts responsables, doivent apprendre à connaître les outils spécifiques qui permettent de traiter efficacement ces problématiques.

En tant que guides d'une conduite appropriée, les codes détaillés de règles, de grands principes idéalistes et de normes de pratiques professionnelles propres à un contexte, de style « justinien », trouvent bien entendu leurs limites. Les règles édictées sont susceptibles d'entrer en conflit ou de ne pas aborder une situation particulière : les principes généraux requièrent une interprétation et un jugement avisés en fonction du contexte. Les normes idéalistes supposent l'existence d'organisations qui les soutiennent. Dans chaque cas, des agents publics responsables sont tenus de formuler un jugement éclairé. Ainsi, il convient de communiquer et d'apprendre les critères qui définissent un bon jugement : une formation et un développement éthique à plusieurs niveaux sont indispensables pour optimiser la fiabilité du jugement éthique des agents publics. Le simple fait de « respecter les règles » ne sera souvent pas suffisant pour garantir l'efficacité d'un responsable à protéger l'organisation des risques en matière d'éthique.

Enseignement et évaluation de la compétence éthique

Cet article suggère qu'une méthode de formation sur l'éthique professionnelle, fondée sur les compétences, peut fournir un cadre pertinent pour le renforcement des capacités d'éthique et d'intégrité des agents de la fonction publique. Les problèmes de mise en oeuvre tiennent à la procédure d'application des normes d'éthique et à l'identification adaptée du « problème d'éthique » dans un contexte donné. Afin d'exercer une discrétion administrative de manière efficace et appropriée, les agents publics doivent être en mesure de donner la priorité aux « valeurs fondamentales » pertinentes, dans un contexte réunissant le droit, les orientations politiques, les objectifs de l'organisation, les droits et intérêts concurrents et plus généralement, les valeurs sociétales. Le résultat de ce processus sera toujours, à quelques exceptions près, contestable. D'un point de vue éthique, une bonne appréciation est fondamentale.

Le développement des capacités doit être axé sur le renforcement de l'aptitude des agents publics à appliquer ces concepts élémentaires à des problèmes éthiques souvent complexes et laborieux. Les éléments clés de cette compétence sont décrits ci-dessous :

- **Connaissance du sujet** : les principales normes d'éthique institutionnelles, de facto comme de jure, ainsi que les justifications juridiques, institutionnelles, politiques et culturelles de ces normes.

- **Capacité de raisonnement** : compétences en matière de diagnostic et d'analyse pour identifier (« construire ») une situation qui pose des problèmes éthiques, et compétences d'éclaircissement des valeurs (ou plus largement, un raisonnement fondé sur des valeurs), indispensables pour appliquer les normes pertinentes de manière appropriée.
- **Capacité de résoudre les problèmes** : compétences nécessaires pour résoudre un problème où doivent être considérés à la fois les principes éthiques ou moraux, le droit, les politiques, les normes et principes directeurs de l'organisation, « l'intérêt public » et les intérêts particuliers. Cela exige une méthode structurée et systématique (ou une « réflexion systémique ») afin d'identifier les différentes conséquences à long terme de la solution proposée pour résoudre le problème.
- **Capacité à défendre des intérêts** : aptitude à défendre efficacement une opinion, fondée en principes et relative à une décision proposée ou effective. Cette activité devra souvent être entreprise auprès de différents publics, tels que les ministres, médias, fonctionnaires, tribunaux de révision et le grand public. Elle fait appel, par conséquent, à des compétences conceptuelles, linguistiques et d'argumentation spécifiques. Il est essentiel d'employer la bonne terminologie afin d'éviter tout malentendu.
- **Conscience de soi et recherche de consensus** : essentiellement, « faire de l'éthique » est une activité sociale. Il s'agit de défendre les droits et les intérêts

Les institutions publiques qui encouragent leurs agents publics à prendre les normes d'éthique au sérieux multiplient leurs chances de maintenir une réputation d'intégrité, de fiabilité et de professionnalisme, et de susciter la confiance de leurs clients.

Ces institutions sont également susceptibles d'être plus productives, car elles consacreront moins de temps à corriger les mauvaises décisions managériales et à gérer les plaintes.

d'autrui (y compris l'État et ses organismes). Les agents publics doivent développer des compétences permettant de reconnaître les mérites de positions fondées en principes susceptibles d'être assumées par les autres parties, afin d'être capable d'établir un consensus sur les moyens d'actions envisageables et de gagner la confiance du public concernant la réactivité de l'organisation.

- **Attitude et engagement** : le domaine d'intervention le plus difficile est sans doute celui qui porte sur le développement d'attitudes ou d'engagements pro-éthiques pour garantir la bonne application des normes.

Application et adaptabilité

Dès le milieu des années 90, plusieurs spécialistes ont suggéré que des scénarios-types sur support vidéo pourraient contribuer favorablement à la formation à l'éthique des professions libérales, notamment la



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACIDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère néerlandais des Affaires étrangères (NimBuZa). Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/U4 (© 2011 - CMI/U4)

médecine. Partant de cette recherche initiale, une série de ressources vidéo s'adressant au secteur public a été développée et testée en Australie et en Nouvelle-Zélande. Il a été constaté qu'un groupe spécifique de participants – généralement des hauts fonctionnaires – identifiait correctement à peine la moitié des vingt problématiques éthiques abordées dans chaque scénario. Désormais, cette méthodologie est utilisée dans le cadre de formations à l'éthique professionnelle, destinées aux agents publics de divers pays de l'Union européenne, d'Afrique, et de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Ce processus a permis de démontrer que l'utilisation de scénarios adaptés aux spécificités locales dans les séances de formation amène effectivement les participants à porter leur attention sur des questions d'éthique et de lutte contre la corruption d'ordre générique. De surcroît, cette méthodologie non didactique axée sur des scénarios a démontré qu'elle pouvait fournir un dispositif approprié pour soulever des questions d'éthique, d'intégrité et de corruption dans le cadre d'un débat, qui respecterait une certaine distance, notamment lorsque des références à des cas récents, avérés, pourraient susciter une attitude défensive et compromettre la qualité du débat. Les études de cas réalisées à partir de documents ne peuvent pas fournir les informations nécessaires relatives à une affaire sans identifier les problèmes et les solutions permettant de la résoudre. En effet, les documents peuvent uniquement décrire une situation problématique, alors que la vidéo permet de décrire les mêmes faits sans employer une terminologie identifiable, exigeant ainsi des stagiaires une « construction » du problème à partir de leurs connaissances.

Il est également possible d'utiliser les réactions des participants aux situations présentées dans les scénarios sur support vidéo à des fins de diagnostic, pour alimenter les analyses de besoin en formation ainsi que l'adéquation et la pertinence des politiques et pratiques d'éthique en place au sein d'une organisation.

Dans tous les cas, un dialogue élargi entre pairs occupant diverses fonctions, animé par une personne compétente, peut exposer les participants à tout un éventail d'interprétations et de décisions possibles, et peut être utile pour inciter à l'utilisation structurée et critique d'autorités législatives et politiques par exemple. La méthodologie permet, en outre, l'évaluation des solutions proposées en regard de critères fondés sur le « rôle » approprié de l'employé ainsi que les demandes concurrentes en matière de devoir juridique et professionnel, de justice, d'impartialité, d'équité et d'utilité.

Ainsi, les participants peuvent ajouter au dialogue les valeurs et pratiques locales adaptées aux contextes culturels dans la mesure où ils estiment qu'il est pertinent de le faire. Les conséquences de l'adhésion (et du manque d'adhésion) à ces valeurs peuvent faire l'objet d'une analyse dans le cadre d'un dialogue élargi entre les participants, qui pourraient décider que les normes énoncées par l'organisation sont inutiles, voire non pertinentes. Les études de cas présentées sur vidéo peuvent constituer des exemples de substitution d'une expérience organisationnelle approfondie et permettre d'aborder, tout en gardant une distance, des questions problématiques ou « non discutables », sans désigner des individus ou cas spécifiques.

Enfin, le renforcement des capacités d'éthique est à double sens. En effet, les agents publics qui possèdent des connaissances et compétences pertinentes, et un souci d'intégrité allant au-delà du strict respect des règles, sont en principe mieux équipés pour prendre des décisions avisées et bien pesées, et prodiguer de bons conseils. Les institutions qui encouragent leurs fonctionnaires à adopter une posture constructive et critique envers les normes, la culture et les pratiques avérées d'éthique, devraient être plus à même – toutes choses égales par ailleurs – de maintenir une réputation de cohérence, d'intégrité et de professionnalisme, et ce faisant, d'être plus efficaces et productives.