

DÉONTOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Antony TAILLEFAIT
Maître de conférences à l'université d'Angers
Chargé d'enseignement à l'École supérieure de l'éducation nationale

ESEN, mars 2006

La déontologie est un concept fédérateur de la fonction publique, autour duquel se construit une communauté d'appartenance, d'intérêts et d'objectifs. Une lecture un peu exercée de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires¹ dégage un tréfonds de principes et valeurs communes. Si d'autres éléments externes à cette loi sont introduits, le constat est celui d'une fonction publique fondée sur un équilibre de droits et de devoirs moins simple qu'il peut paraître. Depuis 1946 et le premier grand statut démocratique de la fonction publique, la conception de la fonction publique est passée par la reconnaissance de la singularité de chacun, dans son corps et cadre d'emploi d'appartenance, mais aussi par l'adhésion à des valeurs communes sur lesquelles repose la vie professionnelle et sociale de cette collectivité humaine. Il apparaît immédiatement que cette fonction publique ne saurait être définie à partir des seuls textes juridiques qui fixent ses droits. Elle évoque une réalité plus hâlée et plus profonde qui touche aux racines mêmes de l'identité de fonctionnaire, à la fois individuelle et collective. La fonction publique est certes en droit un statut, mais elle est aussi un statut à portée déontologique en ce sens qu'elle est plus ou moins intériorisée par chacun au terme d'un processus d'apprentissage qui fixe non seulement les modalités d'appartenance au groupe mais qui prépare au service de la collectivité nationale.

Le sentiment d'appartenance a été abondamment étudié par la science administrative, qui a parfois décelé dans cette communauté la forme achevée du phénomène bureaucratique². La formation et la mobilisation pour la réalisation du service au public l'a été beaucoup moins ; le phénomène bureaucratique étant censé, selon les analyses majoritaires, travestir les objectifs professionnels de la fonction publique³.

L'inflexion en cours⁴ de notre modèle de fonction publique⁴ et l'apparition des premiers linéaments d'une "nouvelle fonction publique" montrent qu'une conception, ou plus modestement une vision nouvelle de notre fonction publique, tend à apparaître, dont on croit déceler un indice capital dans le développement des préoccupations déontologiques et leur conceptualisation. Un tel développement est indexé sur les mutations de l'État et de la société post-modernes. Dans ce contexte, le sens du service public du fonctionnaire est interrogé (I) et les conditions du service de l'intérêt général sont transformées (II). Dans le but de fournir des repères et d'obtenir une forte mobilisation des fonctionnaires, les valeurs du service public sont alors avancées (III).

¹ Titre I du statut général de la fonction publique.

² v. par ex. : M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1964; N. Grandguillaume, *Théorie générale de la bureaucratie*, Économica 1996. Pour une critique différente : P. Bourdieu, *Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective*, dans F. Chazel et J. Commaille (Dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, coll. "Droit et société", 1991, p. 95.

³ v. M. Crozier, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, InterEditions, 1995, notamment p. 79 et s.

⁴ v. Conseil d'État, *Perspectives pour la fonction publique*, Rapport public 2003, Études et documents du Conseil d'État n° 54, Doc. Franç. 2003 ; Colloque, *Perspectives pour la fonction publique*, Revue administrative (Rev. adm.). 2004, n° 340, p. 415 et s.

I – Déontologie du fonctionnaire et sens du service public

L'appréciation du sens du service public d'un fonctionnaire est effectuée par rapport à la connaissance et au respect de ses obligations. Celles-ci sont exposées dans le titre I du statut général de la fonction publique, mais pas seulement⁵. Elles sont de nature juridique et déterminées par rapport au droit disciplinaire de la fonction publique. À l'expérience, cette approche est trop partielle. "L'ensemble de ces devoirs constitue plus qu'un simple catalogue d'obligations juridiques qui s'imposent aux agents publics et dont la hiérarchie doit s'assurer du respect"⁶. Il forme un véritable code de bonne conduite de la fonction publique, dont les valeurs servent de guide d'action aux chefs de services quel que soit leur rang. Or, ces préoccupations déontologiques dans la fonction publique sont aujourd'hui vivifiées pour plusieurs raisons.

A – Actualité et actualisation de la déontologie des fonctionnaires

1. La déontologie est en effet un thème d'actualité. La presse s'intéresse aux nombreux faits mettant en cause le respect des règles déontologiques par les fonctionnaires. Précisément, ils sont pris dans la tourmente de la crise de la représentation politique dont témoigne la prolifération des "affaires", mais aussi l'altération des médiations entre citoyens et représentants. Ils sont ainsi au cœur de la "judiciarisation" de l'action publique qui consiste à rechercher non seulement les responsables mais surtout les coupables de fautes ; la responsabilité, en droit, devient moins objective et retrouve ainsi une fonction de moralisation. C'est d'ailleurs cette "judiciarisation" qui stimule la réflexion déontologique. L'ébranlement du lien citoyen n'est pas propre à la France. En 1999, le médiateur européen, par exemple, a proposé à la commission européenne un code de bonne conduite administrative.

Les préoccupations déontologiques dans la fonction publique sont ensuite la traduction d'un mouvement de fond qui met en avant le besoin d'éthique dans la société⁷ et le besoin de déontologie dans l'exercice de nombreux métiers (activités financières, d'expertise, etc.)⁸, la valeur monétaire des choses et des êtres n'ayant jamais fait la valeur morale des individus et de leurs actes⁹. Ce besoin est aussi celui de la fonction publique. Il trouve sa source, chez elle aussi, dans la morale républicaine confrontée au mercantilisme des sociétés post-modernes¹⁰.

2. Les exigences de déontologie de la part du fonctionnaire ne s'expriment pas seulement par l'énoncé pratique des devoirs professionnels. Elles sont plus subtiles.

Dans la fonction publique, l'utilisation du terme de déontologie est inhabituelle. Elle est le fait des ordres professionnels, surtout, qui ont élaboré des codes de déontologie, véritables sources du droit de ces professions. Un peu de la même façon, il est certain qu'au delà des droits et obligations définis par la loi, un fonctionnaire doit se déterminer quotidiennement dans ses activités faites parfois d'imprévisibles et souvent d'imprévus. Pour se situer au quotidien, pour assumer au jour le jour ses responsabilités et ses missions, il doit pouvoir s'appuyer sur un corpus de valeurs, de principes et de règles qui vont guider son action. Cela a été dit, s'il n'a pas à l'esprit ces valeurs, les usagers-citoyens lui demanderont certainement des comptes. Ils mettront

⁵ v. J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, *Droit de la fonction publique. État. Collectivités locales. Hôpitaux*, Dalloz, coll. "Précis", 2002, p. 290 et s.

⁶ L. Fougère, *La fonction publique. Études et choix de textes commentés*, Institut International de Sciences administratives, 1966, p. 293.

⁷ v. J. Habermas, *L'Avenir de la nature humaine ? Vers un eugénisme libéral ?*, Gallimard, coll. NRF essais, 2002.

⁸ v. V. Cabrol, *Déontologie et droit. Contribution à l'étude des rapports entre ordres normatifs*, L'Harmattan, 2004.

⁹ Malgré ce qui peut être dit ici où là : L. Desmedt, *Avoir pour être*, Le Monde 18 oct. 2003, p. 15, qui écrit que "toute valeur humaine se mesure à l'aune des rétributions reçues"...

¹⁰ Sur la formalisation de la morale républicaine au début de la III^e République : v. A. Taillefait, *La déchéance des parlementaires*, Revue de droit public (RD publ.), 2001, p. 157 et s.

probablement en œuvre les dispositions de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui demande que soient appréciés vertu et talent des serviteurs de la société¹¹.

Le terme déontologie dérive de deux mots grecs (*deon* et *logos*) qui renvoient au discours sur le devoir et à l'explication de ce qui convient. Dans déontologie, il y a aussi ontologie et l'étude de la déontologie des fonctionnaires conduit effectivement à s'interroger sur la nature des missions du fonctionnaire, sur sa philosophie professionnelle et sur les comportements que l'on attend de lui¹². La déontologie d'un fonctionnaire, c'est davantage que le respect d'obligations juridiques, c'est aussi, et peut être avant tout, une certaine ontologie professionnelle, un devoir-être de praticien de et dans l'administration. Elle introduit dans la pratique professionnelle une ontologie relationnelle et cybernétique. Le fonctionnaire prend alors en considération son environnement pour mettre en œuvre les règles, principes et prescriptions qui s'adressent à lui. Il connaît la logique juridique pyramidale, hiérarchique et prescriptive de son cadre d'action mais il la met en œuvre dans un contexte. La déontologie du fonctionnaire est alors une grammaire. Elle est du droit, mais, pour certains de ses aspects, elle est un "droit doux", c'est-à-dire un droit dépourvu d'une force juridiquement contraignante. Un droit aussi parfois "adaptable" en fonction des contextes professionnels.

Certains auteurs distinguent l'éthique de la déontologie, d'autres ne le font pas¹³. Peut-être peut-on proposer, par commodité, de distinguer l'éthique personnelle de la déontologie professionnelle¹⁴.

La première est constituée par l'ensemble des valeurs auquel croit un individu ; valeurs que lui ont inculqué son éducation familiale, son enseignement religieux et son parcours scolaire. À ce titre, l'éthique religieuse s'enseigne. Il y a des écoles pour cela. Mais du point de vue du fonctionnaire, il lui appartient d'effectuer une mesure des rapports entre son éthique personnelle et sa déontologie professionnelle¹⁵.

La déontologie, elle, est l'ensemble des règles qui régissent une profession, qui guident la conduite de ceux qui l'exercent. Dans la fonction publique, ces règles résultent de la loi et du règlement, des instructions ministérielles ou des chefs de service. Elles s'inspirent des valeurs du service public. Bien que très largement communes à l'ensemble de la fonction publique¹⁶, elles peuvent être dans la pratique sensiblement différentes d'un service à l'autre.

Dans une certaine mesure, il existe des déontologies des fonctionnaires. En effet, s'il faut dégager un socle commun de principes déontologiques, d'autres principes, d'autres formes de mise en œuvre caractérisent souvent chaque administration. Cela n'est que la traduction du jeu des sous-systèmes de l'État, de plus en plus différenciés par les politiques publiques, évolutifs dans des conditions qui leur sont propres (économie, marchés financiers, milieu scolaire, domaine de la santé publique, etc.). Chaque sous-système ainsi isolé produit sa rationalité spécifique. Avant de fixer une norme (modalités du port du foulard religieux dans les écoles, par ex.),

¹¹ Il dispose : "la société a le droit de demander des comptes à tout agent de son administration". L'obligation de rendre des comptes est aussi une obligation de rendre des comptes aux élus ; ce qui caractérise le service public. L'obligation est personnelle, on parlera d'*accountability* chez les anglo-saxons.

¹² v. R.V., *Pour une philosophie de l'administration*, Rev. adm. 2003, n° 312, p. 624 ; R. Catherine et G. Thuillier, *Introduction à une philosophie de l'administration*, A. Colin, 1969.

¹³ Sur ce point v. D. Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil. Son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, Dalloz, Biblio. Droit public, T. 202 ; A. Garapon, dans Ch. Join-Lambert (dir.), *L'État moderne et l'administration*, éd. LGDJ 1994, coll. "Système".

¹⁴ Pour sa part, D. Jean-Pierre (*précité*, p. 25) préfère utiliser le terme d'éthique professionnelle. La déontologie est essentiellement élaborée par les professionnels du milieu concerné alors que l'éthique professionnelle, appliquée, "repose avant tout sur des principes, dont la vocation est générale, et n'est pas pour autant l'affaire de spécialistes". Elle "traduit, incontestablement, une recherche de repères et tend à définir les valeurs qui s'imposent au professionnel".

¹⁵ Un fonctionnaire, à titre d'illustration, peut appartenir à des réseaux d'entraide et de connivence : réseaux religieux, culturels, politiques, syndicaux. Si on confronte la déontologie du fonctionnaire avec son appartenance à ces réseaux, on constate parfois des conflits d'intérêt. "Or, c'est [parfois] la pire des choses, écrit A. Garapon, (*précité*, revue *Esprit*, 1999, p. 100), car on prétend à l'universel alors qu'on est sous influence". v. L. Helmlinger, *L'appartenance d'un fonctionnaire de l'Éducation nationale à un mouvement réputé sectaire est-il constitutif d'une faute susceptible de poursuites disciplinaires ?*, Lettre d'information juridique du ministère de l'Éducation nationale (LIJMEN) 45/2000, p. 33. Sur la "maçonnerie affairiste" : v. *Le Monde* du 9 oct. 1999 ; CE, 6 nov. 2002, *Wargniez*, req. n° 225341, Recueil des décisions du Conseil d'État (Rec. CE), revue *Actualité juridiques droit administratif* (AJDA) 2002, p. 1443, chron. F. Donnat et D. Casas. Sur l'*Opus dei* : v. *Le Monde*, 3 nov. 2000 et H. Tincq, *Opus Dei, l'avant-garde de Dieu*, *Le Monde*, vendredi 4 oct. 2002, p. 13.

¹⁶ J. Rivero, *Une déontologie de la fonction publique*, revue *Projet* 1989, n° 220, p. 33.

une concertation est menée. Dans l'application de la norme, des objectifs propres sont recherchés. Ainsi, le droit du monde scolaire ne s'alimente plus au foyer unique de l'État démocratique, mais s'abreuve à des sources multiples (règlement intérieur des écoles, "contractualisation" des rapports élèves-écoles ; contrat de sécurité¹⁷, etc.). Ce droit du système éducatif est de plus en plus autorégulé, sous l'effet de la décentralisation, de la déconcentration, de la contractualisation. Si le contrat (vrai ou faux au sens où l'entendent les juristes positivistes) est l'instrument par excellence de cette autorégulation, la déontologie est une autre forme de celle-ci. Un "ordre réglementaire" spécifique à la fonction publique scolaire se met alors en place.

L'appréciation des qualités du fonctionnaire à la base de la déontologie est alors indispensable.

B – Spécificité et spécification de la déontologie des fonctionnaires

L'appréciation de la vertu et du talent du fonctionnaire à la base de la déontologie exige de se pencher sur sa spécificité.

1. Il faut rappeler qu'il est dans une situation particulière¹⁸.

Il est au service d'un pouvoir exécutif à qui il doit obéissance et loyauté, l'axe essentiel du fonctionnement de l'administration étant le principe hiérarchique. Mais il faut constater que l'obéissance a ses limites – le droit de retrait, la prohibition du harcèlement, ou encore la légalité et l'intérêt public, etc.¹⁹ –, limites qui ne sont pas exclusivement juridiques – introduction d'une dose de contractualisation dans les relations administrations-fonctionnaires (projet de service, lettre de mission, etc.).

Un fonctionnaire est aussi un serviteur de la République. Il est au service des exigences de la démocratie et notamment il doit être à l'écoute des citoyens, prêter une attention particulière aux apprentis citoyens que sont les élèves et les étudiants, par exemple. En ce sens, il est une interface essentielle pour l'exercice des libertés publiques et la protection des droits fondamentaux.

Du point de vue des moyens qui lui sont confiés, il est à la source de normes. Il est créateur d'obligations, surtout s'il a la qualité de cadre. Or son pouvoir de création normative est en voie d'accroissement à mesure que la loi ou le règlement se font moins prescriptifs. En même temps, les obligations qu'il impose aux usagers ou à ses collaborateurs sont de plus en plus "négociées" avec leur destinataire²⁰ ; l'unilatéralité de l'action publique cède la place de plus en plus à l'action publique concertée. L'élaboration de la loi sur le port de signes religieux à l'école illustre cela. La force de la règle juridique ne tient plus à la force obligatoire qui lui serait intrinsèque. Elle dépend aujourd'hui du consensus dont elle est entourée, consensus qui implique que les destinataires soient associés à son élaboration. C'est ce phénomène qu'illustre aussi la multiplication des colloques et débats sur l'école avant l'élaboration d'un texte relatif au système éducatif. J. Habermas²¹ qualifie ce phénomène de "politique délibérative" qui marie la communication, la discussion et la négociation. Non seulement les différents groupes d'intérêt sont associés, mais la participation directe du public est sollicitée ; étant entendu que cette concertation, dans une société médiatique, est aussi une formidable mise en scène de l'action publique (la construction du droit devient spectacle). À cela s'ajoute que la "loi concertée", souvent, indiquera des objectifs qu'il faudrait atteindre et proposera des directives que chaque service et agent sont invités à suivre. La règle devient recommandation et ouvre ainsi un espace d'initiative et de responsabilisation, le droit applicable est alors non prescriptif²². Il promeut, sensibilise, incite, planifie ou décourage certaines conduites.

¹⁷ v. aussi : A. Taillefait, *Les conventions relatives à la gestion mutualisée de certaines catégories d'agents de l'Éducation nationale*, dans J. Fialaire (Dir.), *Les contrats et le système éducatif*, L'Harmattan, 2004.

¹⁸ On reprend ici la trame de la démonstration faite sur ce point dans *La déontologie des fonctionnaires*, Cah. fonct. publ., suppl. annuel, déc. 1997.

¹⁹ v. J. Mekhantar, *Le devoir de résistance du fonctionnaire depuis 1946*, AJDA 2004, p. 1681.

²⁰ v. F. Ost, *Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée* dans *Les administrations qui changent*, PUF, 1996, p. 73.

²¹ *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard, 1998.

²² v. J.-B. Auby, *Prescription juridique et production juridique*, RD publ. 1988, n° 3, p. 673.

2. Serviteur à la fois de l'exécutif et des citoyens, et au surplus producteur de normes, la situation particulière de ce fonctionnaire a de nombreuses conséquences, dont deux d'entre elles sont particulièrement importantes. Son recrutement est soumis à des règles spécifiques et ses modalités d'avancement également, règles parmi lesquelles le concours joue un rôle primordial. Ses actes et ses fonctions font l'objet d'une régulation spécifique. Elle est assurée par un arsenal d'obligations : de loyauté, de réserve, de discrétion, de dignité, etc. Leur cohérence prend forme au point que "la déontologie devient un véritable mode de régulation qui permet de créer un autocontrôle collectif"²³ au sein de l'administration, entre les fonctionnaires eux-mêmes, entre les fonctionnaires et les usagers.

Si on enseigne l'éthique ou les éthiques dans les écoles religieuses ou philosophiques, peut-on enseigner la déontologie, inculquer les préceptes déontologiques de la fonction publique ? Pour répondre à cette question, il est indispensable de concilier la nécessité de respecter une certaine morale et la difficulté de l'intérioriser et de l'enseigner. Concrètement, il faut porter une attention constante aux candidats fonctionnaires, aux fonctionnaires élèves ou stagiaires et aux fonctionnaires placés sous l'autorité d'un chef de service. Le but de cet enseignement est d'inculquer le sens du service public. Il peut le faire à plusieurs niveaux.

Au niveau du concours tout d'abord. Les emplois publics sont ouverts à tous les citoyens et il est ainsi possible de faire la part de l'excellence. En revanche, il est très difficile de faire le départ entre les candidats ayant le sens du service public et ceux attirés par l'appât du prestige supposé de la fonction ou ceux tentés par la stabilité de l'emploi. C'est certainement au niveau des oraux, et notamment du "grand oral" des concours, que l'on peut développer cette préoccupation. Cela dit, si on admet une hybridation entre les valeurs de l'entreprise et celle du service public (v. plus bas), il est alors possible d'établir un critère de recrutement fondé sur la nécessité de lutter contre l'exclusion comme les pouvoirs publics souhaitent le faire avec le PACTE (parcours d'accès aux carrières territoriales et de l'État), ou encore de prévoir des voies de recrutement *ad hoc* pour les "seniors" dont le secteur privé n'a plus besoin²⁴.

La déontologie est aujourd'hui enseignée dans quelques écoles de fonctionnaires. Elle fut enseignée à l'E.N.A. par le conseiller d'État Christian Vigouroux afin d'identifier les pièges liés aux rapports entre les sphères publiques et privées. À côté de la formation initiale, elle fait l'objet de formations continues qui visent à opérer une prise de conscience des agents et une définition des règles de conduite afin qu'ils puissent, en contrepartie, être mieux protégés (ministère de l'Éducation nationale, préfecture, communauté urbaine de Strasbourg²⁵, etc.). Parce que l'importance et l'évolution de la déontologie dans l'administration sont aux prises avec les mutations de l'État, elle est ré-interrogée à la lumière de la démarche managériale (v. plus bas). Le rapport de la commission présidée par Yves Cannac sur "La qualité dans les services publics"²⁶ préconise à son tour une réflexion approfondie des services et des établissements publics sur les "valeurs professionnelles de chacun". Il suggère alors de revoir la fonction managériale et de créer un "institut du management public" dans lequel les valeurs professionnelles seraient enseignées.

Après le concours et la période de formation, à un troisième niveau, celui du service administratif, il revient au chef de service de s'assurer du respect des préceptes déontologiques et de développer le sens du service public, notamment dans le cadre des projets de services ou encore au moment de la notation-évaluation. Bien qu'en voie d'élargissement, la marge de manœuvre est réduite. Au quotidien, la responsabilité des supérieurs hiérarchiques dans l'apprentissage de la déontologie s'exprime simplement. Elle s'exprime en termes de confiance, en termes d'organisation ; toute dégradation des conditions de travail provoque de fortes démobilisations du personnel. Elle s'exprime aussi en termes d'exemplarité. Un chef de service est exemplaire dans son comportement, par sa ponctualité, par son refus d'utiliser les moyens du service à des fins personnelles, par son souci de l'équité et une réelle perception de l'égalité, etc.

²³ L. Engel et A. Garapon, *La fonction publique saisie par le droit*, Esprit 1999, p. 106.

²⁴ v. J.-P. Jourdain, *Le Pacte : un nouveau mode d'accès à la fonction publique pour favoriser l'intégration sociale*, Cahiers de la fonction publique (Cah. fonct. publ.) n° 237, sept. 2004, p. 21 ; v. aussi revue Actualités juridiques droit administratif (AJDA) 2004, p. 1005 et 1388.

²⁵ v. Cah. fonct. publ. sept. 2002, p. 24 : l'apprentissage de la déontologie est un enjeu majeur pour les agents de catégorie C et D et la façon de le mettre en place est au cœur d'une véritable réflexion, notamment méthodologique et pédagogique.

²⁶ Doc. franç. 2004.

Les qualités, le sens du service public, devraient être appréciés dans les concours et dans la carrière. Mais pour cela, il est indispensable de tenter de déterminer la teneur de la déontologie du fonctionnaire. Cela peut être fait en confrontant cette déontologie aux principes du service public, notamment celui de l'Éducation nationale.

3. Les principes traditionnels du service public ont été mis en place, depuis longtemps, par la doctrine du service public²⁷ : égalité, continuité et adaptabilité. Pour l'Éducation nationale, ils sont complétés ou illustrés par d'autres principes tels par exemple la neutralité ou encore la gratuité. Les obligations du fonctionnaire sont aussi précisément énumérées par la loi : neutralité, obligation de réserve, exercice à temps complet de la fonction, probité, etc. Cependant, cet équilibre juridiquement effectué a été renouvelé. L'État a complété sa fonction régaliennne traditionnelle par une fonction régulatrice au plan social et économique, fonction aujourd'hui travaillée par la globalisation. Le service public a alors évolué : après avoir étendu son empire, il marque aujourd'hui le pas. Les règles déontologiques des agents du service public ont dans une certaine mesure suivi ce mouvement de flux et de reflux. Les relations de l'entreprise avec le service public, notamment de l'Éducation nationale, sont des exemples (*cf.* le rôle des organisations professionnelles dans la détermination des programmes, le développement du principe de neutralité commerciale de l'école, etc.). Les mutations des fonctions assignées à l'école est un autre exemple. L'école de Jules Ferry avait confié au système éducatif une fonction de transmission du savoir à une certaine élite. L'école aujourd'hui doit non seulement enseigner mais éduquer tous les enfants. Elle est à la fois un vecteur de transmission des valeurs de la République (laïcité, civisme, respect d'autrui, ...) mais aussi un lieu de socialisation, parfois unique. Un substitut à la famille par exemple. Face à ces nouvelles attentes sociales, les comportements attendus des agents publics sont devenus différents.

L'évolution des objectifs dévolus au service public bouleverse les devoirs des fonctionnaires. Reste que, comme le rappelle Ch. Vigouroux²⁸, le premier devoir de celui-ci est d'assurer la primauté de l'intérêt général. Primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, sur les intérêts corporatistes, sur l'intérêt personnel. En effet, comme toutes les organisations, le fonctionnement de l'État implique des valeurs de référence. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affichée dans les mairies, les commissariats ou certaines classes, la devise de la République inscrite aux frontons des édifices publics et notamment de certaines écoles, ont pour fonction de rappeler le devoir de civisme. Dans la fonction publique, la première des valeurs républicaines, la première de ces références est l'intérêt général. Aussi le fonctionnaire a-t-il l'obligation de respecter et de mettre en œuvre l'intérêt général. Mais la façon dont il le fait est vivement critiquée.

II – Déontologie du fonctionnaire et primauté du service public

Le fonctionnaire a la charge d'un service public, il est au service de l'intérêt général. On sait, en effet, que le critère juridique essentiel du service public est l'intérêt général²⁹. C'est ce qui explique que les éléments constitutifs de la déontologie administrative sont à la fois définis et appliqués en référence à lui. Cette finalité distingue la déontologie de l'action administrative et des fonctionnaires des activités privées en général et des activités réglementées en particulier (professions libérales, officiers publics, etc.) dont la finalité est pour les premières la poursuite (éthique ?) du profit et pour les secondes le service du client ou du patient ainsi que les relations avec les confrères. C'est pourtant par rapport à cette dernière référence, l'entreprise, que la direction indiquée aux fonctionnaires par l'intérêt général est l'objet de vives critiques.

²⁷ v. J. Chevallier, *La place du service public dans l'univers juridique contemporain*, dans L. Rouban (Dir.), *Le service public en devenir*, L'Harmattan, 2000.

²⁸ *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, "Connaissance du droit", 1995, p. 71 et s.

²⁹ v. le Chapitre 1 de l'ouvrage *Grands services publics* de J.-F. Lachaume et de C. Boiteau et H. Pauliat, Armand Colin, 2000 qui est intitulé "Le service public est une activité d'intérêt général", p. 15.

A – La recherche du service public³⁰

1. Un fonctionnaire pourrait dire que l'intérêt général est pour lui une notion vague, une notion réservée aux philosophes et aux idéologues. Il aura raison dans une certaine mesure. Une approche marxiste, par exemple, montrerait sans trop de difficultés que l'intérêt général est défini par une oligarchie qui d'abord fait primer ses intérêts avant ceux du plus grand nombre. L'intérêt général se réduit alors à une simple tentative de "justification idéologique" des politiques publiques. Cette question intéresse le citoyen qu'est aussi un fonctionnaire. Mais, et pour faire vite, elle ne concerne pas le fonctionnaire *es qualité*. Le juriste dira que l'intérêt général est une véritable notion juridique, c'est-à-dire "un point de rencontre entre une réalité sociale et un régime juridique"³¹. Une fois devenu une notion juridique, l'intérêt général s'impose au fonctionnaire et il s'impose à lui à plus d'un titre.

Il s'impose à lui en premier lieu parce que l'État est le garant de l'intérêt général, défini par le législateur et que sa mise en œuvre échoit à l'administration, sous l'autorité du gouvernement et sous le contrôle du juge.

L'intérêt général, en second lieu, est souvent formalisé et institutionnalisé en service public. Il est alors capital pour un fonctionnaire de savoir pourquoi et comment est engagé un tel processus. À certains égards, il s'agit de la sorte de définir les missions assignées au service public. Par exemple, il est d'intérêt général que nos enfants soient éduqués et formés. Mais est-il de la mission de l'enseignement d'éduquer et d'enseigner ? Doit-il faire l'un ou l'autre ou doit-il faire les deux ? Ces deux missions relèvent de l'intérêt général mais sont-elles toutes les deux des missions du service public ? Pour l'instant c'est moins la réponse à la question qui nous intéresse que la façon d'y répondre. Autrement dit, après avoir identifié l'intérêt général, il faut qualifier le service public.

2. L'identification de l'intérêt général est un processus démocratique révélateur de l'évolution de nos sociétés. Sa représentation est en corrélation étroite avec les mutations de l'État contemporain.

Selon notre droit, afin qu'une activité soit placée sous le régime du service public, elle doit correspondre à un intérêt général. Cela dit, "intérêt général" n'est pas *a priori* une notion très juridique ni très opérationnelle, puisqu'elle implique un jugement de valeur ou, tout au moins, une évaluation de caractère sociologique ou même politique. Elle est variable dans le temps et l'espace. Un économiste dirait que toute activité professionnelle non délictueuse est une activité d'intérêt général. Lorsqu'elle rencontre une demande solvable, elle correspond à un besoin de la population. Une entreprise, par exemple, en développant ses activités, poursuit des intérêts qui lui sont propres mais, en s'enrichissant, elle assure le niveau de vie de notre société. Dans ce sens, on peut se demander si l'intérêt général n'a jamais été le monopole de l'État. Celui-ci a davantage été caractérisé, et continue à être caractérisé, par la poursuite d'un intérêt général sacralisé qui est avant tout l'activité de service public. Autrement dit, une fois l'intérêt général identifié, il n'y a pas nécessairement un service public. En effet, dans une démocratie, il revient aux élus de trancher, parmi tous les besoins sociaux, quels sont ceux dont la satisfaction mérite de se voir reconnaître la dignité de "service public". La puissance publique, face à l'intérêt général, a trois possibilités³².

Première possibilité, elle peut considérer que l'intérêt général est convenablement satisfait par l'initiative privée et dans ce cas elle la laisse s'exercer, elle n'intervient pas. Cette posture est depuis quelques années au cœur des débats politiques sur les missions de l'État. La réflexion sur le périmètre de l'État est en pleine effervescence. Les condamnations du "trop d'État"³³, les diatribes sur "le rejet de l'État"³⁴ sont aujourd'hui des questions de premier plan. Elles animent le débat sur l'activité financière de l'État. La problématique de la

³⁰ Sur ce point : v. J.-M. Pontier, *L'intérêt général existe-t-il encore ?*, revue Dalloz 1998, chron. pp. 327-333.

³¹ Conseil d'État, Rapport public 1999, *L'intérêt général*, Doc. franç., 1999, p. 271.

³² ce raisonnement est emprunté à M. Rougevin-Baville, R. Denoix de Saint-Marc et D. Labetoulle, *Leçons de droit administratif*, Hachette supérieur, 1989, p. 216.

³³ v. pour une étude récente : Claudius Brosse (ancien préfet), *L'État dinosaure*, Albin Michel, 2000 où l'auteur écrit qu'"il est urgent de réformer un État devenu pléthorique".

³⁴ v. par ex. J.-F. Revel, *Le rejet de l'État*, Plon, 2001.

réduction des impôts et des dépenses publiques³⁵ renvoie notamment à la stigmatisation du "mammoth" de l'Éducation nationale. La "marchandisation" de la validation des acquis de l'expérience est aujourd'hui une question débattue. Il y a quelques années, elle n'aurait même pas été soulevée.

À cela s'ajoute que la légitimité de l'État à satisfaire l'intérêt général est contestée. L'intérêt général a été suppléé par le thème de l'efficacité. L'État est-il efficace lorsqu'il fait ? Inefficace, il devient illégitime pour faire. L'administration n'est plus légitime en soi. Elle doit être jugée comme telle par les destinataires de ses actions. Une des questions alors à résoudre est de savoir si elle est la plus efficace pour réaliser l'intérêt général. L'administration est en effet confrontée à des problèmes identiques à ceux des entreprises : accélération des mutations technologiques ; concurrence d'autres systèmes ; recherche de gain de productivité ; exigences plus grandes des usagers-clients ; aspiration des personnels à davantage d'initiative et de responsabilités sous le double effet de l'individualisme et du consumérisme. La question du nombre des fonctionnaires est mise au regard de l'efficacité du service. Dans ce contexte, les résultats scolaires des élèves sont mesurés en fonction des dépenses publiques engagées et la comparaison avec d'autres États n'est pas à l'avantage du système éducatif français. Mais il faudra y revenir, l'efficacité de l'administration et de ses agents s'apprécie par rapport au niveau de réalisation des objectifs fixés par les élus³⁶. Reste que, comme dans de nombreux secteurs, les principes du service public sont redimensionnés à l'aune des impératifs de gestion³⁷.

Face à l'intérêt général, la puissance publique dispose d'une deuxième possibilité. Elle peut considérer que l'initiative privée est satisfaisante, mais qu'elle doit être sérieusement encadrée et réglementée. Par exemple, l'exercice de la profession doit être soumis à la possession d'un diplôme (pour les médecins, pour les architectes, pour les enseignants), à certaines restrictions de temps et de lieu (les débits de boisson), à un contrôle des nuisances (établissements classés), etc. Au nom de l'intérêt général, la puissance publique interviendra par la réglementation, par le recours au procédé de la police administrative, le mot "police" étant pris dans un sens extrêmement large. Mais sur ce plan aussi des évolutions rapides sont en cours.

D'une part, les collectivités publiques sont accusées de trop réglementer. Un questionnaire sur la déréglementation a été diffusé³⁸. Certes, on constate depuis longtemps que déréglementer est souvent une façon de reréglementer différemment et ailleurs, mais cela est effectué, le plus souvent, selon d'autres méthodes et avec d'autres objectifs. C'est ainsi que sous l'influence de la construction européenne, la déréglementation concerne surtout les activités économiques et conduit à déterminer à partir de quel moment l'activité éducative est une activité économique ; étant entendu que selon la Cour de justice des communautés européennes, la responsabilité du service public de l'enseignement relève, en droit, de la matière civile ou commerciale³⁹.

D'autre part, même s'il est nécessaire d'organiser des échanges sociaux, il est fait de moins en moins confiance à l'État. La réglementation est alors suppléée par la régulation. Appliquée au système éducatif, celle-ci pourrait vouloir exprimer une certaine autonomie normative. Ce qui autorise une plus grande flexibilité et un contrôle de proximité de cette production de normes. Cela permet au système de s'adapter à une conjoncture sociale particulière, spécialisée et instable⁴⁰. D'où la diffusion d'une régulation interne des sous-systèmes

³⁵ v. parmi les nombreux ex. : M. Emmerikh (Haut fonctionnaire), *La République prodigue. Argent public, argent irresponsable*, Plon 2000 où l'auteur explique que l'État gère mal car "La maximisation de la dépense demeure la règle, le souci de l'efficacité l'exception, la fonction publique un tabou et les fonctionnaires un groupe de pression redouté".

³⁶ Cela se traduit de façon très pragmatique. Comme l'indique, Ch. Vigouroux, *précité*, p. 71, "obtenir qu'il soit répondu à l'utilisateur dès la deuxième sonnerie de l'appel téléphonique est une valeur d'efficacité".

³⁷ Par ex., et pour les biens des collectivités publiques : v. notre thèse : *L'évolution du droit et de la gestion des biens des collectivités locales*, Thèse Paris II, 1996.

³⁸ V. J. Chevallier, *Les enjeux de la déréglementation*, RD publ. 1987, n° 2, p. 281.

³⁹ CJCE, 21 avr. 1993, *Volker Sonntag c/ Waidmann*, aff. N° C-172/91, Recueil des décisions de la Cour de justice des communautés européenne (Rec. CJCE) 1993, I, p. 1963. À cela s'ajoutent les perspectives de la fin du monopole des universités à délivrer notamment les diplômes de droit sous le double effet de la revendication des grandes écoles à préparer à ces diplômes et de la liberté d'établissement et de l'équivalence des diplômes dans l'Union européenne. Dans ce dernier cas, en effet, on sait dorénavant que ces diplômes peuvent être délivrés en France par des établissements d'enseignement privés unis par convention à des universités étrangères : v. CJCE, 13 nov. 2003, *Valentina Neri*, AJDA 2004, p. 722, note Y. Jegouzo.

⁴⁰ v. J. Chevallier, *De quelques usages du concept de régulation*, dans *La régulation entre droit et politique*, sous la dir. M. Miaille, L'Harmattan, 1995, p. 71 ; G. Timsit, *La régulation. La notion et le phénomène*, revue française d'administration publique (RFAP) 2004 n° 109, p. 5.

administratifs, notamment en substituant au commandement unilatéral une décision décentralisée, adaptée et souvent négociée – la régulation servant alors assez souvent à panser les déficiences de la hiérarchie –. Les acteurs du système éducatif sont ainsi amenés à penser des procédures destinées à maintenir ou restaurer, par touches successives, l'équilibre du système menacé par le communautarisme, par le développement de la violence, etc. Le droit n'étant pas une pharmacie, la régulation juridique est insuffisante en elle-même pour assurer cet équilibre, et la régulation au sens large implique l'utilisation d'un ensemble de moyens d'action, qui ne sont pas tous juridiques : le droit n'est alors plus qu'un instrument de "pilotage" parmi d'autres⁴¹. Souvent, cette régulation est confiée à des autorités administratives indépendantes, car on estime que dans de nombreux secteurs l'État n'est ni impartial, ni capable de réglementer. Seuls les professionnels du secteur ou des "experts" sont aptes à le faire. D'où la prolifération des autorités dite de régulation dans le secteur de l'économie, dans le domaine de la protection des libertés et droits fondamentaux⁴². En définitive, on observera que cette complication de la production normative reste dans des limites qui ne sapent pas véritablement la hiérarchie des normes, consubstantielle à l'État de droit. Les espaces de construction de la norme négociée restent délimités par le producteur de la norme à valeur juridique supérieure. "L'État scolaire", comme "l'État solaire" avatar du centralisme dont parlent N. Belloubet-Frier et G. Timsit⁴³, a vécu, mais la réalité négociée n'est jamais sans cadres, sans procédures et sans valeurs.

Dans la même veine, rien n'empêche cette réglementation repensée d'être de plus en plus contestée et la résolution des conflits impliquant l'administration n'est plus seulement soumise au juge, mais fait l'objet d'un mouvement de "justicialisation" comprise comme un renforcement et une diversification des différents modes de solution de ces conflits. La diffusion des modèles juridiques de la transaction, de l'arbitrage ou encore de la médiation en sont les signes. Sur ce plan, le développement par exemple d'une administration de médiation au sein de l'Éducation nationale va dans ce sens.

La troisième possibilité pour la puissance publique est de prendre en mains elle-même l'activité d'intérêt général ou de la confier à un organisme public ou privé étroitement contrôlé par elle, bénéficiant de privilèges et soumis à des obligations spécifiques (on pense aux établissements d'enseignement privés sous contrat d'association). C'est alors que nous sommes en face d'un service public. Pour qu'une activité d'intérêt général devienne un service public, il faut un acte d'investiture, de création ou de reconnaissance émanant d'une personne publique. Il faut une "onction de la puissance publique" – cette sacralité est en voie rapide d'affaiblissement sous l'effet de la réflexion sur le redimensionnement de l'État, du droit communautaire et de la globalisation juridique⁴⁴ –. Il ne faut cependant pas en conclure que le service public serait en voie d'éradication. Il se recentre et donne peut être davantage de cohérence et de stabilité à la doctrine du service public autour de ces objectifs : porter la cohésion sociale ; favoriser l'intégration républicaine ; organiser la solidarité humaine⁴⁵.

L'exigence déontologique va être différente selon que l'activité d'intérêt général est une activité de service public ou non. Elle va être différente non pas dans son contenu, mais dans sa mise en œuvre. Dans ses activités de réglementation, l'action de la personne publique est plus directe. Dans l'activité de service public, l'action est souvent médiante. Elle la met en relation le plus souvent avec des agents économiques privés sous des formes contractuelles notamment (délégation de service public, marché public, etc.). Les situations à risque deviennent plus nombreuses. Les exigences déontologiques plus sévères. C'est ainsi, et à titre d'illustration, que le fonctionnaire est l'objet d'une sorte de traitement lobbyiste. Les lobbyistes tentent de déterminer le bon service, le bon responsable administratif susceptible d'accueillir leurs demandes⁴⁶.

⁴¹ v. par ex. : A. Taillefait, *Le droit, outil de pilotage de l'établissement scolaire*, dactylographié, École supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'Éducation nationale (ESPEMEN), Paris, 1997.

⁴² Pour une illustration : v. A. Taillefait, *Services postaux*, Juris-Classeur administratif, fasc. n° 152.

⁴³ *L'administration transfigurée : un nouveau modèle d'administration ?* Rev. Internatio. Sciences Administratives, vol. 59, déc. 1993, p. 667.

⁴⁴ Le choix des élus est sous influence, notamment celle des effets de la globalisation, notamment juridique : v. J.-B. Auby, *La globalisation, le droit et l'État*, Monchrestien, Clefs, 2003, notamment "La 'chose publique' dans la globalisation juridique", p. 122.

⁴⁵ Cette doctrine du service public est aujourd'hui adossée à la redéfinition de l'État (la crise de l'État-providence). Elle devient plus cohérente et davantage opératoire. Les principes du service public sont réévalués (égalité, continuité, etc.) et cela n'est pas sans effets sur la teneur de la déontologie des fonctionnaires.

⁴⁶ La façon d'aborder le fonctionnaire de la part du lobbyiste est enseignée dans les grandes écoles de commerce. Un ouvrage rédigé par un polytechnicien comporte un chapitre consacré aux lobbying des administrations qui s'intitule : "L'approche des fonctionnaires : dans la peau des technocrates" avec § 1° *L'attachement à la règle* ; § 2° *Le dévouement à la structure* ; § 3° *L'appartenance à un corps* ; § 4° *Une bonne culture générale mais peu de connaissances techniques* (M. Clamen, *Le lobbying et ses secrets*, Dunod 2000).

Cette situation est aujourd'hui compliquée par une remise en cause des modalités de définition et de formalisation de l'intérêt général. L'onction de la puissance publique qui fait qu'une activité d'intérêt général atteint le stade suprême de l'intérêt public qu'est précisément le service public, est aujourd'hui très critiquée. Comme est très critiquée parfois la façon dont les fonctionnaires défendent l'intérêt général.

B – La critique de l'intérêt général

Aujourd'hui, et pour faire bref, un courant (hétérogène) de pensée "managerialiste" essaie de mettre en avant une philosophie de l'administration qui stigmatise les dérives bureaucratiques et qui promeut le modèle de l'entreprise tant dans ses valeurs que dans ses méthodes. Il reprend ou porte en partie certains éléments qui viennent d'être évoqués. Il insiste sur d'autres aspects.

Les "managers" procèdent à une critique du droit administratif, qui est considéré comme le droit de l'intérêt général. Ce droit spécifique, ce droit *ad hoc* à l'administration, est l'objet de vives dénégations⁴⁷ et les fonctionnaires peuvent se trouver désorientés dans la mise en œuvre des valeurs du service public.

Ils accusent le droit administratif de favoriser les pires comportements bureaucratiques. Ils constatent que l'intérêt général est programmé par le droit administratif et qu'il n'est accessible qu'au terme de cheminements complexes tracés par et dans ce droit. On lui reproche surtout d'être intrinsèquement un droit d'inégalité et de privilège et de fait, l'administration ne se prive pas d'exploiter la légitimation de son action que lui offrent les trois concepts majeurs du droit administratif que sont le service public, la puissance publique et l'intérêt général. Or, pour le "managérialisme", ce triptyque forme un système de pensée qui va servir de base à de nombreuses pratiques bureaucratiques. Pire, selon eux, cette trilogie contribue à détourner les organisations publiques de toutes préoccupations d'efficacité, de rentabilité et de rendement. Pour le dire autrement, l'administration considérerait que le souci de la performance et de la compétitivité est une affaire purement privée qui sert à qualifier un autre monde, celui où le service public se trouve soustrait par la vertu de l'intérêt général. Cette critique, à juste titre d'ailleurs, invoque au titre des travers bureaucratiques de nombreux autres éléments.

L'inflation juridique et la prolifération des textes de toutes sortes, parfois contradictoires, sont dénoncées⁴⁸. En matière éducative, les onze volumes du recueil des lois et règlements applicables à l'Éducation nationale ou encore l'épaisseur accrue du code de l'éducation sous l'effet de la codification de sa partie réglementaire sont à ce titre presque caricaturaux⁴⁹. À l'Éducation nationale aussi cette inflation normative s'exprime par une floraison de textes de valeur juridique inférieure (circulaires, instructions, notes de services, etc.). Pire, ce bouillonnement textuel n'est pas toujours compensé par la disparition concomitante des textes antérieurs. Les textes eux-mêmes ont tendance à enfler et à être de plus en plus longs, allant souvent dans le détail et oubliant parfois l'essentiel. À cela s'ajoute que précisions et détails tendent à frapper les textes d'une rapide obsolescence. La sédimentation rapide des textes est aussi la conséquence de la dictature de l'urgence. Par nature, l'exercice des missions des agents publics connaît une surcharge du présent mais celle-ci est désormais alourdie par les textes eux-mêmes qui, tout au moins très peu clairement, n'inscrivent pas l'action quotidienne dans une perspective⁵⁰. Comme la communauté éducative a toujours du mal à prendre en charge l'enfant hyperactif, elle est aussi troublée par l'hyperactivité normative.

Les troubles du langage juridique sont aussi soulignés. Les notions employées par le droit administratif deviennent floues à force de complication : service public, établissement public, etc. Le droit de l'éducation

⁴⁷ v. J. Caillousse, *Le manager entre dénégation et dramatisation du droit*, revue Politique et management public, déc. 1993, p. 85. Pour un autre registre critique du système bureaucratique, on ne convoquera pas ici les réflexions critiques de Pierre Bourdieu sur la violence symbolique du droit. V. notamment *Les juristes, gardien de l'hypocrisie collective*, dans F. Chazel et J. Commaille (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, revue "Droit et société", 1991, p. 95.

⁴⁸ Dans un autre contexte, J. Carbonnier (*Flexible droit*, éd. LGDJ, 1971, p. 11) a écrit que la loi "n'est plus dans beaucoup de cas cette maxime de conduite universelle qui était solennellement proclamée à l'intention des générations futures, mais un simple procédé de gouvernement".

⁴⁹ v. décrets n° 2004-701, 702 et 703 du 13 juillet 2004 relatifs à certaines dispositions réglementaires du code de l'éducation, *J.O.* du 17 juill., p. 12819, 12822 et 12824.

⁵⁰ v. Z. Laïdi, *L'urgence ou la dévalorisation culturelle de l'avenir*, Esprit, févr. 1998, p. 8 et *Le sacre du présent*, Flammarion, 2001. Les entreprises aussi ont les symptômes des "pathologies de l'urgence" : N. Aubert, *Le Culte de l'urgence*, Flammarion, 2003.

existe-t-il ? S'il existe, dispose-t-il alors d'une certaine autonomie par rapport aux autres branches du droit ? Retravaille-t-il les notions de ces autres branches du droit pour les adapter au système éducatif ?

Les déficiences du contrôle juridictionnel qui favorise l'insécurité juridique sont mis en avant. Le droit administratif est un droit surtout jurisprudentiel, donc difficilement accessible et sujet à des évolutions rapides (revirements jurisprudentiels, différences d'appréciation entre les niveaux et les ordres de juridiction, etc.).

La dépréciation du savoir juridique est regrettée, car en se compliquant, le droit administratif se subdivise en branches avec chacune ses spécialistes au détriment d'une cohérence d'ensemble. On constatera avec la critique manageriale que le droit en général et le droit public en particulier deviennent alors un marché avec ses professionnels, la "classe juridique" dont parlait Jean Carbonnier, qui pousse à l'extension de l'empire du droit et donc de sa complication.

Ces avatars bureaucratiques sont désormais amplifiés par un autre phénomène. De fait, la part du droit en général est en pleine extension dans nos sociétés contemporaines. Elle l'est aussi dans la communauté éducative. Il apparaît que l'on assiste à une "juridicisation" croissante de conduites. À l'école, la juridicité du règlement intérieur des établissements s'est fortement accrue. La juridictionnalisation de la discipline des élèves en est un autre signe. Cette dilatation du droit s'est traduite, à l'école aussi, par une dilatation du droit jurisprudentiel. La jurisprudence sur le port du "foulard religieux" ou encore la prolifération des décisions juridictionnelles relatives aux accidents scolaires ou aux décisions d'orientation en témoignent. En d'autres termes, les règles formulées par le législateur n'intègrent effectivement le système juridique qu'interprétées et appliquées par les juges. Cela révèle un questionnement démesuré du droit et soulève la question du traitement des tumeurs juridiques que sont par exemple la "victimisation" des rapports sociaux ou encore le rejet du risque.

De cette identité juridique de l'administration et des fonctionnaires, la critique manageriale en tire la conséquence que pour satisfaire les exigences de rendement et d'efficacité, l'administration doit s'émanciper du droit public. Autrement dit, elle préconise un déclin du droit public, une réduction du champ du droit de l'intérêt général. Ce processus de dé-différentiation de l'État et de la société qu'ils accompagnent les conduit à participer à la mise au point d'une idéologie du droit commun. Le droit privé, anglo-saxon avant tout⁵¹, a de meilleures vertus et elle prône une banalisation du droit public ; celle-ci est en cours mais a ses limites⁵². Plus avant, ils s'emploient à dire la nécessité d'une démarche qui ne serait plus commandée par le seul respect de la règle juridique.

On peut comprendre que face aux accusations des "managers", le fonctionnaire puisse légitimement s'interroger sur les valeurs qu'il va défendre. Le brouillage des signes distinctifs qui ont marqué la spécificité du secteur public est probablement une bonne thérapie du travers bureaucratique – qui n'est pas propre à l'administration publique. Cela signifie aussi que malgré ce "floutage", au sens des photographes, la fonction publique n'est pas hypostasiée par la critique "managerialiste". Entendez plutôt qu'elle est contrainte à repenser sa spécificité. Cette œuvre de "re-présentation" se heurte aujourd'hui à un des nouveaux travers de l'action administrative qui est parfois la perte de sens donnée à l'action. L'in-détermination des responsables de l'appareil étatique est troublante et souvent embarrassante. Il est donc crucial, pour satisfaire l'exigence déontologique, de perfectionner notamment les valeurs juridiques que doivent protéger et mettre en œuvre les fonctionnaires dans la réalisation de leurs tâches professionnelles.

⁵¹ v. E. Rosenfeld et J. Veil, *Le droit, vecteur de la puissance américaine*, Le Monde, 14 févr. 2004. Pour une critique : A. Garapon, *Bâtir une stratégie de défense de notre droit*, revue Les petites affiches, n° 87, 30 avr. 2004, p. 3 ; J.-B. Auby, *Quand la common law perd du terrain devant le droit continental*, revue Droit administratif (Dr. adm.) avr. 2004, repères n° 4.

⁵² v. J.-B. Auby, *Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites*, Mélanges J.-M. Auby, Dalloz 1992, p. 3 et s.

III – Déontologie du fonctionnaire et "valeurs" du service public

Les débats sur la création du service public, les interrogations sur ses limites sont dorénavant complétés par une réinvestigation de ses valeurs. Elle est légitime car l'intérêt général implique l'affirmation des valeurs du service public qu'un fonctionnaire doit utiliser comme points d'appui de ses décisions d'action. Elle est opérationnelle car le service de l'intérêt général est mobilisateur.

A – Les "valeurs", système de références

1. Les valeurs sont un système. Pour ce qui nous préoccupe, elles sont des points d'ancrage pour l'action. Elles justifient les comportements. On retiendra cependant que les philosophes peuvent parfois en faire les derniers avatars de l'aliénation⁵³ et que les sociologues peuvent expliquer le polythéisme qui les caractérise⁵⁴. Sauf à être nihiliste au plan collectif ou suicidaire au plan individuel, il subsiste qu'un minimum de valeurs est indispensable pour notre mobilisation⁵⁵. Si l'on admet cela, le constat peut être fait de l'existence d'un certain nombre de principes cardinaux encadrant l'action du fonctionnaire et notamment celle des fonctionnaires de l'Éducation nationale.

2. Chaque fonctionnaire (et en particulier les cadres de l'administration publique) est amené à se référer à des orientations d'ensemble, à des principes directeurs qui donnent sens aux règles et prescriptions qu'il est chargé d'appliquer, de faire appliquer, voire de créer. Dans la mesure où ces principes renvoient à des valeurs transversales qui transcendent les administrations (égalité, continuité, etc.), ils sont alors l'instrument de la cohésion d'ensemble de l'action publique. Les principes sont des règles fixes, des ponts normatifs qui relient entre eux les agents et surtout le personnel d'encadrement de chaque administration. L'action de l'agent au quotidien a alors un sens qui est précisément l'intérêt général. La difficulté pour celui-ci tient à ce que l'intervention publique devient très (trop ?) modeste et moins ambitieuse (étriquée ?). Très souvent, l'État et ses gouvernants sont incapables de donner une épaisseur aux missions de chacun, de fournir cohérence et reconnaissance à l'action de chaque responsable administratif. Ils ne parviennent pas fréquemment à faire de l'action du personnel d'encadrement autre chose qu'un entrelacs d'actions multiples dont la cohérence est loin d'être manifeste et dont la compatibilité avec les missions professionnelles reste à démontrer. Le pragmatisme et l'utilitarisme étroit ont toujours des difficultés à constituer une politique à long terme et n'ont jamais permis une motivante mobilisation des énergies. Chez les agents, ce trouble provoque souvent une anomie nourrie par l'individualisme. Chez les cadres, l'anomie est proscrite. Il leur revient de donner du sens au service public pour mobiliser leurs agents et répondre aux besoins sociaux des usagers.

Dans cette perspective juridique, il reste à interroger les valeurs du service public, à évaluer quelques pistes d'évolution de leur champ d'application, à en faire une typologie opérationnelle⁵⁶.

B – Les "valeurs", ensemble à bâtir

Un tréfonds de principes, à portée pas essentiellement juridique, guident la production des normes et l'action publique. Ils sont parmi les bases de l'orientation d'ensemble du service public. Pour l'Éducation nationale, on propose de retenir quatre de ces "valeurs" d'action qui donnent à la juridicité une fonction "humanisante". Les

⁵³ G. Deleuze, *Nietzsche*, PUF, 1965, notamment p. 22.

⁵⁴ J. Rawls, *Théorie de la justice*, Le Seuil, 1987.

⁵⁵ Même si le concept de mobilisation peut le cas échéant lui aussi être déconstruit afin de montrer son inutilité contemporaine : v. P. Sloterdijk, *La mobilisation infinie*, Christian Bourgois éditeur, 2000, surtout p. 41 et s.

⁵⁶ v. R. Catherine et G. Thuillier, *Introduction à une philosophie de l'administration*, A. Colin, 1969.

deux premières sont communes à l'ensemble des services publics. Les deux autres caractérisent le service public de l'éducation.

1. La doctrine du service public a mis en exergue des valeurs communes à l'ensemble des services publics : égalité devant le service public et continuité du service public.

Parmi les premiers principes généraux du droit, l'égalité est, avec la liberté, l'un des premiers principes à valeur constitutionnelle. Elle a été abondamment étudiée, notamment à l'école⁵⁷. Aujourd'hui, d'une part les usagers s'adressent de plus en plus au service public (et, en droit, le principe signifiera que l'on doit mettre en œuvre un droit favorisant un égal accès au service public et respectant un traitement égal devant le service public), et d'autre part le principe implique que le service public doit aller à la rencontre de certains usagers et prendre en considération leurs différences (et, dans la pratique, le principe signifiera contribuer à l'égalité des chances). Dans les deux cas, les obligations des agents de l'administration seront assez différentes.

Il existe pour les candidats usagers d'un service public un droit d'accéder au service public, notamment de l'éducation (Code de l'éducation, art. L. 111-1), qui peut être soumis à des conditions diverses mais qui ne doit pas être contraire au principe d'égalité devant le service public. On sait désormais que selon la jurisprudence, le droit d'accès n'implique pas que les conditions d'utilisation du service soient identiques pour l'ensemble des candidats usagers. Le Conseil d'État est très attentif à ce point. Les différences de traitement entre les catégories de candidats usagers doivent résulter – à moins, comme toujours, qu'elles ne soient la conséquence nécessaire d'une loi – d'une différence appréciable ou d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service. Ainsi entendu, le principe autorise certaines formes de contribution à l'égalité des chances à l'école. Des textes successifs ont ainsi réorganisé les structures internes au service public de l'Éducation. Les zones d'éducation prioritaires, pour ne prendre que cet exemple, existent depuis 1982 et visent notamment à "repenser l'aménagement du territoire scolaire"⁵⁸ et répartir les moyens "en fonction de critères qualitatifs" – et pour les personnels, ils procèdent à des adaptations salariales⁵⁹.

Variable selon les territoires scolaires, l'égalité a de nombreux prolongements déontologiques. Elle est un cap pour l'action. Un responsable d'établissement scolaire doit certainement toujours se demander si les élèves sont traités selon leurs besoins⁶⁰. Alors même que la décision d'affecter un élève dans une classe est insusceptible de recours contentieux⁶¹, on comprendra que les modalités de répartition des élèves dans les divisions ne doivent pas être envisagées pour acheter une fausse paix dans l'école, avec certains enseignants. Le principe d'égalité doit aussi guider cette mission. Dans ce sens, l'égalité est une valeur, dans le sens utilisé par Taine, un principe d'action partagé, une référence commune.

L'égalité est aussi au confluent d'autres "valeurs" fortes, surtout à l'école.

Les actes administratifs ne peuvent être motivés par des considérations partiales, et dans l'exercice de leur profession les fonctionnaires ne peuvent être partiaux. Selon le Littré, l'impartialité désigne la qualité ou le comportement de celui qui "s'abstient de prendre parti pour l'un plutôt que pour l'autre". Elle se caractérise donc à la fois par un souci d'objectivité et par une idée de neutralité. Le fonctionnaire a souvent intérêt à se demander s'il a un intérêt personnel à l'affaire qu'il traite⁶². Lorsqu'il exprime une animosité personnelle à l'égard du destinataire de l'acte, il est partial. Le contraire de l'impartialité est bien l'animosité⁶³.

Le principe de neutralité protège efficacement les agents publics et notamment ceux qui briguent un poste pour exercer dans les établissements d'enseignement. Dès l'instant où il implique la non-discrimination (races,

⁵⁷ v. C. Durand-Prinborgne, *Le principe d'égalité et l'enseignement*, Revue française de droit administratif (RFD adm.) 1988, p. 584.

⁵⁸ Ségolène Royal, circulaire n° 97-233 du 31 oct. 1997 relative aux zones d'éducatons prioritaires, BOEN n° 40 du 13 nov. 1997, p. 2756.

⁵⁹ par ex. : Art. 16 et 17 de la loi n° 94-628 du 25 juill. 1994 (J.O. du 16 juill., p. 10735) et Circulaire du 10 déc. 1996 (J.O. 4 févr. 1997, p. 1891) : priorité de mutation, avantages d'ancienneté et indemnité de "stabilité" pour les fonctionnaires en zone urbaine sensible.

⁶⁰ v. J.-P. Obin, *Les valeurs et l'école*, revue Savoir 2004, p. 83.

⁶¹ CAA Bordeaux, 10 juin 2003, *M.C. c/ min. de l'Éducation nationale*, req. n° 01BX02273.

⁶² CE, 4 mars 1964, *Dame Veuve Borderie*, Rec. CE, p. 157.

⁶³ CE, 31 déc. 1973, *Dame Gille*, Rec. CE, p. 605 ; CE, 13 nov. 1989, *min. de l'Éducation nationale c/ Navarro*, req. n° 73836.

convictions politiques, religieuses), il se fonde dans celui d'égalité. Il s'exerce avant tout à l'égard des usagers qui sont en droit d'attendre d'un agent public qu'il fasse preuve de neutralité politique⁶⁴, religieuse⁶⁵ et commerciale⁶⁶. Le principe de laïcité est aussi une dimension du principe de neutralité. Il montre que l'obligation de neutralité ne vise pas seulement les agents, mais rejaillit sur les usagers du service public, et c'est cet aspect qui aujourd'hui fait l'actualité du principe de neutralité dans les établissements d'enseignement public, comme en témoigne ce qu'on continue à appeler "l'affaire des foulards islamiques".

La continuité est aussi un principe à valeur constitutionnelle soutenu par l'idée selon laquelle le service ne s'interrompt pas sous réserve de l'exercice du droit de grève, lui-même principe à valeur constitutionnelle⁶⁷. La continuité est le fonctionnement ponctuel et régulier du service public qui s'apprécie par rapport à l'objet du service. Elle sous-tend tout un ensemble d'obligations professionnelles⁶⁸ : obligation d'assurer à titre exclusif et personnel sa fonction, obligation d'assurer le libre accès au service public, etc.

L'obligation d'accueil découle de ce principe. La déontologie du fonctionnaire consiste aussi à veiller à offrir aux usagers le meilleur service possible. La gestion des attentes, le vouvoiement et l'amabilité, la lisibilité des imprimés sont des indicateurs de la considération portée à l'utilisateur et à son origine sociale et culturelle. La qualité de l'accueil dépend très largement de la compétence des agents préposés à cette fonction. Ceux-ci doivent être capables d'orienter les usagers, ce qui suppose une connaissance de l'organisation des services et une bonne information sur le processus de décision administrative.

Comme l'a rappelé le médiateur de l'Éducation nationale (Le Monde, 27 mai 2000), il existe aujourd'hui un droit pour les citoyens d'obtenir une réponse de l'administration. Le silence de l'administration, quelles qu'en soient les raisons, est mal compris par l'utilisateur. Le législateur (loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) a pris en considération cette demande sociale. La réponse apportée dépend cependant largement des prescriptions des chefs de services et de la qualité professionnelle de leurs agents. Dans cette mesure, la transparence de l'action administrative implique que le "secret administratif" n'existe plus, mais cela n'empêche pas un fonctionnaire d'être "déontologiquement hors jeu" s'il fait preuve d'indiscrétion ; la discrétion professionnelle oblige à mesurer ses propos face à sa secrétaire, aux journalistes, aux tiers à l'administration. Il sera pénalement répréhensible s'il viole le secret professionnel que lui impose la loi et son statut.

2. D'autres principes, eux-aussi parfois à valeur constitutionnelle, guident l'action des acteurs du système éducatif et impliquent des règles de comportement : gratuité du service public et bonnes mœurs dans le service public.

La gratuité n'est pas générale dans les services publics. La législation peut l'imposer ou l'exclure de façon plus ou moins absolue. En matière d'enseignement, la loi du 16 juin 1881 a posé le principe de la gratuité de l'enseignement primaire public. Il n'est donc pas possible pour les communes de demander aux parents d'élèves une contribution aux frais d'entretien et de fonctionnement des écoles du premier degré⁶⁹. Ce principe est d'ailleurs applicable aux écoles maternelles publiques, alors même que leurs élèves ne sont pas soumis à l'obligation scolaire⁷⁰. On sait que différentes lois entre 1927 et 1933, confirmées par l'ordonnance n° 45-26 du

⁶⁴ CE, 8 nov. 1955, *min. l'Éducation nationale c. Rudent*, Rec. CE, p. 316 : le principe de neutralité permet au Conseil d'État d'annuler les décisions d'un proviseur de lycée et d'un recteur d'académie autorisant des groupements politiques d'élèves à organiser des réunions politiques au sein d'un établissement.

⁶⁵ CE avis, 3 mai 2000, *Mlle Marteaux*, AJDA 2000, p. 673, chron. M. Guyomar et P. Colin ; Gazette des communes, 12 juin 2000, p. 68, concl. R. Schwartz, Revue de la recherche juridique 2001 p. 2107, note G. Armand, Dr. adm. 2000, n° 189 ; revue Dalloz 2000, jurispr. P. 747, note G. Koubi.

⁶⁶ Sur cette question : A. Taillefait, *Gestion du patrimoine scolaire*, Berger-Levrault, 2^e éd., n° 152-2 et s.

⁶⁷ Sur le régime juridique de la conciliation entre la continuité du service public et le droit de grève : A. Taillefait, *Fonction publique de l'État : exercice des libertés publiques*, Juris-Classeur "Fonctions publiques", fasc. n° 290.

⁶⁸ v. A. Taillefait, *Déontologie et responsabilité disciplinaire*, Juris-Classeur "Fonctions publiques", fasc. n° 300, nov. 2003.

⁶⁹ CE, 10 janv. 1986, *Commune de Quingey*, Rec. CE, p. 3.

⁷⁰ voir J.-Y. Plouvin, *Les principes de continuité et de gratuité du service public de l'enseignement dans le cadre de la décentralisation*, revue Le Quotidien Jurid. 29 nov. 1986, p. 3 ; B. Toulemonde, *La gratuité de l'enseignement. Passé, présent, avenir*, Rapport au min. de l'Éducation nationale, 1^{er} trim. 2002 et *L'accès à l'instruction et la gratuité de l'école publique*, dans *La gratuité, une question de droit ?* (Dir. G. Kouby et G. J. Guglielmi), L'Harmattan 2003.

8 janvier 1945, ont étendu le principe de gratuité à l'enseignement du second degré. Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui fait partie intégrante du préambule de la Constitution de la V^e République, range le principe de la gratuité de l'enseignement scolaire dans la catégorie des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps ("L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État"). Du point de vue du fonctionnaire de l'Éducation nationale, dans le doute, les activités scolaires sont donc gratuites. Il appartient alors aux décideurs de prouver que le principe de gratuité n'est pas applicable⁷¹.

Le respect de la pudeur et des "bonnes mœurs" concerne particulièrement les services qui sont en rapport avec les enfants. Il peut à certains égards paraître désuet, et il est certain qu'une étude de sa prise en compte par la jurisprudence montrerait qu'elle a accompagné l'évolution des mœurs⁷². Il n'en reste pas moins que ce principe demeure heureusement une "valeur" du service public. À l'Éducation nationale, les dispositions de l'article 5 de la loi du 30 octobre 1886, qui précisent que "sont incapables de tenir une école publique ou d'y être employés, ceux qui ont subi une condamnation pour crime ou délit contraire à la probité et aux bonnes mœurs", constituent probablement un principe général du droit, c'est-à-dire un principe de valeur législative applicable même sans texte. La jurisprudence, depuis longtemps, a précisé que ces dispositions ne s'appliquent pas seulement au personnel enseignant ; elles concernent tous les agents susceptibles d'exercer des fonctions dans les écoles publiques⁷³.

Les dimensions concrètes du principe sont considérables et renvoient à un arsenal important de prescriptions déontologiques relatives par exemple à l'obligation de dénoncer les crimes et les délits (Code de procédure pénale, art. 40-2⁷⁴), à l'obligation de signalement des atteintes à l'intégrité physique des enfants⁷⁵ ou plus simplement parfois à l'obligation de correction des agents, dans leur comportement, dans leurs tenues parfois⁷⁶. Une obligation de dignité dans la vie privée aussi⁷⁷.

On remarquera que même en matière de délit contraire aux mœurs, l'administration doit être attentive aux mesures qu'elle prend. À titre d'illustration, un éducateur territorial des activités physiques et sportives exhibitionniste sexuel a pu être recruté par une commune avant que sa responsabilité pénale ne soit engagée. Le maire peut alors valablement sanctionner ces faits par une exclusion temporaire de trois jours. Cependant, une fois la peine d'emprisonnement avec sursis prononcée par le tribunal correctionnel, le maire ne peut, pour les mêmes faits délictueux, le révoquer, surtout si l'intéressé a obtenu par un jugement ultérieur l'effacement des sanctions pénales du casier judiciaire⁷⁸. Il n'est pas possible d'infliger deux sanctions disciplinaires pour sanctionner des faits identiques, seraient-ils délictueux. Il est donc utile d'attendre l'appréciation du juge pénal avant d'engager la responsabilité disciplinaire de l'intéressé.

⁷¹ v. CE, 4 févr. 2004, *Solana*, req. n° 253376.

⁷² pour un ex. particulièrement significatif : CAA Paris, 9 mai 2001, *min. de l'Intérieur c/ Mme Slujka*, req. n° 99PA00217, RFD adm. 2001 p. 1355.

⁷³ v. aussi pour l'enseignement technique, l'art. 4 de la loi du 25 juillet 1919. Sur les difficultés d'application : CE, 28 juill. 1995, *M. Pinault*, AJDA 1996, p. 161 ; 2 mars 1992, *M. Otto-Bruc*, Rec. CE, p. 101, RFD adm. 1992, p. 606.

⁷⁴ M. Revert, *Le juge administratif et le procureur. Contribution à l'étude du champ d'application de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale*, AJDA 2003, p. 369 ; G. Chalond, *Le fonctionnaire et l'article 40 du code de procédure pénale : nature et portée de l'obligation de dénoncer*, revue Actualités juridiques fonction publique (AJFP) nov. 2003, p. 31.

⁷⁵ Décret du 12 mars 1997 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre les mauvais traitements et atteintes sexuelles envers les enfants. Pour un ex. : TGI de Nanterre, 25 mai 2000, *D. c/ R.*, req. n° 9922500739, LIJMEN 51/2001, p. 10.

⁷⁶ L'apparence physique, au sens d'apparat, est capitale pour l'accueil des usagers. Les entreprises privées le savent bien puisqu'elles considèrent cette dimension de la profession comme un élément de leur politique de marketing. L'obligation de correction est sanctionnée en droit administratif (TA Amiens, 3 juin 1986, *Seckel*, Rec. CE tables, p. 589) mais la sanction ne doit pas constituer une forme de discrimination (Titre I du statut fonct. publ., art. 6 al. 1). Sur ce thème, dans le secteur privé, on assiste à de réelles évolutions. L'apparence physique joue un rôle de plus en plus important dans la vie professionnelle. Il faut rappeler que le 29 mai 2003, la Chambre sociale de la Cour de cassation a reconnu à la SAGEM le droit de licencier un salarié qui portait un bermuda (J.-F. Amadiou, *Le poids des apparences*, éd. Odile Jacob, 2002 ; v. *Le Monde*, suppl. Economie, 17 juin 2003). Or, du "look" en particulier à "l'apparence physique en général", il n'y a qu'un pas. La nouvelle rédaction de l'al. 2 de l'art. 6 du titre 1 du statut général qui interdit les discriminations fondées sur l'apparence physique confirme qu'il ne doit pas être possible de licencier un agent public parce qu'il est affecté d'une surcharge pondérale (TA Grenoble, 22 juin 2001, *M.P.*, req. n° 992035, AJFP nov. 2001 p. 38).

⁷⁷ D. Dumont, *"Dignité" des fonctions et image du service*, LIJMEN n° 43/2000, p. 28.

⁷⁸ CAA Nancy, 5 août 2004, *Pierre X*, req. n° 00NC01589.

Le respect de chacune des implications des principes ordinairement associés à la notion de service public : neutralité, laïcité, dignité, etc., constitue une sorte de culture commune aux fonctionnaires au point d'inspirer les comportements quotidiens comme pourrait le faire un code général de déontologie, à l'image de celui des agents de la police nationale⁷⁹. La codification, mais elle n'est pas la seule, tend à démontrer que la déontologie devient alors une Raison pratique, une tentative de mise en ordre par une démonstration concrète, au jour le jour, de son bien-fondé. Dans le même ordre d'idées, la simplification des prescriptions administratives et des textes, l'expérimentation aussi participent à cette rationalisation. Une certaine rigueur est recherchée par le recours aux experts. La mise en œuvre de démarches évaluatives répond à l'exigence d'efficacité. L'objectif est l'amélioration du contenu des normes et le perfectionnement du cadre des conduites.

Conclusion

La déontologie du fonctionnaire est organisée autour de la défense de l'intérêt général. Certes, celui-ci est un mythe⁸⁰, et on n'ignore pas que le chercheur en science administrative est à la recherche de la (des) vérité(s) et que dans cette recherche, il est amené à déboulonner les mythes partagés. Mais comme la politique ne peut être exclusivement pragmatique sans être porteuse d'idéal, l'action quotidienne du fonctionnaire doit avoir un sens capable de mobiliser les talents. Même si leurs contenus évoluent et doivent évoluer, les qualités morales du fonctionnaire et l'existence d'un esprit de service public sont capitales⁸¹. Pour apprécier ce caractère central de la déontologie des fonctionnaires, on peut faire référence à une formule de Paul Ricœur⁸² selon lequel "il est possible de se mouvoir entre les deux limites du dogmatisme et du scepticisme". C'est dans cet interstice qu'une des commissions du Plan en 1990 expliquait qu'il fallait "réinventer l'intérêt général", tout à la fois dans le sens de redécouvrir et de repenser. Cette réinvention est en cours. La pensée sur l'État est en reconstruction. Le rôle de ses agents l'est en conséquence. La réflexion renouvelée sur ce dernier point est urgente. La complexité des problèmes que doit résoudre l'administration publique, l'action en réseau qu'elle développe et qui se propage dans la société civile, font d'elle et de ses agents le centre de la production et de l'application des normes. La fonction publique ne peut rester insensible à sa re-présentation.

⁷⁹ S. Pora et C. Paoli, *Code annoté de déontologie policière*, LGDJ 1991 ; B. Thomas-Tual, *Le Code de déontologie de la Police nationale : un texte passé inaperçu*, RD publ. 1991, p. 1385.

⁸⁰ J. Chevallier (Dir.) *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, PUF, 1978.

⁸¹ v. S.K. Bailey, *Ethics and the Public Service*, in *Public Administration and Democracy. Essays in Honour of Paul H. Appleby*, Syracuse University Press, 1965.

⁸² *Interpretation theory : discourse and the surplus of meaning*, The Texas Christian University Press, 1976, p. 79.