

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

N° 8

Besoins et fonctions associés aux
codes d'éthique



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



CENTRE POUR L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) favorise l'intégrité, les mesures de lutte contre la corruption et la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. En collaboration avec ses partenaires norvégiens et internationaux, il a pour but de renforcer les compétences, de sensibiliser l'opinion et de fournir des moyens pratiques afin de limiter les risques de corruption. Le CIDS a été créé en 2012 par le ministère de la Défense norvégien.

Les opinions contenues dans le présent livret sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense norvégien, qui ne saurait en aucun cas en être tenu responsable.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Francisco Cardona est un expert international associé au CIDS. Il est un spécialiste renommé de l'élaboration et l'évaluation des réformes de la fonction publique et de l'administration publique, du droit et de la justice administratifs, des politiques de lutte contre la corruption et du renforcement des institutions. Son expérience s'étend de son Espagne natale, où il a poursuivi une carrière dans la fonction publique, aux organisations internationales, notamment au programme SIGMA de l'OCDE, où il a passé 15 ans en tant qu'analyste principal de politiques dans le domaine de la gouvernance publique. Il conseillait alors des pays en transition d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et d'Afrique du Nord dans le cadre de la réforme et de la démocratisation des institutions étatiques. Depuis qu'il a pris sa

retraite de ses fonctions à l'OCDE en 2013, Francisco Cardona travaille comme consultant indépendant pour plusieurs institutions. Outre ses travaux pour le CIDS, il a officié comme consultant dans ses domaines de spécialité pour la Banque mondiale, le PNUD, l'OSCE, l'OCDE, l'OTAN, le Conseil de l'Europe, le Parlement européen, l'École régionale d'administration publique des Balkans (REsPA), la Folke Bernadotte Academy (Suède), Adetef (France), l'Institut européen d'administration publique à Barcelone et d'autres institutions dont les missions sont axées sur l'Europe de l'Est, l'Asie centrale, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique latine et les Caraïbes. Juriste diplômé de l'université de Valence (1976), il est titulaire de plusieurs masters d'administration publique.

AVANT-PROPOS

Le CIDS est fier de présenter le huitième livret de sa collection de guides de bonne gouvernance. L'objectif de la collection est de décrire de façon concise et intelligible les thématiques clés intéressant la bonne gouvernance dans le but d'en informer un large public. Les guides sont généralement concis, sans pour autant simplifier à l'extrême les questions abordées.

Ce huitième livret, *consacré aux besoins et aux fonctions associés aux codes d'éthique*, examine le rôle de l'éthique dans la fonction publique, en mettant l'accent sur la notion d'éthique et sur les moyens que les gouvernements peuvent mettre en œuvre pour renforcer les normes d'éthique dans leurs systèmes bureaucratiques. Deux grandes catégories de codes d'éthique sont étudiées ici :

1. les codes issus d'une approche culturelle normative (déontologique) de l'éthique, et
2. les codes s'inscrivant dans une culture de l'intégrité, émanant d'une aspiration morale – l'éthique vise alors à inspirer aux fonctionnaires le comportement à adopter.

On peut considérer que l'éthique dans le service public promeut la légitimité des institutions publiques, car elle favorise le recours à des jugements professionnels impartiaux comme fondement de la prise de décision. Toute personne agissant au nom des pouvoirs publics devrait être comptable de ses actes devant les citoyens et être prête à répondre

aux questions du public. À cet égard, il est de la plus haute importance de disposer de directives éthiques de nature à insuffler à toute personne qui participe aux décisions publiques l'état d'esprit et le comportement professionnel attendus au regard de sa fonction. Les codes d'éthique peuvent sans nul doute offrir un instrument utile pour combattre les comportements contraires à l'éthique dans le secteur public. Cela dit, ces instruments seront plus efficaces s'ils font partie intégrante des politiques organisationnelles de l'institution concernée. Pour ce faire, il faut prévoir des actions continues de sensibilisation et de formation axées sur le contenu des codes et leur mise en application. Par ailleurs, pour aider les fonctionnaires à comprendre et à accepter les codes d'éthique, il est utile de les faire participer, à tous les niveaux, à leur rédaction et à leur élaboration.

Le présent guide consacré aux besoins et aux fonctions associés aux codes d'éthique a été rédigé par Francisco Cardona.

Si vous avez des observations, n'hésitez pas à en faire part au CIDS.

Oslo, 13 août 2019



Per Christensen

Directeur

TABLE DES MATIÈRES

1. RÉSUMÉ.....	3
2. COMPRENDRE LE RÔLE DE L'ÉTHIQUE DANS LES INSTANCES GOUVERNEMENTALES ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	4
3. UN PROGRAMME PUBLIC POUR RENFORCER LES NORMES D'ÉTHIQUE	7
4. QU'ENTEND-ON EXACTEMENT PAR CODE D'ÉTHIQUE ? FORMULATION, MISE EN ŒUVRE ET MODALITÉS DE MISE EN APPLICATION.....	9
5. DEUX GRANDES CATÉGORIES DE CODES D'ÉTHIQUE	12
CONCLUSIONS / RECOMMANDATIONS.....	14
Bibliographie.....	15

1. Résumé

On peut considérer que l'éthique dans le service public promeut la légitimité des institutions publiques, car elle favorise le recours à des jugements professionnels impartiaux comme fondement de la prise de décision. Toute personne agissant au nom des pouvoirs publics devrait être comptable de ses actes devant les citoyens et être prête à répondre aux questions du public. À cet égard, il est de la plus haute importance de disposer de directives éthiques de nature à insuffler à toute personne qui participe aux décisions publiques l'état d'esprit et le comportement professionnel attendus au regard de sa fonction.

Les codes d'éthique peuvent sans nul doute offrir un instrument utile pour combattre les comportements contraires à l'éthique dans le secteur public. Cela dit, ces instruments seront plus efficaces s'ils font partie intégrante des politiques organisationnelles de l'institution concernée. Pour ce faire, il faut prévoir des actions continues de sensibilisation et de formation axées sur le contenu des codes et leur mise en application. Par ailleurs, pour aider les fonctionnaires à comprendre et à accepter les codes d'éthique, il est utile de les faire participer, à tous les niveaux, à leur rédaction et à leur élaboration.

Francisco Cardona*

Consultant international

Juriste, expert principal spécialisé dans la gouvernance et la gestion publiques

2. Comprendre le rôle de l'éthique dans les instances gouvernementales et l'administration publique

Dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'administration publique, l'éthique désigne un ensemble de valeurs, d'attitudes et de normes régissant la conduite des agents publics. Il s'agit de faire en sorte que la conduite des agents publics ne se départisse jamais de l'intérêt public – le bien commun. L'éthique dans le secteur public constitue en ce sens un ensemble de principes, de valeurs et de normes qui guident la prise de décision et la conduite inhérentes à l'exercice des fonctions des détenteurs d'une charge publique. Par conséquent, l'éthique est étroitement associée à la notion de professionnalisme dans le service public.

En référence à Rothstein et Sorak (2017), nous pouvons avancer que le respect des normes d'éthique et la compétence des agents publics sont des facteurs clés à l'aune desquels les citoyens peuvent évaluer la légitimité des gouvernements et des institutions publiques. Les cadres de la fonction publique disposent généralement d'importants pouvoirs discrétionnaires (pensons aux fonctions exercées par les juges, médecins, agents des services de sécurité, enseignants et autres agents des services publics, par exemple). Par ailleurs, la législation et les textes de loi ne sont pas d'une précision mécanique et ne sont pas toujours faciles à mettre

en œuvre. La capacité des responsables publics à prendre des décisions au regard des principes prescrits par la loi doit être encadrée par des valeurs éthiques. Il en va de l'intérêt de chaque citoyen, mais aussi de la légitimité globale qu'aura le système politique aux yeux du public (Rothstein et Sorak, 2017). L'exercice de pouvoirs discrétionnaires en dehors de tout cadre éthique – orientations solides fondées sur des valeurs éthiques – peut avoir des effets délétères sur la société et le tissu social.

** Les opinions contenues dans le présent livret sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) ou du ministère de la Défense norvégien, qui ne saurait en aucun cas en être tenu responsable.*

Pour ce qui est de la gouvernance de l'État, les fonctionnaires fournissent également à leurs élus des analyses et des conseils dans le cadre de l'élaboration des lois et des politiques. Généralement, les conseils qu'ils prodiguent et les connaissances expertes sur lesquelles ils se fondent constituent la synthèse de leurs savoirs et de leurs recherches. Dans les sociétés démocratiques, l'une des missions clés des hauts fonctionnaires consiste simplement à mettre leurs connaissances professionnelles au service des élus. Pour ces derniers, il est vital que la

mission de conseil des fonctionnaires soit assurée en toute impartialité et sans aucune forme de distorsion, dans le respect d'un code d'éthique excluant la promotion d'ambitions idéologiques personnelles ou d'intérêts privés. L'éthique bureaucratique est fondamentale, car les politiques ont besoin d'informations authentiques sur les différentes mesures et politiques qu'ils peuvent adopter, dans un environnement complexe empreint d'incertitude.¹

Constituer une fonction publique professionnelle est un moyen clé de réduire la corruption. Aussi est-il important d'instaurer une bureaucratie professionnelle, dans laquelle les fonctionnaires sont recrutés sur la seule base de leurs qualifications et de leurs aptitudes, et non en fonction de leurs allégeances personnelles ou de leurs connexions avec des politiques ou groupes d'intérêt spécial, pour juguler la corruption (Cardona et Eriksen, 2015). Les fonctionnaires agissant avec professionnalisme sont mieux à même de faire usage de leur jugement avec compétence et impartialité dans le but de servir l'intérêt général ou le bien commun.

Il est important que les fonctionnaires fassent appel à leur jugement professionnel pour renforcer le raisonnement moral ou éthique permettant de distinguer le bien du mal dans l'exercice quotidien de leurs fonctions publiques. On peut définir le jugement professionnel comme l'application du savoir-faire, de la connaissance et de l'expérience, portée par les normes éthiques et le cadre juridique en vigueur, qui permet la prise de décisions éclairées sur la ligne de conduite idoine à adopter dans des circonstances particulières et souvent ambiguës (d'après Ivan, 2016). Le jugement professionnel ne s'apparente « ni à la simple application de règles

générales à des cas particuliers ni à la stricte expression de l'intuition, mais constitue un processus de mise en cohérence de valeurs contradictoires au sein d'un cadre de règles générales, éclairé par la prise en compte de faits et circonstances parfaitement contextualisés » (Kruse, 2011).

Si le jugement professionnel peut varier d'un métier à l'autre, il se fonde toujours sur la somme des connaissances et des expériences disponibles. Il nous rappelle en cela la « phronesis », ou sagesse pratique, d'Aristote. La connaissance fondant le jugement professionnel éthique doit en outre reposer sur des preuves, et non de simples conjectures. On parlera de jugement professionnel éclairé pour désigner le fait d'appliquer consciencieusement les meilleures pratiques en vigueur dans un domaine professionnel, tout en les combinant aux dernières connaissances disponibles, pour guider la prise de décision.

Comme le font remarquer Vibeke et Turney (2017) dans leur comparaison des modalités d'application des politiques relatives à la protection de l'enfance en Norvège et en Angleterre, il est indispensable de mettre au point des méthodes robustes pour orienter l'exercice du pouvoir de décision discrétionnaire des responsables publics. Lorsqu'il faut mettre en œuvre une politique défendable dans un domaine que les auteurs qualifient, en raison de sa complexité, d'« épineux problème », on comprend toute l'importance du jugement professionnel. Toutefois, comme le donne à voir l'expérience norvégienne, « le jugement professionnel exercé en roue libre ou sans aucune forme de contestation peut se révéler aussi problématique qu'une dépendance excessive à l'égard de protocoles et de procédures ». Dès lors, pour encadrer l'exercice du jugement professionnel, est-il possible d'adopter une approche souple, qui tienne compte des particularités propres aux situations uniques que les agents rencontrent, mais qui n'en demeure pas moins fiable, robuste et responsable ? Pour répondre à cette question, Vibeke et Turney proposent le recours à un « ju-

¹ Cette observation vaut pour tous types de situations et d'enjeux publics. Teorell (2015), par exemple, avance que si les États se font la guerre, c'est notamment en raison de la politisation du recrutement des cadres de la fonction publique, qui agissent alors comme conseillers militaires et tendent à remettre aux responsables politiques des informations sous-estimant la capacité militaire de l'ennemi, tout en surestimant gravement la capacité militaire de leur propre pays.

gement professionnel fondé », caractérisé par « un fort attachement à la redevabilité épistémique et à la responsabilité épistémique » (Vibeke et Turney, 2017, pages 15-16).

La responsabilité épistémique désigne généralement la mesure dans laquelle une personne est considérée responsable des croyances qu'elle entretient lorsqu'il est largement prouvé qu'elles sont fausses et ne reposent sur aucune connaissance objective. Cette notion renvoie à la responsabilité professionnelle incombant à tout individu d'actualiser ses connaissances (McCormick, 2015, Engel, 2009, Arendt, 1967). La notion de redevabilité appliquée au jugement professionnel fait référence à un processus par lequel les professionnels sont tenus comptables des recommandations, décisions et mesures qu'ils prennent ou émettent. À cet égard, la redevabilité s'apparente à une obligation de rendre compte, ce qui illustre bien la nécessité d'assurer un

contrôle public à l'égard de la façon dont s'exerce le jugement professionnel (Vibeke et Turney, 2017, page 16).

En bref, nous pouvons donner un sens à l'éthique dans la fonction publique si nous l'envisageons comme un moyen de renforcer la *légitimité* des institutions publiques, les décisions se fondant alors sur des jugements professionnels impartiaux. Toute personne agissant au nom des pouvoirs publics devrait être comptable de ses actes devant les citoyens et être prête à répondre aux questions du public. À cet égard, il est de la plus haute importance de disposer de directives éthiques de nature à insuffler à toute personne qui participe aux décisions publiques l'état d'esprit et le comportement professionnel attendus au regard de sa fonction.

3. Un programme public pour renforcer les normes d'éthique

Le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique est dans une large mesure favorisé par la transparence des procédures, la disposition à communiquer l'information, la qualité de l'encadrement et la configuration juridique et organisationnelle de la fonction publique. La protection et la promotion de l'éthique dans l'administration publique s'articulent autour de trois piliers :

- la mise en place de principes et objectifs éthiques ancrés dans le cadre constitutionnel et juridique ;
- la gestion efficace des ressources humaines ou du personnel ;
- la préservation des valeurs éthiques de chaque responsable public, en particulier parmi ceux occupant des postes à responsabilités.

Dans la pratique, l'éthique comportementale est le fruit de l'interaction complexe entre plusieurs facteurs. Les chercheurs qui s'intéressent à l'administration publique et les personnes qui y travaillent indiquent souvent que, en plus d'un cadre juridique solide appliqué avec détermination, il est nécessaire d'introduire une démarche proactive. Autrement dit, il faut mettre en place des mesures de nature à dissuader et à empêcher les fonctionnaires d'agir de manière contraire à l'éthique. Cette démarche proactive de promotion des compor-

tements éthiques dans les institutions publiques est en lien direct avec des facteurs tels que la dépolitisation de la fonction publique, l'instauration de bonnes conditions de travail, l'équité salariale, l'offre d'un cadre de travail ouvert et motivant, la mise en place d'une communication opérante et dynamique à tous les niveaux et la présence de modèles positifs, en particulier parmi les responsables administratifs. Au bout du compte, le système politique et les élus doivent respecter le caractère impératif de l'intégrité professionnelle.

De plus en plus de voix s'élèvent pour dire que l'institutionnalisation d'une éthique exigeante ne peut se limiter à l'adoption d'une politique unique. Elle doit s'imbriquer étroitement dans le cadre juridique, ainsi que dans l'organisation et la gestion des institutions publiques. Il existe une relation forte entre le degré d'éthique observé par les fonctionnaires dans leurs comportements et les caractéristiques institutionnelles et organisationnelles propres à chaque pays, ce qui englobe la qualité des conditions de travail offertes aux responsables publics. Dans ce cadre conceptuel, les codes d'éthique se sont multipliés au sein des pays de l'OCDE et des États membres de l'UE dans le but de favoriser et de renforcer l'établissement de politiques fondées sur une conscience éthique au sein des pouvoirs publics.

Alors que les codes d'éthique étaient quasiment inexistant il y a encore quelques années, rares sont les gouvernements qui négligent aujourd'hui la nécessité d'investir dans ce type d'instrument. Cela dit, un code d'éthique est par nature évolutif (sa formulation ne saurait revêtir de caractère définitif) et doit être compris et accepté pour être appliqué. Un code d'éthique doit être pérennisé, entretenu et résolument mis en œuvre. Il ne peut s'agir d'une mesure de façade. Il convient de rappeler systématiquement et régulièrement au personnel que le code d'éthique est en vigueur et de prévoir des actions de formation continue sur son application pratique.

En bref, un code d'éthique peut sans nul doute constituer un instrument utile pour combattre les comportements contraires à l'éthique dans le secteur public. Cela dit, cet instrument sera plus efficace s'il fait partie intégrante des politiques organisationnelles de l'institution concernée. Pour ce faire, il faut prévoir des actions continues de sensibilisation et de formation axées sur le contenu du code et sa mise en application. Par ailleurs, pour aider les fonctionnaires à comprendre et à accepter les codes d'éthique, il est utile de les faire participer, à tous les niveaux, à leur rédaction et à leur élaboration.

4. Qu'entend-on exactement par code d'éthique ? Formulation, mise en œuvre et modalités de mise en application

Les codes d'éthique varient d'un pays à l'autre. Il est donc difficile d'en proposer une « définition universelle ».²

Selon Rothstein et Sorak (2017), ces dernières décennies, les chercheurs sont de plus en plus nombreux à s'intéresser à la question des *valeurs* publiques, l'objectif étant de comprendre la pluralité des codes d'éthique guidant la conduite des responsables publics. Alors que des codes d'éthique sont en vigueur dans la fonction publique partout dans le monde, la littérature se concentre malheureusement sur les pays occidentaux. Un grand nombre d'études se disent « mondiales » ou « internationales », mais demeurent centrées sur les codes mis en place en Amérique du Nord, au sein de l'Union européenne (UE) ou, dans une perspective quelque peu élargie, dans les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Même lorsque le regard se tourne vers l'éventail plus large des pays de l'OCDE, un biais persiste – en effet, il s'agit de pays relativement riches et stables qui ont bénéficié de près de deux décennies de mesures d'encouragement de l'OCDE axées sur les « valeurs fondamentales ».

Les pays d'Europe de l'Est, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine – qui ont sans doute le plus besoin d'affiner leur compréhension des pratiques de l'administration publique et des codes destinés à prévenir la corruption – demeurent les grands oubliés de la plupart des grandes études comparatives.³ Or, il est nécessaire de tenir compte des codes en vigueur dans les pays en développement et non membres de l'OCDE pour répondre à l'éternelle question de savoir s'il existe une conception *universelle* des valeurs que la fonction publique et le service public devraient respecter. Cette conception varie-t-elle au contraire en fonction de la culture politique propre aux différents pays et régions du monde (Rothstein et Sorak, 2017) ?

À l'échelle mondiale, la notion de code d'éthique se prête à différentes interprétations. Parfois, il est considéré qu'un document ne peut être revêtu du statut de code d'éthique tant qu'il n'est pas adopté par le parlement (droit écrit) ou accepté par une autorité, par exemple le gouvernement (par voie de décret) ou l'équivalent de la commission de la fonction publique (par le biais de statuts de la fonction publique, par exemple). Toutefois, dans certains cas, un document non revêtu d'un sceau officiel peut

² Un échantillon de codes d'éthique est disponible sur le site de l'Observatoire de l'OCDE sur l'éthique et les codes de conduite : <https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>.

³ Pour l'Europe de l'Est, voir Palidauskaite, Jolanta (2006).

jour *de facto* du statut de code d'éthique (Moilanen et Salminen, 2006).

Quand ils sont bien formulés, un code d'éthique ou une déclaration de valeurs constituent un instrument utile qui précise les valeurs et les normes régissant la conduite des agents dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Dans la plupart des cas, le code réaffirme et explique en détail les valeurs et les principes déjà inscrits dans la législation. C'est d'autant plus utile que, dans de nombreux pays, les valeurs et normes applicables sont éparpillées dans de nombreux documents juridiques distincts et qu'il est donc difficile d'y retrouver des informations et de comprendre la teneur des valeurs qui guident la fonction publique (Moilanen et Salminen, 2006). Cela dit, se contenter de reformuler des dispositions juridiques en place n'apporte aucune valeur ajoutée.

Un code d'éthique de la fonction publique définit nécessairement les valeurs fondamentales censées caractériser l'administration publique.⁴ La formulation d'une déclaration où sont répertoriés les valeurs de la fonction publique et les codes d'éthique en vigueur peut être considérée comme une étape constructive dans la compréhension précise de ce qui constitue un comportement éthique dans le service public. Certains pays membres de l'OCDE commencent souvent par définir leurs valeurs fondamentales et, pour en faire la promotion, publient une déclaration de valeurs. Ensuite, à mesure que le dialogue s'engage sur les avantages associés à l'éthique dans le service public, le gouvernement peut se trouver mieux préparé à introduire des directives plus systématiques et détaillées sous la forme d'un code d'éthique – il s'assurera pour ce faire de la participation de toutes les parties prenantes et engagera un processus de consultation avec les agents publics, processus auquel il pourra

également convier des acteurs externes. En effet, la participation ciblée des fonctionnaires ou de leurs représentants à la formulation du code d'éthique est un facteur déterminant à prendre en compte, au même titre que la participation active d'autres parties prenantes clés.⁵

Par comparaison aux lois, qui prévoient des sanctions en cas d'infraction, les codes d'éthique ont pour principale fonction de guider les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions et de leur faire prendre conscience des aspects moraux liés aux tâches et situations spécifiques qu'ils rencontrent. Ainsi, l'un des objectifs clés est d'accroître la conscience éthique et la compréhension des aspects éthiques liés au jugement professionnel – en particulier face à des dilemmes éthiques dans le cadre professionnel – et de préciser la notion de redevabilité. Le code d'éthique n'a pas la force obligatoire d'un texte de loi et constitue à cet égard un instrument moins efficace pour combattre la commission de faits illicites. De fait, il prescrit des orientations dépourvues du caractère absolu de la loi et n'est efficace qu'en complément de la législation et des règlements en vigueur.

Dans ce contexte, l'une des principales faiblesses des codes d'éthique réside dans le fait même que leurs mécanismes de mise en application n'ont pas le caractère contraignant propre à d'autres instruments, tels que les lois. Cela signifie, d'une part, que les codes d'éthique sont davantage exposés aux risques de non-respect et de violation et, d'autre part, que leur mise en application effective sera en grande partie fonction de l'existence d'un climat de confiance et de la capacité des institutions à promouvoir l'adhésion au code concerné. L'installation de ce climat de confiance dépendra à son tour largement de la culture politique et administrative du

⁴ Voir, par exemple, le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* (2011) du Canada à l'adresse : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>. Ce document concis (une dizaine de pages) se situe à cheval entre la déclaration de valeurs et le code d'éthique.

⁵ On trouvera une analyse critique intéressante de la construction d'un système national d'intégrité (exemple des Pays-Bas) dans Huberts et Hoekstra (2016).

pays, ainsi que d'autres facteurs. Par conséquent, il peut se révéler très ardu, voire impossible, d'appliquer avec succès une politique de renforcement de l'éthique en se fondant exclusivement sur un code d'éthique, si le cadre de confiance politique et administrative requis est fragile ou inexistant.

Pour être efficace, un code d'éthique doit satisfaire à un prérequis : son contenu doit être formulé de telle sorte qu'il puisse être aisément compris et mis en œuvre par le groupe cible concerné. Le texte du code doit être clair, cohérent et complet, et s'accompagner d'un guide pratique de mise en œuvre. L'obligation de cohérence signifie que le code doit être harmonisé avec la législation et les procédures administratives pertinentes, afin de dissiper au maximum les ambiguïtés et de promouvoir la compréhension globale du texte.

On constate qu'assez souvent, la formulation et l'adoption des codes de bonne conduite constituent une fin en soi. Sitôt approuvés, ils sont généralement oubliés. Pour remédier à cela et faire en sorte que le code soit un document viable, s'intégrant à part entière dans la culture organisationnelle, des actions de formation, ciblant les dispositions du code, et des activités de sensibilisation, centrées sur les modalités d'application, doivent être assurées en continu et de manière permanente.

L'un des moyens de renforcer l'application pratique d'un code est de l'adapter aux dilemmes éthiques réels que les fonctionnaires rencontrent dans leur travail quotidien. On peut également y voir une occasion de former les fonctionnaires. Sur le plan pédagogique, l'objectif est non seulement d'aborder les dilemmes qui se posent sous l'angle de directives éthiques, mais aussi d'amener les agents

à prendre conscience qu'ils sont confrontés à des dilemmes et qu'ils doivent les examiner et les résoudre. Or, pour trancher, il faut être capable de reconnaître et de définir les dilemmes à analyser. Si les directives éthiques apportent des réponses aux dilemmes rencontrés, c'est qu'elles sont adéquates.

À cette fin, le code d'éthique doit s'intégrer à part entière dans des instruments institutionnels différenciés. Le code doit répondre aux besoins et défis organisationnels qui se posent dans les faits. En d'autres termes, il doit s'ajuster aux tâches et responsabilités particulières de l'institution considérée. On trouve des exemples de différenciation organisationnelle en Suède, en Norvège et en Australie, par exemple, où chaque organisation publique peut avoir son propre code d'éthique.⁶

Cette pratique s'est généralisée dans la majorité des pays de l'OCDE. La décision d'élaborer des codes d'éthique différenciés en fonction des catégories de personnel et des contextes institutionnels semble logique. Les agents de police, magistrats, enseignants ou agents travaillant dans les différents ministères et organismes publics peuvent certes partager, en tant que fonctionnaires, de nombreux points communs, mais ils peuvent aussi être confrontés dans leur travail au quotidien à des situations et à des défis éthiques très différents. Par conséquent, il semble judicieux d'affiner les codes d'éthique en fonction des différentes catégories de personnel et de les adapter aux contextes institutionnels qu'elles rencontrent. En d'autres termes, il est nécessaire de faire participer le personnel, de manière directe et sur le fond, à la conception du code d'éthique (approche rédactionnelle ascendante).

⁶ Voir, par exemple, les valeurs fondamentales de la Norvège pour le secteur de la défense, accessibles à l'adresse : <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/Core-values-of-Norways-defence-sector/id2000424/>.

5. Deux grandes catégories de codes d'éthique

L'OCDE distingue deux catégories de codes d'éthique, issues d'approches culturelles distinctes (Demmke et Bossaert, 2004) :

1. les codes issus d'une approche culturelle normative (déontologique) de l'éthique, et
2. les codes s'inscrivant dans une culture de l'intégrité, émanant d'une aspiration morale – l'éthique vise alors à inspirer aux fonctionnaires le comportement à adopter.

La première approche est pour l'essentiel descendante et elle met l'accent sur les règles et les lois. La seconde a vocation à encourager les fonctionnaires à prendre un engagement éthique, grâce à des instruments de sensibilisation et de stimulation de la motivation, et en appelle à la responsabilité individuelle de chaque agent pour prévenir les comportements contraires à l'éthique. Nous pouvons considérer qu'une approche ascendante est plus indiquée. Mais la difficulté est de trouver le juste équilibre entre la coercition, d'une part, et la motivation et l'engagement personnel, de l'autre, considérés tous deux comme des moyens de prévention. Les approches ascendante et descendante ne s'excluent pas mutuellement et peuvent se combiner.

Si certains pays de l'OCDE invoquent davantage l'approche normative, d'autres préfèrent s'appuyer

sur des approches fondées sur l'intégrité. Le bon dosage des deux approches reste à trouver. Ainsi, la France, l'Italie et l'Allemagne s'inscrivent dans un courant normatif descendant assez marqué. D'autres pays, tels que l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni, la Suède et la Norvège, ont opté pour une approche de prévention ascendante ou un mélange des deux.

Chaque approche comporte son lot de difficultés. Le courant normatif doit composer avec les forces et les faiblesses de l'éthique déontologique (fondée sur un ensemble de règles). Ce courant favorise l'élaboration de codes déontologiques complexes, mettant l'accent sur le respect des règles, ce qui leur confère une forte dimension légaliste. Dans ce contexte, les personnes ont tendance à penser que tout ce qui n'est pas expressément interdit ne peut être considéré comme fautif. L'autre point faible de l'approche légaliste est que, même si elle peut contribuer à éliminer et à prévenir les méfaits les plus graves, elle n'est pas conçue dans une logique proactive de promotion des attitudes et des comportements éthiques. En outre, les organisations qui misent tout ou presque sur l'approche légaliste peuvent s'exposer à des pratiques contraires à l'éthique si les membres de l'organisation ont le sentiment que la mise en application des règles est vacillante et qu'il est possible d'agir en toute impunité.

L'approche fondée sur l'intégrité met l'accent sur la responsabilité individuelle et les valeurs qui sous-tendent les lois et les règles encadrant la gestion des ressources publiques. Les valeurs éthiques en jeu ne se limitent pas à la lettre de la loi et des règles écrites, mais embrassent l'esprit de ces dernières et leur signification sous-jacente, afin d'inciter les fonctionnaires à les respecter. L'approche fondée sur l'intégrité met en avant les valeurs que l'on souhaite promouvoir à travers une conduite éthique particulière et renvoie aux domaines fonctionnels plus concrets de l'organisation. Avec cette approche fondée sur les valeurs, on cherche avant tout à déterminer quelles sont les valeurs pertinentes et souhaitables et à savoir ce qu'en pensent les fonctionnaires concernés. Les deux approches, descendante et ascendante, peuvent se prêter à la formulation de codes d'éthique applicables à des situations nouvelles, par exemple, l'émergence de valeurs nouvelles.

D'après les travaux de Rothstein et Sorak (2017), les codes axés sur la conformité au droit se distinguent nettement de ceux à caractère aspirationnel (optatif), destinés à encourager les agents des services publics à agir conformément à certaines valeurs. La majorité des pays font le choix de codes normatifs, généralement rédigés à la manière d'un document juridique, prescrivant ce que les fonctionnaires sont autorisés à faire et ce qui leur est interdit. Si la plupart des codes optatifs sont en place dans des pays relativement riches au sein de leur région, nombre d'entre eux étant membres de l'OCDE, les codes normatifs à dominante légaliste se retrouvent surtout en Afrique, en Asie et dans les pays européens de l'ancien bloc de l'Est.

Les codes normatifs répondent davantage à une nécessité dans les pays dotés d'un environnement réglementaire peu contraignant (OCDE, 2000). Les codes optatifs représentent peut-être un luxe que ces pays ne peuvent pas encore se permettre. Ce n'est que lorsqu'un système robuste de lois et de dispositifs d'intégrité se trouve bien ancré dans un pays que celui-ci peut basculer vers des codes à caractère plus optatif. Au-delà des carences réglementaires à proprement parler, les pays dépourvus de cadre réglementaire strict ne peuvent se permettre de simplement ignorer les considérations économiques qui revêtent un caractère plus accessible dans les administrations publiques des pays riches. Souvent, ces pays ont encore fortement en mémoire les difficultés historiques qu'ils ont rencontrées et en sont donc beaucoup plus empreints (Rothstein et Sorak 2017).

Nous pouvons nous demander si – dans les pays où le principe de légalité est faiblement établi ou dans ceux où prévaut une attitude négative à l'égard du droit en général, tant dans les milieux politiques que dans l'administration publique – les codes d'éthique, quels qu'ils soient, ont une chance de servir la fonction pour laquelle ils ont été créés. Dans certains pays, le nihilisme juridique est ancré dans la tradition.⁷ Dans de nombreux cas, on répondra alors par la négative à la question qui vient d'être posée. Cela peut expliquer en partie pourquoi, dans ces pays, les instruments appelés « codes d'éthique » ont en réalité tout d'une loi. Ils entrent dans la catégorie des codes normatifs, où prévaut l'obligation de respecter la loi.

7 Le nihilisme juridique est un courant de pensée sociopolitique qui nie la valeur sociale du droit et le considère comme le moyen le plus imparfait d'encadrer les relations sociales et de résoudre les conflits sociaux. Le nihilisme juridique a souvent été utilisé pour qualifier les anciennes cultures juridiques d'inspiration communiste, notamment celles qui prévalaient en Russie, en Ukraine, en Roumanie, en Bulgarie et dans les Balkans.

CONCLUSIONS / RECOMMANDATIONS

- La notion de code d'éthique est certes difficile à définir sur le plan théorique, mais cet instrument peut contribuer à la mise en œuvre d'une politique organisationnelle de renforcement de l'éthique, sous certaines conditions. La confiance dans le gouvernement et les institutions publiques est en particulier indispensable.
- Lors de la rédaction d'un code d'éthique, il peut être difficile de trouver le juste équilibre entre les approches descendante et ascendante, mais un instrument combinant judicieusement cadre juridique, bonnes pratiques de gestion du personnel et promotion des attitudes éthiques à l'échelle individuelle du fonctionnaire peut porter ses fruits, dès lors que la formation permet d'améliorer le jugement professionnel et la redevabilité épistémique (souscrire aux faits et aux connaissances objectives).
- L'expérience comme la recherche montrent que la participation active du personnel, le choix d'un langage clair et l'utilisation concrète de dilemmes éthiques organisationnels pratiques peuvent contribuer au succès d'un code d'éthique, en particulier si les valeurs qu'il promeut sont compatibles avec la culture politique et administrative du pays ou de l'institution concerné.
- Selon les données d'expérience recueillies auprès de certains pays de l'OCDE, un code d'éthique comprenant un énoncé de principes et de normes bref et concis est plus efficace et sera mieux accepté par les fonctionnaires qui doivent s'y plier. Dès lors qu'un code d'éthique est aisément compris, sa mise en application est plus facile et les risques de contradiction interne sont moindres. Un code long, détaillé et compliqué qui entend couvrir toutes les situations susceptibles de se présenter peut, dans les faits, se révéler inefficace.
- Dans les pays où le principe de légalité est peu affirmé, un système robuste de lois destiné à développer l'intégrité devrait d'abord être établi, avant que puisse s'envisager une transition vers des codes d'éthique à caractère plus optatif. La confiance dans les institutions est indispensable pour qu'un code d'éthique optatif soit efficace.
- Dans les pays où la culture juridique est moins bien établie, il est probablement préférable, lorsque la rédaction d'un code d'éthique est envisagée, de reconnaître d'emblée que le choix doit se porter sur une loi mettant l'accent sur le sens du devoir et la discipline et prévoyant des mécanismes obligatoires de mise en application.

Dans ces pays, un code d'éthique optatif sera généralement inopérant et inadapté pour lutter efficacement contre la corruption, même si les codes aspirationnels sont plus indiqués pour promouvoir le développement de l'intégrité individuelle sur la base du volontariat.

BIBLIOGRAPHIE

Arendt, Hanna (1967), *Truth and Politics*, dans *The New Yorker*, 25 février 1967. Disponible à l'adresse : <https://idanlandau.files.wordpress.com/2014/12/arendt-truth-and-politics.pdf>

Cardona, Francisco et Eriksen, Svein (2015), *Professionnalisme et intégrité dans la fonction publique*, Guide de bonne gouvernance n° 1, Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS), Oslo 2015. Disponible à l'adresse : <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/cids/7250-DSS-Professionnalisme-et-integrity-skjerm.pdf>

Demmke, C. et Bossaert, D. (2004), *Ethics in the Public Services of the European Union*

Member States. Survey for the 42nd meeting of the directors-general of the public service of the European Union member states. Disponible à l'adresse : http://www.eupan.eu/files/repository/Ethics_in_the_Public_Services_of_EU_Member_States27_May_2004.pdf

Engel, Pascal (2009), *Epistemic Responsibility without Epistemic Agency*, *Philosophical Explorations*, 12:2, 205-219. Disponible à l'adresse : <https://pdfs.semanticscholar.org/585f/931497b4b2cf8d2a-5555d8845a5dee25c703.pdf>

Hubert, L. et Hoekstra, A. (2016), *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*, B I O S, La Haye 2016. Disponible à l'adresse : <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-manage->

[ment-in-the-public-sector-the-dutch-approach](https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach)

Ivan, I. (2016), *The importance of professional judgement applied in the context of the International Financial Reporting Standards*, *Audit Financiar*, vol. XIV, no. 10(142)/2016, pp. 1127-1135, DOI : <http://dx.doi.org/10.20869/AUDITF/2016/142/1127>

Kruse, Katherine R. (2011), *Professional Role and Professional Judgment: Theory and Practice in Legal Ethics*, 9 U. St. Thomas L.J. 250 (2011). Disponible à l'adresse : <https://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1273&context=ustlj>

McCormick, Miriam S. (2015), *Believing Against the Evidence: Agency and the Ethics of Belief*, New York : Routledge, 2015. La préface et l'introduction sont disponibles à l'adresse suivante : <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1133&context=bookshelf>

Moilanen, T. et Salminen, A. (2006), *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States. A report from the Human Resources Working Group EUPAN.* Disponible à l'adresse : <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN047469.pdf>

OCDE (2000), *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, Éditions OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994450.pdf>

Palidauskaite, Jolanta (2006) *Codes of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective*, *Public Integrity*, 8:1,35-48, DOI: 10.2753/PIN1099-9922080103

Rothstein, Bo et Sorak, Nicholas (2017), *Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey*. Quality of Government Working Paper Series 2017:12. Disponible à l'adresse : https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf

Teorell, J. (2015), *A Quality of Government Peace? Explaining the Onset of Militarized Interstate Disputes, 1985-2001*, **International Interactions**, 41(648-673). Disponible à l'adresse : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050629.2015.1023434>

Vibeke, S., et Turney, D. (2017), *The role of professional judgement in social work assessment: a comparison between Norway and England*, **European Journal of Social Work**, 20(1), 112-124. Disponible à l'adresse : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691457.2016.1185701>

Washington, S. et Armstrong, E. (1996), *L'éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles* N° 14, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Disponible à l'adresse : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.8759&rep=rep1&type=pdf>

Collection des guides de bonne gouvernance



Les **Guides de bonne gouvernance** sont une série de petits livrets dédié chacun à un thème spécifique important pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. Ils s'adressent aux personnes qui souhaitent en apprendre davantage sur un ou plusieurs sujets présentant un intérêt direct pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense, ou dans le secteur public en général. Ils peuvent également être utilisés à des fins pédagogiques.

La reproduction totale ou partielle des livrets est autorisée à condition que le nom complet de la source (en l'occurrence le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (Oslo, Norvège)) soit mentionné et que la nouvelle publication ne soit pas, pour tout ou partie, commercialisée ou incorporée à des ouvrages destinés à être commercialisés.

Publié par : Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense

Infographie : www.melkeveien.no

Impression : Norwegian Government Security and Service Organisation (Services centraux du gouvernement norvégien)



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no