



Intervention au colloque des psychologues de la FSU
25 novembre 2021

Le fonctionnaire et la déontologie : éthique ou management ?

Paul DEVIN, président de l'Institut de recherches de la FSU

Chères et chers camarades,

C'est parce que le fonctionnaire n'est pas un travailleur comme les autres que pendant longtemps, la question de ses obligations a été traitée autrement que dans une perspective déontologique. Jusqu'à une période récente, les responsables de l'action publique ne concevaient pas la nécessité d'une déontologie parce que leur logique était réglementaire et que c'était la réglementation qui constituait la norme régulatrice. Point n'était donc besoin de recourir à des chartes ou des codes déontologiques. Cela ne signifie évidemment pas que la question éthique des pratiques était écartée mais elle était pensée dans une logique qui s'était progressivement construite dans les termes d'une dialectique entre les droits et les obligations.

Bref retour sur l'histoire de nos obligations statutaires

Brossons rapidement l'histoire de notre statut parce que c'est une clé nécessaire pour comprendre comment cette question déontologique se pose aujourd'hui différemment pour les fonctionnaires que pour les autres travailleurs.

Le premier statut de fonctionnaires que nous ayons connu date de 1941. La question déontologique ne s'y posait pas puisque l'agir professionnel du fonctionnaire se résumait dans l'exigence d'une obéissance absolue qui dispensait de tout autre considération.

Pierre Eugène Fournier, haut fonctionnaire du gouvernement de Vichy, l'exprimait, comme nombre de ses collègues : *« Il ne s'agit pas à l'heure actuelle d'apprécier l'opportunité des mesures qui sont prises. Il s'agit d'obéir. L'obéissance est une grande vertu ; il faut aujourd'hui la pratiquer. Le Chef de l'État l'a rappelé dernièrement : il est trop facile de s'incliner devant les mesures que l'on approuve ; le sacrifice commence quand, au fond de soi-même, on les regrette. Votre geste serait compris comme une espèce de résistance à l'autorité*

gouvernementale. ». L'éthique du fonctionnaire reposait donc sur un principe simple : obéir est une vertu qui doit être accomplie jusqu'au sacrifice.

Celui qui tenait ces propos fut le président de la SNCF et c'est avec ce sens de l'obéissance qu'il organisa la révocation des agents suspectés d'être communistes comme l'organisation des convois vers les camps de la mort.

Vous allez peut-être trouver qu'introduire une intervention sur la question déontologique en 2021 par une telle évocation procède d'un amalgame douteux. Mon intention n'est évidemment pas celle d'un parallèle entre 1941 et 2021 mais de montrer pourquoi, historiquement, nos statuts successifs, celui de 1946 comme celui de 1983, ont voulu que la perspective conjointe de nos droits et de nos obligations empêche que le service public et ses agents puissent être instrumentalisés à des finalités ennemies de la démocratie et des valeurs républicaines.

Car c'est évidemment en réaction aux conséquences du statut de 1941 que le terme d'obéissance devait disparaître de nos obligations. Entendons-nous bien, il n'y a pas là le résultat d'une volonté corporatiste de liberté. La considération particulière dont est l'objet la fonction publique, que certains perçoivent parfois comme relevant de privilèges, s'inscrit dans une question politique fondamentale : comment garantir à la fois que le gouvernement, dispose de l'administration, conformément au principe constitutionnel, pour mettre en œuvre sa politique et en même temps qu'il ne puisse pas l'instrumentaliser dans des projets qui échapperaient aux visées de l'intérêt général, voire menaceraient les valeurs démocratiques ? La loi du 13 juillet 1983, dite loi Le Pors, offre cette garantie en affirmant à la fois les droits et les obligations et en considérant que leur respect conjoint nous oblige à une dialectique qui ne peut négliger ni l'obligation du fonctionnaire à servir, ni son droit à exercer sa citoyenneté. Très concrètement cela se traduit par exemple, au sein de l'article 28, par l'affirmation de l'obligation à se conformer aux instructions données ce qui est une formulation très différente de celle d'obéir aux ordres... Par ailleurs, l'article 25 affirme la responsabilité du fonctionnaire dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées, ne le considérant pas ainsi comme un simple exécutant mais comme l'acteur des modalités choisies pour que les tâches demandées soient conformes aux instructions. Cela peut paraître ergoter sur les détails mais, pourtant, à comparer ces formulations avec celles de 1941, l'évolution des conceptions ne fait évidemment aucun doute. C'est pourquoi ceux qui réintroduisent aujourd'hui l'obligation d'obéissance, notamment en formant les jeunes collègues, commettent

l'erreur d'une grave dénégation historique car la conformité n'est pas l'obéissance.

La loi permet même que soit faite exception à cette obligation de conformité si les instructions ne sont pas légales et qu'elles compromettent l'ordre public. Sans doute la formule est-elle des plus prudente puisque l'ordre public doit être « gravement » compromis et que l'illégalité doit être « manifeste ». Pour autant, renoncer au principe d'obéissance et affirmer la possibilité, même très circonscrite, d'un refus témoigne de l'écart qui existe entre les conceptions légales actuelles et celles qui au XIXème siècle et jusque dans les années 1940 ne prenaient en compte ni la légitime revendication d'exercice de citoyenneté du fonctionnaire, ni le risque d'une dérive politique qui produirait les pires ordres. Cet équilibre des droits et obligations me semble devoir être préservé dans son cadre légal actuel, celui de la loi de 1983.

L'article 28 de la loi, celui qui définit l'obligation de conformité n'a pas bougé depuis 1983.

Ce n'est pas le cas des autres articles qui constituent le chapitre IV de cette loi désormais justement nommé « Des obligations et de la déontologie », le terme de déontologie ayant été ajouté par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La plus importante modification porte sur l'article 25 qui liste désormais les qualités requises chez le fonctionnaire : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité et laïcité. La formulation explicite d'une telle liste de qualités vient fixer de manière légale des principes admis depuis longtemps, contenus dans les plus grands textes -déclarations des droits, préambule de la constitution-, précisés par des textes réglementaires et régulièrement rappelés par la jurisprudence. Rien de nouveau, sauf à vouloir les faire figurer explicitement comme des éléments du statut du fonctionnaire. Pour tout dire, qu'il s'agisse de la formulation de ces obligations, des règles destinées à prévenir des conflits d'intérêts, à mieux encadrer le cumul des activités ou le « pantouflage » ou à mieux garantir la protection fonctionnelle ... rien dans les formulations de la loi déontologie de 2016 qui puisse me heurter sur le fond. Certaines, notamment sur le « pantouflage » et les conflits d'intérêt chez les hauts fonctionnaires ont été renforcées par la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019. Mais, cependant, la formulation des obligations dans une perspective déontologique est loin d'être équivalente à la formulation dialectique des droits et des obligations, non pas que les garanties des droits en soient exclues y compris dans leur renforcement mais que ce soit désormais l'exemplarité du fonctionnaire qui devienne le cœur de la rhétorique

argumentaire¹. Cette exemplarité finira d'ailleurs par devenir une exigence légale en tant que telle, dans l'article 1^{er} de la loi dite Blanquer. Les commentaires juridiques avaient à l'époque montré que, d'un strict plan légal, l'utilité de cet article 1^{er} était des plus ambiguë : examinant le projet de loi, le Conseil d'État², tout en reconnaissant que l'exemplarité s'inscrivait dans les valeurs républicaines de l'école, s'interrogea sur la pertinence de son affirmation légale. A défaut d'y voir une réelle portée normative, il considéra que l'article premier n'avait pas de raison d'être. Nous voyons bien que de telles formulations légales visent davantage une transformation des cultures professionnelles qu'un effet législatif en soi. L'exemplarité de l'article 1 de la loi Blanquer n'est, de ce fait, pas tant une obligation légale qu'un élément de discours institutionnel destiné à faire pression, voire à mettre en œuvre des procédures disciplinaires.

C'est un constat permanent que celui de l'écart entre la réalité légale des obligations et les exigences hiérarchiques faites. Prenons l'exemple de la neutralité qui n'est exigée que dans l'exercice des fonctions. Clairement cela représente une forte contrainte dans nos relations avec les usagers qu'ils soient élèves ou parents. Pour garantir l'égalité de traitement, nos convictions politiques, syndicales ou religieuses doivent être tues. Et le fondement démocratique de ce principe ne peut faire de doute quant à la nécessité d'un comportement neutre du fonctionnaire. Sur la question religieuse, cela s'articule avec la volonté de laïcisation de l'État exprimée dès la loi de 1905 notamment dans le principe de séparation des Églises et de l'État. Mais la force de cette exigence de neutralité cède dès la fin de l'exercice du service où le fonctionnaire retrouve ses droits de citoyenne et de citoyen. Pour dire les choses simplement : vous ne ferez pas état devant vos élèves de votre opinion sur la politique gouvernementale mais vous pourrez le faire librement, y compris de façon publique, une fois votre service achevé, du fait de l'exercice du droit d'opinion que l'article 6 de la loi de 1983 vous reconnaît pleinement. Une seule limite : l'obligation de réserve qui vous demande, y compris hors de votre temps de service, d'exprimer ces critiques ou ces oppositions avec retenue. L'obligation de réserve implique que vous ne soyez pas injurieux, outrageant, insultant mais n'interdit aucunement la nature critique de vos propos. S'abstenir de porter atteinte à notre institution, à ses agents n'est évidemment pas synonyme de l'interdiction

¹ Communiqué de presse du Conseil des ministres du 17 juillet 2013

² Conseil d'État, avis sur un projet de loi pour une école de la confiance, n°396047, 29 novembre 2018

d'expression d'un jugement sur les politiques mises en œuvre. Rappelons tout de même que cette obligation de réserve est une notion de jurisprudence et que son usage juridique concerne plutôt les hauts fonctionnaires que les enseignants. Cela n'empêche pas qu'il soit régulièrement fait pression, au nom de l'obligation de réserve, pour que le fonctionnaire taise son opinion sur la politique éducative. C'est un abus de pouvoir.

Quelles sont nos obligations ?

Profitons-en pour refaire le tour de nos obligations statutaires. Le secret professionnel oblige le respect d'obligations définies par le code pénal dans son article 226-13 qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende celui ou celle qui révèle une information à caractère secret dont il est dépositaire par profession. Sa finalité est la protection des usagers et des agents.

S'y ajoute une obligation de discrétion professionnelle définie par l'article 26 de la loi de 1983 qui demande aux fonctionnaires de faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. Mais la jurisprudence nous aide à cerner cette obligation en ciblant la réalité du manquement. D'abord rappelons que l'indiscrétion professionnelle à la différence de la violation du secret professionnel relève de mesures administratives et non pénales.

Mais là encore les choses doivent être pensées de manière dialectique car si la discrétion est une nécessité de bon fonctionnement du service, elle doit s'articuler avec les droits des agents quant à la communication des documents administratifs, des droits des usagers à disposer d'informations sur le service public, droit qui constitue même une obligation de l'agent à informer. Le juge administratif ne statue pas sur la divulgation en elle-même mais sur un ensemble de facteurs qui, de la qualité du destinataire à la nature des informations, cherche à mesurer la nature réelle d'un éventuel préjudice au bon fonctionnement du service public. Nous sommes loin là encore, même si la formulation de l'article 26 est contraignante, d'une obligation au silence. Et je rappelle que l'agent est délivré de cette obligation de discrétion lorsqu'il a connaissance d'un crime ou d'un délit et en alerte le procureur (Code de procédure pénale, article 40), lorsqu'il s'agit d'alerter à propos de sévices

infligés à un mineur ou à une personne physiquement ou psychiquement incapable de se protéger (Code pénal, 226-14), dans les situations requérant la transmission d'une information préoccupante (Code de l'action sociale, 226-2-1).

La probité et l'intégrité imposent à l'agent de ne pas utiliser ses fonctions pour en tirer un profit personnel. Si la formulation est nouvelle, le principe de se consacrer entièrement à ses fonctions et de ne pouvoir, sauf autorisation expresse, les cumuler avec une activité privée était clairement inscrit depuis longtemps dans les obligations du fonctionnaire.

Quelques ambiguïtés préoccupantes

Cependant certaines formulations nouvelles ne sont pas sans ambiguïté. Ainsi qu'est-ce qu'une obligation de dignité ? On en comprend le principe, celui de ne pas permettre à l'agent dans sa vie publique comme privée, de porter atteinte au service public. S'il s'agit d'empêcher le dénigrement de l'action publique, on peut comprendre la contrainte mais où sont les limites entre la réserve du fonctionnaire et le droit du citoyen ? Prenons un exemple : la répression de l'ivresse sur la voie publique est considérée comme nécessaire à la fois comme une mesure de préservation de l'ordre public et comme une mesure de protection de la santé publique. Faut-il y ajouter pour le fonctionnaire, une motivation particulière au nom de la dignité ? Récemment alors qu'il était responsable d'un accident de la circulation survenu hors de son temps de service et qui lui valait un retrait de permis, un cadre de la fonction publique était convoqué. Non seulement son supérieur hiérarchique demanda à l'agent de fournir des garanties sur l'exercice de ses missions alors qu'il ne pouvait plus conduire mais il se permit de le tancer sur une exemplarité défailante.

On voit comment les ajouts de la loi déontologie, s'ils ne sont pas problématiques en soi, induisent des usages qui les sont en ouvrant la possibilité d'une interprétation qui, au nom de l'éthique, cherche à faire pression pour réduire les droits des fonctionnaires et tout particulièrement les asservir aux injonctions hiérarchiques.

C'est là que la déontologie finit par nous apparaître davantage comme une stratégie de pouvoir sur les agents qu'une préoccupation éthique.

L'actualité nous offre un exemple récent. Celui de l'Inspection générale, puisqu'une décision ministérielle vient d'être prise, le 29 octobre dernier, pour lui donner une charte de déontologie. Elle est destinée, dit le texte, à préciser les principes de la loi de 1983. Dans une première partie, les inspecteurs généraux sont censés attester en avoir pris connaissance. Mais quelques lignes plus loin la charte est considérée comme s'appliquant à eux puis

comme devant être scrupuleusement respectée. Dans une mission désormais effectuée dans le cadre d'un emploi fonctionnel auquel le supérieur hiérarchique peut mettre périodiquement terme, on imagine bien que la charte de déontologie n'a pas besoin de s'inscrire dans le pouvoir disciplinaire d'un code pour devenir un instrument à fort pouvoir d'assujettissement.

Certes la charte rappelle les principes d'indépendance et de liberté de jugement qui garantissent l'objectivité et la validité du travail des inspecteurs généraux. Pas de problème à ce que cette indépendance soit définie par une exigence de vérité et d'objectivité, par le rejet des préjugés. Pas de problème non plus dans l'affirmation collégiale du travail et des exigences de respect mutuel, d'écoute et de liberté de jugement qui en découlent. Mais cela devient plus compliqué quand la déontologie interdit toute communication autre qu'au ministre commanditaire. Faut-il renoncer au principe démocratique du contrôle qui affirmait dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 que « *les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » et que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* ». Voilà que le principe déontologique vient ici mettre l'Inspection générale au service du ministre là où on aurait voulu qu'elle se destine au service de l'intérêt général. Que des règles déontologiques viennent restreindre les usages de rapports contenant des informations privées concernant des agents ou des usagers ... soit. Mais que la déontologie devienne l'instrument d'un assujettissement de ceux dont la fonction est au contraire liée à l'indépendance. D'ailleurs on peut interroger la conformité de ce texte à l'avis de la CADA, la commission d'accès aux documents administratifs, qui en application de l'article L311-1 du code des relations entre public et administration défend au contraire que ce type de documents puissent être communiqués³.

La déontologie au service d'une transformation de la fonction publique

On voit bien comment au prétexte d'une exigence déontologique, c'est autre chose qui pointe... Et le discours est habile parce qu'il paraît difficile de contester, puisqu'il s'agit de l'intérêt général, que l'agent de l'action publique soit soumis à une éthique exigeante. Le paradoxe est que cette éthique

³ Avis 20162955, 08/09/2016

s'inscrit dans une culture des choix moraux personnels, là où la dialectique des droits et des obligations offrait, par le statut, une dynamique largement plus collective.

Force est de constater que l'émergence de la préoccupation déontologique est contemporaine du développement du néolibéralisme. Faisons une hypothèse.

Le fonctionnaire conscient de la nature spécifique de son activité professionnelle l'a longtemps régulé dans les perspectives de l'intérêt général. La culture du statut, la conscience de la spécificité du fonctionariat construisaient des cultures professionnelles structurellement exigeantes. Je ne tomberai pas dans une idéalité nostalgique... je sais que des agents agissaient parfois dans les seules perspectives de leurs intérêts personnels mais je veux dire que la conception statutaire du métier et la conscience de sa spécificité contribuaient à en réguler les usages. Mais toujours est-il que les constats étaient nombreux d'une différence essentielle : la « *grande différence* » disaient François de Singly et Claude Thélot qui faisaient en 1988 la synthèse d'enquêtes⁴ opposant les cultures, les opinions, les conceptions des « *gens du privé* » et des « *gens du public* ». Et cette différence, construite sur une culture professionnelle spécifique était suffisante pour que les dérives soient plutôt rares. La jurisprudence en témoigne. Point n'avait été besoin avant 2016 d'affirmer légalement la neutralité comme une obligation. Pour autant, elle n'en était pas moins inscrite dans la réalité des exercices professionnels. C'est la transformation de l'action publique qui l'a fragilisée. En transformant la culture des cadres pour substituer à un système de valeurs la prétendue objectivité d'une mesure des résultats et de la performance, que sont devenues ces exigences d'intérêt général ? L'obsession du résultat conduit à produire les témoins d'évolutions chiffrables quand bien même nous savons qu'elles ne signifient en rien les évolutions qualitatives dont elles prétendent témoigner. Une récente tribune vient de dénoncer une justice tellement opprimée par l'insuffisance des moyens qu'elle affirme elle-même ne plus être capable de produire son amélioration qualitative⁵. Et que dire de services de police tellement contraints par le chiffre qu'ils finissent par prioriser des actions à effets mesurables aux dépens de protections citoyennes pourtant urgemment nécessaires. Les pays anglo-saxons ont connu les effets du « *teach to test* » qui renonçant aux perspectives de l'émancipation et de la culture commune ne cherchaient plus qu'à produire des réussites aux tests, si artificielles soient-elles. Et que dire de la manière avec

⁴ François de SINGLY et Claude THÉLOT, *Gens du privé, gens du public ; la grande différence*, 1989

⁵ Le Monde, 23 novembre 2021

laquelle les évaluations nationales sont parfois traitées non pas dans les perspectives d'une régulation de la politique menée mais dans celles d'une recherche incessante de la légitimation des choix ministériels !

Du coup, toute la question des bonnes pratiques est sujette à caution. Il devient légitime de se demander ce qu'elles visent réellement. Là encore la justification déontologique vient justifier le discours prescriptif. Si une méthode garantit de meilleurs effets ne devient-il pas éthiquement nécessaire d'en faire usage ? Mais au-delà de la difficile question des certitudes méthodologiques ... n'ouvre-t-on pas la porte d'une redéfinition complète de la mission du fonctionnaire qui d'un agent responsable redeviendrait un exécutant contraint par le respect d'une procédure et des actes successifs ? Dans un contexte où les risques psychosociaux ne cessent de croître, notamment disent ceux qui en sont victimes, du fait même de la perte de sens, on peut craindre en termes de santé au travail les effets d'une telle évolution. Mais on voit aussi comment elle risque, au prétexte d'une justification déontologique, d'instrumentaliser davantage encore l'action publique pour la mettre au service de visées idéologiques ou de volontés politiques bien éloignées de l'intérêt général ! Et tout cela bien sûr avec des discours rhétoriques qui ne cessent d'outrepasser le cadre légal des obligations.

Prenons à nouveau un exemple.

Face à des inspecteurs qui annonçaient leur intention de faire grève, leur supérieur hiérarchique leur oppose une exigence de responsabilité. « *Je comprends et je respecte votre volonté revendicative mais j'en appelle à ce que vous puissiez, pour l'intérêt du service public, assurer vos missions même si vous êtes en grève* ». Comme les grévistes s'étonnent de l'absence de fondement légal et réglementaire de telles restrictions, leur supérieur hiérarchique leur oppose un argumentaire prétendument éthique et déontologique : celui d'un recours à la responsabilité qui veut privilégier le pragmatisme de l'action. Formulation modernisée du vieux principe « *Le fonctionnaire sert, il travaille et il se tait* », comme disait en son temps Michel Debré. L'intérêt général contraindrait à l'action et voilà que ressurgit la logique qui a longtemps privé le fonctionnaire du droit de grève. Des motifs de sécurité sont invoqués alors que les vies, la santé ou l'équilibre personnel ne sont en rien menacés... En réalité cet ancrage dans une réalité qui appellerait notre responsabilité n'est qu'un élément de langage dont l'aspect déontologique et éthique prétend relativiser les certitudes fondées sur la connaissance de la réalité et l'exigence d'un droit légal. Et tout cela en prenant prétexte d'une soi-

disant affirmation de Weber qui aurait condamné l'éthique de la conviction fondée sur la valeur pour lui préférer une éthique de la responsabilité fondée sur l'action. Ce qui est loin d'être la position défendue par Weber⁶.

Une telle conception opposant éthique de conviction et éthique de responsabilité est souvent complétée de l'énonciation d'une préférence pour un droit souple (soft law) prétendument fondé sur la concertation avec les agents plutôt qu'un attachement jugé archaïque et rigide au statut. On peut craindre qu'en réalité cet invocation de la déontologie de responsabilité ait une toute autre fonction : celle de participer aux dérégulations libérales qui veulent substituer à l'autorité hiérarchique fondée sur la réglementation, une nouvelle forme d'autorité fondée sur le leadership. Pour dire les choses autrement, il s'agirait de passer de l'obligation légale à la loyauté éthique, de la norme réglementaire à une norme fluctuante qu'on ajustera pragmatiquement au gré des alliances nécessaires, des opportunités, voire des conflits interpersonnels.

De l'usage de concepts nouveaux : la loyauté

Pour réussir tout cela, il faut recourir à des concepts nouveaux qui envahissent les discours.

Ainsi celui de loyauté... qui laisserait croire que l'expression d'un désaccord ou d'un refus vis-à-vis de son supérieur porterait la marque d'un irrespect des principes fondamentaux, voire de leur trahison. Au terme d'obéissance, associée à l'idée d'une soumission contrainte à l'autorité, le discours managérial semble préférer désormais celui de loyauté. Ce serait par consentement que le subordonné mettrait en œuvre les injonctions faites par son supérieur.

Rappelons tout d'abord que la subordination de l'administration s'inscrit dans la mise à disposition des agents à une politique, alors que la notion de loyauté opère un glissement vers une subordination au supérieur hiérarchique, comme si ce dernier constituait, systématiquement et par nature, l'incarnation de la volonté politique et avait tout pouvoir pour la traduire en prescriptions d'action. Cet habile mais pervers raccourci contribue à vouloir légitimer l'individualisation des relations hiérarchiques. « L'école a besoin de chefs » disait le ministre Luc Châtel.

Ensuite, ce concept de loyauté entretient une confusion entre la définition d'une politique éducative qui relève des représentants de la nation et l'organisation concrète de sa mise en œuvre qui doit reposer sur les savoirs et les qualités

⁶ Paul DEVIN, *Agir avec responsabilité et conviction*, Inspecteur aujourd'hui, n°110, 2019 (4), p.12-14

professionnelles des agents du service public d'éducation. À défaut de quoi, nous avait déjà averti Condorcet en 1792, l'Éducation nationale pourrait être instrumentalisée dans des perspectives idéologiques. Instrumentalisation qu'une démocratie ne saurait tolérer. Un tel exercice abusif de l'autorité politique reviendrait à limiter les droits fondamentaux des citoyens, c'est à dire justement ceux qui transcendent les volontés politiques particulières. C'est d'ailleurs pour nous garantir d'un tel abus que le fonctionnaire doit garder une indépendance qui est reconnue aux enseignants par le code de l'Éducation sous le terme de « liberté pédagogique ».

Voilà donc un terme, celui de loyauté, dont le libéralisme a insinué l'usage au prétexte du consentement mais avec l'intention d'un renforcement de l'injonction. Il fallait s'en douter avec un terme qui a souvent référé au lien féodal. La loyauté unissait seigneurs et paysans pour asservir ces derniers, au-delà de l'échange d'une protection, par une domination symbolique, économique et militaire. La loyauté « moderne » ne serait-elle que l'échange de l'obéissance contre la protection et les faveurs de l'institution ?

Je ne dis pas que la contrainte réglementaire était toujours suffisamment précise pour trancher mais fondée sur des notions aussi ambiguës que la loyauté, la déontologie risque fort de pouvoir s'accommoder à la sauce du chef !

Discipliner par l'engagement

Pour mieux comprendre le glissement d'une conception législative du contrôle à une conception éthique de l'engagement, il faut faire un détour par l'entreprise privée où une abondante littérature managériale s'est intéressée à cette question déontologique.

On peut faire l'hypothèse que l'entreprise a dû inventer, à partir de la fin des années 1960, une nouvelle rhétorique pour succéder aux discours transcendants qui ont longtemps servi l'engagement des travailleurs et dont Max Weber avait montré l'origine religieuse⁷.

Le discours de l'entreprise cherche désormais à intégrer les perspectives de la responsabilité sociale. L'idée est de substituer aux conceptions traditionnelles de l'autorité, que les années 70 ont ébranlé, une adhésion du travailleur aux valeurs de son entreprise. Ce n'est plus par obéissance que le salarié s'exécute mais parce qu'on lui a imposé une représentation qui valorise son acceptation.

⁷ Anne SALMON, *Éthique et ordre économique. Une entreprise de séduction*, CNRS, 2002

La même stratégie a opéré dans le service public. Ainsi plutôt que de contraindre à des usages capables d'économies voulues pour réduire la dépense publique, il faut convaincre que ces choix seraient en fait guidés par des principes de justice sociale et de démocratie. Cette évolution idéologique est une des conditions culturelles d'un libéralisme qui exige désormais que le travailleur justifie ses conduites dans un système de valeurs capitalistes⁸. « *Cette morale intrinsèque au système capitaliste finit par devenir la base d'un argumentaire construit pour convaincre de la capacité de l'économie de marché à mobiliser les acteurs sur des exigences d'autodiscipline et d'autocontrôle, susceptibles de prévenir ou de corriger les défaillances du marché bien plus efficacement que ne le feraient les institutions traditionnelles, en particulier les États*⁹ ».

Voilà ce qu'est essentiellement la déontologie au sein du service public, l'habillage moral d'une nouvelle modalité de régulation qui en appelle à l'adhésion personnelle plutôt qu'à la régulation collective par les normes réglementaires.

Nous risquons d'en connaître tous les abus d'une normalité fixée en fonction des rapports de force du moment. Et cela quelles qu'en soient les enjeux : ceux de la mise en œuvre d'une réforme, ceux de produire les indicateurs espérés, ceux d'obtenir des moyens ... une sorte de déontologie variable au gré des nécessités. Les échanges qu'on peut avoir avec bien des cadres montrent leur capacité à nuancer leurs exigences en fonction des besoins du moment. On le voit bien, par exemple, quand il s'agit de juger de la neutralité d'un agent. Le même acte est capable suivant les circonstances d'être assumé dans la banalité du quotidien ou d'être monté en épingle jusqu'à conduire à une procédure disciplinaire.

Pour conclure...

Je vais m'arrêter là pour que nous ayons le temps d'un échange. Vous l'avez compris ce n'est évidemment pas le principe d'une exigence éthique que je remets en cause ici. Je voulais seulement contribuer à renforcer l'interrogation qui est la vôtre en exprimant les craintes que nous devons avoir qu'au prétexte d'éthique, la déontologie ne serve en réalité qu'au renforcement du pouvoir hiérarchique et de la domination des agents. Ici où là, dans les dimensions d'un métier spécifique ou de façon transversale, dans des périmètres géographiques d'une académie, naissent des chartes voire des codes. Ils cherchent à substituer à la culture administrative traditionnelle

⁸ Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le Nouvel Esprit du capitalisme*. 1999

⁹ Anne SALMON, *Responsabilité sociale et éthique de l'entreprise : les deux faces d'un même mouvement*, L'Économie politique, 2003, vol.18, n°2, p.33

de la réglementation et des procédures disciplinaires, une culture en apparence plus éthique où la résolution des dilemmes l'emporterait sur l'application d'une norme. Mais en réalité il semble bien qu'il en résulte une loi souple, une « soft law », que l'on ajustera au gré des situations... Dans un contexte de fragilisation des protections statutaires, notamment sur l'avancement et la mobilité, nous devons craindre qu'il y ait là un instrument de renforcement du pouvoir hiérarchique. La déontologie risque fort de se confondre avec la normalisation de bonnes pratiques que le discours institutionnel justifiera par des éléments de langage invoquant l'intérêt général mais qui se plieront aux stratégies managériales.

Je termine par un exemple tout frais puisqu'il m'a été rapporté hier. A nouveau, des propos commencent à être tenus qui voudraient faire croire que les obligations de réserve liées aux élections ne permettent pas aux fonctionnaires de participer, hors de leur temps de service, à des réunions publiques pendant la période dite de réserve. C'est évidemment faux et le secrétaire général qui, lors des précédentes présidentielles, avait écrit dans ce sens a bien évidemment du se dédire. Mais dans les propos qui m'ont été rapportés et qui ont été tenus à des inspectrices et inspecteurs, la tonalité n'est plus celle d'une interdiction. On les invite à réfléchir sur les éventuelles incohérences qu'il y aurait à ce que des enseignants les entendent s'exprimer à des réunions critiquant vivement la politique ministérielle alors qu'ils sont chargés, par ailleurs, de sa mise en œuvre.

Rappelons que les textes légaux leur permettent d'exercer librement ce droit citoyen.

Plus contraignante encore que l'interdiction réglementaire, l'assignation à s'autoréguler... Et comme, elle fonctionne sans avoir à être tranchée juridiquement, on voit comment les limites entre obligation éthique et pression psychologique sont ténues. Lorsque les entreprises californiennes ont décrété le libre horaire de leurs salariés au prétexte de confiance et de liberté, elles ont su mettre en œuvre le discours d'obligation morale qui allait avec ! Aujourd'hui les salariés de ces entreprises font davantage d'heures qu'aux temps où ils étaient contraints par un horaire de travail.

Quand s'ajoute un à tout cela pouvoir croissant du supérieur hiérarchique sur les questions d'avancement et de mobilité, on peut vraiment craindre que la nécessité déontologique soit bien loin des valeurs que nous voulons défendre pour le service public mais en prenne le prétexte pour nous prescrire et nous contraindre davantage.