



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

AUTEURS

VINCENT POTIER

Directeur Général du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Vice-Président Europe de l'Association Internationale des Ecoles et Instituts d'Administration (AIEIA)

GWÉNAËLLE JUAN

Directrice de projet sur le sens de l'action publique (CNFPT)

SABRA BENNASR

Directrice de l'action territoriale (CNFPT)

ANDREAS KORB

Directeur de la mission des coopérations internationales (CNFPT)

LE SENS DE L'ACTION PUBLIQUE

19	INTRODUCTION
23	CHAPITRE 1
	LA CRISE DU SENS
27	1. La réduction du champ d'intervention du secteur public
27	1.1. Une frontière public/privé redessinée
27	1.1.1. Le consensus de Washington
28	1.1.2. Des missions publiques confiées au privé
29	1.2. Les modalités du secteur privé appliquées au secteur public
29	1.2.1. La nouvelle gestion publique
31	1.2.2. De nouveaux outils de gestion
33	2. Les tensions entre logiques marchandes et logiques d'intérêt général ont renforcé la confusion actuelle sur le sens de l'action publique
33	2.1. Des échecs tant sur le plan économique que de l'administration publique
33	2.1.1. Sur le plan économique, la dépense publique reste un facteur indispensable au développement
34	■ La dépense publique réaffirmée comme facteur de développement

36	2.1.2. Pour les services publics, la nouvelle gestion publique est source d'ambiguïtés, voire de dégradation
36	■ Des ambiguïtés soulevées par les acteurs publics
38	■ Une dégradation perçue par les citoyennes et citoyens
38	2.2. À la recherche d'un modèle de « bonne gouvernance » pour l'action publique
38	2.2.1. Origine du terme de bonne gouvernance pour l'action publique
39	2.2.2. Extension et diversité de la définition de bonne gouvernance
43	3. La crise du sens comme problème de compréhension de l'existence
45	Conclusion du chapitre 1
47	Ressources vidéo

51 **CHAPITRE 2**

LES NOTIONS CRÉATRICES DE SENS

55 **1. Des valeurs et des principes qui fondent l'action publique
mais qui sont mis à mal par diverses crises aujourd'hui**

55 **1.1. Une valeur fondamentale : l'égalité républicaine**

55 **1.1.1.** Les diverses conceptions du contrat social

56 ■ La théorie de Hobbes

57 ■ La théorie de Locke

57 ■ La théorie de Rousseau

58 **1.1.2.** La Révolution Française a placé au centre du modèle républicain, l'idée d'égalité, socle du contrat social

60 **1.2. Refaire société : vers un nouveau contrat social
pour dépasser les fractures**

60 **1.2.1.** Le Contrat social lors sur conseil nationale de la resistance

61 **1.2.2.** Un contrat social reinterroge

62 **1.2.3.** Un contrat qui doit se baser sur l'engagement citoyen
et le vivre-ensemble : le contrat social ne peut naître
que de l'envie commune de faire société

69 **2. Les valeurs et les principes républicains
pour redonner du sens à la notion de souveraineté**

69 **2.1. État et citoyennete : crise de légitimité et de souveraineté**

70 **2.2. Redonner un nouveau souffle démocratique :
des exigences ouvrant sur des actes**

72	2.3. Des notions fondamentales de la République qui semblent être inconciliables ou incompatibles mais qui forment pourtant le creuset républicain
72	2.3.1. Valeurs communes, identité nationale et identité culturelle : des notions qui s'alimentent
73	2.3.2. Des valeurs communes indispensables à la cohésion d'un pays
75	2.3.3. Laïcité et ordre public
79	3. Incarner les valeurs communes dans le fonctionnement des institutions : des responsabilités sociétales au bien commun et au vivre-ensemble
79	3.1. Vers une théorie de la responsabilité
79	3.1.1. Faire de la responsabilité un concept politique qui guide l'action publique
81	3.1.2. Assurer un haut niveau de sécurité à nos compatriotes face aux menaces : sécurité économique, sécurité physique, sécurité juridique...
84	3.2. Renouveler la démocratie pour le bien commun et le vivre-ensemble
85	Conclusion du chapitre 2
87	Ressources vidéo

91	CHAPITRE 3
	LES VALEURS
95	1. Le rôle des valeurs dans l'action
95	1.1 Le rôle primordial des valeurs pour l'action
96	1.2 Les différents types de valeurs dans l'action publique
99	2. Les valeurs fondamentales
99	2.1. Quelques repères sur les valeurs fondamentales
99	2.1.1. La liberté
103	2.1.2. L'égalité des droits
103	2.1.3. La justice
105	2.1.4. La dignité humaine
107	2.1.5. L'état de droit
109	2.1.6. L'intérêt général
110	2.2. L'articulation des valeurs fondamentales entre elles
110	2.2.1. Liberté et intérêt général
111	2.2.2. Égalité et intérêt général
111	2.2.3. Égalité des droits et égalité réelle
115	3. Les valeurs de service public
115	3.1. Quelques repères sur les valeurs de service public
115	3.1.1. Les « lois de Rolland »
116	■ Continuité, Mutabilité-Adaptabilité, Égalité, Fonctionnement correct et valeur nulle
117	3.1.2. Des valeurs complémentaires, nouvelles ?

118	3.2. L'articulation des valeurs de service public et des valeurs fondamentales : l'exemple de l'égalité
119	3.3. La nécessaire hiérarchisation des valeurs fondamentales et des valeurs de service public
123	4. Les valeurs humaines dans l'activité professionnelle
123	4.1. Les valeurs humaines attendues de la part des agents publics
125	4.2. Le choix de travailler pour le service public, un lien avec les valeurs fondamentales, de service public et humaines
126	4.3. Les écarts entre les valeurs humaines mobilisées par l'activité professionnelle et les valeurs fondamentales et de service public
127	4.3.1. Des comportements contraires aux valeurs fondamentales et de service public
128	4.3.2. Des écarts individuels qui doivent être gérés sans remise en cause des valeurs fondamentales
129	4.3.3. Des conflits de valeurs, source de mal-être
129	Conclusion du chapitre 3
131	Ressources vidéo

137 **CHAPITRE 4**

LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

141 **1. Des confusions entre valeurs et principes déontologiques**

141 **1.1. Définition de la déontologie**

142 **1.2. La distinction entre les valeurs
et les principes déontologiques**

143 **1.3. Des confusions persistantes**

147 **2. Les principes déontologiques sont créateurs de sens**

147 **2.1. Le devoir de loyauté envers l'institution**

147 **2.2. Principe d'obéissance dans un esprit de responsabilité**

151 **2.3. Obligation de discrétion professionnelle**

152 **2.4. Le devoir de réserve**

155 **3. Obligations liées à l'exercice de la Fonction publique territoriale**

155 **3.1. Le service exclusif et désintéressé de la fonction publique**

156 **3.2. Obligations d'intégrité résultant des situations
de conflits d'intérêts et leur prévention**

157 **3.3. Obligation de neutralité**

160 **Zoom : Les situations concrètes de respect
de la valeur de laïcité dans les services publics**

163 **3.4. Le secret professionnel**

163 **3.5. L'obligation d'information du public**

165	4. Les droits et garanties propres à la fonction publique territoriale
165	4.1. Le recrutement et la carrière
165	4.2. Garanties contre les discriminations
165	4.2.1. La garantie de la liberté d'expression
166	4.2.2. La garantie de parité
167	4.3. Droit à la formation professionnelle tout au long de la vie
167	4.4. Garantie du droit syndical et du droit de greve
168	4.5. Droits en matière d'hygiène, sécurité, conditions de travail et droit de retrait
168	4.6. La notion de protection fonctionnelle : une notion réservée à la faute de service
169	4.7. Les mises en cause disciplinaires
171	Conclusion du chapitre 4
173	Ressources vidéo

179 **CHAPITRE 5****LES FINALITÉS ET RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES**183 **1. Quel monde aujourd'hui, quel monde demain ?****1.1. Une vision du bien commun à l'échelle internationale**183 **1.1.1.** Les engagements internationaux qui donnent
du contenu au bien commun

183 ■ La Déclaration du Millénaire pour la période 2000-2015

184 ■ Les résultats des Objectifs du millénaire pour le développement

185 ■ Le programme de développement durable à l'horizon 2030

189 **1.1.2.** Le contenu de la notion de bien commun

■ L'humanité, la planète, la prospérité, la paix, les partenariats

190 **1.2. Une action publique indispensable pour les biens publics
mondiaux et les services essentiels à l'humanité**191 **1.2.1.** Les biens publics mondiaux191 ■ Les définitions de théorie économique :
les biens publics, les biens communs, les biens de club

193 ■ La notion de biens publics mondiaux

194 ■ La notion de biens communs mondiaux :
exemple de l'UNESCO195 **1.2.2.** Les services essentiels197 **1.3. L'apport des notions de biens publics mondiaux
et de services essentiels pour l'action publique**

201	2. De la responsabilité sociale des entreprises (RSE) à la responsabilité sociétale des organisations (RSO)
201	2.1. Diversité et harmonisation des définitions de la RSE
201	2.1.1. Origines et diversité de la RSE
203	2.1.2. Incitation et recherche d'harmonisation au niveau international
203	■ Les incitations des organisations internationales
203	■ L'OCDE
206	■ Les Nations unies
208	■ L'Union Européenne
209	■ De nouvelles obligations pour rendre compte des démarches RSE
210	■ Des références communes à toutes les institutions internationales
212	2.2. L'extension de la responsabilité sociale des entreprises à la responsabilité sociétale des organisations
212	2.2.1. La norme ISO 26000 parue en 2010
213	■ Questions centrales de la norme ISO :
213	- Gouvernance de l'organisation
213	- Droits de l'Homme
214	- Relations et conditions de travail

214	- Environnement
214	- Loyauté des pratiques
214	- Questions relatives aux consommateurs
215	- Communautés et développement local
216	2.2.2. L'extension aux organisations
217	■ Structuration de la RSO pour les établissements et entreprises du secteur public
223	3. Les responsabilités sociétales de l'action publique
223	3.1. Les expériences actuelles en matière de responsabilités sociétales de l'action publique
223	3.1.1. Les démarches volontaires
224	3.1.2. La cohérence et l'exemplarité
225	3.1.3. Les obligations législatives et règlementaires
226	3.1.4. Des différences de motivations entre secteur privé et secteur public

227	3.2. Définition des responsabilités sociétales de l'action publique
227	3.2.1. Exigences sociales
228	3.2.2. Exigences environnementales
228	3.2.3. Exigences démocratiques
229	3.2.4. Activités
229	3.2.5. Interactions avec les parties prenantes
230	Tableau synoptique des responsabilités sociétales de l'action publique
232	Conclusion du chapitre 5
235	Ressources vidéo

239	CHAPITRE 6
	LES RISQUES DE MAL-ADMINISTRATION
243	1. Les atteintes à l'intérêt général et au bien commun qui caractérisent la mal-administration
243	1.1. Atteintes à l'administration publique et à la confiance publique commises par des personnes exerçant une fonction publique
243	1.1.1. Les abus d'autorité contre l'administration
243	1.1.2. Les manquements au devoir de probité
244	■ La concussion
244	■ La corruption
244	■ La prise illégale d'intérêt
245	■ Le délit d'octroi d'avantage injustifié
245	■ Destruction, soustraction, détournement de biens
246	■ Recel d'abus de bien social
246	1.1.3. les atteintes à la confiance publique par les faux et usages de faux
246	1.2. Les atteintes aux personnes
246	1.2.1. La faute non intentionnelle
247	1.2.2. La non assistance a personne en danger
249	1.3. Les instances de détection des infractions en matière de probité

253	2. Les turpitudes de la mal-administration
253	2.1. Les risques de mal-administration relevés par les chambres regionales des comptes
253	2.1.1. L'examen de gestion
255	2.1.2. Prévenir les risques permet de mieux gérer et faire face aux contrôles et observations des chambres regionales des comptes
257	2.2. Les Infractions financières et leurs sanctions
257	2.2.1. Infractions relevant de la Cour de discipline budgétaire et financière
259	2.2.2. La gestion de fait
263	3. Les maux de la mal-administration
265	Conclusion du chapitre 6
267	Ressources vidéo
271	<u>CONCLUSION GÉNÉRALE</u>
275	<u>NOTES</u>



INTRODUCTION

L'action publique est confrontée à une crise de sens. Elle est réinterrogée au regard des contraintes financières, de la critique de la dépense publique, des modifications apportées à son champ d'intervention et des questionnements sur sa mise en œuvre.

En termes de citoyenneté, cette crise s'inscrit dans un contexte d'éloignement des institutions publiques, marqué par de forts taux d'abstention aux élections et la nécessité de rétablir la confiance. Elle se traduit également par des inquiétudes sur la capacité de l'action publique à apporter un haut niveau de service dans une logique d'égalité d'accès pour l'ensemble de la population et l'ensemble des territoires.

En parallèle, les agentes et les agents de la fonction publique expriment une perte de sens qui dénote l'écart entre leur engagement au service du public, d'une part, et la perception d'objectifs devenus flous, voire incohérents, et d'une moindre reconnaissance de leur travail, d'autre part.

Même si elle est réinterrogée, l'action publique continue de susciter des attentes considérables pour surmonter les crises financières et économiques, pour assurer la sécurité, pour garantir des conditions d'existence dignes à chacun ou encore pour impulser des modes de développement qui préservent la vie des générations futures.

Pour être pleinement efficace, l'action publique a besoin de cohérence, d'un sens c'est-à-dire à la fois une direction et une signification.

Pour redonner du sens, il faut s'interroger sur les origines de la crise actuelle. Elles sont multiples, mais il est possible de dessiner deux grandes tendances. La première correspond aux courants de pensée néo-libéraux qui ont remis en cause le bien-fondé de cette intervention publique. La seconde touche aux confusions relatives à des notions clés de notre démocratie.

Pour dépasser cette crise, il faut des repères qui rendent l'action publique cohérente tant pour les citoyennes et citoyens que pour les agentes et agents du service public.

Nous proposons dans cet ouvrage de considérer que l'action publique se fonde sur quatre dimensions indissociables, qui interagissent entre elles : les valeurs, les principes déontologiques, les finalités et les responsabilités sociétales.

Il y a perte de sens dès que l'une de ces dimensions n'est pas en cohérence avec les autres dans la façon de concevoir et de mettre en

œuvre l'action publique. La mal-administration se manifeste lorsque ces quatre repères fondamentaux sont perdus de vue.

Cet ouvrage est enrichi de clips animés sur les principales notions et de vidéos d'experts français : des économistes, des historiens, des philosophes, des politologues, mais également des responsables politiques et associatifs précisent certains concepts, apportent des éléments de compréhension des évolutions actuelles. Ils font part de leur conception des défis à relever.

Des témoignages de responsables publics de plusieurs pays du pourtour méditerranéen approfondissent cette réflexion. Ils s'expriment sur les valeurs et les enjeux de leurs institutions. Ces portraits d'acteurs permettent d'identifier ce qui nous réunit dans l'approche du sens de l'action publique.

Vincent Potier

Directeur général du Centre national
de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Vice-président Europe de l'Association internationale
des écoles et instituts d'administration (AIEIA)

SI
NS

The image features the letters 'S', 'I', 'N', and 'S' in a bold, white, sans-serif font. Each letter is integrated with a white arrow. The top 'S' has a curved arrow following its path, pointing left at the top and right at the bottom. The 'I' has a straight arrow pointing left. The middle 'I' has a straight arrow pointing right. The bottom 'I' has a straight arrow pointing left. The 'N' has a straight arrow pointing down. The bottom 'S' has a curved arrow following its path, pointing left at the top and right at the bottom. The letters are arranged in two rows: 'S I' on top and 'N S' on the bottom.

CHAPITRE 1

LA CRISE DE SENS

La perte de sens de l'action publique est un constat repris en France par les médias, les études sociologiques et les rapports gouvernementaux. Au fil des décennies, le doute et la confusion se sont installés. Qui du secteur public ou du secteur privé est le plus à même de répondre aux attentes actuelles des citoyens et citoyennes et de préparer l'avenir ? S'inspirer des objectifs et des pratiques professionnelles du privé pour réformer le secteur public, est-ce pertinent ?

Comment les pouvoirs publics doivent-ils et peuvent-ils amortir les crises économiques et financières ? Le développement économique d'un pays dépend-il pour tout ou partie de son mode de gouvernance et de l'action publique ? Et si oui, quelle serait cette bonne gouvernance ? Les débats actuels sur la laïcité, les identités nationales ou culturelles fragilisent-ils ou remettent-ils en question le rôle et les modalités de l'action publique ?

Les questionnements sur la raison d'être de l'action publique, l'approche critique de la dépense publique et la remise en question de certains services publics s'accompagnent d'une perte de confiance sur la capacité à agir.

Pourtant, la crise économique et financière de 2007/2008 a montré que les citoyennes et citoyens, mais aussi le monde économique comptent sur l'action publique pour apporter des solutions et soutenir le développement des territoires. Les citoyennes et citoyens restent attachés aux services publics et les agentes et agents expriment leur aspiration à réaliser leurs missions au service du public.

Dans ce contexte, une certitude : il faut donner, redonner, un sens à l'action publique pour assurer la cohérence de sa conception et de sa mise en œuvre, pour valoriser et mobiliser les acteurs publics autour d'une même stratégie et rendre compte aux citoyennes et citoyens.

Donner du sens, cela veut dire :

- être capable d'expliquer à quels enjeux actuels ou futurs, l'action publique tente de répondre, quelles finalités ;
- légitimer cette action publique en la fondant sur des valeurs fondamentales de nos institutions et de droits des citoyennes et citoyens ;
- définir les modalités pour que l'action publique respecte ces valeurs et ces droits dans sa mise en œuvre, notamment par l'application des principes déontologiques ;
- hiérarchiser les valeurs et principes qui permettront de prendre les décisions ;
- démontrer la cohérence de l'action menée par l'exemplarité en assumant pleinement ses responsabilités sociétales.

Il faut d'abord appréhender les origines de la perte de sens, notamment en termes de courants de pensée. En effet, ces dernières décennies, la volonté d'appliquer les principes du secteur privé au secteur public a induit un glissement vers une remise en cause du bienfondé de l'action publique, le secteur privé étant présenté comme un modèle à suivre.

Ces tensions entre logique marchande et logique d'intérêt général ont montré rapidement les limites de cette approche et participé à la crise de sens de l'action publique.

Une approche philosophique de la crise du sens suggère que pour redonner du sens, il faut aborder la compréhension même de l'existence et des fondements de notre société.



1

LA RÉDUCTION DU CHAMP D'INTERVENTION DU SECTEUR PUBLIC

Depuis quelques décennies, plusieurs courants de pensée ont préconisé de réduire le champ d'intervention de l'action publique et de réformer le secteur public en lui appliquant les modalités du secteur privé. Cette évolution pouvait être présentée comme un renouveau du sens de l'action publique : mieux allouer les moyens en les recentrant sur les domaines à enjeux et mieux gérer les deniers publics en améliorant l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

1.1 UNE FRONTIÈRE PUBLIC/PRIVÉ REDESSINÉE

À partir des années 1970, plusieurs facteurs vont conduire à limiter ou modifier les domaines d'intervention de l'action publique.

1.1.1. LE CONSENSUS DE WASHINGTON

Les courants de pensée qui soutiennent ce mouvement sont souvent présentés comme correspondant au « consensus de Washington », c'est-à-dire des principes notamment formalisés par John Williamson¹, et diffusés par les institutions américaines et mondiales présentes à Washington telles que la Banque fédérale, la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international.

En simplifiant, il s'agit des principes suivants :

- discipline budgétaire ;
- réorientation de la dépense publique ;
- réforme fiscale ;
- libéralisation financière ;
- adoption d'un taux de change unique et compétitif ;

- libéralisation des échanges ;
- élimination des barrières à l'investissement direct étranger ;
- privatisation des entreprises publiques ;
- dérégulation des marchés pour assurer l'élimination des barrières à l'entrée et à la sortie ;
- sécurité des droits de propriété.

La crise économique à la fin des années 1970, puis la situation de l'Amérique latine ou d'autres pays en voie de développement dans les années 1980, vont contribuer à valoriser ces idées, notamment pour répondre à des situations de montée du chômage, d'endettement public et d'hyperinflation². Certains de ces principes seront également repris par différents pays au sein de l'Union européenne³.

1.1.2. DES MISSIONS PUBLIQUES CONFIEES AU PRIVÉ

La réalisation de missions de service public par des entreprises privées n'est pas une nouveauté : les administrations ont l'habitude d'acheter, sous-traiter, voire déléguer certaines activités.

Toutefois, le mouvement va s'amplifier et être parfois soutenu par l'idée que le secteur privé est meilleur que le secteur public. Dans cette optique, confier une mission de service public à une entreprise privée reviendrait à réaliser un meilleur service et à mieux gérer les budgets : le privé serait plus réactif, mieux organisé, plus à l'écoute de la satisfaction des « clients-usagers », moins cher, etc.

Ces idées vont se concrétiser, par exemple en France, par la privatisation d'entreprises publiques, y compris pour les opérateurs de réseaux

nationaux en scindant d'une part, la réalisation et gestion des infrastructures et d'autre part, l'utilisation de ces réseaux (électricité, gaz, transport ferroviaire, autoroute, poste...).

Les partenariats publics-privés peuvent aussi illustrer cette évolution. En France, ils ont été institués par l'ordonnance du 17 juin 2004 et devaient permettre en particulier la réalisation de projets de construction complexes ou urgents pour lesquels la personne publique n'était pas en mesure de définir les moyens techniques, le montage juridique et financier ou encore des objectifs de délais particulièrement contraints. La loi du 28 juillet 2008 a ajouté le critère d'efficacité économique comme pouvant justifier le recours à ces contrats s'ils induisaient des économies par rapport à d'autres modalités de commande publique⁴.

1.2 LES MODALITÉS DU SECTEUR PRIVÉ APPLIQUÉES AU SECTEUR PUBLIC

Pour les missions qui restent confiées au secteur public, plusieurs réformes vont avoir pour objectif de doter le secteur public des supposées « qualités » d'organisation et de gestion du secteur privé.

1.2.1. LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Sous la dénomination « nouvelle gestion publique » (new public management), les réformes sont présentées comme un renouveau qui donne du sens. Elles laissent espérer qu'une réponse peut être trouvée aux enjeux de nos sociétés par de nouvelles méthodes⁵.

Les expériences de nouvelle gestion publique diffèrent d'un pays à l'autre, mais se fondent sur des principes similaires⁶ :

- séparation de la prise de décision stratégique qui relève du politique et de la gestion opérationnelle confiée à l'administration via notamment la mise en place d'une contractualisation des objectifs à atteindre et d'indicateurs de performance ;
- orientation des activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre), d'où une attribution de budgets globaux avec plus de marge de manœuvre pour les gestionnaires ;
- réduction de la hiérarchie, décentralisation, délégation : la création d'agences en est un exemple ;
- introduction de mécanismes de types marchés dans la production de biens et services d'intérêt général, par le recours aux marchés publics ou par la dérèglementation des monopoles publics ;
- création de transparence sur la qualité et les coûts des services publics avec le développement notamment de la comptabilité analytique, des comparaisons (benchmark) ;
- orientation des prestations en fonction des besoins des usagers avec leur participation et une formalisation via les engagements qualité, contrats de services et des indicateurs (enquête de satisfaction).

1.2.2. DE NOUVEAUX OUTILS DE GESTION

Ces préconisations vont introduire de nouveaux outils dans la gestion quotidienne des administrations, notamment :

- le contrôle de gestion : formalisation de projets de service, pilotage par objectifs, segmentation des activités, indicateurs pour mesurer l'atteinte des objectifs, audits de processus et d'organisation pour réduire les délais et les coûts ;
- les démarches qualité⁷ ;
- le contrôle interne avec des approches et des outils issus à l'origine du secteur bancaire en réponse aux crises financières et aux fraudes (référentiel de contrôle interne COSO défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, cartographie des risques, plan et mesures de contrôle interne pour maîtriser les risques : séparation des tâches, traçabilité des actions...)⁸.

PUBLICITÉ

2

LES TENSIONS ENTRE LOGIQUES MARCHANDES ET LOGIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ONT RENFORCÉ LA CONFUSION ACTUELLE SUR LE SENS DE L'ACTION PUBLIQUE.

Assez rapidement, le débat s'est fait jour quant à l'échec « relatif » du modèle privé. Les critiques et questionnements ont conduit à ré-interroger les recommandations à l'aune des valeurs et principes de l'action publique. Le concept de « bonne gouvernance » s'est développé dépassant la simple comparaison avec le secteur privé, sans toutefois parvenir à conforter le sens de l'action publique.

2.1 DES ÉCHECS TANT SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE QUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le doute s'est installé sur les conséquences d'un plus grand recours au secteur privé et des recommandations de la nouvelle gestion publique tant sur le plan économique, que sur celui des réformes administratives.

2.1.1. SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE, LA DÉPENSE PUBLIQUE RESTE UN FACTEUR INDISPENSABLE AU DÉVELOPPEMENT

En termes de politiques économiques, l'aggravation de la situation économique et de l'appauvrissement des populations a pu être considérée comme les conséquences des principes du consensus de Washington⁹. Ils ont suscité des débats quant aux raisons de leur échec dans les pays d'Amérique latine¹⁰.

Si les mesures mises en place ont permis de réduire l'inflation par exemple, elles se sont accompagnées en revanche d'une aggravation de la pauvreté et du chômage.

Certains analystes ont explicité l'absence de résultats par le manque de rigueur dans l'application des recommandations, par leur dévoisement (corruption) ou par une approche néolibérale qui est allée au-delà des principes formalisés par John Williamson.

Les nouveaux outils tels que les contrats de partenariats publics-privés ont montré leurs limites. Qualifiés de « bombes à retardement » pour les finances publiques, pour reprendre l'expression de la commission du Sénat, ces contrats ont aussi été au cœur de fraudes conséquentes. Les grandes institutions mondiales, tout comme les instances de contrôle françaises, préconisent désormais des principes de prudence quant à leur usage¹¹.

D'autres¹² ont remis en cause l'austérité budgétaire comme facteur aggravant la crise financière, économique et sociale. En 2002, l'ouvrage « La Grande désillusion » de Joseph E. Stiglitz, économiste en chef à la Banque mondiale, a été l'un des symboles de cette critique¹³.

En effet, la dépense publique, si elle est réalisée de manière efficace et pertinente, est un facteur de croissance et de développement¹⁴.

La dépense publique réaffirmée comme facteur de développement

Des débats existent sur les niveaux et les types de dépenses publiques qui sont susceptibles d'avoir les meilleurs impacts et d'éviter les conséquences négatives d'une dépense publique mal gérée.

Des analyses comparées sur la situation et le développement de certains pays montrent des résultats différents en fonction :

- des choix effectués sur les types d'investissements publics (certains pouvant être en contradiction avec les investissements privés et contreproductifs) ;

- des niveaux et des critères d'allocation des prestations sociales ;
- de la fiscalité.

Les éléments suivants sont globalement reconnus :

- les services publics sont productifs, leur valeur ajoutée entre d'ailleurs dans les modalités de calcul du PIB fixées par l'ONU et dans les normes de comptabilité nationale (entre 16 et 17 % pour le PIB de la France) ;
- les investissements dans les infrastructures, mais aussi dans l'éducation ou la santé ont un impact favorable sur le développement du territoire, sur - la productivité et sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- les prestations sociales soutiennent la consommation et l'activité ;
- la dépense publique joue un rôle majeur dans la réduction des inégalités.

En 2016, la Banque mondiale, dans son rapport « Taking on inequality » retient, sur la base d'études de cas, des stratégies qui sont efficaces pour la réduction des inégalités, quel que soit le contexte national :

- développement de la petite enfance et nutrition ;
- couverture médicale universelle ;
- accès universel à une éducation de qualité ;
- transferts monétaires aux familles démunies ;
- infrastructures rurales, en particulier les routes et l'électrification ;
- fiscalité progressive.

2.1.2. POUR LES SERVICES PUBLICS, LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE EST SOURCE D'AMBIGUÏTÉS, VOIRE DE DÉGRADATION

En termes de réforme des administrations, la nouvelle gestion publique a soulevé des questions quant au risque de démotivation voire de souffrance au travail des agents publics et de dégradation du service public.

Des ambiguïtés soulevées par les acteurs publics

Plusieurs études sociologiques font le constat d'une perte de sens pour les agents publics dès lors que la notion de « profit » se substitue à celle de « service » ou « d'intérêt général » comme objectif principal de leur activité¹⁵.

- L'approche par le profit leur apparaît en décalage avec le fondement même des services publics qui n'ont pas pour vocation d'être « rentables » et qui sont même appelés à pallier l'absence du secteur privé en raison du manque de rentabilité dans certains territoires ou pour certaines catégories de population (déserts médicaux, réseaux de fibre optique en milieu rural...).
- Des analyses montrent aussi que la notion d'individualisme (prime de résultat par exemple) peut être une source de motivation moindre que celle de l'engagement pour le service public, et à l'origine de plus grandes tensions entre agents et services.

Des rapports d'inspection et propositions au gouvernement ont soulevé quant à eux des difficultés de mise en œuvre de la nouvelle gestion publique¹⁶, avec parfois des injonctions paradoxales telles que :

- les coûts cachés des nouvelles activités de pilotage ou de la création des agences, les rapports de l'Inspection générale des finances ou du Conseil d'État identifiant des coûts nouveaux induits par les agences par exemple, de leur rythme d'évolution des dépenses plus rapides que

l'État, du manque de stratégie et de tutelle de l'État, voire du risque de contournement de certaines réglementations¹⁷ ;

- un recours massif aux cabinets de conseils privés dont les recommandations n'ont pu être suivies d'effets faute d'adaptation à la réglementation et à la spécificité du secteur public ;
- la rapidité des changements au détriment de la participation et de l'accompagnement des agents avec, comme conséquence, une perte de confiance dans « les solutions clés en main » qui s'avèrent inopérantes, se succèdent et induisent un sentiment d'usure ;
- des indicateurs de performance qui mesurent l'activité et les coûts, mais pas l'impact de la politique publique, ni le service rendu à la population ;
- une remise à plat des politiques publiques ou des services publics qui est vécue comme une seule recherche d'économies avec des interrogations sur une potentielle destruction du service public et un creusement des inégalités (réduction du nombre de sites d'accueil du public en milieu rural et dans les quartiers en difficulté par exemple).

Le malaise perceptible dans certaines structures publiques résulte ainsi en partie des ambiguïtés d'un management mal pensé¹⁸.

Les évolutions attendues nécessitent :

- l'engagement des agents qui ne peut se reconstruire que dans la confiance ;
- la cohérence entre les valeurs, les moyens et les objectifs ; les valeurs ne pouvant être appropriées que si elles sont cohérentes avec les finalités, et les objectifs ne pouvant être atteints que s'ils sont réalistes.

Une dégradation perçue par les citoyennes et citoyens

En France, un sondage réalisé en 2017 (IPSOS pour l'association des administrateurs territoriaux) souligne la perception d'une dégradation de la qualité des services publics :

- 77 % du grand public pensent que les services publics offrent des prestations de qualité (93 % pour les fonctionnaires territoriaux) ;
- 75 % du grand public se dit satisfait des services publics ;
- 45 % du grand public et des fonctionnaires territoriaux estiment néanmoins que la qualité des services publics se dégrade, avec un écart important d'appréciation parmi ceux qui considèrent qu'elle s'améliore (16 % du grand public contre 30 % des fonctionnaires territoriaux).

2.2 À LA RECHERCHE D'UN MODÈLE

DE « BONNE GOUVERNANCE » POUR L'ACTION PUBLIQUE

Ces interrogations sur les échecs du modèle privé vont de pair avec l'évolution du concept de bonne gouvernance qui aborde les valeurs et principes de l'action publique.

2.2.1. ORIGINE DU TERME DE BONNE GOUVERNANCE POUR L'ACTION PUBLIQUE

Il a été développé et formalisé par les institutions mondiales (FMI et Banque mondiale notamment) dans les années 1990. Il s'agissait initialement de recommandations et critères internes sur lesquels elles se fondaient pour conditionner l'octroi des prêts.

En 1997, le FMI a adopté sa politique sur les méthodes de gouvernance économique. Celle-ci part du constat qu'une « mauvaise gouvernance (corruption) mine la confiance de l'opinion publique à l'égard des pouvoirs publics et menace l'intégrité du marché, fausse la concurrence et nuit au développement économique ».

Les notions de transparence, responsabilité, efficience et impartialité/équité visent alors à prévenir ou identifier les situations de corruption ou d'instabilité politique et économique qui peuvent avoir un impact sur la situation économique. En revanche, le FMI indique que ces aspects doivent être pris en compte sans considération du régime politique du pays.

2.2.2. EXTENSION ET DIVERSITÉ DE LA DÉFINITION DE BONNE GOUVERNANCE

Depuis lors, on peut observer un élargissement du concept de bonne gouvernance.

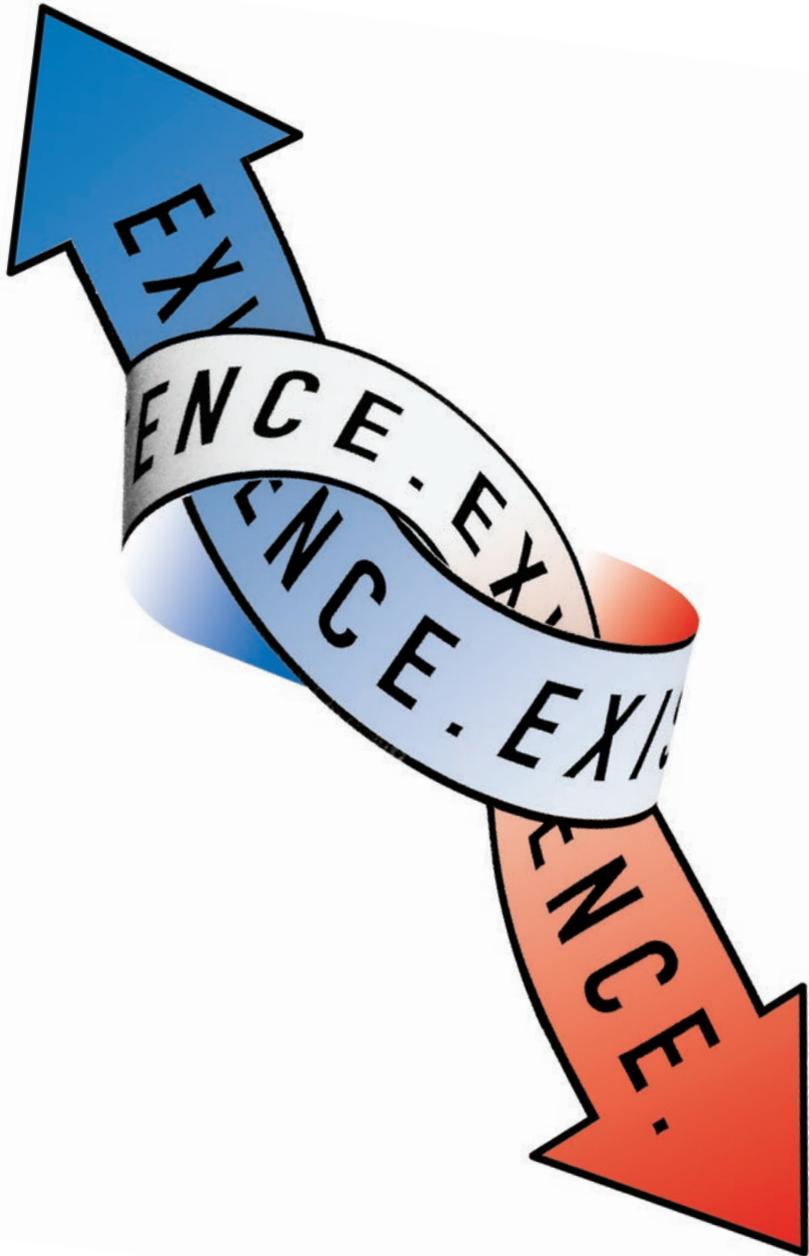
De nombreuses institutions ont élaboré leurs propres définitions (Nations unies, OCDE, Conseil de l'Europe, Commission européenne) qui ont également été déclinées à l'échelle de différents pays et organismes nationaux¹⁹.

Au-delà des thématiques de transparence, responsabilité, efficience et équité, plusieurs notions qui touchent au régime politique et au rôle de l'action publique sont désormais souvent incluses dans ce concept telles que les droits de l'homme, la protection des libertés fondamentales, la tenue d'élections, le bien commun, le développement durable.

Le rapport sur le développement dans le Monde, en 2017, de la Banque mondiale, par exemple, aborde la question de la gouvernance et de la loi, en relevant l'impact négatif des asymétries de pouvoir et la nécessité de favoriser la participation de tous dans le processus d'élaboration des lois permettant une contestabilité des décisions sur des données objectives (par exemple, les conditions d'attribution des allocations individuelles).

Si le concept de bonne gouvernance s'enrichit, la diversité des définitions propres à chaque institution ne permet pas de donner un cadre créateur de sens pour l'action publique. Un groupe de travail des Nations unies s'est d'ailleurs constitué dans l'objectif d'élaborer, en 2017, une définition de la bonne gouvernance qui pourrait être commune à l'ensemble des institutions et pays.

**Les tensions
entre logiques
marchandes
et logiques
d'intérêt général
ont renforcé
la confusion
actuelle sur
le sens de l'action
publique.**



3

LA CRISE DU SENS COMME PROBLÈME DE COMPRÉHENSION DE L'EXISTENCE

Au-delà des courants de pensée économiques et des changements récents du secteur public, il ne faut pas écarter l'idée que la crise du sens de l'action publique puisse avoir également des racines plus profondes, liées à l'évolution de la société « moderne ».

Dans une approche plus philosophique, le sens est essentiel pour l'existence. Sa perturbation est dangereuse pour la vie. La crise du sens est un problème de compréhension du monde et de l'existence.

L'ouvrage « Les frères Karamazov » de Dostoïevski illustre le vide spirituel qui accompagne la modernité. L'un des personnages du récit, le procureur Hippolyte Kirillovitch, cite un propos du jeune Karamazov qui exprimait son nihilisme et sa négation des valeurs : « D'après lui, tout est permis, et rien dorénavant ne doit être défendu, voilà ce qu'il m'enseignait ».

Selon Jan Patočka (1907-1977), philosophe tchèque, la crise du sens est celle d'une rupture de sens. Elle s'exprime en matière politique mais elle est en fait une crise du sens jusqu'à la politique, une crise existentielle qui ébranle l'Europe et, d'une manière plus générale, la civilisation moderne. Son décryptage de ce phénomène le conduit à ne pas se limiter à la seule explication du nihilisme. Il pense que ce n'est pas la seule politique qui est en crise, mais ce qui la fonde.

La modernité est critiquable pour sa rationalité excessive, pour le fait qu'elle ne donne pas vers le futur mais n'est qu'une succession de présent sans fin.

La crise du sens est une crise de la rationalité comme explication de la totalité et non comme application universelle. La vie ne peut être circonscrite à la rationalité de la consommation, de la production économique, de la réussite sociale ou de la performance. Le rationnel de cet ordre n'est pas la vie dans sa plénitude. La multiplicité des plans de l'existence mérite reconnaissance.

La politique, comme la philosophie, doit rendre la personne libre et responsable, c'est-à-dire prendre soin de son être. L'être s'élève ou décline. Il est mouvement.

Le soin de l'être est une connaissance de soi, la recherche de la vie bonne, une vie créatrice dans la liberté et la contingence, un mouvement vers le bien. Il est cheminement dans le discernement, il est mise en doute des certitudes, une attitude de communion avec les autres.

La crise de sens ne peut se régler par n'importe quel sens mais par la résolution du non-sens. Le soin de l'être prend part à ce renouvellement du sens ; ce qui signifie pour l'action publique, qu'il est nécessaire de revenir aux motivations qui ont fondé l'action publique, à son rôle pour l'humanité et la société.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Les courants de pensées des dernières décennies ont déstabilisé les acteurs publics.

Aucun d'entre eux, aucune d'entre elles ne peut s'opposer à l'idée d'un service public de qualité, efficace et efficient. Pourtant, une confusion s'est installée entre ces objectifs et les finalités de l'action publique, ce qu'elle doit apporter à la société, pour le bien commun.

Au-delà des méthodes, ce sont les valeurs même de l'action publique qui ont été fragilisées. Une enquête d'opinion réalisée par Deloitte en 2016 interrogeant sur les valeurs publiques de demain illustre ce point :

« Les fonctionnaires pensent à 83 % que les récentes réformes de la fonction publique en ont modifié les valeurs. Cette évolution est perçue comme négative à 60 %. Cependant, les fonctionnaires interrogés pensent à 56 % que le changement dans la fonction publique d'État doit passer par une évolution des valeurs fondatrices. Se projetant dans le futur, l'ensemble des Français interrogés souhaiterait voir se développer des valeurs de service et d'efficacité. Les fonctionnaires, eux aussi, imaginent la prépondérance de valeurs de service et d'efficacité, tout en rappelant l'importance de l'intégrité, de l'impartialité et de l'indépendance. »

Il est donc important de clarifier les confusions qui peuvent exister entre les valeurs, les principes, les responsabilités et finalités propres à l'action publique.

Les clips animés

- Le secteur privé comme modèle

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



- Les tensions entre les logiques marchandes et l'intérêt général

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



Les experts français

- **Anicet Le Pors**, Conseiller d'État honoraire, Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives

Ministre de la fonction publique au moment de l'élaboration de la [loi du 13/07/1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires](#), Anicet Le Pors confirme la perception actuelle d'une crise de sens de l'action publique, qui selon lui, dépasse la seule fonction publique, mais concerne la société dans son ensemble.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



- **Christophe Ramaux**, Economiste, Chercheur au Centre d'Economie de la Sorbonne

Christophe Ramaux rappelle que nos économies sont mixtes et que désormais toute réduction de la dépense publique peut avoir un effet négatif sur la croissance économique. Il apporte ainsi la contradiction aux courants de pensée qui préconise une baisse drastique de la dépense publique. Il précise aussi comment les dépenses publiques sont comptabilisées dans le PIB pour retracer la productivité du secteur public. Il présente de manière synthétique les grandes masses financières des dépenses publiques en France (prestations sociales, fonctionnement).

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)





Le témoignage

■ L'association FP21

Clément Le Bras-Thomas présente l'objectif de cette association de jeunes fonctionnaires qui souhaitent s'impliquer pour préparer la fonction publique de demain.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)

Les experts des pays méditerranéens

Les experts des pays méditerranéens n'expriment pas de perception d'une perte de sens de l'action publique dans leur pays, mais de grands chantiers d'évolution du secteur public. Pour les Etats confrontés à des défis vitaux liés à des conflits, ils rappellent l'importance de l'Etat et de l'intervention publique. On y constate plutôt une recherche de « plus d'Etat » et de construction de l'action publique, un peu à contre-courant de certaines tendances mondiales vers la réduction de l'intervention publique.

Tunisie

■ **Adel Benyakhlef**, Directeur général du Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis.

Pour Adel Benyakhlef, on ne peut pas parler de crise de sens de l'action publique en Tunisie, mais de grands chantiers d'évolution : la déontologie, la décentralisation, l'extension du système communal.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



Liban

■ **Fadia Kiwan**, Professeur de sciences politiques et directrice de l'Observatoire de la fonction publique et de la bonne gouvernance de Beyrouth
Fadia Kiwan constate que la « perte de sens » de l'action publique a des composantes mondiales liées à la mondialisation de l'économie et aux courants de pensée prônant moins d'Etat. Selon elle, le Liban est plutôt en quête d'Etat, au regard des défis que doit relever le pays et qui nécessitent une intervention publique.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



Palestine

■ **Nihad Younis**, Directrice de l'Institut des Finances Publiques Palestinien
Nihad Younis apporte un autre éclairage, celui d'une action publique qui n'est pas en perte de sens, mais qui s'efforce de conforter un nouvel Etat, une identité pour la fonction publique palestinienne. La question de la dépense publique est centrale comme dans les autres pays.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



Synthèse du chapitre 1

■ **Gwenaëlle Juan**, Directrice de projet sur le sens de l'action publique au Centre National de la Fonction Publique Territoriale
Gwénaëlle Juan présente une synthèse de ce chapitre et donne un éclairage sur le rapprochement ou les différences de points de vue exprimés par les experts français et ceux des pays méditerranéens.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



SOLIDARITÉ
LIBERTÉ
TOLÉRANCE
DIGNITÉ. RESPECT
ÉGALITÉ
DÉMOCRATIE
JUSTICE SOCIALE
FRATERNITÉ
BIEN COMMUN
RESPONSABILITÉ

CHAPITRE 2

LES NOTIONS CREATRICES DE SENS

**Les valeurs
et les principes
qui fondent
l'action publique
sont mis à mal
par diverses crises
aujourd'hui.**

Au-delà des bouleversements de l'action publique liés aux nouvelles approches économiques et de management public, la crise de sens s'inscrit dans un contexte plus large.

En effet, les valeurs et les principes qui fondent l'action publique sont mis à mal par diverses crises aujourd'hui. Ces notions qui donnent du sens au fonctionnement de notre société et de notre démocratie apparaissent fragilisées.

Elles sont en tout cas réinterrogées, ce qui nécessite une réflexion sur le renouvellement de notre démocratie.

RÉGA

LITÉ

1**DES VALEURS ET DES PRINCIPES QUI FONDENT L'ACTION PUBLIQUE MAIS QUI SONT MIS À MAL PAR DIVERSES CRISES AUJOURD'HUI**

Les valeurs et les principes tirés de l'expérience républicaine française se retrouvent au cœur des débats actuels. La République semble ne plus offrir de cadre suffisamment équilibré aux relations au sein de notre société. Le creusement des inégalités entre populations et entre territoires au sein de la France ainsi que l'émergence de nouvelles tensions nécessitent de se réinterroger sur ce qui crée l'unité d'une société ou ce qui la divise.

1.1 UNE VALEUR FONDAMENTALE : L'ÉGALITÉ RÉPUBLICAINE

La France a, de longue date, érigé l'égalité en valeur fondamentale. Toutefois, le contrat social qui en découle est à renouveler aujourd'hui.

1.1.1. LES DIVERSES CONCEPTIONS DU CONTRAT SOCIAL

Du contractualisme né de Hobbes, Locke et Rousseau au « nouveau contrat social » d'entreprises aujourd'hui, le terme de contrat social a évolué de façon spectaculaire en un peu plus de deux siècles. Ce qui apparaissait comme une théorie philosophique du vivre-ensemble sous l'autorité d'un État souverain, s'est mué, au gré des évolutions sociologiques et sémantiques, en un accord social, souvent déconnecté de l'autorité politique.

L'objet premier d'un contrat social est de garantir la liberté, la sécurité et la paix d'un peuple ; ceci, par le transfert volontaire d'une partie de la liberté individuelle de chaque membre de la société à un État, en vue du bien commun et du vivre-ensemble.

Si le contrat social hérité des Lumières a été le modèle dominant de nos sociétés modernes, les évolutions contemporaines remettent en cause les principes et la mise en pratique de ce pacte. Le contrat social semble avoir suivi l'évolution d'une société mondialisée, où le rapport du peuple à la souveraineté politique se trouve profondément transformé. À l'heure où la parole politique apparaît de plus en plus discréditée, il semble nécessaire d'interroger l'idée de « faire société ». Dans une société régie à la fois par l'inflation législative, les normes, et un État dont la souveraineté est largement remise en question, le contrat social est une notion à repenser.

Les théories du contrat ou du pacte social se sont élaborées au cours des XVII^e et XVIII^e siècles :

La théorie de Hobbes

Hobbes expose sa conception du contrat social dans son ouvrage *Le Léviathan* (1650). Le Léviathan est un monstre biblique dont il est dit qu'aucune puissance sur terre ne lui est comparable. Ce monstre, créature quasi surnaturelle, figure pour Hobbes l'État, cette puissance artificielle, toute puissante, créée par l'homme pour sa propre défense. La figure du Léviathan souligne le caractère artificiel de l'État. L'état de nature pour Hobbes, c'est « l'horrible état de guerre de chacun contre chacun »²⁰ car « l'homme est un loup pour l'homme ».

Le système de Hobbes repose sur un double postulat :

- les hommes sont égoïstes et ne recherchent que leur satisfaction individuelle ;
- ils sont égaux car même le plus faible peut menacer la sécurité du plus fort.

L'état de société est rendu nécessaire par l'insécurité de l'état de nature.

Pour Hobbes, la seule façon de s'unir, c'est de se soumettre à une autorité commune. Le contrat consiste à accepter une obéissance inconditionnelle à cette autorité, afin d'échapper à la violence de la guerre de chacun contre chacun

La théorie de Locke

Contrairement à Hobbes, Locke pense que l'état de nature n'est pas un état de guerre, car l'homme est un être raisonnable.

Mais trois choses manquent dans cet état de nature :

1. des lois acceptées par tous,
2. un juge impartial,
3. un pouvoir dont le rôle est d'exécuter la justice.

Par conséquent, « la jouissance d'un bien propre, dans cet état, est mal assurée, et ne peut être tranquille. » C'est donc la recherche de la tranquillité et de la sécurité (de ses biens comme de sa vie) qui amène les hommes à constituer l'état de société.

La théorie de Rousseau

Rousseau sera fortement influencé par la philosophie politique de Locke. Ils ont les mêmes préoccupations et leurs deux théories du contrat social reposent sur le même postulat : l'harmonie naturelle des volontés et des intérêts des individus. Dans *Le Contrat Social* de Rousseau, dont le

titre complet est Du contrat social ou Principes du droit politique (1762), il analyse la relation contractuelle pour tout gouvernement légitime, de telle sorte que soient articulées les valeurs de justice et d'utilité, afin de concilier l'aspiration au bonheur avec la soumission à l'intérêt général.

Il y exprime son idéal républicain en quatre parties :

- renonciation à nos droits naturels au profit de l'État, qui, par sa protection, conciliera l'égalité et la liberté ;
- le peuple tout-puissant sauvegarde, par le truchement d'un législateur, assure le bien-être général contre les groupements d'intérêts ;
- la démocratie doit maintenir sa pureté par des assemblées législatives ;
- création d'une religion d'État, ou religion civile.

Ainsi, les hommes transfèrent une part de leur liberté individuelle en contrepartie du bien commun et du vivre-ensemble. S'opère ainsi un transfert au profit de l'autorité politique et de la souveraineté de l'État.

Ce contrat social constitue le fondement de notre société moderne : ainsi, les principes des Lumières trouvent leur application dans le système démocratique républicain aujourd'hui en France.

1.1.2. LA RÉVOLUTION FRANÇAISE A PLACÉ AU CENTRE DU MODÈLE RÉPUBLICAIN, L'IDÉE D'ÉGALITÉ, SOCLE DU CONTRAT SOCIAL

La France a de longue date érigé l'égalité en valeur fondamentale : le préambule de la Constitution renvoie, entre autres, à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ») et l'article 1er précise que « la France (...) assure

l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. (...) La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

La devise nationale française fait figurer à côté de la liberté (qui caractérise les États de droit et les démocraties) et de la fraternité (reliée à celle d'unité nationale), celle d'égalité.

Le contenu de cette dernière est complexe :

- elle correspond à l'égalité civile, c'est-à-dire la soumission des citoyens à une loi unique ;
- elle renvoie également à la notion d'égalité des chances et recouvre donc le champ de la justice distributive : neutraliser les inégalités naturelles pour permettre à chacun de faire valoir ses capacités (par exemple : un système fiscal qui combine impôt proportionnel sur le revenu et impôt progressif sur le patrimoine ; ou encore la gratuité du système de santé ou éducatif, participent de ce principe) ;
- l'égalité signifie aussi la correction des inégalités de potentiel entre individus (en renvoyant à la théorie de Marx « chacun selon ses capacités et chacun selon ses besoins »).

Pour Tocqueville « les peuples démocratiques ont un goût naturel pour la liberté ; livrés à eux-mêmes, ils la cherchent, ils l'aiment, et ils ne voient qu'avec douleur qu'on les en écarte. Mais ils ont pour l'égalité une passion ardente, insatiable, éternelle, invincible » : c'est un principe fondateur et intangible, l'égalité est consubstantielle à notre vie démocratique.

1.2. REFAIRE SOCIÉTÉ : VERS UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL POUR DÉPASSER LES FRACTURES

Actuellement, plusieurs analyses relèvent une fragilité du contrat social en France, impacté par des crises économiques, sociales et institutionnelles.

1.2.1. LE CONTRAT SOCIAL LORS SUR CONSEIL NATIONALE DE LA RESISTANCE

Le dernier contrat social remonte au Conseil national de la résistance. Composé de représentants des grands mouvements de résistance, des syndicats et des principaux partis politiques, le CNR a adopté à l'unanimité le 15 mars 1944 un programme politique comprenant deux parties. Une première « à appliquer dès la libération du territoire » et, surtout, une deuxième avec des mesures à plus long terme touchant à l'organisation sociale, économique et politique de la France, qui ont été adoptées entre la libération en 1944 et le début de 1946.

Ce programme est considéré comme la véritable pierre angulaire du système français. Pendant des années, il a été considéré comme le ciment du pays.

1.2.2. UN CONTRAT SOCIAL REINTERROGE

Cependant, à partir des années 1990, avec la montée du libéralisme, et des théories néolibérales, ce contrat se retrouve peu à peu mis à mal.

L'État connaît une crise de légitimité : il lui est reproché d'être trop présent, de trop légiférer (le fameux : « trop de lois tue la loi », ou « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires » de Montesquieu) et de contraindre les libertés individuelles, d'être trop dépensier... Les inégalités se creusent et de nouvelles fractures territoriales apparaissent.

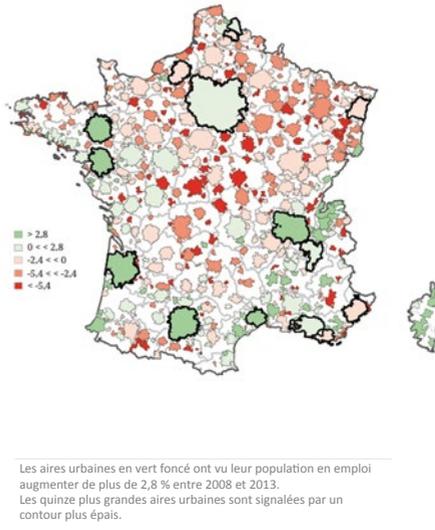
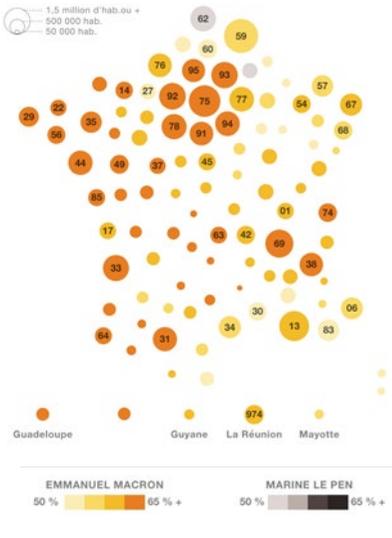
Ainsi, dans un ouvrage paru en 2012, Laurent Davezies²¹ aborde la thématique de l'impact des crises sur les territoires français, qui affaiblissent le socle républicain.

Selon l'auteur, la France fait actuellement face à une combinaison de trois crises majeures : une crise environnementale, une crise des matières premières et une crise financière. Toutefois, l'impact de ces crises ne serait pas uniforme sur l'ensemble du pays. En effet, celles-ci vont avoir, en fonction des spécificités locales, des effets sensiblement différents. Ainsi, comme l'observe l'auteur, certaines régions apparaissent mieux « armées » pour faire face aux crises, alors que d'autres en subissent les effets de plein fouet.

À la suite des élections présidentielles de 2017, un parallèle intéressant pourra ainsi être fait entre les votes pour le parti d'extrême droite et les dynamiques récentes de l'emploi. On peut y voir de fortes correspondances au niveau territorial :

Résultats par département au second tour de la présidentielle 2017, rapportés à la population

Évolution de la population en emploi de 15 à 64 ans par aire urbaine de résidence, de 2008 à 2013



Des auteurs, à l'instar de Christophe Guilluy²² mettent en avant l'opposition entre une France des métropoles - où se créent les richesses et où « se concentre une nouvelle bourgeoisie qui capte l'essentiel des bienfaits du modèle mondialisé » - et une France périphérique des catégories populaires - celle des villes petites et moyennes et des territoires ruraux.

Ainsi, nous faisons face à un contexte général de crise des institutions publiques. Selon lui, la crise du politique se décline de quatre façons :

- une crise de légitimation qui met en cause la relation entre l'État et la communauté politique ;
- une crise de représentation qui questionne les liens de la société et de la communauté politique ;
- une crise de régulation qui ébranle la capacité d'action de l'État sur la société ;
- une crise de souveraineté qui remet en cause les rapports entre système de l'État-nation et système international.

L'auteur indique également que la crise du politique induit, d'une part, une nouvelle demande de régulation qui peine à être satisfaite et, d'autre part, une nouvelle exigence de participation démocratique.

1.2.3. UN CONTRAT QUI DOIT SE BASER SUR L'ENGAGEMENT CITOYEN ET LE VIVRE-ENSEMBLE : LE CONTRAT SOCIAL NE PEUT NAÎTRE QUE DE L'ENVIE COMMUNE DE FAIRE SOCIÉTÉ

La citoyenneté est réinterrogée aujourd'hui : face à la montée des extrêmes, de l'abstentionnisme, faisons-nous face à une crise de la démocratie ou à son renouvellement ? Comment dépasser le clivage entre les deux piliers démocratiques que sont la représentation et la participation ?

L'idée que les démocraties sont en crise, depuis la chute du Mur de Berlin, est omniprésente et suscite un intense débat : est-ce le fait de

la crise économique, de l'impuissance des politiques ou encore d'un individualisme forcené qui détruirait le lien social ?

Car en théorie, tout semble simple : la légitimité du pouvoir démocratique découle de la volonté librement exprimée par le peuple. Mais l'abstention, le désintéret pour la vie politique mettent à mal cette conception.

Rosanvallon dans *La Contre-démocratie* (2006)²³, montre comment les difficultés ont conduit les démocraties à mettre en place un « système de double légitimité » : si l'élection reste le principe de base, on assiste à la montée en puissance de l'administration publique garante elle aussi de la quête impartiale et désintéressée du « bien commun ».

Or avec l'économie et l'évolution vers un modèle plus « individualisé », ce système est entré en crise.

Pour Marcel Gauchet « *Le fait que la démocratie n'a plus d'ennemis déclarés ne l'empêche pas d'être travaillée par une adversité intime, qui s'ignore pour telle, mais qui n'en est pas moins tout aussi redoutable dans ses effets.* ²⁴ »

Selon lui, les démocraties connaissent aujourd'hui, pour la deuxième fois de leur histoire, une crise de croissance. La première avait eu lieu après la première guerre mondiale. Le suffrage universel voyait se mettre en place des régimes parlementaires décevants tandis que la société était déchirée par l'antagonisme entre classes sociales. La conséquence de cette crise est connue : ce fut l'avènement des totalitarismes dans les années 1930. Mais après 1945, les démocraties libérales,

en menant des réformes profondes tant politiques, administratives que sociales, étaient parvenues à surmonter la crise.

Désormais, la souveraineté de l'individu a supplanté la souveraineté du peuple. Il y a un évidement et même une « autodestruction douce » de la démocratie.

Le constat de Pierre Rosanvallon dans *La Contre-Démocratie* (2006), s'il recoupe en partie celui de Marcel Gauchet, est sans doute moins sombre.

En premier lieu parce qu'il rappelle que la démocratie est toujours apparue d'abord comme un problème, comme une réalité qui n'était pas accomplie.

Ensuite parce qu'il refuse énergiquement l'éternel refrain sur la désaffection des citoyens. Pétitions, grèves, manifestations, militantisme de terrain montrent qu'il y a implication et que l'on ne peut pas parler de repli sur la sphère privée et d'apathie politique. Il s'agirait moins d'un déclin que d'une mutation de la citoyenneté qui s'organise surtout autour d'un principe de défiance. La démocratie, rappelle P. Rosanvallon, ne se limite pas à sa dimension électorale. La défiance peut être proprement démocratique en manifestant les exigences des citoyens vis-à-vis du pouvoir. Reste qu'aujourd'hui, il y a un emballement de la défiance qui risque de dégénérer en un populisme dévalorisant la sphère politique. Les affaires de la cité n'intéressent pas moins les citoyens, mais ceux-ci n'ont souvent plus une appréhension politique des problèmes.

La thèse de Rosanvallon est que ces difficultés ont imposé la naissance de trois nouvelles formes de légitimité :

- la légitimité d'impartialité qui s'incarne dans les autorités indépendantes (exemple : la CNIL) ;
- la légitimité de réflexivité : qui consiste en des mécanismes correcteurs et compensateurs de la démocratie électorale (exemple : les institutions vouées au contrôle de constitutionnalité)
- et enfin la « légitimité de proximité » qui éclaire le lien de confiance que le pouvoir doit tisser avec les citoyens (exemple : la police de proximité).

Ainsi pour Rosanvallon l'urgence est de « repolitiser » nos démocraties afin de dépasser les visions restrictives pour de nouvelles légitimités démocratiques.

**aujourd'hui, il y a
un emballement
de la défiance
qui risque de
dégénérer
en un populisme
dévalorisant la
sphère politique.**

IDENTITÉ

CULTURELLE

NATIONALE



2

LES VALEURS ET LES PRINCIPES RÉPUBLICAINS

POUR REDONNER DU SENS À LA NOTION DE SOUVERAINETÉ

Ces analyses relèvent qu'au-delà des relations au sein de la société, il est nécessaire d'appréhender la crise actuelle de la souveraineté pour renouveler sa légitimité.

2.1 ÉTAT ET CITOYENNETÉ :

CRISE DE LÉGITIMITÉ ET DE SOUVERAINETÉ

Historiquement, l'État a constitué d'abord un moyen privilegié de pérennisation, puis de légitimation du pouvoir. Cette étape est résumée par deux maximes célèbres :

- d'abord, la phrase prêtée à Louis XIV sur son lit de mort : « Je m'en vais, mais l'État demeure » ;
- puis, trois décennies plus tard, celle de Rousseau dans le Contrat social : « Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir ».

L'ouverture des sociétés, l'aspiration à une plus grande autonomie des sociétés civiles, la complexité démultipliée des économies ont remis en cause ce magistère moral et intellectuel de l'État, qui a pu prendre en France un tour presque « impérialiste ».

À la sacralisation, a succédé, par un mouvement de balancier au moins également excessif, la diabolisation. « L'entre-deux crises » de 1968-1973 constitue, à cet égard, la période charnière de retournement intellectuel aussi bien sur le terrain sociologique et politique qu'économique.

Désormais perçu, comme inefficace, coûteux, sclérosé, prédateur, l'État a rapidement fait figure comme un bouc émissaire, remettant en cause sa légitimité et qui se traduit par une crise démocratique.

2.2 REDONNER UN NOUVEAU SOUFFLE DÉMOCRATIQUE : DES EXIGENCES OUVRANT SUR DES ACTES

Dans une allocution de novembre 2015 « Incarner, défendre et promouvoir les valeurs de la République, pour refonder nos services publics et notre fonction publique », le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé insiste sur l'importance d'incarner, de défendre et de promouvoir les valeurs et principes républicains. En effet, liberté, égalité, solidarité, tolérance, souveraineté nationale, dignité, respect... ne sont pas des slogans ou des mots creux vides de sens : ils sont un projet qu'élus et fonctionnaires doivent réaliser.

L'État de droit républicain doit demeurer « une terre à préserver et à faire fructifier » : il ne s'agit pas de brandir des idées mais d'en faire une chose vivante et une règle d'action.

Ainsi, les responsables politiques, administratifs et les institutions publiques sont les garants de l'ensemble des principes de la République. Ce sont des valeurs universelles, fondatrices de l'État de droit moderne, placées depuis 1789 au cœur du contrat social conclu entre le peuple français et ses gouvernants, et partagées par toutes les nations démocratiques. Ces valeurs sont aussi celles du service public, de son organisation et de son fonctionnement quotidien : la continuité, l'égalité et la mutabilité composent le triptyque des « lois de Rolland », qui ont été systématisées au début du XX^e siècle et auxquelles s'ajoutent l'idée de neutralité et de laïcité.

Les valeurs de la République sont un patrimoine, elles sont inscrites dans notre devise et au frontispice de nos édifices publics. Mais elles doivent se traduire en actes : c'est les faire vivre dans la société d'aujourd'hui, par des mesures concrètes et utiles, d'une façon innovante, en faisant preuve d'imagination créatrice, dans la fidélité à ce qu'elles ont d'essentiel.

Il ne faut pas, par conséquent, se contenter de formules creuses ou d'habitudes sclérosantes, il faut actualiser nos valeurs et les inscrire dans la réalité : comment, par exemple, exercer les libertés d'opinion, d'expression et de réunion, face aux menaces qui pèsent sur nous ? Que signifie l'égalité d'accès à la fonction publique ? La fraternité a-t-elle encore un sens dans une société éclatée et défiante ? Il n'y aura de réponses solides à ces questions qu'en nous réappropriant nos règles et nos valeurs fondatrices.

Les lois statutaires avaient déjà inscrit ces valeurs et les principes qui y sont liés : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, prévention et résolution des conflits d'intérêts... Mais plus fondamentalement, il faut aussi que les agents du service public contribuent à réduire la distance, voire parfois la fracture entre les valeurs de la République et la réalité.

« Le temps des incantations doit faire place à celui des réalisations (afin de) revivifier le modèle républicain » pour reprendre une formulation de Jean-Marc Sauvé.

2.3. DES NOTIONS FONDAMENTALES DE LA RÉPUBLIQUE QUI SEMBLENT ÊTRE INCONCILIABLES OU INCOMPATIBLES MAIS QUI FORMENT POURTANT LE CREUSET RÉPUBLICAIN

Les débats actuels semblent révéler l'incompatibilité de certaines notions. Pourtant, au-delà des guerres idéologiques et des querelles médiatiques, ces notions se conjuguent et s'alimentent les unes les autres.

La Nation, selon l'approche de Renan, renvoie à une adhésion et à un destin partagé « La Nation est un plébiscite de tous les jours ». Plutôt que d'identité nationale, il serait plus opportun de parler d'« appartenance à la Nation ». Elle repose sur des valeurs, des principes et des responsabilités qui sont communes et qui s'imposent à la vie en société.

La culture est d'un autre ordre. Il existe des identités culturelles qui sont diverses sans pour autant que ne soient remis en question l'appartenance à la nation, les valeurs et principes communs. Il en est de même de la laïcité, en dépit des débats actuels.

L'enjeu est clarifier et concilier ces valeurs qui semblent incompatibles pour nourrir le vivre-ensemble.

2.3.1. VALEURS COMMUNES, IDENTITÉ NATIONALE ET IDENTITÉ CULTURELLE : DES NOTIONS QUI S'ALIMENTENT

L'identité culturelle est une notion qui s'inscrit historiquement dans l'abandon d'une distinction fondée sur les races pour reconnaître une égalité entre les hommes et donner à comprendre les différences d'organisation, de comportements sociaux ou de croyances au travers de « cultures ». L'expression de cultures diverses, au sein d'une même société, fait cependant débat.

Anthropologues et sociologues rappellent que l'identité culturelle n'est pas un invariant : au sein d'un même groupe, les individus ont des racines distinctes qu'ils peuvent appréhender et s'approprier différemment comme étant « leur » identité culturelle. De plus, ce qui est appelé culture est une agrégation de caractéristiques communes qui évoluent au fil du temps ; elle n'est pas immuable.

La reconnaissance et le respect de différentes identités culturelles sont-ils compatibles avec les valeurs communes qui régissent un ensemble social plus vaste, notamment les valeurs propres à un pays, à une nation, à un régime politique ? Comment concilier par exemple l'égalité des droits entre les hommes et les femmes et le respect de l'identité culturelle d'un groupe social qui impliquerait que les femmes n'aient pas les mêmes droits que les hommes ?

La notion d'identité culturelle peut renvoyer aux notions de démocratie, d'égalité ou de laïcité, aux spécificités de la culture occidentale et au débat sur leur caractère universel. Elle peut être appréhendée comme le fondement d'une vision relativiste voire d'une approche communautarisme.

Elle peut aussi être conçue comme subordonnée à des valeurs communes propres à la nation qui offrent un cadre au vivre-ensemble dans lequel les racines culturelles peuvent s'exprimer.

2.3.2. DES VALEURS COMMUNES INDISPENSABLES À LA COHÉSION D'UN PAYS

Certaines valeurs communes sont indispensables à la cohésion d'un pays. Plusieurs questions actuelles concernent cette place relative au respect des identités culturelles par rapport aux valeurs communes

qui régissent l'organisation d'une société multiculturelle dans son ensemble. Peut-on considérer que ces valeurs communes constituent une limite à la reconnaissance des identités culturelles ? Le Québec a clairement fait ce choix, par exemple, en établissant une Charte des valeurs communes vis-à-vis desquelles les personnes étrangères souhaitant y vivre doivent s'engager.

Le terme d'« identité nationale » a pris une place importante dans les débats en France depuis une trentaine d'années et notamment en 2007 avec la création d'un ministère chargé, entre autres, de l'immigration et de l'identité nationale.

Juridiquement, l'État-nation est la structure qui définit les règles d'appartenance à cet État avec notamment la reconnaissance de la citoyenneté et de la nationalité. Un État peut donc accorder la citoyenneté et la nationalité, et fixer des règles de vie en commun à des individus qui ont des cultures différentes sans que cela ne le remette en cause, ni sa capacité à rassembler autour de règles communes. Il existe ainsi des États dont les populations parlent différentes langues ou pratiquent différentes religions.

Dans une approche sociologique, la définition de l'« identité nationale » est complexe. Elle présuppose qu'il peut être défini un ensemble commun de caractères, comportements et idées, fondé sur l'appartenance à une même nation et qui constituerait l'identité même d'un groupe, d'un individu. Dès lors, la notion d'identité nationale tend à se confondre avec celle d'identité culturelle qui peut, elle aussi, se définir comme un ensemble de caractères, comportements et idées/croyances communs à un groupe social.

Cette confusion peut conduire un État, dans une vision intégriste du nationalisme, à outrepasser son rôle, à imposer une uniformisation des comportements comme par exemple, l'interdiction de s'exprimer dans une langue régionale, de pratiquer une religion. La définition même des individus ou groupes considérés comme nationaux ou étrangers peut évoluer. C'est en ce sens, qu'au titre des Droits de l'homme, de nombreux États et institutions internationales défendent l'idée d'un respect de la diversité culturelle et des droits des minorités.

L'approche républicaine, inspirée de Renan, permet de définir un champ de valeurs, principes et responsabilités, commun aux personnes vivant dans un pays – elle qualifie la nation qui n'est pas l'objet d'une identité mais le sujet d'une adhésion - et, dans le respect de ces fondements nationaux et des règles de droit qui l'organisent – qui permet que les composantes de la société puissent vivre, s'exprimer et créer selon leurs racines culturelles.

2.3.3. LAÏCITÉ ET ORDRE PUBLIC

Laïcité : Ce mot « sent la poudre », expression de Jean Rivero

La laïcité est inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi qu'à l'article 1 de la Constitution française qui affirme la république laïque. Depuis plus d'une décennie, les évolutions sociétales et législatives ont conduit à des confusions dans l'interprétation de la laïcité et de son application pratique.

La laïcité correspond à :

- la liberté de croire, de ne pas croire ou de changer de religion et de pratiquer leur culte dans la limite de l'ordre public ;
- la séparation de l'État et de l'Église qui permet la neutralité de l'État et des services publics ;
- l'égalité de traitement et d'accès aux services publics pour l'ensemble des citoyennes et citoyens, quelles que soient leurs convictions religieuses.

Au titre de la neutralité de l'État et de l'égalité des citoyens, les agents publics ne doivent pas manifester leur appartenance religieuse dans l'exercice de leurs fonctions afin de ne marquer aucune préférence à l'égard de telle ou telle conviction, ni donner l'apparence d'un tel comportement préférentiel ou discriminatoire. Au titre de la liberté de conscience, les citoyens et usagers du service public peuvent exprimer leur conviction et porter des signes religieux.

Cependant, des limitations récentes ont pu soulever des interrogations. C'est le cas de la loi de 2004 qui interdit le port de signes ostentatoires par les élèves dans les établissements scolaires et de la loi de 2010 qui interdit le port du voile intégral dans l'espace public. Or, la loi de 2004 cherche à protéger les enfants de toute discrimination (cette interdiction ne s'appliquant pas aux établissements religieux, ni aux universités puisque les étudiants sont majeurs). La loi de 2010, quant à elle, vise la protection de l'ordre public.

Ces évolutions pourraient laisser penser à une remise en cause de la valeur de liberté d'expression des convictions ou d'exercice du culte dans l'espace public, alors même qu'elles répondent à d'autres logiques d'ordre public.

**Laïcité. Croire
que privatiser
l'expression
religieuse
favoriserait
la paix sociale
est une illusion
et une erreur.**

Certains peuvent vouloir restreindre le droit d'expression religieuse dans l'espace public et réduire le champ des convictions spirituelles aux seuls espaces privés. Cette vision restrictive de la laïcité tend à restreindre le champ de la liberté d'expression dans le respect de l'ordre public.

Un courant de pensée veut passer d'une laïcité de l'État à une laïcisation de la société animée par la volonté d'exclure l'expression des religions en dehors de la société et de la reléguer dans un strict espace privé de plus en plus réduit. Ceci est contraire à la loi de 1905 qui garantit l'exercice des libertés.

Croire que privatiser l'expression religieuse favoriserait la paix sociale est une illusion et une erreur. Justement, cela encouragerait l'émergence de courants et d'attitudes fondamentalistes qui pourraient s'appuyer sur les sentiments de mépris, de rejet, d'ignorance, ou inciterait à se replier sur des formes de vie communautaristes.

Par ailleurs, plusieurs polémiques récentes montrent que la notion de laïcité est invoquée sur des sujets qui, en fait, relèvent d'autres principes : le port du burkini n'est-il pas un choix vestimentaire ? Le régime alimentaire dans les cantines scolaires n'est-il pas celui du respect plus large des options personnelles, qui concerne plusieurs catégories d'individus dont les végétariens ou certaines personnes soumises à des allergies ?

3

INCARNER LES VALEURS COMMUNES DANS LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS : DES RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES AU BIEN COMMUN ET AU VIVRE-ENSEMBLE

Pour dépasser les interrogations sur notre contrat social et conforter la légitimité de l'Etat, il apparaît indispensable que les valeurs fondatrices tirées de l'expérience républicaine se traduisent dans les faits, dans la vie quotidienne des personnes et des relations sociales.

3.1 VERS UNE THÉORIE DE LA RESPONSABILITÉ

Incarner les valeurs, cela veut dire les prendre en compte dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique, en ayant conscience de la responsabilité que l'on porte pour le bien commun et le vivre-ensemble.

3.1.1. FAIRE DE LA RESPONSABILITÉ UN CONCEPT POLITIQUE QUI GUIDE L'ACTION PUBLIQUE

Les peuples attendent que les acteurs publics assument leurs responsabilités et se battent pour garantir une vie plus juste, moins inégalitaire, davantage prospère, moins dure pour les faibles, plus attentive aux grands défis.

Être responsable signifie prendre en considération toutes les conséquences de leurs actes, à tous niveaux.

Les travaux du philosophe allemand Hans Jonas dans *Le principe responsabilité* ont eu une empreinte majeure dans la conceptualisation des notions de développement durable et de responsabilité envers les

SECURITÉ



« générations futures ». À l'heure du réchauffement climatique et des menaces environnementales globales, Le principe responsabilité demeure, dès lors, un ouvrage incontournable, qui conserve toute sa force et sa capacité à guider et à orienter l'action publique.

Les politiques de développement territorial font face à des défis qui apparaissent de manière cruciale²⁵, il s'agit de « renverser l'insoutenable » (Yves Citton).

Les insoutenables (écologique, psychique, politique, médiatique, éthique) interpellent les responsables publics du monde entier et la France tout particulièrement.

Ils interrogent les finalités des ambitions politiques et les méthodes du développement local tout autant que l'action des gouvernements ou les relations internationales à travers les négociations des équilibres dans les échanges internationaux en matière économique, financière, commerciale, ou le degré de prise en compte des enjeux sociaux, environnementaux et migratoires de la planète.

3.1.2. ASSURER UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ À NOS COMPATRIOTES FACE AUX MENACES : SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE, SÉCURITÉ PHYSIQUE, SÉCURITÉ JURIDIQUE...

L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que les droits naturels et imprescriptibles de l'homme sont « la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ».

Ces différents droits doivent être poursuivis concurremment, ils ne s'opposent pas les uns aux autres. Ainsi, dans une société démocra-

tique, chaque citoyenne et citoyen a, à la fois, le droit à la liberté et à la sécurité en toutes circonstances. Il appartient donc au Législateur d'encadrer l'exercice de ces droits afin de leur donner pleine effectivité.

C'est dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qu'apparaît le mot « sécurité » à deux reprises.

- D'abord à l'article 22 : « Toute personne, en tant que membre de la société a droit à la sécurité sociale... », le terme doit bien être entendu dans son sens général, c'est-à-dire « la satisfaction des droits économiques sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité... ». Les articles suivants les énumèrent : droit au travail, à une rémunération équitable et satisfaisante de son travail, au repos et aux loisirs, à la limitation de la durée du travail et aux congés payés, à un niveau de vie suffisant, à l'éducation, etc.
- L'article 25 énonce que chacun a « le droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance indépendants de sa volonté ».

Ainsi, la sécurité est conçue comme une exigence sociale reposant sur l'attribution de droits économiques et sociaux, d'une nature particulière, des « droits à... » qui sont des objectifs nécessaires à cet « avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère » et que les rédacteurs de la Déclaration universelle proclamaient comme « la plus haute aspiration de l'homme ».

Car le besoin de sécurité est un besoin psychologique fondamental de l'homme. Comme en témoignent les nombreuses armes de pierre laissées par les premiers hommes, ceux-ci en faisaient une priorité. Les activités humaines sont perturbées, voire rendues impossibles, lorsque règne un climat de violence.

L'insécurité est de nature variée : elle peut être juridique (variation fréquente du corpus des lois, non-respect des décisions juridiques. Le droit de propriété et la sécurité physique des personnes sont souvent menacés), économique (pas de « filet » social, risque de chômage, pauvreté comme dans les pays en développement) ou, plus concrètement, se traduire par une situation de chaos débouchant sur une multiplication des cas de violence physique (cas des États faillis en Afrique, par exemple).

Concernant le sens que l'on retiendra de la « sécurité », elle a aujourd'hui essaimé dans tous les champs de la vie sociale : de la sécurité juridique à la sécurité sanitaire en passant par la sécurité routière, ferroviaire, aérienne, maritime, par la sécurité de l'emploi, la sécurité publique, la sécurité nationale, la sécurité civile, la sécurité privée, la sécurité intérieure, la sécurité globale, ... la sécurité recouvre un large champ.

Elle peut être définie comme toute action visant au maintien ou au rétablissement de l'ordre et de la paix publique. À cette définition, il faudra rajouter que sera seule retenue la mise en jeu de la sécurité des personnes et des biens résultant d'une menace à la collectivité et non d'un risque.

Pour autant, existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? Cela suppose de s'interroger sur l'existence d'un droit constitutionnellement ou conventionnellement reconnu pour les individus, d'exiger de l'État une

protection de leur propre personne et de leurs biens contre les atteintes résultant de menaces.

S'il n'existe pas au sens juridique « un droit fondamental à la sécurité », celle-ci se présente bien plutôt comme un devoir de l'État. Le président de la section contentieux du Conseil d'Etat Bernard STIRN, après avoir rappelé que la loi du 18 mars 2003 proclame que : « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives », poursuit « elle souligne le devoir de l'État dans ce domaine »²⁶.

3.2. RENOUVELER LA DÉMOCRATIE POUR LE BIEN COMMUN ET LE VIVRE-ENSEMBLE

Face à une crise systémique (écologique, économique, sociale) chaque jour plus profonde, il semble urgent d'œuvrer pour redonner un nouveau souffle démocratique afin d'œuvrer pour le bien commun.

Le bien commun peut être défini comme le lien entre l'horizon d'un peuple rassemblé dans une communauté nationale ou locale, engagé dans une histoire, confronté à des défis, ceux du quotidien et du monde, ceux d'aujourd'hui et de demain. Le contenu donné à la notion même de bien commun permet de trouver le sens de l'action publique et de le partager à l'échelle d'un territoire²⁷.

Et cette construction ne peut se faire sans un renouveau politique. Dans *La société des égaux*²⁸, Pierre Rosanvallon plaide pour une refondation de l'idée d'égalité, de manière à repenser la participation au bien-être collectif et que chacun puisse y prendre part.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les diverses crises sont autant de défis et de chances de renouvellement pour les acteurs publics. Penser global/agir local ou agir local/penser global : divers mouvements sont à l'œuvre (engagements citoyens, démocratie participative) afin de contribuer à construire ce bien commun.

Il nous faut conduire une réforme intellectuelle et morale et revenir aux sources de notre engagement à travers l'affirmation des valeurs et principes, réenchanter l'action publique, faire preuve de résilience afin de redonner du sens à l'action publique.

Une réforme intellectuelle et morale apparaît nécessaire. Réenchanter l'action publique et lui redonner du sens est possible.

Il faut pour cela développer une approche qui assure la cohérence de l'action publique entre les discours et les actes, c'est-à-dire une cohérence entre les valeurs, les principes déontologiques, les finalités et les responsabilités sociétales des institutions qui conçoivent et mettent en œuvre l'action publique.

Les clips animés

- Des valeurs mises à mal par diverses crises aujourd'hui

▶ VOIR LA VIDÉO



-
- Dépasser les tensions entre les valeurs et principes

▶ VOIR LA VIDÉO



-
- La laïcité aujourd'hui

▶ VOIR LA VIDÉO



-
- La crise de souveraineté

▶ VOIR LA VIDÉO



Les experts français

- **Anicet Le Pors**, Conseiller d'État honoraire, Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives
Ministre de la fonction publique au moment de l'élaboration de la loi du 13/07/1983, Anicet Le Pors, rappelle que la logique qui a conduit cette loi était celle de fonctionnaires citoyens, c'est-à-dire des fonctionnaires exerçant leur mission dans un cadre permettant le libre arbitre et la prise de décision responsable. Cette notion s'oppose à celle du fonctionnaire sujet, considéré comme un exécutant soumis au pouvoir politique sans marge de manœuvre.

▶ VOIR LA VIDÉO





■ **François Flahaut**, Philosophe, directeur de recherche émérite au CNRS

François Flahaut, aborde les débats actuels du vivre-ensemble dans une approche philosophique rappelant que le bien commun dépasse la simple notion d'intérêt général. Le bien commun correspond à la préservation des relations humaines qui dépasse la dimension marchande des biens communs.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



■ **Stéphane Rozès**, Président de Cap, enseignant à Sciences-Po et HEC

Stéphane Rozès donne une interprétation de la crise actuelle en indiquant que la France se caractérise par une diversité de territoires que l'imaginaire national tente d'unifier et de coordonner.

Il donne son avis sur ce qui explique des dynamiques différentes entre les territoires : des projets de territoires en lien avec leur spécificité permettent de redynamiser une économie, un territoire (exemple de Nantes)

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



■ **Benjamin Stora**, Historien, Musée national de l'histoire de l'immigration

Benjamin Stora aborde la situation des pays du Maghreb puis propose des pistes pour conforter les valeurs communes et le vivre ensemble en France (imaginaire national, culture...).

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

Les experts des pays méditerranéens

Les experts méditerranéens de deux pays ayant connu des périodes de conflits avec de graves conséquences pour leurs populations témoignent de la question centrale du vivre-ensemble. Ils relèvent aussi le rôle primordial des institutions et des administrations publiques pour relever ce défi.

- **Fadia Kiwan**, Directrice de l'Institut des sciences politiques de l'Université St. Joseph et de l'Observatoire de la fonction publique et de la gouvernance à Beyrouth. Fadia Kiwan rappelle le rôle des appartenances religieuses dans le fonctionnement des institutions politiques libanaises. Elle aborde également le rôle de l'administration en termes d'unité et de compétences via la fonction publique de carrière.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



- **Nabil Shaath**, Conseiller aux affaires étrangères et questions internationales auprès de la présidence palestinienne. Nabil Shaath aborde l'enjeu de construction de l'Etat palestinien, de son unité qui doit se fonder sur des valeurs et la capacité à vivre-ensemble en situation de conflits et de tensions.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

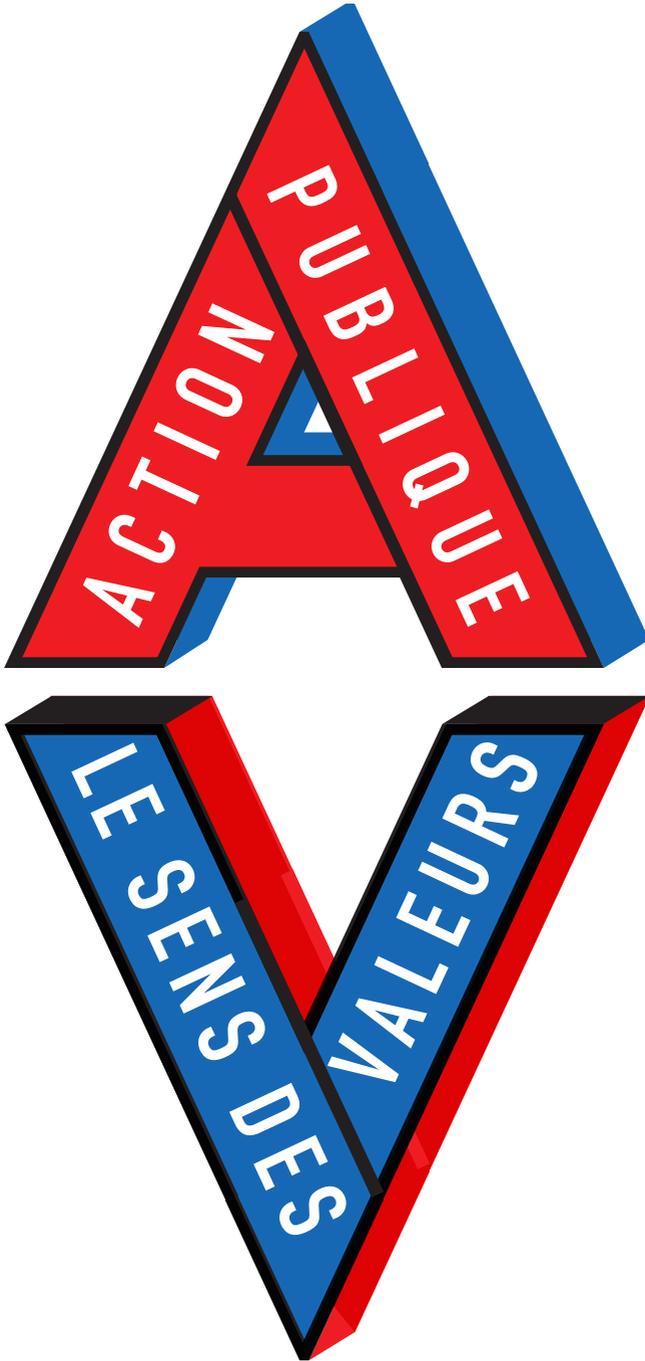


Synthèse du chapitre 2

- **Gwenaëlle Juan**, Directrice de projet sur le sens de l'action publique au Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Gwenaëlle Juan présente une synthèse de ce chapitre et donne un éclairage sur le rapprochement ou les différences de points de vue exprimés par les experts français et ceux des pays méditerranéens.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)





CHAPITRE 3

LES VALEURS

**Les valeurs
contribuent
à donner du sens.
Ce sont des repères
qui influent
la manière de
concevoir
l'action publique.**

L'usage du mot « valeur » fait parfois débat.

Pour certains, les valeurs ne constituent pas un socle solide car elles sont perçues comme des notions mouvantes, d'une société à l'autre, d'une époque à l'autre. Elles peuvent être fragilisées par le relativisme en considérant qu'il n'y a pas de valeurs devant primer sur les autres.

Cependant, les valeurs ne sont pas qu'abstraites : ce sont aussi des réalités historiques et quotidiennes. Les valeurs de liberté et d'égalité par exemple se traduisent non seulement dans l'organisation des institutions politiques, mais aussi dans la vie quotidienne de chaque personne et dans le fonctionnement des services publics.

Les valeurs contribuent à donner du sens. Ce sont des repères qui influent la manière de concevoir, d'organiser et de faire fonctionner l'action publique.

Il est primordial de discerner le système de valeurs de l'action publique, la façon dont elles s'articulent entre elles et évoluent.



1

LE RÔLE DES VALEURS DANS L'ACTION

Les valeurs jouent un rôle primordial dans l'action à la fois au niveau collectif et individuel. Il peut exister des conflits de valeurs au sein d'une société. Certaines situations peuvent aussi susciter des désaccords entre les valeurs d'une personne et d'un groupe. Ces divergences peuvent conduire à une perte de sens dès lors qu'une personne ou un groupe doit agir en contradiction avec ses valeurs. C'est pourquoi il est indispensable de porter une réflexion sur le rôle des valeurs et sur leur articulation, comme repères pour résoudre ce type de conflits.

1.1 LE RÔLE PRIMORDIAL DES VALEURS POUR L'ACTION

En sociologie, il est considéré que les valeurs ont un rôle primordial comme motivation et sens donné à l'action, en particulier :

- « *Les valeurs sont des croyances associées de manière indissociable aux affects.*
- *Les valeurs ont trait à des objectifs désirables qui motivent l'action.*
- *Les valeurs transcendent les actions et les situations spécifiques* (les valeurs d'un individu s'expriment dans les différents aspects de la vie professionnelle, familiale, personnelle).
- *Les valeurs servent d'étalon ou de critères* (des actions, des politiques, des personnes et des événements).

■ Les valeurs sont classées par ordre d'importance les unes par rapport aux autres. Les valeurs d'une personne peuvent être classées par ordre de priorité, et cette hiérarchie est caractéristique de cette personne.

■ L'importance relative de multiples valeurs guide l'action. Toute attitude, tout comportement, implique nécessairement plus d'une valeur. »²⁹

Dans le champ de l'action publique, les valeurs jouent ce même rôle de donner du sens et d'être des facteurs de motivation.

C'est pourquoi il faut avoir des repères sur les valeurs qui sont spécifiques à l'action publique et contribuent à façonner l'organisation politique, le service public, les missions et l'implication des agents publics.

1.2 LES DIFFÉRENTS TYPES DE VALEURS DANS L'ACTION PUBLIQUE

Il sera proposé dans cet ouvrage de distinguer trois types de valeurs :

■ les valeurs fondamentales tirées de l'expérience républicaine telles que la liberté, l'égalité, la fraternité, la démocratie, les droits de l'homme, la dignité humaine, la justice, la sécurité publique, la citoyenneté ;

■ les valeurs de service public comme la légalité, l'égalité d'accès, l'adaptabilité, la continuité, l'efficacité, l'efficience, la qualité, la sécurité, la redevabilité, l'exemplarité, la performance ;

■ les valeurs humaines dans l'activité professionnelle, telles que l'engagement, le désintéressement, la probité, le respect, la bienveillance.

Ces valeurs ne doivent pas être mises sur le même plan.

- Il existe une primauté des valeurs fondamentales. Elles constituent le cadre dans lequel s'inscrit l'action publique, celle-ci étant garante des valeurs fondamentales qui sont traduites en droits.
- Les valeurs de service public sont étroitement liées aux valeurs fondamentales : la valeur fondamentale d'égalité se concrétise par exemple dans la valeur de service public d'égal accès.
- Les valeurs humaines des agents qu'ils mobilisent pour leur activité professionnelle contribuent, quant à elles, au respect des valeurs fondamentales et de service public dans les activités quotidiennes.

Au fur et à mesure de cette présentation, il sera examiné la question de l'articulation et des arbitrages entre valeurs qui peuvent être nécessaires pour la prise de décision au quotidien.



- ÉTAT DE DROIT -

JUSTICE

LIBERTÉ

ÉGALITÉ

DIGNITÉ



2

LES VALEURS FONDAMENTALES

Les valeurs tirées de l'expérience républicaine ont contribué à façonner l'organisation politique et l'action publique en France. Elles sont, de ce point de vue, des valeurs fondamentales. Elles créent le cadre dans lequel s'inscrivent non seulement les valeurs de service public et les valeurs humaines des agentes et agents, mais aussi la structure de l'État-nation et d'une grande partie des relations au sein de la société.

2.1 QUELQUES REPÈRES SUR LES VALEURS FONDAMENTALES

Il est précisé que ce texte n'abordera pas toute la dimension historique de la construction de ces valeurs, ni l'ensemble de leurs aspects philosophiques, politiques ou sociologiques. L'objectif fixé est d'identifier et de présenter quelques valeurs fondamentales et des textes structurant qui y font référence.

2.1.1. LA LIBERTÉ

En France, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 définit ainsi la liberté :

« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. » (article 4 de la Déclaration des droits de l'homme) ;

« La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas. » (article 5 de la Déclaration des droits de l'homme).

Ces définitions fondent l'existence même des lois comme garantes des libertés individuelles. Elles correspondent à l'idée selon laquelle, en l'absence de toute règle, un individu ne pourrait pas être certain d'être libre car il serait potentiellement soumis, sans aucune protection, aux volontés contraires des autres.

Plusieurs philosophes ont développé cette conception, notamment Montesquieu :

« La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent : et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir ». (Montesquieu, De l'Esprit des lois)

Cette approche est une fondation importante de la reconnaissance des droits de l'Homme qui a conduit à l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé, de la détention arbitraire ou encore à l'affirmation du respect des libertés individuelles et, en particulier, de la liberté d'expression. Jean-Jacques Rousseau expose ainsi le lien entre liberté et le fait de ne pas être soumis à la volonté d'autrui :

« On a beau vouloir confondre l'indépendance et la liberté. Ces deux choses sont si différentes que même elles s'excluent mutuellement. Quand chacun fait ce qu'il lui plaît, on fait souvent ce qui déplaît à d'autres, et cela ne s'appelle pas un État libre. La liberté consiste moins à faire sa volonté qu'à n'être pas soumis à celle d'autrui, elle consiste encore à ne pas soumettre la volonté d'autrui à la nôtre. Quiconque est maître ne peut être libre, et régner c'est obéir.

Il n'y a donc point de liberté sans lois, ni où quelqu'un est au-dessus des lois : dans l'état même de nature l'homme n'est libre qu'à la faveur de la loi naturelle qui commande à tous.

Un peuple libre obéit, mais il ne sert pas ; il a des chefs et non pas des maîtres ; il obéit aux lois, mais il n'obéit qu'aux lois et c'est par la force des lois qu'il n'obéit pas aux hommes.

Toutes les barrières qu'on donne dans les républiques au pouvoir des magistrats ne sont établies que pour garantir de leurs atteintes l'enceinte sacrée des lois : ils en sont les ministres non les arbitres, ils doivent les garder non les enfreindre. Un peuple est libre, quelque forme qu'ait son gouvernement, quand dans celui qui le gouverne il ne voit point l'homme, mais l'organe de la loi. En un mot, la liberté suit toujours le sort des lois, elle règne ou périt avec elles ; je ne sache rien de plus certain. » (Rousseau, Lettres écrites de la montagne, 8^e lettre)

L'idée des libertés individuelles à la fois encadrées et protégées par la loi est aussi une des bases de la responsabilité individuelle. Les citoyens sont considérés comme ayant une capacité de décision, de libre arbitre et de ce fait, peuvent être reconnus responsables de leur manière d'agir. Cette relation est présente dans l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 :

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

Comme le souligne le premier article de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la valeur de liberté est étroitement liée à celle de l'égalité.



2.1.2 L'ÉGALITÉ DES DROITS

La valeur d'égalité reconnaît les mêmes droits à l'ensemble des femmes et des hommes. La Déclaration des droits de l'homme de 1789 affirmait dans son article 6 que « *la loi doit être la même pour tous* ».

La Déclaration universelle des droits de l'homme dans son article 2 affirme :

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

Elle rappelle également qu'à travers la loi, l'action publique doit être garante de cette égalité des droits :

« Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. » (Article 7)

La lutte contre toute forme de discrimination, trouve donc sa légitimité directement dans la valeur d'égalité. L'action publique a ainsi l'obligation de prévenir et sanctionner la discrimination tant dans le fonctionnement des institutions publiques que dans les relations civiles au sein de la société.

2.1.3 LA JUSTICE

La justice est une valeur liée à la liberté et à l'égalité, dans son acception philosophique et morale. Elle se traduit dans la réalité par une dé-

clinaison de droits et d'institutions judiciaires qui ont pour vocation de vérifier et éventuellement sanctionner le non-respect de ces droits fixés par les textes législatifs.

La Déclaration universelle des droits de l'homme comprend plusieurs dispositions relatives à la justice. Elles concernent le rôle de la justice pour garantir l'application des lois qui protègent les libertés individuelles. Elles se réfèrent aussi à l'égalité d'accès aux instances judiciaires et de traitement des contentieux.

Article 8

« Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. »

Article 9

« Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ni exilé. »

Article 10

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

Article 11

« 1. Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées. »

2. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis. »

Article 12

« Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation.

Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes. »

2.1.4 LA DIGNITÉ HUMAINE

La dignité humaine est une notion équivoque et qui est rarement définie explicitement dans les textes fondamentaux qui s'y réfèrent.

Sans aborder les débats philosophiques à ce sujet, nous noterons ici que la dignité humaine est une valeur de plus en plus affirmée au niveau international, en particulier dans le cadre des Nations unies.

Il est fait appel à la dignité humaine en tant que source des droits de l'Homme, pouvant servir de base à des décisions de justice. L'UNESCO a, par exemple, publié un rapport qui regroupe des études de cas et des jurisprudences relatives à la dignité humaine³⁰.

Dans cet ouvrage, l'UNESCO rappelle les différentes acceptions de la dignité humaine :

« Il existe plusieurs conceptions de la dignité. L'une de ces acceptions renvoie à l'honneur et à l'estime gratifiant le mérite personnel, inné ou acquis : le terme désigne alors un « summum » de l'excellence humaine, soulignant les qualités distinctives d'une personne parmi d'autres. Certaines religions considèrent, quant à elles, que la dignité humaine est prédéterminée par le fait que Dieu a créé les Hommes à son image. L'assertion biblique selon laquelle les êtres humains ont été créés à l'image de Dieu a souvent été invoquée comme fondement de leur égalité. Les philosophies modernes tendent à associer les notions de dignité et de droits de l'homme. L'individu possède par nature des droits inviolables. La dignité s'entend comme un droit inné au respect. »

L'UNESCO précise la définition qu'elle retient :

« La dignité renvoie à la dignité minimale de tout être humain. Elle marque un seuil, un niveau de respect et d'attention au-dessous duquel aucun être humain ne devrait être rabaisé. Contrairement au mérite, qui incarne des accomplissements personnels reconnus par tous, c'est son humanité même qui fait la dignité de l'être. La dignité humaine apparaît donc comme assumant un rôle distinct, en tant que source des droits de l'homme, et raison de leur promotion. Les droits sont la condition nécessaire et attendue pour que soit garantie et respectée la dignité de la personne humaine ».

Les Nations unies relient la valeur de dignité humaine à ses objectifs pour « un monde juste, pacifique et sûr, gouverné par l'état de droit ». L'état de droit est une forme d'organisation qui est abordée comme une valeur, compte tenu de son lien étroit avec les valeurs de liberté, d'égalité et de dignité humaine.

« Le cadre international relatif aux droits de l'homme, ainsi que le droit international humanitaire, le droit pénal international et le droit international des réfugiés, constituent les fondements de l'exercice du droit de vivre dans la dignité. Les éléments de notre cadre normatif sont des corpus de droit complémentaires qui partagent le même objectif : protéger la vie, la santé et la dignité de la personne. L'état de droit permet de promouvoir et de protéger ce cadre normatif commun. Grâce à cette structure, l'exercice du pouvoir fait l'objet de règles convenues, ce qui garantit la protection de tous les droits de la personne ³¹ ».

2.1.5. L'ÉTAT DE DROIT

Les valeurs de liberté, d'égalité, de dignité humaine et de justice sont les fondations indispensables de l'état de droit.

Dans une approche juridique, Hans Kelsen au début du XX^e siècle a contribué à théoriser l'Etat de droit en le définissant comme un État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée :

- la hiérarchie des normes entre Constitution, engagements internationaux, lois et règlements est une garantie de respect des droits fondamentaux, les lois par exemple ne pouvant contrevenir aux droits fondamentaux constitutionnels ;
- l'état de droit suppose que l'égalité des droits s'applique à tous et à toutes, y compris à l'État considéré comme une personne morale ;
- l'indépendance des institutions judiciaires représente la modalité d'organisation retenue pour vérifier le respect de la hiérarchie des normes et appliquer les mêmes droits à tous, y compris l'État.

De nos jours, la notion d'Etat de droit est particulièrement utilisée par les institutions internationales. Les Nations unies, l'OCDE, le Conseil de l'Europe mais aussi la Banque mondiale considèrent le respect de l'Etat de droit comme faisant partie de la bonne gouvernance.

Les Nations unies définissent ainsi l'Etat de droit :

« Le concept d'« Etat de droit » ou de « légalité » s'inscrit au cœur même de la mission de l'Organisation.

Il désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme.

Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs. »³²

Le Conseil de l'Europe a établi un guide des critères de l'Etat de droit qui repose sur les cinq exigences suivantes³³ :

- légalité ;
- sécurité juridique ;
- prévention de l'abus de pouvoir ;
- égalité devant la loi et non-discrimination ;
- accès à la justice.

2.1.6. L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La notion d'intérêt général s'est développée au XVIII^e siècle. Encore aujourd'hui, on oppose une conception utilitariste et volontariste.

- Dans la vision utilitariste, l'intérêt général est considéré comme la somme des intérêts particuliers.
- Dans l'approche volontariste liée à l'expérience républicaine française, l'intérêt général se rapporte au dépassement des intérêts particuliers. Il s'agit d'une idée fondatrice de la légitimité de l'État dans lequel la loi, considérée comme expression de la volonté générale, peut définir ce qui relève ou non de l'intérêt général.

On peut noter que le contenu même de l'intérêt général n'est pas défini dans les textes fondamentaux français, mais par le législateur au fur et à mesure de l'élaboration des textes législatifs. Ainsi l'intérêt général dans son contenu peut évoluer pour s'adapter à de nouveaux enjeux et à la société.

Malgré ce flou, l'intérêt général est une valeur centrale du droit français. Elle fonde de nombreuses décisions de justice y compris dans le contentieux constitutionnel.

Le Conseil d'État a relevé que la conception française de l'intérêt général était fragilisée par la remise en cause du rôle de l'État et par un renouveau de l'approche économique, ce qui pourrait rendre nécessaire de définir plus précisément le contenu de l'intérêt général et le champ d'intervention de l'État³⁴. Une telle approche visant à prédéterminer un contenu se retrouve dans la définition par l'Union Européenne des Services d'intérêt général et des Services d'intérêt économique général,

dont certains observateurs considèrent qu'elle remet en cause la conception française de l'intérêt général.

D'autres évolutions montrent néanmoins que la plasticité de l'intérêt général dans son acception française peut permettre d'intégrer de nouveaux enjeux et notamment la prise en compte des générations futures dans l'intérêt général.³⁵

Les valeurs fondamentales organisent une conception cohérente du régime politique, des relations sociales et des institutions judiciaires. Cependant, la conciliation de ces valeurs fondamentales entre elles peut nécessiter des arbitrages et une hiérarchisation.

2.2 L'ARTICULATION DES VALEURS FONDAMENTALES ENTRE ELLES

La conciliation des valeurs fondamentales concernent notamment, l'équilibre entre liberté et intérêt général ou égalité des droits, intérêt général et égalité réelle.

2.2.1 LIBERTÉ ET INTÉRÊT GÉNÉRAL

Au titre de l'intérêt général, il peut être dérogé par la loi, à certains droits fondamentaux. Il peut ainsi être imposé des restrictions en matière de droit de propriété, de liberté d'entreprendre ou encore de libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel, dans le cadre de son contrôle, s'assure que les lois qui pourraient porter atteinte à certains droits fondamentaux sont bien motivées par l'intérêt général.

Il veille aussi à la proportionnalité entre ces atteintes et les motifs d'intérêt général évoqués par la loi.

Il existe cependant des limites à ce contrôle par le Conseil constitutionnel dans la mesure où l'instance législative est considérée comme expression de la volonté générale et donc, seule légitime à définir le contenu de l'intérêt général.

2.2.2. ÉGALITÉ ET INTÉRÊT GÉNÉRAL

La jurisprudence du Conseil constitutionnel aborde des questions de conciliation entre égalité et intérêt général.

Par exemple, en matière fiscale, il accepte les différences relatives à l'égalité devant l'impôt, en considérant que « ... *si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de favoriser par l'octroi d'avantages fiscaux [une activité déterminée], c'est à la condition que celui-ci fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose* ». ³⁶

Comme dans le cas de la conciliation entre liberté et intérêt général, le rôle légitime du législateur pour définir l'intérêt général pose une limite au contrôle de du juge constitutionnel.

2.2.3. ÉGALITÉ DES DROITS ET ÉGALITÉ RÉELLE

Dès lors que l'égalité est considérée du point de vue de la réalité sociale et non uniquement en termes de droits, ces deux valeurs peuvent être délicates à concilier.

Au-delà de l'égalité des droits, la prise en compte de l'égalité réelle a conduit à un renforcement plus ou moins important du champ d'intervention de l'action publique. Le développement de l'État providence, par son rôle redistributeur, vise à réduire les inégalités réelles qui ne concernent

pas seulement les droits politiques, mais aussi les conditions de vie et l'accès aux droits sociaux tels que le logement, l'éducation ou les soins.

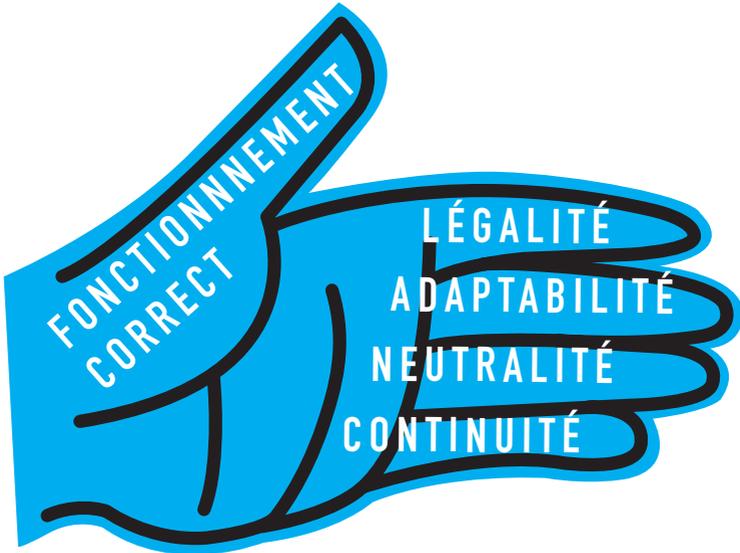
Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels affirme l'obligation pour les États de contribuer à réduire ces inégalités réelles :

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

(Article 11 - Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976).

Au-delà de la conciliation des valeurs fondamentales entre elles, leur cohérence passe aussi par la façon dont elles sont déclinées en valeurs de service public. Le service public joue en effet un rôle primordial dans le respect des valeurs fondamentales et la garantie des droits fondamentaux.

**Au-delà de
l'égalité des droits,
la prise en compte
de l'égalité réelle
a conduit à un
renforcement
du champ
d'intervention de
l'action publique.**



3

LES VALEURS DE SERVICE PUBLIC

En France, les valeurs de service public se sont élaborées et confortées progressivement en particulier au fur et à mesure des décisions de justice qui ont façonné une conception du service public en adéquation avec les valeurs fondamentales.

En dépit de cette cohérence, la conciliation de ces valeurs nécessite parfois des arbitrages.

3.1 QUELQUES REPÈRES SUR LES VALEURS DE SERVICE PUBLIC

Les jurisprudences ont conduit à formaliser des valeurs permanentes du service public. Elles ont été théorisées par le professeur et juriste Louis Rolland dans les années 1920/1930 et on y fait référence sous le terme « lois de Rolland ».

En parallèle, d'autres notions apparues pour certaines plus récemment sont désormais considérées comme des valeurs de service public essentielles : la légalité, l'efficacité, l'efficience, la qualité, la sécurité, la redevabilité, l'exemplarité, la performance.

3.1.1. LES « LOIS DE ROLLAND »

Selon le professeur Louis Rolland, les services publics ont en commun ³⁷ :

- la continuité ;
- la mutabilité ou adaptabilité ;
- l'égalité ;
- la valeur ajoutée nulle ;
- la neutralité ;
- l'obligation de fonctionnement correct.

Continuité

Compte tenu de l'importance des services publics pour la vie sociale et la mise en œuvre de certains droits fondamentaux, ils sont tenus à un impératif de continuité. Cette obligation est aussi liée au fonctionnement correct car les services essentiels doivent être apportés en permanence à la population.

Mutabilité-Adaptabilité

L'intérêt général étant susceptible d'évoluer pour tenir compte de nouveaux enjeux sociétaux, les services publics doivent pouvoir s'adapter. La définition d'intérêt général justifie les modifications apportées aux champs d'interventions, aux missions ou à l'organisation des services publics. La mutabilité indique que la continuité ne signifie pas que les services publics sont figés.

Égalité

Concrétisation directe de la valeur fondamentale d'égalité des droits, les services publics doivent être accessibles à tous et apporter un traitement égal à tous les usagers. La neutralité imposée aux agents publics est un corollaire de l'égalité. Elle affirme le fait que les agents ne doivent pas faire mention ou exposer une différence personnelle qui serait susceptible de faire une distinction dans le service apporté aux usagers. La neutralité ne concerne que les agents publics et non les usagers.

Fonctionnement correct et valeur nulle

Les notions de fonctionnement correct et de valeur nulle sont en général peu citées s'agissant des lois de Rolland. Il faut préciser que la valeur nulle ne signifie pas la gratuité du service public mais le fait que son coût peut être supporté par l'impôt.

3.1.2. DES VALEURS COMPLÉMENTAIRES, NOUVELLES ?

Au-delà des valeurs qui sont considérées désormais comme traditionnelles, il est fait référence à d'autres valeurs liées au service public telles que l'efficacité, l'efficience, la réactivité, la performance³⁸. Ces valeurs s'inscrivent pour partie dans le courant de la nouvelle gestion publique.

L'enquête réalisée par le Réseau des Écoles de Service Public montre que les représentations concernant le service public ont évolué ces dernières années et ont intégré ces « valeurs émergentes »³⁹.

Il ressort de cette enquête les constats suivants :

« Les valeurs les plus souvent citées comme les plus représentatives du service public sont, dans l'ordre, l'intérêt général, la continuité, l'égalité de traitement et la neutralité. Les trois premières sont aussi celles qui sont considérées comme les plus fragilisées. »

Les valeurs perçues comme étant les plus reconnues par les Pouvoirs publics sont la continuité, la laïcité, l'adaptabilité, la sécurité et l'efficience tandis que celles identifiées comme étant attendues par les bénéficiaires du service public sont l'efficacité, la qualité, la continuité, l'égalité de traitement et la solidarité. Les valeurs les plus souvent citées comme mobilisées dans les pratiques sont l'intérêt général, l'adaptabilité, l'efficacité, l'efficience et la qualité ».

La prise en compte de ces exigences dans le système de valeurs peut poser problème et en particulier faire émerger des conflits de valeurs.

3.2 L'ARTICULATION DES VALEURS DE SERVICE PUBLIC ET DES VALEURS FONDAMENTALES : L'EXEMPLE DE L'ÉGALITÉ

Les évolutions de valeurs, ou plus exactement l'approfondissement de certaines valeurs et leur confrontation au réel, ont fait évoluer certaines conceptions quant à l'articulation entre les valeurs fondamentales et les valeurs de service public. Nous citerons l'exemple de l'égalité, de la parité et de la non-discrimination.

La logique d'égalité réelle peut conduire à ne pas retenir une stricte égalité de traitement entre les citoyens et usagers. Ainsi, le droit international reconnaît la nécessité de dispositifs spécifiques pour permettre aux minorités d'avoir les mêmes droits que les autres dans les faits⁴⁰.

De même, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel en France, reconnaissent la possibilité de traitement différencié dès lors qu'il est motivé par l'intérêt général et ne s'apparente pas à de la discrimination⁴¹. Il faut noter que la modification constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ouvert la voie à un nouveau champ législatif pour des dispositifs favorisant l'égalité réelle, et donc un nouveau champ pour le juge administratif et constitutionnel.

Depuis 2008, l'article 1 de la Constitution affirme : « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

Des débats continuent d'interroger la valeur d'égalité et sa réalité sociale. Pierre Rosanvallon, par exemple, émet l'hypothèse d'une crise actuelle liée à l'érosion des institutions de solidarité, à une remise en cause de l'État providence et à de nouvelles formes de capitalisme qui valorisent

plus les capacités individuelles, la flexibilité et l'autonomie. Il propose une nouvelle approche autour des notions de « singularité, réciprocité et communalité » qui réaffirmerait que le vivre-ensemble nécessite non seulement l'égalité politique, mais aussi l'égalité dans la société⁴².

Au-delà de la conciliation des valeurs, il apparaît indispensable, pour ne pas perdre le sens, de distinguer et hiérarchiser les valeurs fondamentales et les valeurs de service public.

3.3 LA NÉCESSAIRE HIÉRARCHISATION DES VALEURS FONDAMENTALES ET DES VALEURS DE SERVICE PUBLIC

La prégnance de nouvelles valeurs de service public, portées par les courants de pensée liées à la nouvelle gestion publique et par les institutions internationales et nationales, oblige à s'interroger sur la hiérarchisation des valeurs.

Si les exigences d'efficacité, d'efficience et de performance ne remettent pas nécessairement en cause les valeurs fondamentales et les valeurs prioritaires du secteur public, encore faut-il que ces priorités et cette articulation soient claires et explicites.

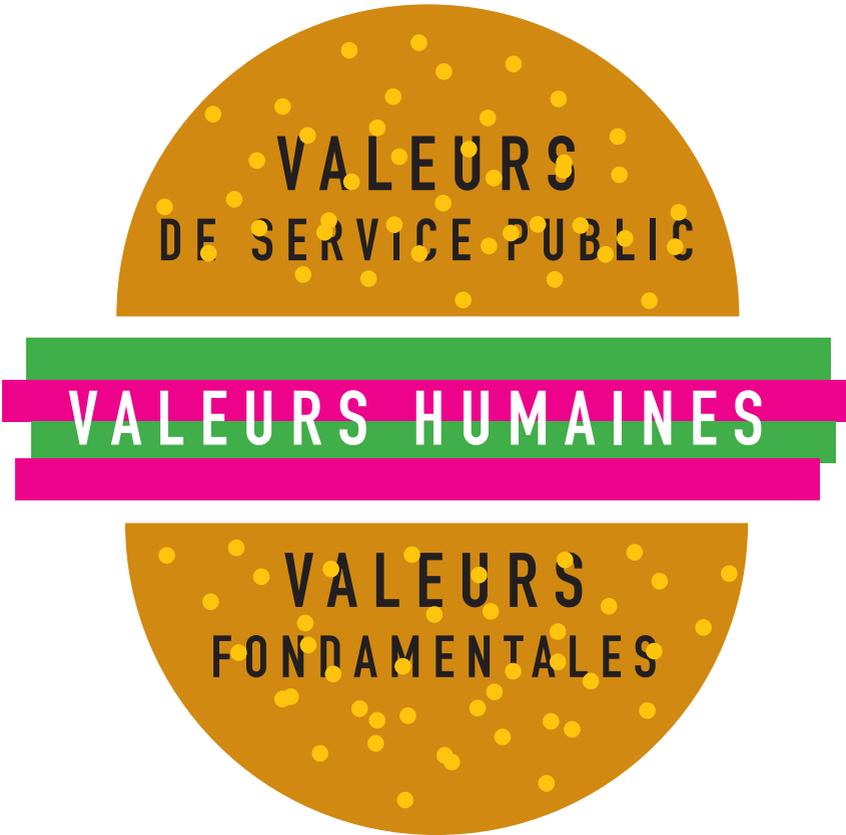
C'est ce que défendent plusieurs observateurs, appelant à un « management public éthique de la performance » qui s'assure que l'accent mis sur les résultats ne remette pas en cause « l'essence même du service public, fondée sur des principes d'éthique de redistribution, d'équité et de solidarité »⁴³.

De ce point de vue, les valeurs fondamentales priment sur les valeurs de service public. De même, certaines valeurs de service public dont la

vocation est de garantir le respect des droits fondamentaux, devraient primer sur celles qui se rapportent plus aux contraintes économiques ou d'organisation.

Dans cette approche qui souligne l'importance du management par les valeurs, il est indispensable de tenir compte des valeurs humaines que les agents publics mobilisent dans leur activité professionnelle.

**La loi favorise
l'égal accès des
femmes et des
hommes **aux**
**mandats électo-
raux et fonctions**
électives,
ainsi qu'aux
responsabilités
professionnelles
et sociales.**



**VALEURS
DE SERVICE PUBLIC**

VALEURS HUMAINES

**VALEURS
FONDAMENTALES**

4

LES VALEURS HUMAINES DANS L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Le respect des valeurs fondamentales et de service public conduit à retenir des modes d'organisation spécifiques et adaptés à ces exigences. Cette structuration n'est pourtant pas suffisante. Les valeurs humaines des agentes et des agents jouent aussi un rôle important dans leur motivation pour le service public et dans la réalisation de leur activité professionnelle.

À nouveau, il est nécessaire de s'intéresser à l'articulation de ces valeurs avec les valeurs fondamentales et de service public.

Nous n'aborderons pas ici les valeurs professionnelles, celles-ci se rapportant souvent à des métiers spécifiques, l'action publique recouvrant une très grande diversité de métiers.

**4.1. LES VALEURS HUMAINES ATTENDUES
DE LA PART DES AGENTS PUBLICS**

Lors d'une de ses interventions, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État rappelle le lien étroit qui doit exister entre les valeurs fondamentales, les valeurs de service public et les valeurs humaines des agents publics. Cette cohérence conduit à des attentes particulières vis-à-vis des agents publics, par rapport au secteur privé.

« On demande - et c'est légitime - aux serviteurs de la chose publique plus que la conformité à la Constitution et à la loi, plus que le sens commun et la probité du « bon père de famille » ou, pour être correct, de la « bonne mère de famille ». On attend d'eux des preuves de désintéressement et de dévouement à l'intérêt général ; plus encore : la dignité inhérente à l'exercice d'une parcelle de la puissance publique. Ce qui anime les responsables publics, c'est justement la conscience vive et claire de se savoir chargés d'un projet qui les dépasse. Ils ne jouent pas une aventure

personnelle, ni même collective ; ils servent le bien public et contribuent, par leur engagement, à l'exercice plein et digne de notre souveraineté. Notre conduite doit exprimer cet état et cette conviction »⁴⁴.

Au-delà de cet aspect théorique, on peut constater que les valeurs humaines ont une importance certaine dans la bonne réalisation du service public. L'analyse des relations entre personnels et usagers, relève, par exemple, que « *pour le plus grand nombre, pour les populations les plus fragiles, la visibilité des réformes reste probablement faible et l'amélioration éventuelle de leurs relations avec « l'administration » tient davantage aux qualités personnelles de leurs interlocuteurs qu'aux changements organisationnels* »⁴⁵.

Parmi les valeurs humaines attendues des agents publics, en cohérence avec les valeurs fondamentales et les valeurs de service public, nous pouvons citer par exemple :

- la probité, qui peut être définie comme la droiture qui porte à respecter le bien d'autrui, à observer les droits et les devoirs de la justice. L'honnêteté, l'incorruptibilité, l'intégrité en sont des synonymes. Il faut noter que la probité est d'ailleurs considérée comme un devoir pour les agents publics ;
- le désintéressement, c'est-à-dire une attitude par laquelle une personne fait passer au second plan ses intérêts propres, en particulier matériels, pour se consacrer au service public ;
- l'engagement, qui signifie que l'agent public participe activement à sa mission professionnelle et qui relie cette implication à ses convictions profondes ;

- le respect, en tant que sentiment, qui conduit à traiter une personne avec égards et considération ;
- la bienveillance, à savoir la qualité d'une volonté qui vise le bien et le bonheur d'autrui.

Toutes ces valeurs humaines auraient tendance à dresser le portrait d'un agent public exemplaire, et même idéalisé. Sans tomber dans ce travers, nous pouvons rappeler que ces valeurs humaines font partie des représentations et des facteurs d'implication dans le secteur public.

4.2 LE CHOIX DE TRAVAILLER POUR LE SERVICE PUBLIC, UN LIEN AVEC LES VALEURS FONDAMENTALES, DE SERVICE PUBLIC ET HUMAINES

De nombreuses études ont été réalisées sur les éléments qui motivent les personnes à travailler pour le service public.

Les théories des choix rationnels peuvent en partie expliquer la motivation à travailler dans le secteur public, par exemple en France, s'agissant de la sécurité de l'emploi.

Elles s'avèrent cependant insuffisantes pour rendre compte de tous les aspects de cette motivation et notamment le désintéressement. Dans le cadre d'une comparaison entre la France et la Suisse, il apparaît que l'identification des éléments de motivation élaborée par le professeur américain James L. Perry est pertinente pour ces pays.

S'agissant de la France, la motivation pour le secteur public peut être liée à :

- l'attrance pour la politique et l'élaboration des politiques publiques ;

- l'intérêt public ;
- la compassion (solidarités sociales, valeur sociale de progrès, emploi dans la fonction publique) ;
- l'abnégation (refus de l'égoïsme, désintéressement, héroïsme).⁴⁶

Il faut noter que l'analyse comparée relève des différences de représentation entre les deux pays, même si la typologie reste la même.

Dans la même logique, des études sociologiques font le lien entre des valeurs humaines et certaines professions qui sont source d'implication pour les agents publics.

Une enquête auprès des infirmiers et infirmières spécialisés a relevé, par exemple, que les valeurs professionnelles et humaines étaient surtout centrées sur le don du soin et sa temporalité, en particulier le respect des patients, des familles et des professionnels, et sur l'organisation et l'esprit d'équipe⁴⁷, faisant ainsi appel aux valeurs de bienveillance, d'altruisme, etc.

Cette cohérence dans le système de valeurs n'est évidemment pas parfaite. Des écarts existent qui nécessitent des prises de décision et une gestion spécifique.

4.3 LES ÉCARTS ENTRE LES VALEURS HUMAINES MOBILISÉES PAR L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE ET LES VALEURS FONDAMENTALES ET DE SERVICE PUBLIC

Les valeurs humaines individuelles peuvent s'avérer en contradiction avec les valeurs fondamentales et de service public, et les fragiliser. Inversement, la prise en compte de nouvelles valeurs peut induire des conflits de valeurs qui bouleversent le cadre de l'activité professionnelle des agents publics.

4.3.1. DES COMPORTEMENTS CONTRAIRES AUX VALEURS FONDAMENTALES ET DE SERVICE PUBLIC

Les situations de manquements à la probité et de fraudes mettent en jeu l'articulation des valeurs fondamentales, de service public et les valeurs humaines.

Ainsi, le défaut de probité et de désintéressement remet en cause la valeur d'égalité, par exemple, en conduisant à accorder des avantages indus ou à privilégier un usager, mais elle remet aussi en question la bonne gestion des deniers publics et donc la primauté de l'intérêt général.

Une enquête menée auprès des entreprises en 2014 indique que 55 % des entreprises françaises ont été victimes de fraude. Ce chiffre est en hausse mais cette tendance peut être la conséquence du renforcement des méthodes de détection mises en place par les entreprises. Ainsi plus de la moitié des cas de fraude ont été identifiés par ces dispositifs : l'audit interne, l'évaluation du risque de fraude, l'identification de transactions inhabituelles, la politique de sécurité et la rotation des personnels⁴⁸.

Sur la base de cette même enquête, il est relevé un portrait-robot du fraudeur dont les entreprises ont été victimes :

Il « correspond à un homme âgé de 41 à 50 ans disposant de plus de dix ans d'ancienneté et occupant un poste d'employé ou de cadre moyen. Nous constatons souvent que le fraudeur est particulièrement difficile à identifier, car il bénéficie de la confiance de la direction. Si on ajoute à ce portrait-robot que, d'expérience, le fraudeur est souvent sympathique, il est quasiment impossible à démasquer en amont ».

Les risques de déviances individuelles existent quel que soit le secteur d'activités, public ou privé. Cependant dans le secteur public, ces comportements apparaissent particulièrement graves car touchant aux valeurs fondamentales.

4.3.2. DES ÉCARTS INDIVIDUELS QUI DOIVENT ÊTRE GÉRÉS SANS REMISE EN CAUSE DES VALEURS FONDAMENTALES

Les exigences et les attentes vis-à-vis du secteur public et de ses responsables ne doivent pas amener à des dispositifs excessifs de prévention qui contreviendraient à d'autres valeurs fondamentales.

Dans un avis sur la probité de la vie publique, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme considère que « *si la lutte contre les atteintes à la probité publique et la grande délinquance économique nécessite des outils juridiques et des moyens renforcés, il est nécessaire de garder une approche équilibrée* ». Elle défend, par cette affirmation, l'idée selon laquelle les mesures prises pour anticiper ou gérer ces situations ne doivent pas porter atteinte à des droits fondamentaux tels que les libertés individuelles ou la justice et ne pas soumettre les individus à l'arbitraire.

De même, la Commission relève le risque d'une hyper-transparence concernant la publication des déclarations de patrimoine et de conflits d'intérêt des agents publics. Elle rappelle que cette transparence doit tenir compte d'autres valeurs présentes dans la société, affirmant que « l'objectif de transparence ne doit pas courir le risque d'une hyper transparence - c'est-à-dire un monde où la vie privée, la pudeur, la confiance seraient des valeurs oubliées »⁴⁹.

4.3.3. DES CONFLITS DE VALEURS, SOURCE DE MAL-ÊTRE

Des valeurs nouvelles ou des orientations vécues comme remettant en cause certaines valeurs fondamentales ou de service public peuvent entrer en conflit avec les valeurs humaines dans l'activité professionnelle. Ainsi, plusieurs études sociologiques ont montré le bouleversement et les risques pour la motivation induits par la valeur de performance dans une application excessive⁵⁰.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

En conclusion, il est indispensable de reconnaître le rôle primordial des valeurs comme étant créatrices de sens. Elles permettant aux agentes et agents du secteur public de s'orienter dans l'exercice de leurs missions publiques et sont des facteurs de leur implication.

L'attention portée aux valeurs est un exercice à part entière et une responsabilité dans la gestion publique quotidienne.⁵¹

La transmission et la gestion de ces valeurs nécessite toutefois une grande vigilance pour hiérarchiser et concilier les valeurs dans un système qui reste cohérent, et ainsi ne pas en faire perdre le sens.

Cette cohérence est d'autant plus indispensable que les valeurs se traduisent aussi dans la pratique professionnelle par les principes déontologiques spécifiques à la fonction publique.

Les clips animés

■ Le rôle des valeurs

▶ VOIR LA VIDÉO



■ Les valeurs fondamentales

▶ VOIR LA VIDÉO



■ Les valeurs de service public

▶ VOIR LA VIDÉO



■ Les valeurs humaines dans l'activité professionnelle

▶ VOIR LA VIDÉO





Les experts français

■ **Emilie Tardivel**, Maître de conférences à la Faculté de philosophie de l'Institut catholique de Paris, directrice scientifique déléguée de la Chaire Bien commun.

Emilie Tardivel aborde les valeurs dans une approche philosophique qui explique l'importance du discours autour des valeurs comme un symptôme de la crise de sens. Elle propose de parler de forces républicaines plutôt que de valeurs.

Elle fait le lien entre action publique et valeurs, l'action publique étant au service du bien commun.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



■ **Pascal Engel**, Philosophe, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, membre du Centre de recherches sur les arts et le langage (CRAL, CNRS, EHESS).

Pascal Engel propose de considérer que les valeurs ont une dimension universelle. Le fait que certains groupes remettent en cause les valeurs de liberté et d'égalité ne doit pas conduire à un relativisme complet.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



■ **Jean-Pierre Chevènement**, Ministre de la Recherche et de la Technologie et de l'Industrie, Ministre de l'Éducation Nationale, Ministre de la Défense, Président de la Fondation Res Publica.

Jean-Pierre Chevènement aborde les valeurs républicaines en France, la question de la démocratie représentative, la nécessité de s'interroger sur les valeurs communes.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

Les experts des pays méditerranéens

Les experts des pays méditerranéens donnent un éclairage sur le rôle que peut jouer l'administration en assurant une certaine stabilité pour répondre aux besoins de la population dans des situations de crise, y compris de crise politique. Des valeurs telles que la solidarité, la résilience, la continuité ou la diversité peuvent continuer à guider l'action publique même si les théories de la nouvelle gestion publique se sont étendues à de nombreux pays progressivement. La question de la légitimité plus ou moins solide de l'Etat semble avoir un rôle important et paradoxal, les moments de fragilité pouvant être ceux pendant lesquels l'Etat providence se renforce pour contribuer à la stabilité politique.

Liban

■ **Lamia Moubayed**, Directrice de l'Institut des finances Basil Fuleihan

Lamia Moubayed rappelle la situation d'urgence que gère le Liban depuis plusieurs années pour répondre aux besoins de la population et accueillir les réfugiés. Elle donne son avis sur les valeurs qui guident et façonnent l'action publique pour relever ces défis.



▶ VOIR LA VIDÉO



Tunisie

■ **Maher Sellami**, Directeur général de l'Ecole Nationale d'Administration de Tunis

Maher Sellami témoigne du rôle de l'administration qui a permis de maintenir le fonctionnement de l'action publique, notamment des principaux services publics, dans le contexte de bouleversement politique.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



Association internationale

■ **Sofiane Sahraoui**, Directeur Général de l'Institut International des Sciences Administratives (IISA) et de l'Association Internationale des Ecoles et Instituts d'Administration (AIEIA)

Sofiane Sahraoui décrit les grandes tendances d'évolution dans les différents pays méditerranéens concernant les modalités de l'action publique, en particulier le développement des approches de nouvelle gestion publique. Il interroge également le lien entre légitimité de l'Etat et action publique, soulignant des situations paradoxales dans lesquelles lorsque l'Etat apparaît légitime au vu de son ancienneté, l'Etat providence a tendance à se réduire, et inversement.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

Synthèse du chapitre 3

- **Gwenaëlle Juan**, Directrice de projet sur le sens de l'action publique au Centre National de la Fonction Publique Territoriale

Gwénaëlle Juan présente une synthèse de ce chapitre et donne un éclairage sur le rapprochement ou les différences de points de vue exprimés par les experts français et ceux des pays méditerranéens.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)





VALEURS VALEURS

VALEURS

VALEURS
VALEURS
VALEURS

VALEURS

VALEURS



CHAPITRE 4

LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

**Les principes
déontologiques
traduisent
les valeurs
fondamentales
et de service
public en règles,
c'est-à-dire
en droits, devoirs
et sanctions.**

Les institutions publiques et la fonction publique ont des principes déontologiques anciens qui ont été confortés par plusieurs lois relatives à la transparence et à la confiance sur la période 2013-2017.

Ces principes déontologiques traduisent les valeurs fondamentales et de service public en règles, c'est-à-dire en droits, devoirs et sanctions. Les principes déontologiques garantissent le respect de ces valeurs en façonnant la manière de mettre en œuvre l'action publique.

Les débats récents se sont focalisés sur la déontologie, et en particulier sur les règles de probité et de désintéressement des responsables publics. Cependant pour que cette déontologie ait du sens, il faut comprendre l'articulation entre les valeurs et les principes déontologiques. Les valeurs sont à l'origine des principes déontologiques.

L'enjeu ne se limite donc pas uniquement à la déontologie, mais au respect de l'Etat de droit, à la confiance dans la démocratie, à la réalité des valeurs de liberté, d'égalité, de justice ou de dignité humaine.

1

DES CONFUSIONS ENTRE VALEURS ET PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

Dans les débats actuels et les récents textes de loi, les principes déontologiques sont parfois confondus avec les valeurs. Les notions sont alors toutes présentées sur le même plan, sans hiérarchie : liberté, égalité, efficacité, probité, transparence, etc.

Cette confusion peut induire une perte de sens en faisant apparaître la déontologie comme une question nouvelle, alors qu'elle est ancienne et liée aux fondements mêmes de l'expérience républicaine et de la démocratie.

Cette confusion peut aussi faire perdre de vue la primauté des valeurs : la répression ne suffit pas à faire respecter la déontologie. Pour s'appropriier et faire vivre les principes déontologiques au quotidien, il faut faire le lien avec ce qu'ils permettent de protéger : la liberté, l'égalité, la justice, l'Etat de droit, la démocratie et par conséquent, le bien commun et le vivre-ensemble pour l'ensemble de la société.

1.1 DÉFINITION DE LA DÉONTOLOGIE

Le terme « déontologie » est issu d'un ouvrage de Jeremy Bentham, publié en 1834⁵². Le terme associe deux mots grecs : *deon* (ce qui convient) et *logos* (la science, l'explication, le discours).

Dans le champ de l'action publique, la déontologie peut être définie comme l'ensemble des principes qui guident les comportements des acteurs publics : s'agissant des fonctionnaires, il s'agit des principes s'appliquant à leurs activités professionnelles et à leurs métiers.

Ces principes reposent sur des dispositions normatives tirées de lois et de règlements ainsi que de l'interprétation jurisprudentielle tirée, notamment, de grands principes constitutionnels. Ils fondent les responsabilités déontologiques des agents publics.

Ces principes sont sources de motivations mais aussi d'exigences. Ils revêtent un caractère obligatoire, et, en cas de non-respect, sont parfois sanctionnables. Ils sont accompagnés de mécanismes de protection et de divers droits destinés à permettre l'exercice des responsabilités qui incombent aux fonctionnaires.

La déontologie se distingue de la morale ou de l'éthique qui relèvent des convictions de chacun, de la recherche personnelle d'une juste manière d'être, d'une certaine conception de la sagesse humaine dans l'action.

1.2. LA DISTINCTION ENTRE LES VALEURS ET LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

Les valeurs se distinguent des principes.

- Les valeurs (tirées du latin valere) désignent les notions qui donnent à la réalité un sens, un fondement, un prix et qui, à ce titre, sont des signes de qualité. En matière de vie sociale, les valeurs portent sur ce qui constitue le lien social et l'unité d'une nation. Elles constituent des convictions que les principes incarnent.
- Les principes (tirés du latin principium) dénomment les règles qui servent de base à un raisonnement, une attitude, un comportement ou une action.

Les valeurs se déclinent en principes. Les principes trouvent leur signification dans des valeurs. Dans cet esprit, la déontologie est de l'ordre des principes ; elle est ancrée dans des valeurs. Nous avons abordé une typologie dans notre précédente séquence entre les valeurs et les principes.

Les principes déontologiques sont, quant à eux, nourris par les principes généraux du droit (PGD) et les textes que le législateur a choisis pour l'exercice de la fonction publique, parmi lesquels : loyauté, obéissance, discrétion professionnelle, devoir de réserve, service exclusif et désintéressé de la fonction publique, intégrité par abstention de conflits d'intérêts, obligation de neutralité, secret professionnel, obligation d'information des citoyens, impartialité, probité, gestion régulière, transparente et équilibrée.

Les principes déontologiques se distinguent des compétences professionnelles : la prise de responsabilité, l'engagement, le courage, l'autonomie, la recherche de qualité, la capacité d'innovation, d'initiative et de créativité, etc. Ils se distinguent aussi des objectifs politiques : la solidarité, la justice, la cohésion urbaine, etc.

1.3. DES CONFUSIONS PERSISTANTES

En France, les valeurs et principes sont cités de manière confuse, comme en témoignent ces constats et cela participe à la crise de sens aujourd'hui :

- une typologie proposée en 2008, dans le cadre d'un rapport sur la fonction publique, distingue les valeurs républicaines (la liberté, l'égalité, la fraternité), les valeurs professionnelles (la légalité, l'efficacité, l'adaptabilité, la continuité, la probité, l'exemplarité) et les valeurs humaines (l'engagement, le sens de la solidarité) ;

■ trois récentes lois, dont la loi sur la déontologie des fonctionnaires, explicitent les principes déontologiques applicables aux acteurs publics : l'article 1er de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui concerne les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public ; la charte de l'élu local figurant à l'article 2 de la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux, de leur mandat ; ou la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016.

En les examinant de manière synoptique, il apparaît que ces dispositions mêlent sans les distinguer les valeurs et les principes. De plus, ces textes n'emploient pas tout à fait les mêmes notions ce qui peut laisser penser qu'il y aurait une dissymétrie entre les exigences applicables à chacune des catégories en question : les membres du gouvernement, les élus et les fonctionnaires.

Dans le champ de l'action publique, la déontologie peut être définie **comme l'ensemble des principes qui guident les comportements des acteurs publics.**



DROITS

DEVOIRS

2

LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES SONT CRÉATEURS DE SENS

La fonction publique en général, et celle territoriale en particulier, reposent donc sur plusieurs principes déontologiques. Ces principes qui constituent la part centrale du statut de la fonction publique peuvent être classés en deux catégories qui s'équilibrent :

- des devoirs : loyauté, indépendance, neutralité, secret professionnel et transparence dans l'exercice des responsabilités ;
- des droits et des garanties qui leur sont propres et représentent les conditions de la protection des agents publics et la contrepartie des devoirs.

Au premier de ces devoirs qui s'impose aux agents publics, la loyauté envers son institution. Elle se distingue de celle à l'égard des personnes en tant que telles et se décline en différentes obligations juridiques : l'obéissance, la discrétion professionnelle et le devoir de réserve.

2.1. LE DEVOIR DE LOYAUTÉ ENVERS L'INSTITUTION

Les agentes et agents de la fonction publique territoriale sont sous l'autorité d'exécutifs porteurs d'une légitimité démocratique via l'élection (qu'il s'agisse de maires ou de présidents de collectivités). Les fonctionnaires en activité ont un devoir de loyauté au regard de l'institution publique dont ils relèvent, de l'autorité publique dont ils dépendent et des missions de service public qui leur sont confiées.

2.2. PRINCIPE D'OBÉISSANCE DANS UN ESPRIT DE RESPONSABILITÉ

Le statut de la fonction publique impose donc le principe d'obéissance tout en prévoyant une obligation de désobéissance dans certaines circonstances.

Ainsi la loi du 13 juillet 1983 a fixé que « Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés ». Avec ce principe de responsabilité qui oblige le fonctionnaire à exécuter les tâches qui lui sont confiées se conjugue celui d'obéissance : ce dernier « doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ». Le refus d'obéissance équivaut à une faute professionnelle.

L'obéissance n'interdit pas la créativité dans le travail, bien au contraire. Elle doit cependant se déployer dans les marges de responsabilités faisant l'objet de délégations accordées par l'employeur à l'agent public. En ce qui concerne la responsabilité, quelques principes peuvent être dégagés concernant la place des fonctionnaires dans le processus d'action publique :

- le fonctionnaire joue un rôle actif dans la mise en œuvre des politiques qu'il est amené à conduire. Elle est une force de proposition auprès de l'exécutif par l'intermédiaire de sa hiérarchie ;
- il fait connaître à son employeur les conditions et les moyens indispensables à l'exercice de ses missions ;
- il est informé par sa hiérarchie de la suite donnée à ses propositions ;
- il met en œuvre le projet institutionnel décidé par l'assemblée locale en tenant compte des responsabilités déontologiques, sociétales et de

gestion qui sont celles propres à l'action publique, en particulier celles qui concernent les citoyens et usagers ou bien les nécessités de transition écologique ;

- il permet que ses responsables soient pleinement en mesure d'exercer leurs responsabilités ;
- il joue un rôle d'alerte et de vigilance à leur égard vis-à-vis de tout ce qui fait entrave à son activité, en particulier de tout manquement déontologique.

Toutefois, selon le statut, deux conditions cumulatives doivent être réunies pour qu'un fonctionnaire puisse désobéir :

- l'ordre qui lui est donné est manifestement illégal ;
- l'ordre en question est de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Une simple illégalité ne suffit donc pas à légitimer le refus d'obéissance. Toutefois, la désobéissance de l'agent public s'impose lorsque l'exécution d'un ordre pourrait amener à commettre une faute pénale : l'article 40-2 du Code de procédure pénale lui fait obligation de signaler au Procureur de la République « *tout crime dont il aurait connaissance dans l'exercice de ses fonctions* ».

Voici un tableau synthétique présentant la réponse des fonctionnaires face à un ordre qui leur est donné :⁵³

Caractéristiques de l'ordre	Conduite du fonctionnaire
L'ordre est légal.	Le fonctionnaire doit obéir en toutes circonstances.
L'ordre est illégal mais ne compromet pas gravement un intérêt public.	Le fonctionnaire doit obéir, mais alerte sa hiérarchie sur l'illégalité de l'ordre.
L'ordre est illégal et compromet gravement un intérêt public. Mais il ne constitue pas une faute pénale.	Le fonctionnaire doit désobéir. Il lui est conseillé d'alerter sa hiérarchie pour essayer que l'ordre soit reconsidéré.
L'ordre est illégal, compromet gravement un intérêt public, et son exécution amènerait à la commission d'une faute pénale.	Le fonctionnaire doit désobéir.
L'ordre est illégal, compromet gravement un intérêt public, son exécution amènerait à la commission d'un crime ou d'un délit dont le fonctionnaire aurait connaissance à l'occasion de ses fonctions.	Le fonctionnaire doit désobéir et signaler la situation au procureur de la République.
L'ordre est illégal, au regard du Code des juridictions financières, mais est donné par écrit, ne compromet pas gravement un intérêt public et ne constitue pas une faute pénale.	Le fonctionnaire peut obéir, sans risque de mise en cause de sa responsabilité financière.
En cas de connaissance d'un crime ou délit ou d'une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général.	Le fonctionnaire porte les faits à la connaissance de du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, ou d'un référent déontologie. En l'absence de diligence du destinataire de l'alerte, dans un délai raisonnable, l'alerte est adressée à l'autorité judiciaire ou à l'autorité administrative. À défaut de traitement par les organismes précédents, le signalement peut être rendu public.
En cas de danger grave et imminent pour la santé ou la sécurité ou de risque grave pour la santé ou l'environnement.	Le fonctionnaire peut exercer son droit de retrait.

Enfin, cela suppose que l'exercice de l'autorité hiérarchique soit fait de manière responsable c'est-à-dire en veillant à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les agents au vu des objectifs, à adapter les décisions aux données nouvelles, à respecter les compétences, à être attentif.ve et respectueux.se à l'égard de ses collaborateurs.

À l'obéissance se rajoute un deuxième devoir : celui de discrétion professionnelle.

2.3. OBLIGATION DE DISCRÉTION PROFESSIONNELLE

Pour le bon fonctionnement des institutions publiques, la discrétion constitue une obligation déontologique qui vise à protéger les institutions et les personnes dans le fonctionnement interne.

Cette obligation concerne tous les faits, informations ou documents dont les fonctionnaires ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, en matière d'action sociale et médico-sociale, dans les établissements et services, il est prévu des dispositions particulières de discrétion professionnelle dans le *Code de l'action sociale et des familles* qui complète les dispositions statutaires.

Il faut porter une attention à distinguer la discrétion professionnelle de deux autres notions :

- le secret professionnel qui a pour objet de protéger l'utilisateur alors que l'obligation de discrétion a pour objectif de protéger le fonctionnement des institutions ;
- l'obligation ou le devoir de réserve qui concerne l'expression des opinions.

Enfin, un troisième devoir s'impose aux agents publics : le devoir de réserve qui rejoint l'obligation de neutralité.

2.4. LE DEVOIR DE RÉSERVE

Tout agent public doit faire preuve de réserve et de mesure dans l'expression écrite et orale de ses opinions personnelles.

Cette obligation ne concerne pas le contenu des opinions (la liberté d'opinion est reconnue aux agents publics), mais leur mode d'expression. L'obligation de réserve s'applique pendant et hors du temps de service.

Le manquement au devoir de réserve est apprécié par l'autorité au cas par cas.

Ce devoir s'applique plus ou moins rigoureusement selon :

- la place dans la hiérarchie, l'expression des hauts fonctionnaires étant jugée plus sévèrement ;
- les circonstances dans lesquelles un agent s'est exprimé, un responsable syndical agissant dans le cadre de son mandat bénéficie de plus de liberté ;
- la publicité donnée aux propos, si l'agent s'exprime dans un journal local ou dans un important média national ;
- et les formes de l'expression, si l'agent a utilisé ou non des termes injurieux ou outranciers.

Cette obligation impose aussi d'éviter en toutes circonstances les comportements susceptibles de porter atteinte à la considération du service public.

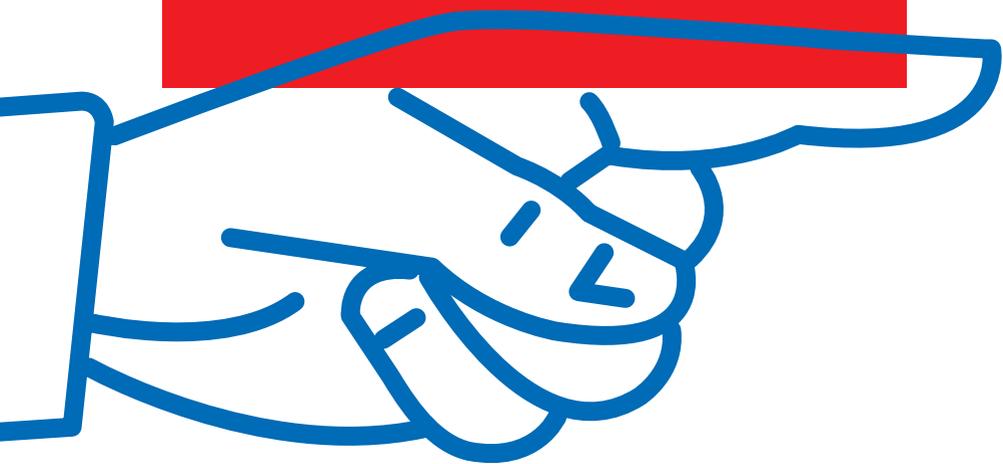
Aujourd'hui, ce devoir de réserve prend, avec le web 2.0, un tour nouveau. En effet, son respect s'apprécie au regard de divers critères, dont la publicité donnée aux propos.

En effet, fondée sur la neutralité du service public et l'impartialité des agents, l'obligation de réserve impose à ceux-ci, même hors service donc, de s'exprimer avec retenue et de ne pas user de leur position pour donner poids à des choix personnels, et son respect s'apprécie au regard de divers critères, dont la publicité donnée aux propos.

Attention donc à l'utilisation de facebook, twitter et autres outils numériques, dans le cadre professionnel et même personnel. Il en va pareillement pour les blogs. Ainsi, une réponse ministérielle du 30 janvier 2007 l'affirme : « *Le caractère public de cet espace impose au fonctionnaire blogueur un comportement empreint de dignité* ». ⁵⁴

Outre le devoir de loyauté, les fonctionnaires sont tenus d'exercer leur activité dans le respect de certaines obligations dont l'articulation est parfois subtile : il s'agit ainsi de rechercher l'équilibre entre l'indépendance et la neutralité d'une part, le secret professionnel et la transparence d'autre part.

DEVOIRS



3

OBLIGATIONS LIÉES À L'EXERCICE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le statut prévoit que les agents publics consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées de manière indépendante. Ces obligations ont été renforcées par la loi sur la déontologie d'avril 2016.

3.1. LE SERVICE EXCLUSIF ET DÉINTÉRESSÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le fonctionnaire doit veiller à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver⁵⁵.

Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

La loi énumère toutes les actions à mener pour faire cesser ou prévenir une situation de conflit d'intérêts, après avoir préalablement alerté en vain l'une de ses autorités territoriales.

De plus, l'agent peut également se rapprocher du référent déontologue placé auprès du Centre de gestion compétent (article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) ou de sa collectivité.

3.2. OBLIGATIONS D'INTÉGRITÉ RÉSULTANT DES SITUATIONS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LEUR PRÉVENTION

En France, le principe d'impartialité est censé garantir que le processus de décision publique n'est pas affecté par les intérêts directs et indirects d'une personne ou d'un groupe de personnes.

La nomination dans certains emplois haut placés, listés par un décret pris en Conseil d'État⁵⁶, devra être précédée d'une transmission d'une déclaration d'intérêts produite par le fonctionnaire à l'autorité hiérarchique dont il relève dans l'exercice de ses nouvelles fonctions. Cette dernière, en cas de doute, peut transmettre la déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La déclaration d'intérêts ne doit comporter « aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé, hormis lorsque la révélation de ces opinions ou de ces activités résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement.

La déclaration d'intérêts est annexée au dossier du fonctionnaire selon des modalités garantissant sa confidentialité sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées à y accéder. Au cours de l'exercice des fonctions, toute modification substantielle des intérêts du fonctionnaire donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes. » Une telle nomination nécessite également, dans un délai de deux mois, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale examinée par la Haute Autorité. Une évaluation interviendra à la cessation de ses fonctions. Une variation de la situation patrimoniale sera appréciée par la Haute Autorité.

3.3. OBLIGATION DE NEUTRALITÉ

L'obligation de neutralité résulte d'une exigence qui est le respect de la liberté de conscience des personnes et exprime des valeurs qui sont l'égalité et la laïcité.

Ainsi, la loi du 13 juillet 1983, modifiée par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose désormais que : « Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité ». ⁵⁷

Les articles 6 et 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires affirment la liberté de conscience des fonctionnaires :

- la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires ;
- il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

Selon les termes de la Charte de la laïcité dans les services publics ⁵⁸, la République repose sur des principes tirés de la valeur de laïcité :

- l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ;

- des droits égaux aux hommes et aux femmes ;
- le respect de toutes les croyances ;
- nul ne doit être inquiété pour ses opinions, notamment religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ;
- la liberté de religion ou de conviction ne peut recevoir d'autres limitations que celles qui sont nécessaires au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile ;
- la République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes dans les conditions fixées par la loi du 9 décembre 1905.

L'Observatoire de la laïcité a publié un guide : Laïcité et collectivités locales - qui débute par une « charte de sanction de droits fondamentaux reconnus par la Déclaration de 1789 et la Constitution et de principes reconnus par les lois de la République » et qui donne toute la mesure des fondements de la valeur de laïcité.

Sur le fondement de la valeur de laïcité, les agents du service public disposent de droits et sont soumis à des devoirs particuliers de stricte neutralité :

- ils doivent traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience ;

- le fait, pour un agent public, de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations ;
- il appartient aux responsables des services publics de faire respecter l'application du principe de laïcité dans l'enceinte de ses services.

Dans le même temps, comme indiqué précédemment, la liberté de conscience est garantie aux agents publics⁵⁹. Ils bénéficient d'autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse dès lors qu'elles sont compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service.

ZOOM**Les situations concrètes de respect de la valeur de laïcité dans les services publics**

La valeur laïcité s'observe à travers :

La neutralité des bâtiments

Le Conseil d'État a jugé que « *le principe de neutralité des services publics s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques* ». Cette décision a été rendue à l'encontre d'un drapeau à signification politique sur le fronton d'une mairie.

En ce qui concerne les lieux de culte : leur construction, usage, entretien et financement

La loi du 9 décembre 1905 prévoit que la République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes. Elle énonce aussi certaines restrictions, parmi lesquelles le fait que la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte⁶⁰. Ces restrictions font l'objet de dispositions particulières en matière de construction des lieux de culte où des garanties d'emprunts peuvent être accordées par exemple, ou la réalisation de travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique dans un but d'utilité générale.

Les manifestations religieuses sur la voie publique

Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte doivent respecter le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

Les cimetières et espaces confessionnels

La loi du 14 novembre 1881, dite « sur la liberté des funérailles », a posé le principe de non-discrimination dans les cimetières, et supprimé l'obligation de prévoir une partie du cimetière ou un lieu d'inhumation spécifique pour chaque culte. Ce principe de neutralité des cimetières a été confirmé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

Ainsi, un maire ne peut s'opposer à ce que des signes ou des emblèmes religieux soient déposés sur les sépultures, sauf dans le cas où la taille d'un signe ou d'un emblème religieux déteindrait sur le reste du cimetière, portant ainsi atteinte à la neutralité du lieu.

Les demandes de non-mixité dans les activités de service public

Les demandes de non-mixité dans les activités de service public peuvent être refusées pendant les heures ouvrables sur la base du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes et l'interdiction des discriminations.

Cependant, il existe trois exceptions à ce refus éventuel :

- la protection des victimes de violences à caractère sexuel ;

- les considérations liées au respect de la vie privée et de la décence, la promotion de l'égalité des sexes ou des intérêts des hommes et des femmes ;
- la liberté d'association ou l'organisation d'activités sportives ;
- les règles de vie dans les établissements scolaires et les *activités périscolaires*.

Selon l'article 14 de la charte de la laïcité à l'école⁶¹, dans les établissements scolaires publics, les règles de vie des différents espaces, précisées dans le règlement intérieur, sont respectueuses de la laïcité. Le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit.

Les règles de la laïcité à l'École s'appliquent dans les « différents espaces » de l'école : il n'y a pas d'espace d'exception dans l'établissement scolaire où ne s'appliquerait pas le principe de laïcité. Ce principe fait autorité pour tous les espaces physiques d'un établissement, et partout ailleurs où se déplace l'activité scolaire placée sous la responsabilité de ses personnels.

La dissimulation de visage dans l'espace public

Aux termes de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010, « nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage ». Ce principe, qui repose sur des principes d'ordre public et de sécurité publique, comporte aussi un lien avec la valeur de la laïcité.

3.4. LE SECRET PROFESSIONNEL

Aux termes de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.

Ce principe disciplinaire ne concerne pas tous les agents publics mais ceux visés par le code pénal « *soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire*⁶² ». Cette disposition a pour objet de protéger les intérêts matériels et moraux des particuliers.

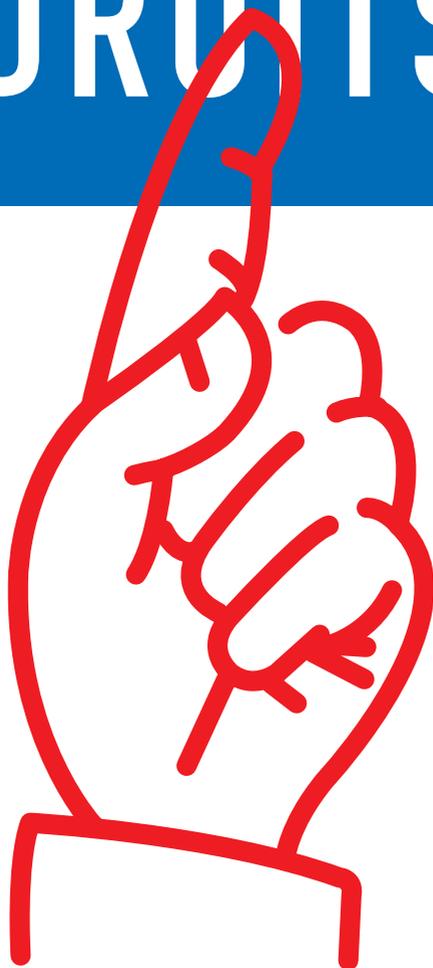
Distincte de l'obligation de discrétion professionnelle qui a pour objet la protection de l'administration, ou même du devoir de réserve (cf. plus haut) ou du respect de la vie privée, cette notion de secret professionnel a pour objectif premier la protection de l'utilisateur du service public. Le secret ne peut être levé que dans des conditions restrictives et précises prévues par un texte de loi.

3.5. L'OBLIGATION D'INFORMATION DU PUBLIC

Enfin, le statut de la fonction publique a posé le principe d'obligation d'information du public : « *Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public* », dans le respect des règles relatives au secret professionnel⁶³.

Par ailleurs, « *le droit de toute personne à l'information est (...) garanti [...] en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs* »⁶⁴.

DROITS



4

LES DROITS ET GARANTIES PROPRES À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Les droits et garanties concernent à la fois les conditions de recrutement et d'exercice des missions de service public.

4.1. LE RECRUTEMENT ET LA CARRIÈRE

Dès son recrutement, le fonctionnaire bénéficie des obligations déontologiques qui s'imposent à son employeur.

En effet, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 pose le principe d'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics. Il est clairement affirmé, dans la loi du 13 juillet 1983, qu'aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe, de leur état de santé, de leur handicap ou de leur appartenance ethnique.

De même, sauf dérogations prévues par la loi, la collectivité a le devoir de recruter des fonctionnaires prioritairement à des contractuels.

4.2. GARANTIES CONTRE LES DISCRIMINATIONS

4.2.1. LA GARANTIE DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme la liberté d'opinion ou de conscience qui interdit toute discrimination autre que celles résultant de la capacité, de la vertu et des talents des citoyens pour l'accès aux emplois publics.

Elle est rappelée par l'alinéa 5 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « nul ne peut être lésé dans son travail ou son

emploi en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ». La loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires précise cette garantie de la liberté d'opinion notamment dans son article 6 qui rappelle que « la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires ». L'article 18 de cette même loi interdit concrètement que le dossier du fonctionnaire fasse état ou ne comporte des documents se rapportant à ses « opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques ».

Ces dispositions visent à écarter le risque de discrimination pour ces motifs que ce soit lors du recrutement ou lors du déroulement de carrière. La liberté d'expression est induite par la liberté d'opinion. Elle se traduit, par exemple par le droit de réunions, le droit d'assumer un mandat électif ou syndical. Elle a cependant des limites liées à l'ordre public et au caractère public des missions exercées, en particulier le devoir de réserve.

4.2.2. LA GARANTIE DE PARITÉ

Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public en raison de leur sexe. Toutefois, des recrutements distincts pour les femmes et les hommes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions.

- Des actions en réparation du préjudice d'une discrimination peuvent être entreprises.
- Des garanties peuvent être apportées aux victimes de harcèlement sexuel et moral en matière de protection, d'assistance juridique, etc.

4.3. DROIT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

TOUT AU LONG DE LA VIE

C'est la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 qui a posé le principe du droit à la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale. Depuis la réforme instaurée par la loi du 19 février 2007, ce droit tout au long de la vie s'exerce pour les agents des catégories A, B et C de la fonction publique, à travers notamment la formation d'intégration aux lauréats de concours et la formation de professionnalisation tout au long de la vie.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), établissement public local de dimension nationale et paritaire, constitue le service public qui, entre autres missions, garantit et favorise l'exercice du droit à la formation professionnelle tout au long de la vie.

4.4. GARANTIE DU DROIT SYNDICAL ET DU DROIT DE GREVE

Les fonctionnaires peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats.

Le statut rappelle le principe selon lequel les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent⁶⁵ :

- le juge administratif a reconnu à l'autorité territoriale la possibilité de limiter ce droit pour assurer le bon fonctionnement du service public. Mais le juge contrôle étroitement l'existence d'une nécessité ;
- la grève doit avoir pour but exclusif la défense d'intérêts professionnels. Les grèves politiques sont interdites ;

- la grève ne peut se traduire par le refus d'exécuter certaines tâches ;
- les grèves tournantes (plusieurs services se mettent en grève successivement) et les occupations de locaux sont interdites ;
- la grève doit être précédée d'un préavis de cinq jours, déposé par une organisation syndicale représentative.

4.5. DROITS EN MATIÈRE D'HYGIÈNE, SÉCURITÉ, CONDITIONS DE TRAVAIL ET DROIT DE RETRAIT

Ces textes posent le principe de garantie de la sécurité des agents tout comme des usagers.

En cas de danger grave et imminent pour la santé ou la sécurité ou de risque grave pour la santé publique ou l'environnement, le travailleur peut exercer un droit de retrait. Le code du travail prévoit que le droit de retrait est exercé de telle manière qu'il ne puisse créer pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent.

4.6. LA NOTION DE PROTECTION FONCTIONNELLE : UNE NOTION RÉSERVÉE À LA FAUTE DE SERVICE

Ce régime de protection fonctionnelle est réservé à la faute dite de service qui se distingue de la faute dite personnelle :

- est qualifiée de faute de service la faute commise par un agent dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire pendant le service, avec les moyens du service, et en dehors de tout intérêt personnel.

Cette protection fonctionnelle est due non seulement aux fonctionnaires, mais aussi aux agents publics non titulaires. Elle bénéficie également aux fonctionnaires stagiaires et aux fonctionnaires en retraite. Des modalités d'accompagnement et de soutien sont prévues par la loi.

L'agent peut également être protégé en cas de contrôle des Chambres régionales des comptes, d'attaques contre sa personne ou ses biens, ou être couvert en cas de condamnations civiles résultant de la faute de service.

4.7. LES MISES EN CAUSE DISCIPLINAIRES

La faute disciplinaire peut être définie comme étant un manquement d'un agent public à l'une de ses obligations déontologiques ou professionnelles.

Ces obligations sont celles figurant dans le statut de la fonction publique⁶⁶ et celles tirées de la jurisprudence. Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Les sanctions susceptibles d'être prononcées dans ce cadre relèvent de procédures et de droits de la défense particuliers.

Les sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires titulaires sont limitativement énumérées par la loi. Elles sont classées en quatre groupes, allant de la moins grave à la plus grave.

Les agents qui commettent une faute professionnelle sont passibles de sanctions disciplinaires qui ne préjugent pas des sanctions pénales pouvant être encourues en cas de violation de la loi.

La suspension d'un agent, prononcée par l'autorité territoriale, constitue une mesure conservatoire et non une sanction disciplinaire. Elle peut être prononcée lorsqu'un agent fait l'objet de poursuites pénales pour infraction et/ou disciplinaires pour manquement à ses obligations professionnelles.

En cas de poursuites disciplinaires, le fonctionnaire dispose de garanties qui assurent un examen impartial de son dossier et lui permettent

de se défendre. Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à être informé de la procédure, à la communication de l'intégralité de son dossier individuel ainsi que tous les documents annexes et à l'assistance d'un ou de plusieurs défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de ces droits. Le non-respect de cette obligation d'information est considéré par le juge comme une irrégularité substantielle.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

Les évolutions législatives récentes ont créé de nouvelles obligations dont l'objectif est de fournir des moyens de contrôler le respect des principes déontologiques.

Ainsi, les déclarations de patrimoine ou de conflits d'intérêts sont des modalités de vérification des principes de probité et désintéressement. De même, les dispositifs d'alerte sont conçus pour faciliter le devoir de signaler des crimes, délits ou manquements graves aux obligations des agents publics.

La législation a dans le même temps cherché à définir plus concrètement ce que recouvre le principe de probité et de désintéressement dans la pratique quotidienne. Pour autant elle n'a pas bouleversé la déontologie de la fonction publique dont les principes existaient déjà puisqu'ils sont étroitement liés à l'expérience républicaine d'Etat de droit et de démocratie.

Au-delà des obligations posées par les principes déontologiques, la notion de responsabilité est au cœur des missions de service public. C'est pourquoi cette dimension doit être complétée par une analyse et une mise en cohérence avec les finalités et les responsabilités sociétales de l'action publique.

Les clips animés

- Des confusions persistent quant aux valeurs et principes déontologiques

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



-
- Les principes déontologiques sont créateurs de sens

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



-
- Les principes déontologiques issus de la loi de 1983

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



-
- Zoom sur le devoir d'obéissance

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



-
- Zoom sur le devoir de réserve

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)





Les experts français

- **Anicet Le Pors**, Conseiller d'État honoraire, Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives
 - Le ministre qui a porté la loi du 13/07/1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires, rappelle que le fonctionnaire ne doit pas obéir à tout, il a une responsabilité et un libre-arbitre.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



- Il retrace à grands traits l'évolution du positionnement des agents publics (sécularisation de l'Etat, passage d'une logique d'un agent simple exécutant à un agent responsable, qui doit user de son libre arbitre dans ses activités et doit être capable de désobéir en cas d'ordre illégaux compromettant gravement l'intérêt public).

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



- **Olivier Rouquan**, Politologue, Conférencier-expert senior et Chercheur associé CERSA (Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative) Université Panthéon Assas (Paris II)

Olivier Rouquan inscrit les lois de 2013 à 2016 concernant la déontologie des fonctionnaires et la transparence de la vie publique dans un contexte plus général de crise de confiance des citoyens envers les institutions publiques. Il relie cette méfiance à une crise de la démocratie.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)

- **Pierre Villeneuve**, Directeur régional des achats - Préfecture de région, Vice-Président de l'Association Nationale des Juristes Territoriaux, ex-déontologue du conseil régional de Bretagne.

Pierre Villeneuve retrace les évolutions législatives récentes en matière de déontologie. En effet entre 2013 et 2017 notamment, plusieurs lois se sont succédées pour renforcer les obligations déontologiques dans la sphère politique (membres du gouvernement, parlementaires, élus locaux) et pour les agents publics. Il rappelle les principaux dispositifs de prévention et de contrôles instaurés par ces lois : nouvelles interdictions de cumuls d'activités et d'emplois, déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, référent déontologue, référent alerte éthique, etc.

Les évolutions législatives 2013-2017 relatives à la déontologie

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



Le renforcement des obligations deontologiques appliqué à la sphere politique

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



Les obligations déontologiques des agents publics issues de la loi du 20 avril 2016

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)





La prévention des conflits d'intérêts pour les agents publics

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



Réfèrent déontologue pour les agents publics

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



Le cumul d'activités des agents publics

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)

Les experts des pays méditerranéens

Les experts des pays méditerranéens présentent des textes législatifs et règlementaires relatifs à la déontologie, adoptés ces dernières années par l'Algérie et la Tunisie. Ils ont une similitude avec les évolutions législatives récentes en France de renforcement ou du moins de rédaction juridique des principes déontologiques et des valeurs qui les soutiennent.

- **Maher Sellami**, Directeur de l'école nationale d'administration, Tunis

Maher Sellami aborde la charte de déontologie adoptée par la Tunisie par décret en 2014. Il précise les valeurs garanties par ces principes déontologiques, rappelant que ces valeurs et principes existaient avant la charte, mais sont désormais « normalisés » et constituent un outil juridique en cas de non-respect.



▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

- **Abdelhak Saihi**, Directeur de l'école nationale d'administration, Alger

Abdelhak Saihi donne son point de vue sur le lien entre crise de sens de l'action publique et nouvelle gestion publique. Il aborde la loi relative à la déontologie adoptée en 2006. Il précise les valeurs garanties par ces principes, en particulier l'engagement et le désintéressement, rappelant que l'action publique est au service de l'intérêt général et des citoyens.



▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

Synthèse du chapitre 4

- **Gwenaëlle Juan**, Directrice de projet sur le sens de l'action publique au Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Gwénaëlle Juan présente une synthèse de ce chapitre et donne un éclairage sur le rapprochement ou les différences de points de vue exprimés par les experts français et ceux des pays méditerranéens.



▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



ACTION

PUBLIC

SOCIETE

UE

CHAPITRE 5

LES FINALITÉS ET LES RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES

**Identifier les défis
sociétaux actuels
que doit relever
l'action publique
et définir ses
responsabilités
sociétales.**

Les finalités sont indispensables pour donner du sens à l'action publique, les seules exigences de la « bonne gouvernance » étant insuffisantes.

En effet, il serait tout à fait possible pour l'État ou une institution publique d'appliquer une « bonne gouvernance » en termes de gestion, tout en poursuivant des fins politiques et des objectifs contraires aux valeurs fondamentales de liberté, d'égalité, de justice ou de droits de l'Homme ⁶⁷.

Il importe donc d'examiner plus avant quelles sont les finalités de l'action publique et d'identifier un contenu opérationnel à la notion de bien commun.

Cette analyse conduit à identifier les défis sociétaux actuels que doit relever l'action publique et ainsi à définir ses responsabilités sociétales sur cette base, et dans une approche comparative avec la responsabilité sociale des entreprises.

1

QUEL MONDE AUJOURD'HUI, QUEL MONDE DEMAIN ?

On peut constater qu'à l'échelle internationale, les États se déclarent d'accord sur les finalités pour le bien commun de l'humanité. Ils reconnaissent aussi qu'une intervention publique est indispensable pour garantir les services essentiels à la vie et à la dignité humaines.

1.1. UNE VISION DU BIEN COMMUN À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Les engagements internationaux permettent de donner un contenu à la notion de « bien commun ».

1.1.1. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX QUI DONNENT DU CONTENU AU BIEN COMMUN

Sur la période 2000-2015, l'ensemble des pays se sont accordés sur les priorités pour les régions en développement. Depuis 2015, un consensus existe aussi sur la finalité pour l'ensemble des pays, quel que soit leur niveau de revenu et de développement.

La Déclaration du Millénaire pour la période 2000-2015

Le 8 septembre 2000, l'ensemble des pays réunis au siège des Nations unies adoptent la déclaration du Millénaire. Elle acte leur volonté d'agir pour « un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste » et de « n'épargner aucun effort pour délivrer nos semblables, hommes, femmes et enfants, de la misère, phénomène abject et déshumanisant »⁶⁸.

Cet engagement a donné lieu à un programme d'aide pour les pays en voie de développement sur la période 2000-2015, organisé autour des huit Objectifs du millénaire pour le développement :

- objectif 1** éliminer l'extrême pauvreté et la faim ;
- objectif 2** assurer l'éducation primaire pour tous ;
- objectif 3** promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;
- objectif 4** réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans ;
- objectif 5** améliorer la santé maternelle ;
- objectif 6** combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ;
- objectif 7** assurer un environnement durable ;
- objectif 8** mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Les résultats des Objectifs du millénaire pour le développement

En 2015, le sommet international des Nations unies constate à la fois les progrès obtenus et le chemin qu'il reste à parcourir au plan mondial⁶⁹.

Ainsi, selon les Nations unies :

- le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté est passé de 1,9 milliards en 1990 à 836 millions en 2015 ;
- le nombre d'enfants non scolarisés en âge de fréquenter l'école primaire est passé de 100 millions en 2000 à environ 57 millions en 2015 ;
- dans l'ensemble, la disparité entre les filles et les garçons a été éliminée dans les régions en développement dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. En 2015, on constate que la proportion moyenne des femmes au parlement a presque doublé en 20 ans à l'échelle mondiale. Malgré cette évolution, en 2015, les femmes ne représentaient que 20 % des parlementaires ;
- en dépit de la croissance démographique dans les régions en développement, le nombre de décès d'enfants de moins de cinq ans a diminué, passant de 12,7 millions en 1990 à près de 6 millions en 2015 dans le monde ;

- le taux de mortalité maternelle est passé de 380 décès pour 100 000 naissances en 1990 à 330 en 2000 et 210 en 2013, soit une diminution de 45 % sur la période ;
- dans le monde, le nombre de personnes bénéficiant d'un traitement antirétroviral pour le VIH est passé de 800 000 en 2003 à 13,6 millions de personnes en 2014 ;
- 98 % des substances nocives pour la couche d'ozone ont été éliminés depuis 1990 et il est envisagé que la couche d'ozone se reconstitue d'ici 2050. Le nombre de personnes ayant accès à l'eau potable est passé de 2,3 milliards en 1990 à 4,2 milliards en 2015 ;
- Les pays développés ont accru leur aide publique au développement de 66 % en termes réels entre 2000 et 2014, atteignant 135,2 milliards de dollars (contre 81 milliards en 2000).

Le programme de développement durable à l'horizon 2030

Pour poursuivre les actions du Millénaire, les États adoptent à l'unanimité, le 25 septembre 2015⁷⁰, les 17 Objectifs de développement durable (ODD) :

- **objectif 1** : éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ;
- **objectif 2** : éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ;
- **objectif 3** : permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge ;

- **objectif 4** : assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ;
- **objectif 5** : parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ;
- **objectif 6** : garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ;
- **objectif 7** : garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable ;
- **objectif 8** : promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous ;
- **objectif 9** : bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation ;
- **objectif 10** : réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ;
- **objectif 11** : faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ;
- **objectif 12** : établir des modes de consommation et de production durables ;
- **objectif 13** : prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ;

- **objectif 14** : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ;
- **objectif 15** : préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité ;
- **objectif 16** : promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ;
- **objectif 17** : renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser.

Ce programme à l'horizon 2030 s'adresse désormais à l'ensemble des pays. Cette évolution tient compte du caractère mondial des défis à relever. À titre d'exemple, la France a pris des engagements pour la mise en œuvre et le suivi statistique de la réalisation des Objectifs de développement durable sur son territoire et dans le cadre de son aide au développement des autres pays⁷¹.

Le caractère universel de ce programme est aussi lié au constat d'un creusement des inégalités dans des pays à plus haut niveau de revenu. En effet, dans une étude de novembre 2016, l'OCDE constate que malgré la reprise économique qui a fait suite à la crise de 2007/2008, les inégalités de revenu ne se réduisent pas⁷². L'évolution du coefficient de GINI du revenu disponible a atteint 0,318 dans les pays de l'OCDE en 2013/2014, soit le chiffre le plus haut depuis le milieu des années 1980⁷³.



La méthode d'élaboration des 17 Objectifs de développement durable a inclus l'avis de différentes parties prenantes, y compris les citoyens, qui ont été invités à faire part de leurs priorités via un questionnaire en ligne « My World » (Enquête mondiale des Nations unies pour un monde meilleur)⁷⁴.

1.1.2. LE CONTENU DE LA NOTION DE BIEN COMMUN

Dans le préambule de la Déclaration du 25 septembre 2015 adoptant les 17 Objectifs de développement durable, les Nations unies exposent les principales finalités de l'action publique à l'échelle internationale :

« L'humanité

Nous sommes déterminés à éliminer la pauvreté et la faim, sous toutes leurs formes et dans toutes leurs dimensions, et à faire en sorte que tous les êtres humains puissent réaliser leur potentiel dans des conditions de dignité et d'égalité et dans un environnement sain.

La planète

Nous sommes déterminés à lutter contre la dégradation de la planète, en recourant à des modes de consommation et de production durables, en assurant la gestion durable de ses ressources naturelles et en prenant d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques, afin qu'elle puisse répondre aux besoins des générations actuelles et futures.

La prospérité

Nous sommes déterminés à faire en sorte que tous les êtres humains aient une vie prospère et épanouissante et que le progrès économique, social et technologique se fasse en harmonie avec la nature.

La paix

Nous sommes déterminés à favoriser l'avènement de sociétés pacifiques, justes et inclusives, libérées de la peur et la violence. En effet, il ne peut y avoir de développement durable sans paix ni de paix sans développement durable.

Les partenariats

Nous sommes déterminés à mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ce programme grâce à un Partenariat mondial revitalisé pour le développement durable, qui sera mu par un esprit de solidarité renforcé, où l'accent sera mis sur les besoins des plus démunis et des plus vulnérables, et auquel participeront tous les pays, toutes les parties prenantes et tous les peuples. »

En cohérence avec ces finalités, les 17 Objectifs de développement durable constituent une traduction concrète des défis sociétaux à relever par l'action publique.

La notion de bien commun pour l'humanité a ainsi des objectifs concrets comme éradiquer la pauvreté et la faim, garantir un accès aux soins et à une éducation de qualité pour tous, assurer la paix et la justice ou lutter contre les changements climatiques.

Ce sont autant de domaines dans lesquels l'action publique est indispensable.

1.2. UNE ACTION PUBLIQUE INDISPENSABLE POUR LES BIENS PUBLICS MONDIAUX ET LES SERVICES ESSENTIELS À L'HUMANITÉ

On retrouve dans les 17 Objectifs de développement durable, deux notions qui ont pris de l'importance sur le plan international depuis les années 1990 : les biens publics mondiaux et les services essentiels à la population.

Il faut savoir que ces notions ont donné lieu à de nombreux débats concernant leur théorie, leur utilisation et la confusion des différentes définitions entre biens publics, biens de club ou biens communs⁷⁵. Sans rentrer dans le détail de ces typologies et de ces controverses, nous rappellerons en quoi elles sont liées à la définition du bien commun et à l'action publique.

1.2.1. LES BIENS PUBLICS MONDIAUX

La notion de « biens publics mondiaux » recouvre l'idée qu'il existe des biens matériels, naturels et immatériels, indispensables à l'humanité, mais pour lesquels les seules logiques marchandes sont défailiantes, tout comme le rôle d'un État pris isolément.

Elle se présente comme une critique ou une extension de la théorie économique néoclassique, dans le cadre de la mondialisation des échanges.

Les définitions de théorie économique

Les quelques définitions ci-dessous sont nécessaires pour comprendre en quoi l'usage actuel des notions des biens publics ou biens communs mondiaux s'écarte de la théorie économique néoclassique.

Les biens publics

Dans la théorie économique néoclassique, le bien public a deux caractéristiques⁷⁶ :

- Il n'est pas rival, c'est-à-dire qu'une personne peut le consommer sans réduire la consommation des autres personnes.
- Il n'est pas exclusif, c'est-à-dire qu'il est impossible d'exclure une personne de sa consommation.

Ces deux critères induisent que les individus, pris isolément, n'ont pas d'intérêt à produire ce type de biens. Ils peuvent adopter des comportements de « passager clandestin »⁷⁷, attendant que d'autres produisent et payent ce bien pour en avoir l'usage. Un exemple habituel est l'éclairage public : le fait de bénéficier de cet éclairage n'empêche pas les autres d'en avoir également l'usage et il est impossible d'interdire à quiconque de bénéficier de cet éclairage, même s'il ne paie pas ses impôts.

Les biens communs

Les biens communs sont définis comme des biens qui sont rivaux, mais ne sont pas exclusifs. L'exemple peut être celui des ressources naturelles. Il existe des situations dans lesquelles, il est impossible d'empêcher la consommation de ces biens (par exemple, les ressources halieutiques dans les zones marines internationales), mais il y a une rivalité puisque ces ressources ne sont pas inépuisables. La consommation des uns réduit ainsi celle des autres à court terme ou à long terme.

Les biens de club

Les biens de club sont des biens exclusifs mais qui ne sont pas rivaux. Il peut s'agir de biens pour lesquels il est possible d'interdire ou d'en faire payer l'usage (autoroutes à péage par exemple), mais pour lesquels l'usage par un individu ne réduit pas la consommation par un autre.

Ces définitions fondent la nécessité d'une intervention publique pour produire ou organiser la production de ce type de biens pour lesquels les logiques marchandes sont insuffisantes. Une approche internationale plus récente va développer l'idée de biens publics ou biens communs mondiaux.

La notion de biens publics mondiaux

Cette notion apparaît notamment dans un ouvrage de Charles Kindleberger qui définit les biens publics mondiaux comme « l'ensemble des biens accessibles à tous les États qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire »⁷⁸. Par cette définition, il étend l'idée de biens publics nationaux à la dimension internationale et soulève la question de la nécessaire coordination entre les États pour produire ces biens. Il donne comme exemple de biens publics mondiaux, un système monétaire stable, des changes fixes ou encore une monnaie d'échanges internationale.

Le centre d'expertise pour le développement du « Programme des Nations unies pour le Développement » a publié deux ouvrages remarquables en 1999⁷⁹ et 2003⁸⁰ qui développent cette notion de biens publics mondiaux. Ils relient les tensions et difficultés des pays en voie de développement à un constat d'une production insuffisante, menacée ou mal répartie de ces biens publics mondiaux.

Ils distinguent notamment :

- les biens publics mondiaux naturels qui sont surexploités ;
- les biens publics mondiaux d'origine humaine qui sont inégalement répartis en termes d'utilisation ;
- les biens publics mondiaux qui sont les résultats des politiques globales des nations et qui sont insuffisamment produits.

Il n'existe pas aujourd'hui de consensus sur une liste de biens publics mondiaux, ceux-ci pouvant dépendre de la conception politique et non seulement d'une théorie économique⁸¹. On peut cependant citer quelques exemples fréquents sur la base des trois catégories proposées par le PNUD :

- naturels : des biens tels que la biodiversité, les ressources naturelles, la stabilité climatique ;
- origine humaine comme les connaissances scientifiques et l'éducation ;
- résultats des politiques globales : la paix, la santé, la stabilité du système financier international.

En termes de méthode, pour produire et gérer ces biens publics mondiaux, le PNUD a développé l'idée du triangle de Publicness, c'est-à-dire que c'est un bien qui doit être :

- public dans sa consommation (tous doivent y avoir accès) ;
- public dans sa participation au processus politique qui a mené à identifier ce besoin (tous doivent participer au processus politique) ;
- public dans ses bénéfices (tous doivent en bénéficier).

Aux côtés de la notion de biens publics mondiaux, se développe aussi celle des biens communs mondiaux, mais dans une définition qui ne correspond pas nécessairement à la distinction de la théorie économique entre biens publics et biens communs. Nous donnerons ci-dessous l'exemple d'un rapport de l'UNESCO.

La notion de biens communs mondiaux : exemple de l'UNESCO

Dans un rapport de 2015, l'UNESCO, affirme que l'Éducation et le Savoir doivent être considérés en tant que biens communs mondiaux⁸².

L'UNESCO souhaite par cette approche dépasser la vision individualiste de la théorie économique néoclassique du bien public. L'UNESCO relève en effet, que cette théorie ne prend pas suffisamment en compte la dimension sociale, commune à l'humanité. Elle affirme ainsi que « la création

des connaissances, leur contrôle, acquisition, validation et utilisation sont communs à tous les êtres humains en tant qu'effort collectif social ».

Or, l'UNESCO constate que la privatisation de l'éducation présente un risque du point de vue de l'égalité du droit à l'éducation, notamment en raison du coût des cours privés. Elle souligne également que la privatisation du savoir via les droits de propriété intellectuelle peut restreindre dans une certaine mesure, l'accès au savoir d'une partie de l'humanité.

L'UNESCO propose de considérer éducation et savoir comme des biens communs mondiaux qu'elle définit comme constitués par « des biens que les êtres humains partagent intrinsèquement, et communiquent entre eux tels que les valeurs, les vertus civiques et un sens de la justice »⁸³.

Sur cette base, l'UNESCO affirme que « l'éducation ne doit pas être entièrement cédée au marché car elle constitue le premier maillon de la chaîne de l'égalité des chances ». Pour conjuguer production de ces biens et respect des droits fondamentaux à l'éducation et au savoir, elle propose de « renforcer la participation de la société civile et des autres partenaires, de renforcer le rôle de réglementation de l'État et de consolider le rôle des agences intergouvernementales ».

Dans la même logique, plusieurs rapports et institutions internationales proposent d'identifier et de développer l'accès aux biens et services essentiels.

1.2.2. LES SERVICES ESSENTIELS

Sous la dénomination des biens et services essentiels, les institutions internationales englobent généralement des biens et services qui sont considérés comme indispensables pour une vie décente et la dignité humaine.

La définition des services essentiels peut varier selon les accords et sommets internationaux. Celle du PNUD Habitat cible l'accès de tous à l'eau potable, l'assainissement, l'énergie, le logement et la gestion des déchets. D'autres définitions y incluent les transports publics et les moyens d'information et communication, par exemple.

La déclaration du Sommet de Johannesburg, le 4 septembre 2002, affirme quant à elle « le caractère universel de la dignité humaine et l'engagement à accroître l'accès aux services élémentaires que sont l'eau potable, l'assainissement, le logement décent, l'énergie, la santé, la sécurité alimentaire et la protection de la biodiversité »⁸⁴.

La notion de biens et services essentiels présente des ambiguïtés car elle peut se confondre avec celle des biens publics mondiaux et avec les droits fondamentaux définis par exemple dans le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de l'ONU, adopté en 1966. Et ce, d'autant plus que dans les textes internationaux, la question de l'accès à ces biens et services essentiels peut correspondre à plusieurs modalités de production et d'accès (production et gestion publique, mais aussi recours au partenariat public-privé par exemple)⁸⁵.

En matière de santé, certains analystes ont pu aussi soulever les ambiguïtés liées au fait de considérer la santé comme un bien public mondial (notamment dans l'objectif de lutter contre les pandémies qui dépassent les frontières nationales) et la marchandisation des médicaments et brevets qui tend à montrer que l'approche économique prime sur l'approche par les droits fondamentaux⁸⁶.

L'idée principale à retenir de la notion de biens et services essentiels, concernant le sens de l'action publique, est qu'elle conduit à reconnaître la nécessité d'une intervention publique que ce soit pour les produire, pour inciter à leur production ou pour réglementer leur répartition. De ce point de vue, il est rappelé que l'initiative privée ne crée pas de biens et services non rentables, ne gère pas les objectifs d'égalité d'accès, ni certaines externalités négatives telles que la pollution ou les impacts sur la cohésion sociale.

1.3. L'APPORT DES NOTIONS DE BIENS PUBLICS MONDIAUX ET DE SERVICES ESSENTIELS POUR L'ACTION PUBLIQUE

De nombreuses recherches ont été menées sur l'apport des notions de biens publics mondiaux et de services essentiels. Si l'on considère spécifiquement le sens de l'action publique, l'intérêt de ces notions réside dans les points suivants.

En premier lieu, elles affirment la nécessité de l'intervention publique dans de nouveaux champs d'intervention et sur un nouveau périmètre qui est l'échelon international. Elles développent l'idée que la mondialisation des échanges nécessite, en parallèle, une montée en puissance de l'intervention publique au niveau mondial⁸⁷.

Cette reconnaissance de l'action publique fait toutefois toujours l'objet de deux visions différentes entre une approche minimaliste de simple régulation et compensation de la défaillance du marché, ou maximaliste de définition politique de ce qui doit relever d'une intervention publique mondiale et nationale⁸⁸.

De plus, en identifiant les biens publics mondiaux et les services essentiels, elles donnent une conception des défis sociétaux que doit relever l'action publique pour le bien commun de l'humanité. Elles permettent une approche qui dépasse les enjeux nationaux et dessine un horizon commun en termes de finalités.

Ces notions remettent ainsi la question de l'éthique et des droits fondamentaux au cœur des objectifs de l'action publique dans un contexte de marchandisation et de mondialisation⁸⁹. Les institutions internationales appellent par ce biais « à une humanisation de la mondialisation ».

Enfin, ces notions interrogent et proposent les nouvelles modalités de gestion de ces défis sociétaux entre les États. Elles se fondent sur le constat d'une plus grande perméabilité entre les États, c'est-à-dire leur interdépendance pour gérer des défis mondiaux tels que le changement climatique et leur dépendance vis-à-vis d'autres acteurs, les entreprises notamment, certains évoquant le passage des États-nations aux États-marchés. L'émergence des termes de biens publics mondiaux correspondrait ainsi à une réponse à ce contexte.

Au vu de l'absence d'une autorité verticale internationale susceptible d'imposer une régulation ou réglementation de ces enjeux, aborder la question des biens publics mondiaux et services essentiels permet de développer une approche par les valeurs communes pour inciter toutes les parties prenantes à s'impliquer en faveur de ces objectifs⁹⁰.

Les 17 Objectifs de développement durable peuvent être considérés comme une méthode de pilotage et de coordination à l'échelle internationale pour relever les défis sociétaux mondiaux en associant les gouver-

nements, les entreprises, les organisations non gouvernementales et, plus largement, la société civile.

En conclusion, l'action publique doit définir le contenu du bien commun et mettre en œuvre des actions pour relever les défis sociétaux correspondants.

Les institutions internationales développent l'idée de ces finalités communes autour desquelles il serait possible de fédérer les gouvernements et toutes les parties-prenantes. Nous verrons dans le chapitre suivant que la montée en puissance des appels à la responsabilité sociale des entreprises ou à la responsabilité sociétale des organisations, par exemple, s'inscrit pleinement dans cette logique.

SOC
IAL

ÉTAL

SOCIAL & SOCIÉTAL

2

DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES À LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ORGANISATIONS

On parle en général de la responsabilité sociale ou sociétale des entreprises, c'est-à-dire la RSE. Cette terminologie est moins utilisée pour les démarches similaires des organisations publiques en France. Ainsi, il est utile d'avoir des repères sur la façon dont la notion de responsabilité sociale des entreprises a évolué ces dernières années.

2.1. DIVERSITÉ ET HARMONISATION DES DÉFINITIONS DE LA RSE

On constate deux évolutions récentes :

- l'harmonisation du contenu des démarches de responsabilité sociale des entreprises, la RSE ;
- l'extension de cette notion au domaine plus large de la responsabilité sociétale des organisations, la RSO.

2.1.1. ORIGINES ET DIVERSITÉ DE LA RSE

Les termes de responsabilité sociale des entreprises apparaissent dans les années 1960 en France et dans les années 1950 dans les pays anglo-saxons.

La responsabilité sociale des entreprises concerne les démarches volontaires des entreprises pour limiter leurs impacts sur l'environnement ou pour contribuer au progrès social.

Elle peut s'apparenter à une approche philanthropique. De ce point de vue, elle peut trouver ses origines très anciennes dans les actions caritatives ou présenter des similitudes avec les mouvements paternalistes⁹¹ ou fouriéristes.

Au-delà de l'aspect caritatif, l'engagement des entreprises est aussi présenté comme une réponse aux revendications des consommateurs et des ONG contre les pratiques qui nuisent à l'environnement, à la santé humaine ou ne respectent pas les droits de l'Homme, notamment le travail des enfants.

De ce point de vue, la responsabilité sociale apparaît indispensable à la vie de l'entreprise, par exemple pour rétablir la confiance avec les consommateurs ou pour s'assurer la durabilité des ressources sans lesquelles la poursuite et la rentabilité de l'activité commerciale seraient impossibles.

Plusieurs institutions qui incitent au développement des actions de responsabilité sociale des entreprises avancent d'ailleurs l'argument de l'intérêt économique des entreprises à agir dans ce sens.

L'Union Européenne, par exemple, dans son livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises de 2001, fait le lien entre la responsabilité sociale des entreprises et l'objectif stratégique défini à Lisbonne : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »⁹².

Le caractère volontaire des actions menées conduit à une diversité des initiatives des entreprises et de leurs réseaux professionnels. Il existe ainsi plusieurs définitions de la responsabilité sociale des entreprises. Toutefois, on constate ces dernières années une tendance à l'harmonisation au fur et à mesure que les institutions nationales et internationales formalisent leurs incitations pour que les entreprises s'engagent dans les démarches de responsabilité sociale.

2.1.2. INCITATION ET RECHERCHE D'HARMONISATION AU NIVEAU INTERNATIONAL

Plusieurs institutions internationales ont développé des actions pour inciter les entreprises à prendre en compte leur responsabilité sociale. Nous en donnerons quelques exemples.

Les incitations des organisations internationales

L'OCDE

En 1976, l'OCDE établit les principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, ceux-ci ayant été actualisés en 2011⁹³. La version de 1976 est considérée comme une des premières références sur la responsabilité sociale des entreprises. L'OCDE appelle, en effet, les entreprises multinationales à respecter les droits de l'Homme et les conventions de l'Organisation internationale du travail. Il les invite aussi à minimiser les impacts environnementaux et sociaux en lien avec toutes les parties prenantes, c'est-à-dire les consommateurs, leurs employés et les communautés locales.

L'OCDE indique que « les gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* s'engagent à améliorer continuellement leurs politiques intérieures et internationales dans le but d'accroître le bien-être et de relever le niveau de vie de tous ».

Les principes directeurs de l'OCDE de 2011 sont les suivants :

1. Contribuer aux progrès économiques, environnementaux et sociaux en vue de parvenir à un développement durable ;
2. Respecter les droits de l'Homme internationalement reconnus vis-à-vis des personnes affectées par leurs activités ;
3. Encourager le renforcement de capacités au niveau local en coopérant étroitement avec la communauté locale, y compris les milieux d'affaires, tout en développant les activités de l'entreprise sur le marché intérieur et sur les marchés extérieurs d'une manière compatible avec de saines pratiques commerciales ;
4. Encourager la formation de capital humain, en particulier en créant des possibilités d'emploi et en facilitant la formation des salariés ;
5. S'abstenir de rechercher ou d'accepter des exceptions non prévues dans le dispositif législatif ou réglementaire concernant les droits de l'Homme, l'environnement, la santé, la sécurité, le travail, la fiscalité, les incitations financières ou d'autres domaines ;
6. Appuyer et faire observer des principes de bon gouvernement d'entreprise et mettre au point et appliquer de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise, y compris au sein des groupes d'entreprises ;
7. Élaborer et appliquer des pratiques d'autodiscipline et des systèmes de gestion efficaces qui favorisent une relation de confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités ;
8. Faire en sorte que les travailleurs qu'elles emploient soient bien au fait des politiques qu'elles ont mises en place et les inciter à s'y conformer en les diffusant comme il convient, notamment par des programmes de formation ;
9. S'abstenir d'engager des actions discriminatoires ou disciplinaires à l'encontre des travailleurs qui auraient, de bonne foi, rapporté à la direction ou, le cas échéant, aux autorités publiques compétentes, des informations sur des pratiques contraires à la loi, aux principes directeurs ou aux politiques de l'entreprise ;

10. Exercer une diligence raisonnable fondée sur les risques, par exemple en intégrant cette dimension dans leurs systèmes de gestion des risques, afin d'identifier, de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, décrites dans les paragraphes 11 et 12, et rendre compte de la manière dont elles répondent à de telles incidences. La nature et la portée de la diligence raisonnable dépendent des circonstances propres à une situation particulière ;

11. Éviter d'avoir, du fait de leurs propres activités, des incidences négatives dans des domaines visés par les principes directeurs, ou d'y contribuer, et prendre des mesures qu'imposent ces incidences lorsqu'elles se produisent ;

12. S'efforcer d'empêcher ou d'atténuer une incidence négative, dans le cas où elles n'y ont pas contribué mais où cette incidence est néanmoins directement liée à leurs activités, à leurs produits ou à leurs services en vertu d'une relation d'affaires. Ceci ne doit pas être interprété comme transférant la responsabilité de l'entité à l'origine d'une incidence négative sur l'entreprise avec laquelle elle entretient une relation d'affaires ;

13. En plus de répondre à des incidences négatives dans des domaines visés par les principes directeurs, encourager dans la mesure du possible leurs partenaires commerciaux, y compris leurs fournisseurs et leurs sous-traitants, à appliquer des principes de conduite responsable conformes aux principes directeurs ;

14. S'engager auprès des parties prenantes concernées en leur donnant de réelles possibilités de faire valoir leurs points de vue lorsqu'il s'agit de planifier et de prendre des décisions relatives à des projets ou d'autres activités susceptibles d'avoir un impact significatif sur les populations locales ;

15. S'abstenir de toute ingérence indue dans les activités politiques locales.

Ces principes généraux sont déclinés en domaines dont on peut noter qu'ils n'ont pas tous de lien direct avec les défis sociétaux, c'est le cas notamment des recommandations en matière de lutte contre la corruption, de libre concurrence ou de fiscalité qui sont plutôt des principes rappelant l'obligation des entreprises à respecter les règles déontologiques et les législations :

- droits de l'Homme ;
- emplois et relations professionnelles ;
- environnement ;
- lutte contre la corruption, la sollicitation de pots-de-vin et d'autres formes d'extorsion ;
- intérêts des consommateurs ;
- science et technologie ;
- concurrence ;
- fiscalité.

Les Nations unies

En 2000, les Nations unies lancent l'initiative Global Compact qui s'adresse aux entreprises du monde entier⁹⁴.

La plateforme française de Global Compact précise que « les entreprises et organisations à but non lucratif ont un rôle essentiel à jouer dans la construction de sociétés plus stables, inclusives et durables. Leurs parties prenantes leur demandent de plus en plus de faire preuve de responsabilité sur les domaines clés du Global Compact dans leurs stratégies et opérations. L'engagement des organisations détermine leur pérennité, leur acceptabilité et leur viabilité économique. »

L'initiative est structurée autour de quatre dimensions : les droits de l'Homme, le travail, l'environnement et la lutte contre la corruption.

Elle repose sur les 10 principes suivants :

Droits humains

1. Les entreprises sont invitées à promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits humains ;
2. À veiller à ne pas se rendre complices de violations des droits humains.

Normes internationales du travail

3. Les entreprises sont invitées à respecter la liberté d'association et à reconnaître le droit à la négociation collective ;
4. À contribuer à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire ;
5. À contribuer à l'abolition effective du travail des enfants ;
6. À contribuer à l'élimination de toute discrimination en matière d'emploi et de profession.

Environnement

7. Les entreprises sont invitées à appliquer le principe de précaution face aux problèmes touchant l'environnement ;
8. À prendre des initiatives tendant à promouvoir une plus grande responsabilité en matière d'environnement ;
9. À favoriser la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement.

Lutte contre la corruption

10. Les entreprises sont invitées à agir contre la corruption sous toutes ses formes, y compris l'extorsion de fonds et les pots-de-vin.

Il faut noter également que le Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies a adopté le 17 juin 2011 les principes directeurs sur les droits de l'Homme et les entreprises⁹⁵ qui approfondissent cette thématique et est un texte de référence pour les autres institutions.

L'Union Européenne

L'Union Européenne a développé, elle aussi, plusieurs programmes d'incitation pour les entreprises, marqués notamment par le livre vert de 2001, par lequel elle propose une définition de la responsabilité sociale des entreprises⁹⁶.

Dans une communication du 22 mars 2006, elle propose un ensemble de mesures pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises via l'initiative « une alliance européenne pour la RSE »⁹⁷. Elle souligne la nécessité de conserver le caractère volontaire de ces démarches, d'encourager les entreprises par la mise à disposition d'outils et d'espaces d'échanges permettant de mieux faire connaître la RSE.

Afin de conforter les échanges de bonnes pratiques et un cadre favorable au développement de la RSE, l'Union Européenne demande en 2011 aux États membres d'établir des plans nationaux et des plateformes d'échanges⁹⁸. La France a créé sa plateforme nationale RSE en 2013. Elle émet « des avis sur les questions qui lui sont soumises et formule des recommandations sur les questions sociales, environnementales et de gouvernance soulevées par la responsabilité sociétale des entreprises »⁹⁹.

Au-delà des démarches volontaires, on peut constater une évolution vers des obligations réglementaires pour renforcer les incitations au développement des démarches de RSE, en particulier pour que les entreprises rendent compte de leurs efforts en la matière.

De nouvelles obligations pour rendre compte des démarches RSE

Pour illustrer, les obligations nouvelles, nous pouvons relever qu'au niveau européen et français, plusieurs textes législatifs exigent que certaines entreprises fournissent des informations sur leurs démarches de responsabilité sociale.

Parmi les textes récents, nous pouvons citer notamment : La directive 2014/95/UE¹⁰⁰ approuvée par le Parlement européen en 2014 et qui a modifié une directive précédente pour imposer aux entités dites d'intérêt public (entreprises cotées, banques et compagnies d'assurance) de plus de 500 salariés, un reporting extra-financier annuel.

Ces entreprises doivent inclure dans leurs documents de gestion des informations telles que la « *politique suivie sur les questions environnementales, sociales et de personnel, de respect des droits de l'Homme et de lutte contre la corruption* », mais aussi concernant « *la diversité dans leurs conseils d'administration (âge, sexe, origine, formation...)* ».

Souhaitant maintenir un caractère volontaire, la directive n'oblige pas les entreprises à agir, mais demande qu'elles expliquent dans leur rapport les motifs qui justifieraient qu'elles ne mènent pas ces actions.

De même, en France, la loi Grenelle II¹⁰¹ dans son article 225 a renforcé l'obligation de reporting extra-financier.

La loi RNE¹⁰² l'imposait aux entreprises cotées en bourse. La loi Grenelle 2 l'exige aussi pour les entreprises non cotées (SA et SCA) de plus de 500 salariés et de plus de 100 millions de chiffre d'affaire ou de bilan. L'article L.225-102-1 du code du commerce prévoit désormais que le

rapport ce ces entreprises comprend « des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ainsi que sur ses engagements sociétaux en faveur du développement durable ». Il précise que « les institutions représentatives du personnel et les parties prenantes participant à des dialogues avec les entreprises peuvent présenter leur avis sur les démarches de responsabilité sociale, environnementale et sociétale des entreprises en complément des indicateurs présentés ».

On peut noter également que certaines mesures relevant de la responsabilité sociale des entreprises ont été réglementées et imposées ces dernières années. C'est le cas par exemple de l'égalité femmes-hommes, avec des exigences quant à la représentation équilibrée des femmes au sein des conseils d'administration et des conseils de surveillance des grandes entreprises, avec un objectif progressif plancher de 40 % de femmes ¹⁰³.

Cette tendance à la réglementation peut traduire la difficulté théorique et pratique d'attendre de toutes les entreprises qu'elles s'engagent volontairement dans des démarches de responsabilité sociale et de développement durable, alors que le contexte concurrentiel et leurs objectifs économiques individuels ne les y prédisposent pas ¹⁰⁴.

Des références communes à toutes les institutions internationales

Il faut noter que les différentes institutions qui incitent au développement de la responsabilité sociale des entreprises, prennent en compte leurs actions respectives. Ainsi, l'OCDE a modifié ses principes en 2011 pour inclure la thématique des droits de l'Homme conformément aux nouveaux principes directeurs émis par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies.

Elles reconnaissent les mêmes textes fondateurs internationaux et les accords issus des sommets internationaux concernant le développement durable.

Parmi les textes de référence, peuvent être cités notamment ¹⁰⁵ :

- la Charte internationale des droits de l'Homme qui comprend la Déclaration universelle des droits de l'Homme ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966 ;
- les conventions de l'Organisation internationale du travail :
 - déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail, 1998,
 - convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1949, (N° 87),
 - convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, (N° 98),
 - convention sur le travail forcé, 1930, (N° 29),
 - convention sur l'abolition du travail forcé, 1957, (N° 105),
 - convention sur l'égalité de rémunération, 1951, (N° 100),
 - convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, (N° 111),
 - convention sur l'âge minimum, 1973, (N° 138),
 - convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999, (N° 182) ;
- les 17 Objectifs de développement durable.

Les institutions internationales reconnaissent aussi les standards établis par l'organisation privée Global Reporting Initiative par exemple.

Cette association fondée en 1997, développe des méthodes et outils pour aider les entreprises et autres organisations à élaborer les rapports extra-financiers par lesquels elles rendent compte de leurs démarches de responsabilité sociale¹⁰⁶. Elle a des partenariats avec l'OCDE, avec l'initiative Global Compact des Nations unies, le PNUD et ISO notamment.

Ainsi, la directive européenne concernant les obligations de reporting extra-financier des entreprises d'intérêt public laisse la possibilité de formaliser le rapport en se fondant sur l'une de ces approches ou sur la base de la certification européenne EMAS (Eco-Management & Audit Scheme).

Au-delà de cette harmonisation de la responsabilité sociale des entreprises, la notion de responsabilité sociétale des organisations a pris de l'importance ces dernières années.

2.2. L'EXTENSION DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES À LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ORGANISATIONS

Cette évolution se constate dans la norme ISO et dans l'utilisation du terme RSO par plusieurs institutions.

2.2.1. LA NORME ISO 26000 PARUE EN 2010

Depuis 2010, la norme ISO 26000 relative à la responsabilité sociétale fixe des lignes directrices destinées aux entreprises et aux organisations. Élaborée par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) en partenariat avec d'autres institutions internationales, cette norme ne donne pas lieu à certification.

Elle se présente comme un outil qui a « vocation à aider les organisations à contribuer au développement durable »¹⁰⁷. « Elle se traduit par la volonté de l'organisation d'assumer la responsabilité des impacts de ses décisions et activités sur la société et sur l'environnement et d'en rendre compte »¹⁰⁸.

La norme propose sept questions centrales qui structurent le diagnostic et la stratégie et qui sont ensuite déclinées en 37 domaines d'action :

- la gouvernance de l'organisation ;
- les droits de l'Homme ;
- les relations et conditions de travail ;
- l'environnement ;
- les loyautés des pratiques ;
- les questions relatives aux consommateurs ;
- les communautés et développement local.

Question centrale : Gouvernance de l'organisation

Question centrale : Droits de l'Homme

Domaine d'action 1 : Devoir de vigilance

Domaine d'action 2 : Situations présentant un risque pour les droits de l'Homme

Domaine d'action 3 : Prévention de la complicité

Domaine d'action 4 : Remédier aux atteintes aux droits de l'Homme

Domaine d'action 5 : Discrimination et groupes vulnérables

Domaine d'action 6 : Droits civils et politiques

Domaine d'action 7 : Droits économiques, sociaux et culturels

Domaine d'action 8 : Principes fondamentaux et droits au travail

Question centrale : Relations et conditions de travail

Domaine d'action 1 : Emploi et relations employeur/employé

Domaine d'action 2 : Conditions de travail et protection sociale

Domaine d'action 3 : Dialogue social

Domaine d'action 4 : Santé et sécurité au travail

Domaine d'action 5 : Développement du capital humain

Question centrale : Environnement

Domaine d'action 1 : Prévention de la pollution

Domaine d'action 2 : Utilisation durable des ressources

Domaine d'action 3 : Atténuation des changements climatiques et adaptation

Domaine d'action 4 : Protection de l'environnement, biodiversité
et réhabilitation des habitats naturels

Question centrale : Loyauté des pratiques

Domaine d'action 1 : Lutte contre la corruption

Domaine d'action 2 : Engagement politique responsable

Domaine d'action 3 : Concurrence loyale

Domaine d'action 4 : Promotion de la responsabilité sociétale
dans la chaîne de valeur

Domaine d'action 5 : Respect des droits de propriété

Question centrale : Questions relatives aux **consommateur.rice.s**

Domaine d'action 1 : Pratiques loyales en matière de commercialisation,
d'informations et de contrats

Domaine d'action 2 : Protection de la santé et de la sécurité des consommateurs

Domaine d'action 3 : Consommation durable

Domaine d'action 4 : Service après-vente, assistance et résolution
des réclamations et litiges pour les consommateurs

Domaine d'action 5 : Protection des données et de la vie privée des consommateurs

Domaine d'action 6 : Accès aux services essentiels

Domaine d'action 7 : Éducation et sensibilisation

Question centrale : Communautés et développement local

Domaine d'action 1 : Implication auprès des communautés

Domaine d'action 2 : Éducation et culture

Domaine d'action 3 : Création d'emplois et développement des compétences

Domaine d'action 4 : Développement des technologies et accès à la technologie

Domaine d'action 5 : Création de richesses et de revenus

Domaine d'action 6 : La santé

Domaine d'action 7 : Investissement dans la société

Le terme sociétal est utilisé à la place de social, ce qui permet de rendre compte de la responsabilité vis-à-vis de la société au sens large, le terme social étant souvent employé pour aborder la question des relations sociales au sein de l'organisation.

Avec l'adoption par les Nations unies des 17 Objectifs de développement durable en 2015, ISO confirme par la suite que la norme 26000 contribue à la mise en œuvre de ces objectifs. Un document fait ainsi le lien entre certains de ces objectifs et les chapitres de la norme ISO.¹⁰⁹

ISO affirme que les mêmes approches peuvent être appliquées tant aux entreprises qu'aux organisations, c'est-à-dire aux associations ou aux organismes publics.

On peut cependant noter que dans les documents de communication de la norme ISO 26000: 2010, les avantages à mettre en œuvre cette norme

sont appréhendés plutôt sous l'angle des entreprises et de leurs enjeux économiques, que de l'action publique. En effet, parmi les incidences qui peuvent être attendues de l'engagement d'une organisation en matière de responsabilité sociale sont citées :

- *« ses avantages concurrentiels,*
- *sa réputation,*
- *sa capacité à attirer et à retenir ses salarié(e)s ou ses membres, ses clients ou ses utilisateurs,*
- *le maintien de la motivation et de l'engagement de ses employés, ainsi que de leur productivité,*
- *la vision des investisseurs, des propriétaires, des donateurs, des sponsors et de la communauté financière,*
- *ses relations avec les entreprises, les pouvoirs publics, les médias, les fournisseurs, les pairs, les clients et la communauté au sein de laquelle elle intervient. »*

Il convient donc d'examiner plus avant l'extension de la notion de responsabilité sociale des entreprises aux organisations.

2.2.2. L'EXTENSION AUX ORGANISATIONS

Plusieurs institutions incitent à développer les démarches de responsabilité sociale des organisations.

Ainsi, l'initiative Global Compact ne concerne pas que les entreprises. Fin 2016, en France sur 1 260 entités engagées, 1 154 sont des entreprises et 106 des organismes à but non-lucratif. Au niveau international, début 2017, parmi les presque 13 000 structures volontaires, 9 000 sont des entreprises, et les autres relèvent du secteur associatif ou du secteur public (villes, agences publiques, universités...).

De même, les indicateurs de Global Reporting Initiative s'adressent aussi bien aux entreprises qu'aux organismes publics. GRI incite les gouvernements à utiliser les mêmes standards pour leur rapport sur leur démarche de responsabilité sociétale.

On constate également que le terme de RSO se développe en France. Le Comité 21 a établi un guide pour la responsabilité sociétale des associations¹¹⁰.

Le Club développement durable des établissements publics et des entreprises publiques élabore, quant à lui, plusieurs documents pour développer les démarches RSO des organismes publics. Il a notamment proposé une définition spécifique à ces établissements et entreprises du secteur public en comparant les différentes approches et il a établi des guides pour les organisations volontaires¹¹¹.

Le Club développement durable propose la structuration suivante de la RSO pour les établissements et entreprises du secteur public :

Gouvernance

- Gouverner selon les principes, vision et valeurs de la responsabilité sociétale

- Mettre en œuvre ces principes, vision et valeurs dans la gestion et la conduite des missions de l'organisation

- Gouverner dans une perspective d'ouverture à la société en lien avec ses parties prenantes

- Gouverner dans le respect des droits fondamentaux et la loyauté des pratiques

- Respecter les droits de l'Homme

- Respecter les droits civils et politiques individuels

- Respecter la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels de l'individu

- Respecter les droits fondamentaux au travail

- Lutter contre les discriminations

- Lutter contre la corruption

Responsabilité sociale

- Responsabilité sociale interne

- Promouvoir et valoriser la responsabilité sociétale des organisations - RSO

- Promouvoir la diversité, l'égalité des chances et l'égalité de traitement

- Promouvoir la santé au travail

- Adopter une politique de rémunération et de rétribution responsable

- Favoriser le dialogue social

- Respecter la vie personnelle

- Développer le capital humain

- Ancrage territorial et développement local

- Participer au développement du potentiel local

- Promouvoir et appuyer l'éducation et la culture

- Apporter sa contribution aux processus démocratiques (démocratie participative)

- Promouvoir la santé

Responsabilité environnementale

- Utiliser et gérer de façon responsable les ressources naturelles
 - Énergie
 - Matières premières
 - Accès, utilisation et conservation de l'eau
- Promouvoir une économie circulaire
- Promouvoir une économie de fonctionnalité
- Prévenir tous types de pollution
 - Rejets dans l'eau
 - Gestion responsable des déchets
 - Utilisation et mise au rebut de produits chimiques toxiques et dangereux
 - Autres formes de pollution
- Protéger et restaurer la biodiversité et les habitats naturels
- Atténuer les changements climatiques et s'y adapter

Responsabilité économique

- Soutenir l'économie verte et équitable et mettre en place une économie de la fonctionnalité
- Participer à des modes de production et de consommation durables
- Participer à la création d'emplois et au développement des compétences
- Adopter des pratiques responsables particulièrement en matière de marketing
- Définir et garantir un service de qualité
- Protéger la santé et la sécurité des consommateurs
- Être exemplaire dans les pratiques relatives aux usagers, clients et/ou consommateurs

- Protéger les données et la vie privée des consommateurs

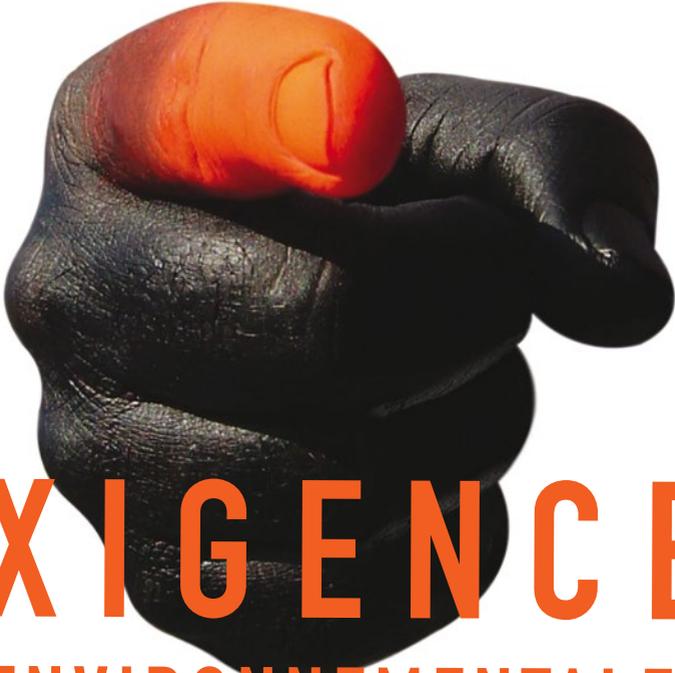
- Éduquer et sensibiliser le consommateur

- Favoriser l'accès de tous aux services essentiels

- Avoir un comportement socialement responsable dans ses pratiques relatives aux communautés locales

En conjuguant les différentes définitions de la RSE et de la RSO mais aussi les valeurs, principes et finalités spécifiques de l'action publique, il est possible d'identifier les responsabilités sociétales spécifiques à l'action publique.

**Le terme
sociétal utilisé
à la place de
social permet
de rendre
compte de la
responsabilité
vis-à-vis de la
société.**



EXIGENCES
ENVIRONNEMENTALES
DÉMOCRATIQUES
SOCIALES

3

LES RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans le secteur public, les démarches correspondantes aux responsabilités sociétales ont pris des formes différentes. Si elles n'ont pas nécessairement pris le terme de responsabilité sociétale des organisations, leur contenu est similaire. Il intègre la prise en compte de l'impact des activités sur l'environnement et la société ainsi que l'implication des parties prenantes *via* la participation.

Il faut prendre en compte ces expériences pour proposer une définition des responsabilités sociétales de l'action publique qui puisse correspondre spécifiquement aux activités de cette action publique, en particulier s'agissant des collectivités territoriales.

3.1. LES EXPÉRIENCES ACTUELLES EN MATIÈRE

DE RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES DE L'ACTION PUBLIQUE

La notion de responsabilités sociétales dans le secteur public, conjugue des initiatives volontaires et une tendance à l'harmonisation, notamment *via* la réglementation.

3.1.1. LES DÉMARCHES VOLONTAIRES

Les organismes publics se sont engagés dans des démarches volontaires pour prendre en compte le développement durable dans leur fonctionnement interne dans une approche similaire à celle de la responsabilité sociétale des organisations. Le Sommet de la Terre de Rio en 1992 avait incité les collectivités territoriales à élaborer des Agendas 21 locaux.

Plusieurs organismes publics et collectivités territoriales ont élaboré des Agendas 21 ou démarches d'écoresponsabilité qui fixent des ob-

jectifs et des actions en termes de politiques publiques, mais aussi de fonctionnement interne. Ces stratégies incluent fréquemment des actions de réduction des consommations d'eau et d'énergie, ou encore des clauses d'insertions sociale et environnementale dans la commande publique.

Il est souvent rappelé que ces mesures ont un effet de levier considérable au vu du montant des budgets publics, de l'importance du patrimoine public bâti et naturel et du nombre d'agents qui peuvent ainsi être sensibilisés.

3.1.2. LA COHÉRENCE ET L'EXEMPLARITÉ

Au-delà de l'efficacité, la prise en compte du développement durable dans les activités internes de l'action publique est un impératif de cohérence et d'exemplarité qui lui est spécifique.

Vis-à-vis des citoyennes et citoyens ainsi que vis-à-vis de ses agentes et agents, l'action publique doit en effet assurer une cohérence entre les objectifs des politiques publiques et les objectifs qu'elle se fixe dans son organisation et ses activités internes.

L'action publique doit aussi montrer l'exemple vis-à-vis des entreprises, des associations et de la population puisqu'elle leur demande de s'engager en faveur du développement durable.

En France, cet impératif est rappelé par exemple par la circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable, circulaire qui a été établie après les conférences nationales des Grenelles de l'environnement et de l'insertion.

Il figure également dans le titre IV de la loi Grenelle I¹¹², intitulé « État exemplaire » et dont l'article 48 affirme :

« L'État doit, comme toute collectivité publique, tenir compte dans les décisions qu'il envisage de leurs conséquences sur l'environnement, notamment de leur part dans le réchauffement climatique et de leur contribution à la préservation de la biodiversité, et justifier explicitement les atteintes que ces décisions peuvent le cas échéant causer. Cette prise en compte est favorisée, pour les grands projets publics, par l'association la plus large possible de l'ensemble des acteurs concernés dans un esprit de transparence et de participation. »

Compte-tenu de cette exigence de cohérence et d'exemplarité, on observe une évolution vers la réglementation et l'obligation de certaines actions relevant de la responsabilité sociétale des institutions publiques.

3.1.3. LES OBLIGATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

En France, ces dernières années, des actions relevant des responsabilités sociétales de l'action publique, ont été rendues obligatoires, avec une tendance et un contenu similaires à ceux des entreprises.

Ainsi, l'article 225 de la loi du 12 juillet 2010¹¹³ impose aux collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants de présenter un rapport annuel avant le débat d'orientations budgétaires sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable.

Dans la même logique, la circulaire du 17 février 2015¹¹⁴ impose à chaque ministère d'élaborer et mettre en œuvre un plan d'administration exemplaire et un bilan public des actions et des indicateurs de suivi.

Ces plans doivent aborder les économies d'énergie, la mobilité durable, les économies de ressources et réduction des déchets, la préservation de la biodiversité ainsi que les impacts sociaux et sociétaux.

De même, les obligations de représentation équilibrée femmes-hommes s'appliquent désormais à l'État et aux collectivités territoriales s'agissant par exemple des mandats électoraux, des fonctions électives ou encore des responsabilités professionnelles¹¹⁵.

Les textes législatifs détaillent d'un point de vue opérationnel certaines actions à engager par l'État et les collectivités territoriales. Ainsi, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte¹¹⁶, impose une part de véhicules propres de 50 % pour les flottes de l'État et de 20 % pour les flottes des collectivités territoriales.

Malgré des similitudes entre secteur privé et public, on peut considérer que les engagements du secteur public diffèrent néanmoins de ceux du secteur privé en termes de motivations.

3.1.4. DES DIFFÉRENCES DE MOTIVATIONS ENTRE SECTEUR PRIVÉ ET SECTEUR PUBLIC

Dans le secteur public, les engagements sont étroitement liés à la cohérence avec les finalités de l'action publique et au rôle d'exemplarité. Dans le secteur privé, ils relèvent plutôt d'approches individuelles, mais aussi de logiques marchandes toujours présentes.

La définition des responsabilités sociétales de l'action publique ne peut donc pas être une simple extension de la notion de responsabilité sociale des entreprises. Il est indispensable d'établir une définition qui

fasse le lien entre les finalités spécifiques de l'action publique et ses responsabilités sociétales.

3.2. DÉFINITION DES RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Si l'on considère les finalités de l'action publique que sont le bien commun, le vivre-ensemble et les défis sociétaux définis dans les 17 Objectifs de développement durable à l'échelle internationale, on peut proposer une définition qui serait adaptée spécifiquement à l'action publique et en particulier aux collectivités territoriales.

« Les responsabilités sociétales de l'action publique désignent les exigences sociales, environnementales et démocratiques qui concernent leurs activités dans leurs interactions avec les parties prenantes. »

3.2.1. EXIGENCES SOCIALES

L'exigence sociale se rapporte, en termes de finalités, à la nécessité de maintenir et renforcer la cohésion sociale et le vivre-ensemble dans la société.

- L'exigence sociale, en termes de responsabilités, concerne ainsi la qualité des relations sociales au sein des organismes publics.
- Plusieurs objectifs internes peuvent y contribuer comme assurer la sécurité et de bonnes conditions de travail pour les agents, développer la formation et les compétences, favoriser leur bien-être au travail ou porter une attention à la qualité du dialogue social.

3.2.2. EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

- L'exigence environnementale, en termes de finalités, exprime l'impératif de préserver les ressources naturelles et plus largement de protéger l'environnement et la planète.
- L'exigence environnementale, en termes de responsabilités, concerne ainsi la façon dont les organismes publics cherchent à éviter, limiter ou compenser leurs impacts sur l'environnement.
- Elle se décline par les objectifs internes de réduction de consommation des ressources naturelles ou encore des pratiques professionnelles et des produits qui ne portent pas atteinte à la biodiversité et à la stabilité climatique.

3.2.3. EXIGENCES DÉMOCRATIQUES

- L'exigence démocratique, en termes de finalités, se rapporte aux valeurs fondamentales des droits de l'Homme, notamment celle de l'égalité des droits.
- L'exigence démocratique, en termes de responsabilités, cible ainsi en particulier les objectifs de lutte contre toutes formes de discrimination et d'exclusion sociale.
- Dans le fonctionnement interne, cette exigence correspond aux objectifs d'égalité femmes-hommes, de recrutement et d'attention portée aux personnes en situation de handicap ou encore de clause d'insertion sociale dans la commande publique.

3.2.4. ACTIVITÉS

- Les responsabilités sociétales concernent le fonctionnement interne et les activités quotidiennes des agentes et agents.
- Il s'agit donc d'une stratégie et d'un champ d'action à part entière, à ne pas confondre avec celui des politiques publiques.
- Pour identifier les responsabilités sociétales spécifiques à un organisme public ou à une collectivité territoriale, il est nécessaire d'analyser son organisation, ses domaines d'intervention, ses métiers, ses effectifs et ses impacts sur le territoire et les parties prenantes.

3.2.5. INTERACTIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES

- Les parties-prenantes désignent tous les groupes d'acteurs avec lesquels un organisme public est en relation dans le cadre de ses activités. Ce sont les agents, les usagers, les habitants, les prestataires, le monde économique et associatif et les autres institutions publiques.
- Les exigences sociales, environnementales et démocratiques s'appliquent à l'ensemble de ces relations.
- Pour maîtriser les impacts de l'activité, vis-à-vis de ces parties prenantes, il faut adopter des méthodes spécifiques telles que la participation, la co-conception, l'information sur les actions réalisées et leur résultats.

Tableau synoptique des responsabilités sociétales de l'action publique

	Exigences sociales	Exigences environnementales	Exigences démocratiques
Défis sociétaux	Favoriser la cohésion sociale et le vivre-ensemble	Protéger la planète et préserver les ressources naturelles vitales pour l'humanité	Respecter les droits de l'Homme
Application aux activités	Relations sociales internes à l'organisation	Activités de fonctionnement interne (activités ressources et nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques)	Activités de fonctionnement interne (activités ressources et nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques)
Parties prenantes	Exécutif, agents, représentants des agents	Population, monde économique et associatif sur le territoire des activités et prestataires des activités	Population, monde économique et associatif sur le territoire des activités et prestataires des activités
Objectifs opérationnels	Favoriser le maintien dans l'emploi en assurant la sécurité, les dispositifs de santé au travail et de bonnes conditions de travail	Préserver les ressources naturelles : économies de consommation pour l'eau, l'énergie, les matières premières	Respecter l'égalité des droits en luttant contre la discrimination : égalité femmes-hommes, non-discrimination (sexe, âge, origine..)

	Exigences sociales	Exigences environnementales	Exigences démocratiques
Objectifs opérationnels	Donner des perspectives et responsabiliser les agents en les formant, en développant leurs compétences et connaissances, y compris par exemple par la lutte contre l'illettrisme	Préserver la biodiversité et les milieux naturels : études des impacts des activités, utilisation de produits non-polluants ou non-impactants	Respecter les droits sociaux concernant l'organisation via l'insertion sociale et professionnelle des agents : emploi et accueil des personnes en situation de handicap, des personnes dans des dispositifs d'insertion
	Veiller à la qualité des relations sociales en organisant et portant une attention particulière à la qualité du dialogue social	Participer à l'économie circulaire : baisse de la production des déchets, tri sélectif et recyclage des déchets produits par l'organisation	Respecter les droits économiques via l'égalité femmes-hommes et la non-discrimination en matière de rémunération
	Aider à la cohésion sociale en veillant à l'équilibre entre vie professionnelle et personnelle et bien-être au travail	Lutter contre le changement climatique : utilisation d'énergie renouvelable non carbonée, flotte de véhicules propres, plan de déplacement pour les agents, bilan carbone des activités	Respecter les droits civils par la liberté d'association et de représentation des agents
		Appliquer ces objectifs aux activités réalisées par des prestataires : clauses environnementales dans la commande publique des fournitures, services et travaux	Appliquer ces objectifs aux activités réalisées par des prestataires : clauses environnementales dans la commande publique des fournitures, services et travaux

Prise en compte des parties prenantes Dimension transversale : dispositifs de participation, de co-production, d'information, d'évaluation

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

En conclusion, il apparaît important que les démarches de responsabilités sociétales englobent l'ensemble des dimensions sociales, environnementales et démocratiques. Les plans d'actions devraient inclure tous ces aspects dans une approche commune. En termes de méthode, l'élaboration de cette stratégie devrait se fonder sur une analyse préalable des finalités et des défis sociétaux qui concerne un organisme ou une collectivité territoriale au vu de ses activités et des parties prenantes dans son champ d'intervention.

L'exigence
environnementale,
exprime **l'impératif
de préserver
les ressources
naturelles et de
protéger
l'environnement
et la planète.**

Les clips animés

- Quel monde aujourd'hui? Quel monde demain?

▶ VOIR LA VIDÉO



-
- De la responsabilité sociale des entreprises à la responsabilité sociétale des organisations

▶ VOIR LA VIDÉO



-
- Les responsabilités sociétales de l'action publique

▶ VOIR LA VIDÉO



Les experts français

- **Pierre Radanne**, Président de l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), spécialiste des questions énergétiques et climatiques
Pierre Radanne rappelle les enjeux actuels mondiaux de développement durable, notamment de stabilité climatique. Il propose une approche pour faire évoluer les comportements des citoyens en affinant la prospective et en l'adaptant à la situation sociale, économique et culturelle des familles et groupes sociaux.

▶ VOIR LA VIDÉO





■ **Bettina Laville**, Conseillère d'Etat, Présidente fondatrice du Comité 21, Directrice de rédaction de la revue *Vraiment Durable*

Bettina Laville présente les enjeux du développement durable, en particulier le rôle d'incitation de l'action publique vis-à-vis des entreprises (obligations réglementaires).

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)



■ **Yvette Roudy**, Ministre déléguée aux Droits des Femmes, Ministre aux Droits des Femmes

Ancienne ministre aux droits des femmes, Yvette Roudy rappelle les conquêtes historiques des femmes (droit de vote) et donne son avis sur le chemin qui reste à parcourir.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

Les experts des pays méditerranéens

Les experts méditerranéens font part de défis à relever similaires à ceux de la France en termes de politiques publiques telles que l'emploi, la sécurité. Ils mentionnent également des responsabilités sociétales proches, en particulier en termes d'égalité femmes-hommes et de prise en compte des parties prenantes dans la conception de l'action publique.



■ **Adel Benyakhlef**, Directeur général du Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis

Adel Benyakhlef mentionne les défis actuels, notamment la sécurité, l'emploi, la jeunesse, les énergies renouvelables. Il développe en particulier les enjeux de l'égalité femmes-hommes et les lois ou dispositifs qui œuvrent en ce sens.

▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

- **Khaoula Labidi**, Directrice général de la formation et des compétences rattachée à la Présidence du Gouvernement

Khaoula Labidi aborde la prise en compte des responsabilités sociétales au niveau central de l'Etat mais aussi par les collectivités territoriales compte-tenu de la décentralisation mise en place en Tunisie.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



- **Chafika Ageuznay**, Professeur de l'enseignement supérieur, Ecole nationale supérieure d'administration à Rabat

Chafika Ageuznay inscrit la régionalisation en cours au Maroc, dans les exigences de plus grande participation des citoyens et de prise en compte de l'ensemble des parties prenantes.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



Synthèse du chapitre 5

- **Gwenaëlle Juan**, Directrice de projet sur le sens de l'action publique au Centre National de la Fonction Publique Territoriale

Gwénaëlle Juan présente une synthèse de ce chapitre et donne un éclairage sur le rapprochement ou les différences de points de vue exprimés par les experts français et ceux des pays méditerranéens.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)





CHAPITRE 6

LES RISQUES DE MAL-ADMINISTRATION

La notion de mal-administration recouvre plusieurs champs et peut se manifester de diverses manières : la mal-administration désigne cet état où l'administration ne répond plus à sa finalité qui est de servir le bien commun et le vivre ensemble.

Le mot administration peut revêtir deux sens différents¹¹⁷.

- Si on s'attache à la fonction de l'administration (définition fonctionnelle), le mot désigne l'ensemble des activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population (ordre public, bonne marche des services publics...), tels qu'ils sont définis à un moment donné par l'opinion publique et le pouvoir politique. Il s'écrit alors avec un petit « a ».

- Mais, si on s'attache à son organisation (définition organique), il désigne l'ensemble des personnes morales (État, collectivités territoriales, établissements publics...) et physiques (fonctionnaires, contractuels...) qui accomplissent ces activités. Le mot administration s'écrit alors avec un grand « A ».

En prenant en compte ces définitions, la mal-administration désigne cet état où, alors qu'elle est censée servir le bien commun et l'intérêt général, l'administration peut être dévoyée, détournée de ses finalités et devenir le bien du Prince.

Les finalités premières que sont le bien commun et le vivre ensemble passent alors au second plan face aux intérêts privés.

- D'un côté, les acteurs publics peuvent habiller l'apparence de leurs décisions avec les intentions les plus nobles pour masquer les intérêts privés auxquels ils se soumettent.
- D'un autre côté, les Administrations elles-mêmes –entités sociales particulières dédiées au service public, avec un A- peuvent en arriver à servir leurs propres intérêts, ceux de leurs agents, au détriment de l'intérêt général de la société toute entière.

Relativisme, nihilisme, bureaucratie, utilitarisme, clientélisme, ...sont autant de maux qui peuvent frapper les administrations, constituer autant de brèches au bien commun et à l'intérêt général. Ces maux dessinent les contours de la mal-administration.

Ces atteintes à l'administration publique et à la confiance publique par des personnes exerçant une fonction publique sont fermement réprimées par la loi et le Code Pénal.

Il s'agit aujourd'hui pour les acteurs publics d'identifier et de prévenir les risques liés à la gestion des administrations publiques, notamment dans le domaine comptable et financier.



1**LES ATTEINTES À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL
ET AU BIEN COMMUN QUI CARACTÉRISENT
LA MAL-ADMINISTRATION**

Ces atteintes comprennent les abus d'autorité dirigés contre l'administration elle-même ou contre les particuliers et les atteintes à la confiance publique par les faux et usages de faux ¹¹⁸.

**1.1. ATTEINTES À L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
ET À LA CONFIANCE PUBLIQUE COMMISES
PAR DES PERSONNES EXERÇANT UNE FONCTION PUBLIQUE****1.1.1 LES ABUS D'AUTORITÉ CONTRE L'ADMINISTRATION**

Dans les abus d'autorité dirigés contre l'administration, on peut retrouver des faits tels que :

- prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi
- continuer à exercer des fonctions d'autorité publique, des missions de service public ou un mandat électif public, ayant pris fin.

1.1.2. LES MANQUEMENTS AU DEVOIR DE PROBITÉ

Dans son rapport pour l'année 2015 au Premier ministre et au Garde des Sceaux, le Service central de prévention de la corruption (SCPC) indique que les manquements au devoir de probité apparaissent comme le premier motif de condamnation des élus et des fonctionnaires territoriaux. Ces infractions en hausse impliquent de renforcer la prévention, l'information et la formation, afin qu'élus et agents évitent de les commettre ou d'y participer.

Parmi les manquements au devoir de probité, on retrouve :

La concussion

Au sens propre, il s'agit aujourd'hui de corruption passive, d'une malversation dans l'exercice d'une fonction publique, particulièrement dans le maniement des deniers publics. Par exemple, un agent public qui favorise un concurrent lors d'un marché public en échange d'une contrepartie financière commet un acte de concussion.

La corruption

La corruption représente une infraction complexe, qui peut se définir comme le comportement par lequel une personne (le corrompu) sollicite, agréé ou accepte un don, une offre ou une promesse, des présents ou des avantages quelconques, en vue d'accomplir, de retarder ou d'omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions.

L'infraction recouvre l'existence d'un corrompu et d'un corrupteur. C'est pourquoi le Code pénal distingue deux formes de corruption : l'une dite active, qui est le fait du corrupteur, et l'autre dite passive, qui est le fait du corrompu.

La prise illégale d'intérêt

Distincte du simple conflit d'intérêts qui n'est pas une infraction en tant que tel, la prise illégale d'intérêt est un délit qui se définit comme le fait de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

A noter que la prise illégale d'intérêt peut également être constituée, après la cessation de ses activités, par une personne ayant exercé une fonction publique ou une fonction élective. Cette infraction particulière est appelée plus couramment délit de « pantouflage », c'est-à-dire la prise de fonctions au sein d'une entreprise dont l'agent public a exercé « la surveillance ou le contrôle ».

Le délit d'octroi d'avantage injustifié

Communément appelé délit de « favoritisme », ce délit implique la réunion de deux éléments matériels cumulatifs :

- le fait de procurer ou de tenter de procurer un avantage injustifié ;
- la méconnaissance de dispositions législatives ou réglementaires garantissant la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics.

Ainsi, le guide pratique de l'achat innovant (2014), document édité par les ministères économiques et financiers, propose parmi les facteurs clés de réussite d'un achat public, le respect des principes déontologiques (« tableau des bonnes et mauvaises pratiques en matière d'achat public innovant sous la forme de quinze facteurs clés de succès »).

Destruction, soustraction, détournement de biens

Ces situations consistent à détruire, soustraire ou détourner un titre, un acte, des fonds publics, des fonds privés ou tout autre objet qui a été remis à une personne en raison de ses fonctions ou de sa mission. Il s'agit par exemple de la mise à disposition non réglementaire de locaux, matériels ou personnel publics (emplois fictifs par exemple) pour un usage personnel de l'élu, du fonctionnaire ou pour un parti politique.

Recel d'abus de bien social

Le recel d'abus de bien social revient à bénéficier, en connaissance de cause, du produit d'un crime ou d'un délit, par exemple l'abus de bien social d'une entreprise (usage du bien, remboursements de frais non justifiés...).

1.1.3. LES ATTEINTES À LA CONFIANCE PUBLIQUE PAR LES FAUX ET USAGES DE FAUX

Elles correspondent à une altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice. Elles sont accomplies par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée, qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques.

L'usage de faux en écritures se concrétise par le bénéfice d'un faux document destiné à constater un droit, une identité, une qualité ou à accorder une autorisation. Il peut s'agir aussi de la délivrance d'attestations ou certificats avec des données inexactes ou falsifiées.

1.2. LES ATTEINTES AUX PERSONNES

Des atteintes peuvent être portées de manière volontaire ou non aux personnes. Elles sont sanctionnées par la loi d'autant plus sévèrement qu'elles sont commises par des acteurs publics.

1.2.1. LA FAUTE NON INTENTIONNELLE

Le fondement de la faute non intentionnelle est posé par l'article L. 121-3 du Code pénal selon lequel il n'y a pas de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit dans certaines situations, y compris en l'absence de faute intentionnelle :

- c'est le cas dans les situations de mise en danger délibérée de la personne d'autrui ;
- de même, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

1.2.2. LA NON ASSISTANCE A PERSONNE EN DANGER

Le Code pénal sanctionne également le fait de ne pas porter assistance à une personne en péril. Aucune exception n'est prévue pour les personnes soumises au secret professionnel. Quel que soit son métier, sa mission, toute personne est obligée de porter secours ou d'empêcher la commission d'un crime ou d'un délit portant atteinte à l'intégrité corporelle, au besoin en rompant le secret professionnel.

Il existe néanmoins un principe d'interdiction de divulgation du secret professionnel qui doit être connu. Le Code pénal définit trois catégories de métiers tenus au secret professionnel :

- les métiers soumis au secret professionnel par état : les ministres du culte appartiennent à cette catégorie ;
- les métiers soumis au secret professionnel par profession : les médecins, les assistants de service social, les infirmiers, les sages-femmes, les pharmaciens, les avocats, les policiers et gendarmes, etc. En revanche, ne sont pas tenus au secret en raison de leur profession :

les psychologues, les conseillers en économie sociale et familiale, les éducateurs, les assistantes maternelles agréées. Mais ces professionnels, comme tous les autres, peuvent être amenés à exercer des missions soumises au secret professionnel ;

- les métiers soumis au secret professionnel par mission ou par fonction : les professionnels, quel que soit leur métier, qui exercent notamment dans le cadre des missions et fonctions suivantes : missions d'aide sociale à l'enfance, de protection maternelle et infantile, du dispositif de revenu de solidarité active, les membres des centres communaux d'action sociale ou de centre intercommunaux d'action sociale intervenant dans l'instruction, l'attribution et la révision des admissions à l'aide sociale.

Toutefois, La loi autorise ou oblige de révéler le secret professionnel à une autorité dans trois catégories de situations :

- à celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices ;
- au médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices ou privations qu'il a constatés ;
- aux professionnels de la santé ou de l'action sociale qui informent le préfet et, à Paris, le préfet de police.

La loi considère que c'est au professionnel d'évaluer, au regard de son métier et de sa situation, s'il doit lever ou non le secret professionnel. Il doit aussi agir pour faire cesser le péril s'il existe (risque de mise en cause pour omission de porter secours telles que les Informations préoccupantes sur un mineur en danger, etc.).

Enfin, Le Code de procédure pénale enjoint toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs : c'est le fameux article 40 du code pénal.

1.3. LES INSTANCES DE DÉTECTION DES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE PROBITÉ

La détection des infractions en matière de probité repose sur les principaux acteurs suivants :

- des administrations, notamment la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- des juridictions, principalement, en matière de gestion publique locale, les chambres régionales des comptes, où l'examen de gestion opéré par les juridictions financières fait parfois apparaître des manquements à la probité ;
- des autorités administratives indépendantes, comme :
 - la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) , dont les contrôles peuvent conduire à la découverte d'infractions,
 - l'Autorité des Marchés Financiers, qui peut être alertée par certaines transactions suspectes,

- la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP), qui peut détecter certaines infractions après examen des données comptables dont elle dispose ;

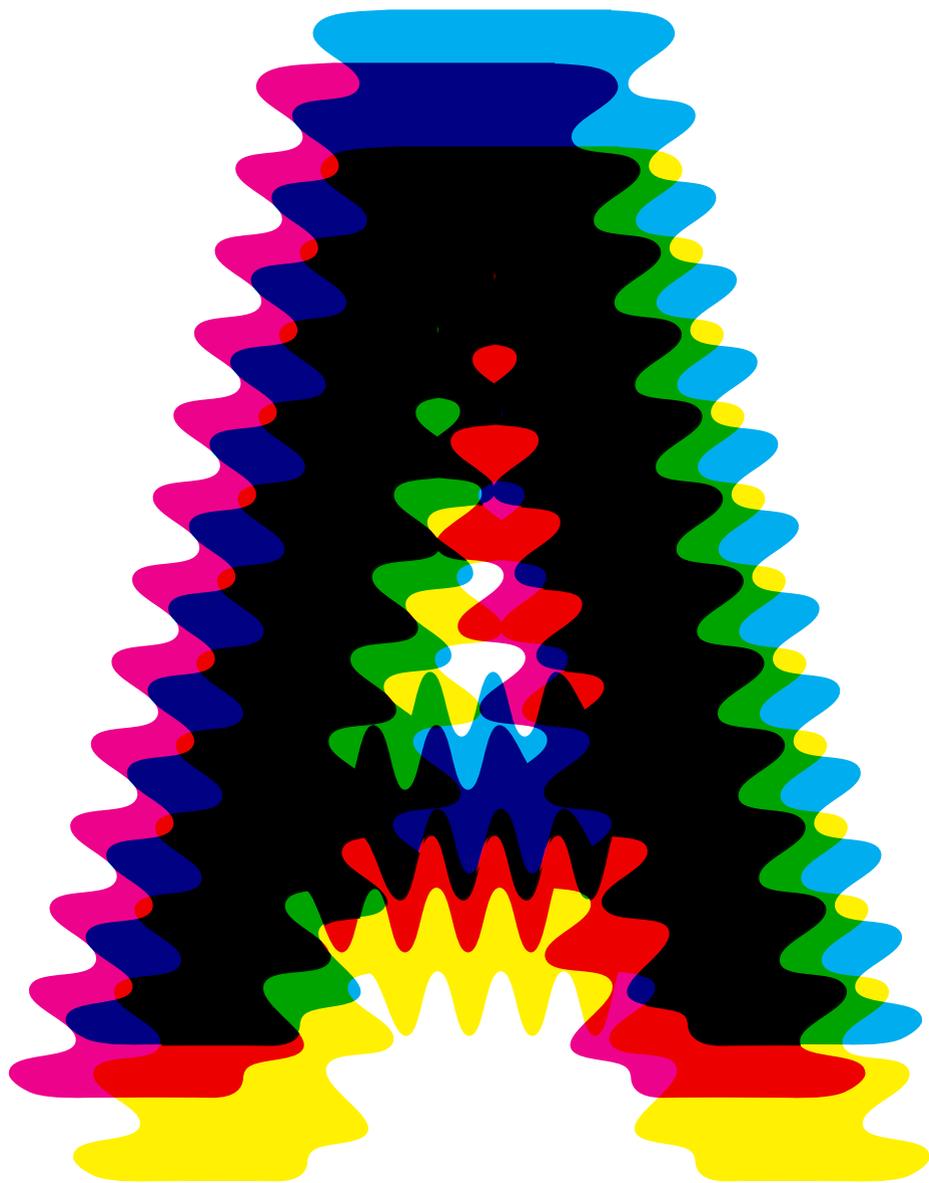
■ l'Agence Française Anticorruption créée en application de la loi Sapin II du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ; elle a pour mission le contrôle des obligations fixées par l'article 17 de la loi en matière de prévention de la corruption qui s'imposent aux sociétés, aux dirigeants et établissements publics à caractère public et commercial, en fonction de seuils d'effectifs et de chiffre d'affaires ; elle est amenée également à conseiller et contrôler les administrations publiques et les collectivités territoriales ;

■ des services de renseignement, à l'instar de Tracfin qui est destinataire des déclarations de suspicions provenant des établissements financiers ;

■ des services de police ; c'est notamment à cette fin que l'Office Central de Lutte contre la Corruption et les Infractions Financières et Fiscales (OCLCIFI) a été institué au sein de la direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'Intérieur, en tant qu'unité d'appui stratégique, chargée du recueil du renseignement, de la centralisation et de l'analyse des différents champs d'infractions.

**Les manquements
au devoir
de probité
apparaissent
comme le premier
motif de
condamnation
des élus et des
fonctionnaires
territoriaux.**

Selon le rapport 2015 du Service central prévention de la corruption.



2

LES TURPITUDES DE LA MAL-ADMINISTRATION

Parmi les turpitudes relevées dans la mal-administration, une attention particulière doit être portée aux risques liés à la gestion de l'argent public.

2.1. LES RISQUES DE MAL-ADMINISTRATION

RELEVÉS PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes ont un rôle à la fois de répression et de prévention.

2.1.1. L'EXAMEN DE GESTION

Les chambres régionales des comptes (CRC) sont garantes du respect des principes qui fondent l'action publique, via l'examen de la gestion des collectivités territoriales¹¹⁹.

Elles apprécient les conditions dans lesquelles sont exercées les responsabilités financières des collectivités territoriales et de leurs dirigeants. En ce sens, le contenu des recommandations tirées de l'examen de gestion entre dans le champ de la déontologie.

Selon le Code des juridictions financières, il revient aux chambres régionales des comptes d'examiner la gestion des collectivités publiques de leur ressort (collectivités territoriales et établissements publics). Elles peuvent également vérifier la gestion de leurs satellites de droit privé, c'est-à-dire notamment les sociétés d'économie mixte et les associations bénéficiant d'un concours financier supérieur à un seuil de 1 500 euros.

Cet examen porte sur la régularité mais également sur la qualité de la gestion. Les chambres régionales des comptes n'ont pas à apprécier

l'opportunité des choix politiques des élus. En revanche, elles examinent la sincérité des comptes, l'équilibre financier des opérations, l'économie des moyens mis en œuvre et leur efficacité, c'est-à-dire la comparaison des moyens avec les résultats obtenus.

Elles peuvent ainsi procéder à une évaluation des politiques publiques locales. Leur rôle dans ce domaine est surtout préventif, en veillant à la régularité et à la transparence de la gestion publique.

Les contrôles se déroulent sur place et sur pièce, sur la base d'un programme déterminé par le président de la chambre régionale des comptes.

Les constats résultant de cet examen font l'objet d'un rapport d'observations provisoires qui est adressé à l'organisme contrôlé, mais reste confidentiel. Pour rendre la procédure contradictoire, l'ordonnateur adresse sa réponse à la chambre régionale des comptes qui en prend connaissance avant d'établir et d'approuver le rapport d'observations définitives. Les rapports provisoires et définitifs sont délibérés par la chambre régionale des comptes de manière collégiale.

La chambre régionale des comptes doit publier la réponse définitive de l'ordonnateur en annexe du rapport d'observations définitives. Le rapport est alors porté à la connaissance de l'assemblée délibérante de la collectivité puis rendu public.

Certains constats peuvent donner lieu à des poursuites pénales pour les élus et fonctionnaires. En effet, si la chambre régionale des comptes identifie des faits susceptibles d'être qualifiés d'infractions pénales, elle transmet les informations correspondantes au procureur de la République via le ministère public.

En parallèle, plusieurs droits protecteurs des élus et des agents figurent dans le Code des juridictions financières : le droit à demande en rectification des observations définitives, le droit à représentation et assistance, le droit à la « sérénité » pendant une campagne électorale.

2.1.2. PRÉVENIR LES RISQUES PERMET DE MIEUX GÉRER ET FAIRE FACE AUX CONTRÔLES ET OBSERVATIONS DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Les recommandations n'ont pas vocation à simplement dénoncer des dysfonctionnements.

Après trois décennies de contrôle des chambres régionales des comptes, on peut dire que ces juridictions devancent des manquements. Elles aident ainsi les collectivités territoriales à évoluer vers une bonne gestion plus équilibrée, régulière et transparente. En outre, elles dégagent des principes à portée déontologique pour les élus et les fonctionnaires.

Pour un dirigeant de collectivité territoriale, il importe d'identifier et de maîtriser les dix risques majeurs, en matière de gestion, susceptibles d'être qualifiés de manquements par les chambres régionales des comptes.

Cette tâche est délicate, car les domaines de compétence sont vastes, la gestion publique complexe, les pouvoirs morcelés, les organisations pesantes, les points de vérification multiples.

Les risques de gestion les plus sensibles, générateurs de responsabilités pour les élus et les fonctionnaires, sont les suivants :

- l'insincérité budgétaire, en particulier le défaut de cohérence entre les documents de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable public ;

- le déséquilibre financier : les chambres régionales des comptes recommandent aux collectivités qui ont contracté des emprunts de manière massive, de limiter ce recours à l'emprunt si leur budget de fonctionnement ne permet pas de dégager un autofinancement suffisant ;
- l'abus dans l'emploi de fonds publics, par exemple l'usage abusif de la transaction ou des subventions irrégulières à des services publics à caractère industriel et commercial ;
- l'irrégularité des décisions de gestion telle la dissociation irrégulière du pouvoir de concession et de la maîtrise d'ouvrage ;
- l'opacité des décisions et des bilans d'activité, par exemple l'attribution de logements sociaux selon une procédure irrégulière ;
- la conduite non maîtrisée des opérations d'investissement et notamment les risques juridiques pris pour des opérations d'aménagement public ;
- l'inégalité d'accès à la commande publique (non-respect du Code des marchés publics) ;
- le défaut de contrôle interne ;
- l'absence d'évaluation des politiques publiques ;
- les lacunes dans le suivi, le contrôle et la maîtrise des missions de service public conventionnées ou déléguées.

Les exécutifs territoriaux et les cadres de direction savent que ces thématiques à risques sont particulièrement analysées par les chambres régionales des comptes, d'autant que celles-ci ont toujours pour règle, lorsqu'elles procèdent à un examen de la gestion, de s'assurer des suites de leur contrôle antérieur. D'ailleurs, depuis 2009, le suivi des effets est même devenu un indicateur du projet annuel de performances afférent à la Cour des comptes et autres juridictions financières.

2.2. LES INFRACTIONS FINANCIÈRES ET LEURS SANCTIONS

2.2.1. INFRACTIONS RELEVANT DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Ordre de juridiction à part entière, la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) est chargée de sanctionner la commission d'infractions spécifiques par les ordonnateurs dans le cadre de leurs fonctions.

La CDBF a été créée en 1948 dans le but de revitaliser le contrôle de l'exécution du budget et de pallier les insuffisances relevées, principalement en matière de responsabilité des gestionnaires publics. Cette nouvelle juridiction administrative spécialisée a vu le jour parmi les institutions associées à la Cour des comptes. Les deux Cours sont cependant distinctes et indépendantes.

Concernant le domaine infractionnel, la CDBF instruit, juge et prononce des sanctions sur la base d'infractions légales qui lui sont propres.

Plus précisément, les infractions qu'elle sanctionne répriment la violation des règles relatives à :

- l'exécution des recettes et des dépenses, la gestion des biens des collectivités publiques – qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales ou des organismes soumis au contrôle des juridictions financières ;
- l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public ;
- l'omission faite sciemment de souscrire les déclarations à produire aux administrations fiscales du fait des dispositions du Code général des impôts et de ses annexes ;
- la faute grave de gestion commise par un dirigeant d'entreprise publique ;
- l'inexécution de décisions de justice par les ordonnateurs qui entrent dans le champ de compétence de la CDBF.

Le champ de ses justiciables, limitativement énumérés, embrasse notamment tous les fonctionnaires des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements de collectivités territoriales et tout représentant, administrateur ou agent, des autres organismes qui se trouvent soumis au contrôle de la Cour des comptes ou à celui d'une chambre régionale ou territoriale des comptes.

L'action de la CDBF est complémentaire de celle du juge pénal, les mêmes comportements pouvant constituer des infractions à la fois financières et pénales. Les deux procédures ne sont en effet pas exclu-

sives, le cumul des sanctions étant conforme au principe non bis in idem dès lors que les sanctions prononcées in fine ne dépassent pas le quantum maximum de l'une des deux infractions poursuivies.

L'action complémentaire des juridictions répressives et financières doit normalement permettre de « renforcer l'efficacité de la réponse apportée par les autorités publiques aux manquements constatés ».

Pourtant, l'action de la CDBF pâtit depuis son origine d'un champ de compétence réduit et d'une activité restreinte, ce qui ne lui permet pas de remplir cet objectif.

2.2.2. LA GESTION DE FAIT

La gestion de fait est une construction jurisprudentielle du XIX^e siècle.

Sa définition contemporaine est tirée de l'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, selon laquelle est comptable de fait « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public », ou « reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ».

La gestion de fait est donc le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public.

Il s'agit d'une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. La constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public ; il doit donc rendre compte de

sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable patent. Il peut dès lors être sanctionné selon une procédure spécifique par la chambre régionale des comptes pour les collectivités territoriales.

Si la chambre régionale des comptes est confrontée à une gestion de fait dans une gestion publique locale, elle procède en plusieurs étapes :

- elle juge les comptes que lui rend la personne qu'elle a déclarée comptable de fait ; ce dernier doit alors fournir les justificatifs des dépenses ou recettes, dans les mêmes conditions qu'un comptable public.
- la chambre régionale des comptes, dans le but d'apurer le compte dans les formes légales, demande à l'organe délibérant de la collectivité de reconnaître l'utilité publique des dépenses et d'ouvrir les crédits correspondant aux opérations qui ont donné lieu à la gestion de fait ;
- si le comptable de fait n'a pu justifier les comptes, si la collectivité ne les a pas réintégrés dans ses comptes, ou si les comptes ne sont pas équilibrés, le comptable de fait sera mis en débet ; c'est-à-dire qu'il devra rembourser sur ses deniers personnels, les dépenses qui n'ont pu être couvertes ;
- en outre, le comptable de fait pourra être condamné à une amende par la chambre régionale des comptes ;
- si le comptable de fait est un élu, il sera démis d'office, quelle que puisse être sa bonne foi, en application du principe selon lequel les comptables publics sont inéligibles ;

- s'il a commis, à l'occasion de sa gestion, des infractions financières et pénales, il pourra être considéré comme ayant usurpé les fonctions de comptable et être jugé pénalement en application de l'article 433-12 du Code pénal.

La gestion de fait peut résulter de l'utilisation d'associations dites transparentes, de l'encaissement de recettes et paiement de dépenses corrélatives, de l'encaissement par des agents publics de remises accordées par des fournisseurs à des organismes publics, de l'usage de procédés dits de mandats fictifs, de la détention de fonds publics sans titres.



**NIHILISME, ABSENTÉISME, RELATIVISME,
BUREAUCRATISME, ARRIVISME, FRÉNÉTISME,
SEXISME, CARRIÉRISME, CLIENTÉLISME,
FANATISME ETC...**

3

LES MAUX DE LA MAL-ADMINISTRATION

L'intérêt général peut être mis à mal par un certain nombre de maux qui caractérisent la mal-administration. Ces maux peuvent toucher tant aux fonctions de l'administration qu'à son organisation elle-même¹²⁰.

La notion de bien commun que doit servir l'administration s'en trouve menacée par une vision utilitariste, bureaucratique ou relativiste de l'administration :

- En effet, il est dangereux de laisser aux seules lois du marché la définition des finalités auxquelles doit tendre l'administration.
- Et il est également contraire à l'intérêt général de l'aborder sous un angle purement utilitariste, comme produit de l'ajustement spontané des intérêts particuliers.
- Enfin, le fait que la notion même de valeur soit débattue actuellement, est symptomatique d'une crise alimentée par des approches accordant peu de poids aux fondamentaux qui pourtant transcendent les réalités purement marchandes, dépassent l'individualisme et placent l'humain au cœur des préoccupations.

L'administration aujourd'hui, ne se peut se satisfaire des travers que sont le clientélisme, le frénétisme, le carriérisme, l'arrivisme, voire le fanatisme ou le nihilisme... qui s'alimentent les uns, les autres, et participent de la crise de confiance que vit l'administration.

Les maux de la mal administration :

- nihilisme
- absentéisme
- relativisme
- bureaucratie
- arrivisme
- frénétisme
- sexisme
- carriérisme
- clientélisme, etc.

L'approche volontariste, se fonde, au contraire, sur la notion d'intérêt public résultant du dépassement des intérêts particuliers et participe à une bonne administration. Cette notion de bonne administration constitue une exigence fondamentale de l'Etat de droit.

Il en va ainsi de la responsabilité des acteurs (élus et fonctionnaires) que de concourir à une bonne administration à travers leurs actions :

- en établissant des politiques publiques concertées avec les citoyens et usagers des services publics, en adéquation avec leurs besoins ;
- en veillant à une administration transparente, équilibrée et sincère dans ses modalités de gestion ;
- en gérant, planifiant, anticipant puis évaluant les politiques publiques mises en place : l'absence d'évaluation participe à la mal-administration, surtout dans le contexte de restriction des deniers publics ;

- en affirmant le rôle des managers et en les dotant des outils adéquats : les managers tiennent une place importante dans une bonne administration ; en effet, les acteurs comptent tout autant que les actions et une action qui ne tient pas compte des finalités et de l'intérêt général ne participe pas au bien commun.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

Les lois récentes qui concourent à renforcer les moyens de contrôle en matière de déontologie ne suffiront pas à écarter le risque de mal-administration.

En effet, la mal-administration se nourrit de comportements individuels ou collectifs qui sont plus divers que le non-respect des principes déontologiques.

Elle incarne tout autant la non-prise en compte des valeurs fondamentales et de service public, que l'éloignement des finalités de bien commun et de vivre-ensemble ou le manque de responsabilité.

La mal-administration fragilise notre démocratie en mettant à mal l'exemplarité et l'engagement attendus par les citoyennes et citoyens. Elle alimente la méfiance vis-à-vis des institutions publiques.

Les clips animés

- Le risque pénal d'une mal-administration

▶ VOIR LA VIDÉO



-
- Les turpitudes et les maux de la mal-administration

▶ VOIR LA VIDÉO



Les experts français

- **Yannick L'Horty**, Economiste, Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et Directeur de la fédération de recherche du CNRS « Travail, Emploi et Politiques Publiques

Yannick L'Horty présente les méthodes pour détecter la discrimination dans l'emploi public et rappelle pourquoi il faut lutter contre la discrimination, même d'un point de vue d'efficacité économique.

▶ VOIR LA VIDÉO



-
- **Nicolas Subileau**, Directeur associé de Pluricité, Professeur associé à Sciences Po Lyon

Nicolas Subileau propose 3 points de vigilance pour élaborer des projets qui garantissent la bonne administration : diagnostic, plusieurs solutions, cohérence entre les solutions retenues et les parties prenantes. Il souligne l'importance de l'évaluation des politiques publiques pour une bonne administration.

▶ VOIR LA VIDÉO





Anicet Le Pors, Conseiller d'État honoraire, Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives. Ancien ministre de la fonction publique, Anicet Le Pors donne son avis sur les évolutions futures : renforcer la prospective, ne pas se limiter à une vision budgétaire et marchande, promouvoir l'égalité femmes hommes, utiliser le numérique au service de l'action publique, préserver un statut qui garantisse que le fonctionnaire concourt à l'intérêt général.

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)

Les témoignages

Deux élèves en administration territoriale, Promotion Léo Lagrange, témoignent de leur définition de la bonne administration.



■ **Daphné Bogo**

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)



■ **Thomas Doublic**

[▶ VOIR LA VIDÉO](#)

Les experts des pays méditerranéens

Les experts des pays méditerranéens font le lien entre la bonne administration et la structuration de l'Etat en cohérence avec les autres niveaux de décision politique et administrative. Ils interrogent leur rôle respectif pour assurer une bonne administration. De manière similaire, selon eux, la bonne administration doit être plus proche des citoyens : il s'agit pour eux, à la fois mieux les informer sur les procédures, sur leurs droits, sur les résultats des politiques publiques et mieux les prendre en compte dans la conception de l'action publique.

■ **Massimo Balducci**, Professeur de gestion publique à sciences politiques de Florence et membre du cabinet du Premier ministre italien de 2001 à 2012. Massimo Balducci donne son point de vue des évolutions nécessaires pour s'adapter au contexte et enjeux actuels : une législation qui ne dit pas uniquement le droit, mais aussi les procédures, de manière à permettre à la décentralisation de jouer complètement son rôle pour une bonne administration.



▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

■ **Luciani Vandelli**, Professeur de droit administratif et du droit des collectivités locales à de l'université de Bologne. Luciani Vandelli aborde la question sous l'angle de la structuration politique et administrative entre unité de l'Etat et diversité des territoires. Il mentionne les évolutions récentes en Italie en termes de modifications des périmètres et des modes d'élection des collectivités territoriales.



▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

■ **Hanan El Naggar**, Professeur à l'université Al-Azhar du Caire, ex Doyenne de l'Ecole de Commerce. Hanan El Naggar aborde les enjeux de meilleure prise en compte de l'expression des citoyens pour la conception de l'action publique et pour garantir une bonne administration. Elle souligne le rôle que peuvent jouer les villes et les collectivités de proximité dans cet objectif.



▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

Synthèse du chapitre 6

■ **Gwenaëlle Juan**, Directrice de projet sur le sens de l'action publique au Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Gwenaëlle Juan présente une synthèse de ce chapitre et donne un éclairage sur le rapprochement ou les différences de points de vue exprimés par les experts français et ceux des pays méditerranéens.



▶ [VOIR LA VIDÉO](#)

CONCLUSION

Concernant l'action publique se sont focalisés surtout sur la nécessité de réduire la dépense publique, de rendre le service public plus efficace et de renforcer les moyens de contrôle en matière de déontologie.

Ces objectifs ne suffisent pas, loin s'en faut, à redonner du sens à l'action publique.

L'engagement des agentes et agents du service public, comme la confiance des citoyennes et citoyens dans les institutions publiques, nécessitent une action publique responsable tant sur la forme que sur le fond, c'est-à-dire une action publique engagée, mobilisée et cohérente, pour relever les défis sociétaux.

VALEURS

FONDAMENTALES
DU SERVICE PUBLIQUE
HUMAINES

FINALITÉS

BIEN COMMUN
VIVRE-ENSEMBLE

SENS
DE L'ACTION
PUBLIQUE

PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

LÉGALITÉ
IMPARTIALITÉ
NEUTRALITÉ
PROBITÉ
TRANSPARENCE

RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES

EXIGENCES
DEMOCRATIQUES
SOCIALES
ENVIRONNMENTALES

Il ne s'agit pas seulement de répondre aux enjeux économiques ou déontologiques, mais de concrétiser que l'action publique :

- est animée par des valeurs qu'il faut faire vivre, pour faire vivre notre démocratie ;
- respecte les principes déontologiques qui garantissent ces valeurs ;
- œuvre pour le bien commun et le vivre ensemble des générations actuelles et futures ;
- met en œuvre ces finalités dans son propre fonctionnement interne en assumant ses responsabilités sociétales.

C'est là une responsabilité à la fois individuelle et collective à l'échelle des organismes publics.

C'est un impératif pour se prémunir de la mal-administration et de ses effets délétères sur la confiance dans les institutions publiques et la démocratie.

NOTES

CHAPITRE 1

LA CRISE DE SENS

1. **Williamson (John)** (PIIE, "What Washington Means by Policy Reform"- - Chapter 2 from Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Edited by John Williamson. Published April 1990.© Peterson Institute for International Economics, November 1, 2002
<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>

2. **Coussy (Jean)**, « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Économie politique* 2006/4 (no 32), p. 29-40. DOI 10.3917/leco.032.0029
<http://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2006-4-page-29.htm>

3. Article paru dans *Le Monde* « La zone euro, nouvelle victime du «consensus de Washington» ? » - *Le Monde*, 21.11.2011 à 13h52. Mis à jour le 21.11.2011 à 18h03
http://www.lemonde.fr/crise-financiere/article/2011/11/21/la-zone-euro-nouvelle-victime-du-consensus-de-washington_1606979_1581613.html

4. **Penalva-Icher (Élise) et Lazega (Emmanuel)**, « Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2 | 2013, mis en ligne le 30 mars 2013, consulté le 10 mars 2017. URL : <http://nrt.revues.org/859> ; DOI : 10.4000/nrt.859

5. **Merrien, (François-Xavier)**. «La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique.» *Lien social et Politiques* 41 (1999): 95-103.
<http://www.erudit.org/fr/revues/lsp/1999-n41-n41/005189ar/>

6. « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue internationale de politique comparée*, 2/2004 (Vol. 11), p. 177-185. - DOI : 10.3917/ripc.112.0177. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2004-2-page-177.htm>

7. **Abdelkader Benmansour (Nada)**, « Qualité et services publics "à la française" : où en est-on de la qualité publique en France ? », *Recherches en Sciences de Gestion* -2011/4 (N° 85), p. 109-146. DOI 10.3917/resg.085.0107

8. Cohen (Alain-Gérard), Contrôle interne et audits publics - Le PIFC pour une nouvelle gestion publique, , textenso editions, IFACi - ADETEF - LCDJ, (2008), 218 p.

Cohen (Alain-Gérard), « Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/2 | 2010, document 27, mis en ligne le 15 mars 2012, consulté le 10 mars 2017. <http://pmp.revues.org/2271>

9. Ortiz (Guillermo), L'Amérique Latine et le consensus de Washington - Un nouveau souffle pour les réformes », Fonds Monétaire International, revue Finances & Développement, Septembre 2003, 4p. pp 14-17
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2003/09/pdf/ortiz.pdf>

10. Williamson John, « Un train de réformes - Consensus de Washington : un bref historique et quelques suggestions », , Fonds Monétaire International, revue Finances & Développement, Septembre 2003, 4pages.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2003/09/pdf/williams.pdf>

Williamson John, Senior Fellow, Institute for International Economics « The Washington Consensus as Policy Prescription for Development”, , A lecture in the series “Practitioners of Development” delivered at the World Bank on January 13, 2004
<https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>

11. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur les partenariats publics-privés, MM Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, Sénateurs, n°733, 16 juillet 2014, 99 pages

12. Dezalay (Yves), Garth (Bryant). Le «Washington consensus». In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 121-122, mars 1998. Les ruses de la raison impérialiste. pp. 3-22; DOI : 10.3406/arss.1998.3241
http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1998_num_121_1_3241

13. Sapir (Jacques). Joseph (E. Stiglitz), La grande désillusion. In: Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol. 33, 2002, n°1. Dossier: Points de vue sur le Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, sous la direction de Gilles Lepesant. pp. 229-232.

http://www.persee.fr/doc/receo_0338-0599_2002_num_33_1_3139

« À propos de La grande désillusion », Mouvements, 2003/1 (no25), p. 146-151.
DOI : 10.3917/mouv.025.0146.

<http://www.cairn.info/revue-mouvements-2003-1-page-146.htm>

14. Article paru dans Les Echos « Les leçons de l'Asie de l'Est pour le développement de l'Afrique », Joseph Stiglitz, *Les Echos* Le 04/06/2013

http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2013/06/04/cercle_73766.htm#vPT-s57HszKxgFjf4.99

15. Wilkin (Luc) et Bernard (Benoît), « Introduction. Les réformes de l'administration vues d'en bas - Volume III », *Pyramides*, 19 | 2010, 9-14. Référence électronique Luc Wilkin et Benoît Bernard, « Introduction. Les réformes de l'administration vues d'en bas - Volume III », *Pyramides* [En ligne], 19 | 2010, mis en ligne le 10 janvier 2012. <http://pyramides.revues.org/700>

Wilkin (Luc), « Introduction. Des outils numériques pour améliorer le fonctionnement de l'état : solutions ou problèmes ? », *Pyramides*, 26/27 | 2016, 7-24. Référence électronique Luc Wilkin, « Introduction. Des outils numériques pour améliorer le fonctionnement de l'état : solutions ou problèmes ? », *Pyramides* [En ligne], 26/27 | 2016, mis en ligne le 01 juin 2016

« Travail et organisation dans le secteur public : la fascination du privé », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2 | 2013, mis en ligne le 30 mars 2013, consulté le 04 mars 2017. <http://nrt.revues.org/676>

Reverchon (Antoine), Article paru dans *Le Monde* « Les agents souffrent d'une perte de sens au travail », 15 avril 2008,

http://www.lemonde.fr/economie/article/2008/04/15/les-agents-souffrent-d-une-perde-de-sens-au-travail_1034354_3234.html

Aubert (Nicole), « Adhésion négative et perte de sens dans une entreprise publique en mutation », *Pyramides*, 4 | 2001, 149-168.

Référence électronique Nicole Aubert, « Adhésion négative et perte de sens dans une entreprise publique en mutation », *Pyramides* [En ligne], 4 | 2001, mis en ligne le 29 septembre 2011, consulté le 04 mars 2017.

<http://pyramides.revues.org/522>

Emery (Yves), Martin (Naomi), « Quelle identité d'agent public aujourd'hui ? Représentations et valeurs au sein du service public Suisse », *Revue française d'administration publique* 2008/3 (n° 127), p. 559-578. DOI 10.3917/rfap.127.0559

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-3-page-559.htm>

Barouch (Gilles), « La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/2 | 2010, document 27, mis en ligne le 15 mars 2012, consulté le 18 mars 2017.

<http://pmp.revues.org/2297>, <http://pyramides.revues.org/989>

16. Rapport « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat », *Inspection generale de l'administration* N° RM 12-082/12-064/01, Inspection generale des finances n° 2012-m-058-01, inspection générale des affaires sociales N° RM 2012-121, - Septembre 2012 -

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/publications/publications-hors-collection-2>

Rapport « Quelle action publique pour demain ? 5 objectifs, 5 leviers », France Stratégie, Avril 2015, 124 pages <http://www.strategie.gouv.fr/node/1589>

17. « Les agences, une nouvelle gestion publique ? », Les Rapports du Conseil d'Etat, Etude annuelle 2012, 291 p. Rapport n°2011-m-044-01 de l'inspection générale des finances (mars 2012), « l'Etat et ses agences »

Les Echos - Les agences de l'État : échec de la nouvelle gestion publique ? - Archives - Les Echos.fr, 3 décembre 2012.

http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2012/12/03/cercle_60231.htm

18. Giauque (David), « Science et management public ou l'histoire d'une relation ambiguë. Le cas de la nouvelle gestion publique », *Éthique publique* [En ligne], vol. 4, n° 1 | 2002, mis en ligne le 15 mai 2016, consulté le 10 mars 2017. <http://ethiquepublique.revues.org/2480> DOI : 10.4000/ethiquepublique.2480

19. Conseil de l'Europe - 12 principes de bonne gouvernance
http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/StrategyBrochure_FR_Oct2009.pdf

Communication de la Commission : « Gouvernance européenne - Un livre blanc », journal officiel des communautés européennes, 2001, COM(2001)428final, (2001/C 287/01)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DCo428&from=FR>

Nations Unies - Assemblée Générale, Conseil des droits de l'homme Trente et unième session Point 3 de l'ordre du jour Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 23 mars 2016 31/14. « Le rôle d'une bonne gouvernance dans la promotion et la protection des droits de l'homme »
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/081/44/PDF/G1608144.pdf?OpenElement>

« Responsabiliser les institutions, promouvoir la déontologie dans l'exercice du pouvoir et favoriser l'intégrité pour renforcer la confiance dans les efforts de développement durable », Nations Unies E/C.16/2015/5, Comité d'experts de l'administration publique Quatorzième session New York, 20-24 avril 2015 Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire* Renforcer la confiance envers les pouvoirs publics aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable : mesures nécessaires, Conseil économique et social Distr. générale 14 janvier 2015 Français Original : anglais
<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94214.pdf>

Nations Unies, Conseil Economique et Social, « Vers l'élaboration d'un ensemble de principes de bonne gouvernance arrêtés au niveau international - Note du Secrétariat », Comité d'experts de l'administration publique - Seizième session 24-28 avril 2017 - Point 3 d) de l'ordre du jour provisoire : assurer effectivement la réalisation des objectifs de développement durable : diriger, agir et financer : élaboration de principes de bonne gouvernance, E/C.16/2017/6, Distr. Générale 3 février 2017 Français Original : anglais, 14 pages

OCDE, Gouvernance publique et développement territorial, « Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire », 18 février 2015, 21 pages

Le FMI et la bonne gouvernance (english : Factsheet, The IMF and Good Governance), International Monetary Fund, mars 2016, 3 pages
<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/govf.pdf> (français)
<http://www.imf.org/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance?pdf=1> (english)

Site de la Banque Mondiale - principes de gouvernance
<http://www.banquemondiale.org/fr/topic/governance/overview>

Banque Mondiale, "Managing Development : The Governance Dimension - A Discussion Paper", August 29, 1991, The World Bank, Washington, D. C., 76 pages

Banque Mondiale, "Governance and Development", 1992 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 69 pages

La gouvernance et la loi - Rapport 2017, Banque Mondiale : fiche de résumé et des principaux messages en français, rapport intégral en anglais : World Development Report - Governance and the Law, 2017, 281 pages.
<http://live.banquemondiale.org/rapport-sur-le-developpement-dans-le-monde-2017>

NOTES

CHAPITRE 2

LES NOTIONS CRÉATRICES DE SENS

20. **Hobbes (Thomas)**, *Le Léviathan*, I, XIII
21. **Davezies (Laurent)**, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 18 octobre 2012.
22. **Guilluy (Christophe)**, *Le crépuscule de la France d'en haut*, Flammarion, septembre 2016.
23. **Rosanvallon (Pierre)**, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, 2006, 352 pages.
24. **Gauchet (Marcel)**, *La démocratie d'une crise à l'autre*, éd. Cécile Defaut, 2007.
25. **Citton (Yves)**, *Renverser l'insoutenable*, Seuil, 2012.
26. **Stirn (Bernard)**, *Les libertés en question*, Montchrestien, Collection Clefs / Politique, 5e édition, 2004.
27. **Potier (Vincent)**, *À la recherche du bien commun*, L'Harmattan, 2015, 144 pages.
28. **Rosanvallon (Pierre)**, *La société des égaux*, Seuil, 2011, 432 pages.

NOTES

CHAPITRE 3

LES VALEURS

- 29. Schwartz (Shalom H)**, « Les valeurs de base de la personne : théorie, mesures et applications », *Revue française de sociologie*, 2006/4 (Vol. 47), p. 929-968. DOI : 10.3917/rfs.474.0929.
<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-1-2006-4-page-929.htm>
- 30.** UNESCO, *Recueil de cas sur la dignité humaine et les droits de l'homme*, Programme de base de bioéthique, Série d'études de cas n° 1, UNESCO, Paris, 2011, 144 p.
- 31.** <https://www.un.org/ruleoflaw/fr/rule-of-law-and-human-rights/>
- 32.** Nations unies, Conseil de Sécurité, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit - Rapport du Secrétaire général*, S/2004/616, Distr. Générale 23 août 2004 Français. Original : anglais.
- 33.** Conseil de l'Europe, Commission de Venise, *Liste des critères de l'État de droit*, 2016, 88 p.
- 34.** Conseil d'État, *Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public*, 1999
- 35. Gautier (Claude), Valluy (Jérôme)**, « Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le « développement durable ». in *Politix*, vol. 11, n° 42, Deuxième trimestre 1998. p. 7-36. DOI : 10.3406/polix.1998.1723, http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1998_num_11_42_1723
- 36. Melin-Soucramanien (Ferdinand)**, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ? », Article issu d'une conférence prononcée le 10 mars 2010 au Conseil constitutionnel. - *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 29 (Dossier : La Question Prioritaire de Constitutionnalité) - octobre 2010.

37. Rolland (Louis), « Les mots-clés des services publics », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2 (n° 2), p. 271-277. DOI : 10.3917/rce.002.0271. U <http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-271.htm>

38. Silicani (Jean-Ludovic), « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France », ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ; Secrétariat d'État à la fonction publique, *La Documentation française*, Avril 2008, 240 p.

39. Cf. **Silicani (Jean-Ludovic)**, supra.

40. Kiss (Charles Alexandre), « Le concept d'égalité : définition et expérience », *Les Cahiers de droit* 271 (1986): 145-153. DOI : 10.7202/042730ar.

41. Sauvé (Jean-Marc), vice-président du Conseil d'État, « Le principe d'égalité et le droit de la non-discrimination » - 10 ans de droit de la non-discrimination - Colloque organisé par le Défenseur des droits, lundi 5 octobre 2015.

42. Rosanvallon (Pierre), *La société des égaux*, Seuil - Les livres du nouveau monde, 2011, 432 p.

43. Bartoli (Annie), Keramidas (Olivier), Larat (Fabrice), Mazouz (Bachir), « Vers un management public éthique et performant », *Revue française d'administration publique* 2011/4 (n° 140), p. 629-639. DOI 10.3917/rfap.140.0629

44. Sauvé (Jean-Marc), vice-président du Conseil d'État, « L'engagement dans la fonction publique pour défendre les valeurs de la République » - Intervention lors du colloque organisé par le ministère de la Décentralisation et de la fonction publique à l'Université Paris-Ouest Nanterre La Défense : « Incarner, défendre et promouvoir les valeurs de la République, pour refonder nos services », 26 novembre 2015.

45. Dreyfus (Françoise), « Personnels et usagers des services publics : des relations transformées ? », *Regards croisés sur l'économie* 2007/2 (n° 2), p. 246-254. DOI 10.3917/rce.002.0246

46. Hondeghem (Annie), Vandenabeele (Wouter), « Valeurs et motivations dans le service public. Perspective comparative », *Revue française d'administration publique* 2005/3, (No 115), p. 463-479. DOI 10.3917/rfap.115.0463

47. Péoc'h (Nadia), Ceaux (Christine), « Les valeurs professionnelles, une composante de la stratégie d'implication organisationnelle des professionnels de santé... L'apport compréhensif d'une recherche décisionnelle menée au CHU de Toulouse », *Recherche en soins infirmiers* 2012/1 (N° 108), p. 53-66. DOI 10.3917/rsi.108.0053

48. Di Giovanni (Jean-Louis), Associé chez PricewaterhouseCoopers (PwC) au département Litiges et investigations, « Panorama de la fraude en entreprise », http://www.constructif.fr/bibliotheque/2014-7/panorama-de-la-fraude-en-entreprise.html?item_id=3420

49. Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur la probité de la vie publique, Assemblée plénière du 27 juin 2013, 12 p.

50. Chappoz (Yves), Pupion (Pierre-Charles), « Valeurs de service public et performance », *Gestion et management public* 2013/2 (Volume 1/n° 4), p. 2-3. DOI 10.3917/gmp.004.0002 et Drucker-Godard (Carole) et al., « Le ressenti des enseignants-chercheurs : un conflit de valeurs », *Gestion et management public* 2013/2 (Volume 1/n° 4), p. 4-22 DOI 10.3917/gmp.004.0004

51. Chauvigné (Christian), Larat (Fabrice), sous la coordination de Fabrice Larat, « Vivre les valeurs du service public », École nationale des hautes études en santé publique - EHESP, Collection : *Profession cadre service public*, 2016, 170 p.

NOTES

CHAPITRE 4

LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

- 52. Bentham (Jeremy)**, *Deontology or science of morality*, 1834.
- 53. Potier (Vincent)**, *Déontologie des élus et des fonctionnaires territoriaux*, Éditions Le Moniteur, septembre 2015
- 54.** <http://www.lagazettedescommunes.com/93769/devoir-de-reserve-et-internet-surfer-sans-deraper-reseauter-sans-derailer/>
- 55.** Articles 6 ter A et 25 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et article 2 loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.
- 56.** http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/03/cir_41960.pdf Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique
- 57.** http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/03/cir_41960.pdf Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique
- 58.** Circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2008 relative à la charte de la laïcité dans les services publics.
- 59.** Article 6 de la loi du 13 juillet 1983.
- 60.** Articles 1 et 2 de la loi du 9 décembre 1905.
- 61.** Circulaire n° 2013-144 du 6 septembre 2013.
- 62.** Article 226-13 du code pénal.
- 63.** Article 27 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.
- 64.** Article 1 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.
- 65.** Article 10 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.
- 66.** Article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et décret n° 89-677 du 18 septembre 1989.

NOTES

CHAPITRE 5

LES FINALITÉS

ET RESPONSABILITÉS SOCIÉTALES

67. Rochet (Claude), « Pas de philosophie, SVP, nous sommes des managers », « Management public et bien commun : convergences... », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, Janvier 2010. DOI: 10.3917/risa.762.0303

68. Résolution adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies, Déclaration du Millénaire, 8 septembre 2000, n° 55/2.

69. Nations unies, Objectifs du Millénaire pour le Développement, rapport 2015.

70. Résolution adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies, « Transformer notre monde : le Programme de Développement Durable à l'horizon 2030 », 25 septembre 2015. 70/1.

71. Rapport sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable, présenté à l'occasion de la revue nationale volontaire de la France au Forum politique de haut niveau sur le développement durable, New York, Juillet 2016, résumé exécutif, 10 p.

72. OCDE, Centre pour les Opportunités et l'Égalité, « Le point sur les inégalités », novembre 2016.

73. Le coefficient de GINI est un indicateur de la disparité du revenu disponible. Le chiffre 0 correspond à l'absence d'inégalité et le chiffre 1 correspond à la détention du revenu disponible par une seule personne.

74. <http://www.myworld2015.org/?lang=fr>

75. Beitone (Alain), « Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire », *Revue du MAUSS permanente*, 22 avril 2014 [en ligne]. <http://www.journaldumauss.net/./?Biens-publics-biens-collectifs>

76. Samuelson (Paul A.), “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4 (Nov., 1954), pp. 387-389, Published by: The MIT Press, DOI: 10.2307/1925895, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1925895>

77. Olson (Mancur), “*Logic of Collective Action*”, Harvard University Press, 1965.

78. Kindleberger (C), « International public goods without international government », *American Economic Review*, n° 76, 1, 1986.

79. Kaul (I), Grunberg (I), et Stern (M.A.), *Global public goods : International cooperation in the 21st century*. New York, Oxford University Press, 1999, 546 p.

80. Kaul (I), Conceição (P), Le Goulven (K), et Mendoza (R), *Providing global public goods : managing globalization*, New York, Oxford University Press, 2003, 672 p.

81. Gabas (Jean-Jacques), Hugon (Philippe), « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale », *L'Économie politique*, 2001/4 (no 12), p. 19-31. DOI 10.3917/leco.012.0019

82. « Repenser l'Éducation, vers un bien commun mondial ? », UNESCO (Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture), 2015, 96 p.

83. Deneulin (S). et Townsend (N), “*Public Goods, Global Public Goods and the Common Good*”, *International Journal of Social Economics*, Vol. 34 (1-2), 2007, pp. 19-36.

84. Johannesburg, Declaration on Sustainable Development, A/CONF.199/20, 4 septembre 2002.

85. Ndour (Marame), Boidin (Bruno), « L'accès aux biens et services essentiels : une notion centrale et ambiguë du développement », *L'Homme et la société* 2012/3 (n° 185-186), p. 223-248. DOI 10.3917/lhs.185.0223

86. Boidin (Bruno), « La santé : approche par les biens publics mondiaux ou par les droits humains ? », *Mondes en développement* 2005/3 (no 131), p. 29-44. DOI 10.3917/med.131.0029

87. Hugon (Philippe), « Les biens publics mondiaux : un renouveau théorique pour penser l'action publique à l'échelle mondiale ? », in: *Politiques et management public*, vol. 21, n° 3, 2003. « L'action publique face à la mondialisation », *Actes du douzième colloque international* - Paris, jeudi 14 et vendredi 15 novembre 2002 - Tome 2. pp. 55-72; DOI : 10.3406/pomap.2003.2811. http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2003_num_21_3_2811

88. Hugon (Philippe), cf. 21

89. Hugon (Philippe), « L'économie éthique publique : Biens Publics Mondiaux et Patrimoines Communs », UNESCO - Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture ; Programme interdisciplinaire Éthique de l'économie - Secteur des Sciences sociales et humaines - *Économie Éthique* N°3 ; 2003 ; 87 p.

90. Jenks (Bruce), « Les Nations unies et les biens publics mondiaux : contributions historiques et défis à venir », *International Development Policy* | Revue internationale de politique de développement [Online], 3 | 2012, Online since 03 April 2012. URL : <http://poldev.revues.org/947> ; DOI : 10.4000/poldev.947

91. Capron (Michel), « La responsabilité sociale des entreprises », *Institut de Recherche en Gestion*, Université Paris-Est-Créteil-Val-de-Marne, site internet : www.mtpf.mlab-innovation.net.fr, « Pensée et pratique du management en France - Inventaire et Perspectives du 19e - 21e siècles », 10 p.

92. « Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », Commission des Communautés Européennes, COM(2001) 366, final.

93. OCDE , *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115439-fr>

94. “Guide to Corporate Sustainability – Shaping a sustainable future”, *United Nations Global Compact*, 2014, 48 p.

95. Conseil des droits de l'Homme, Dix-septième session, Point 3 de l'ordre du jour, « Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'Homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, Ruggie (John) - Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies », A/HRC/17/31, 21 mars 2011, 33 p.

96. Cf. supra

97. « Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil et au Comité Économique et Social Européen – Mise en œuvre du partenariat pour la croissance et l'emploi : faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises », COM(2006), 136, final.

98. « Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social et au Comité des Régions, “ Responsabilité sociale des entreprises: une nouvelle stratégie de l'UE pour la période », 2011-2014, COM(2011), 681, final.

99. Article 5 du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 modifié.

100. Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes, 15/11/2014, Journal Officiel de l'Union Européenne, L 330/1.

101. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1.

102. Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, JORF n° 113 du 16 mai 2001 page 7776 texte n° 2.

103. Loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, JORF n° 0023 du 28 janvier 2011 page 1680 texte n° 2.

104. Quairel (Françoise), Capron (Michel), « Le couplage « responsabilité sociale des entreprises » et « développement durable » : mise en perspective, enjeux et limites », *Revue Française de Socio-Économie*, 2013/1 (n° 11), p. 125-144. DOI 10.3917/rfse.011.0125

105. « La responsabilité sociétale des entreprises de respecter les Droits de l'Homme - guide interprétatif », Nations Unies, Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, 2012, 110 p.

106. "Consolidated set of GRI sustainability reporting standards", *Global Sustainability Standards Board (GSSB)*, 2016, 443 p.

107. Brochure : « Découvrir ISO 26000 », Organisation Internationale de Normalisation (ISO)

108. « L'ISO 26000 en 10 questions », Groupe AFNOR, Parler normes couramment

109. « ISO 26000 et les ODD », ISO, contributeurs : Staffan Söderberg, Vice-président du dispositif après publication (PPO) d'ISO 26000, après consultation avec ce dernier et le groupe consultatif des parties prenantes du PPO d'ISO 26000. Contributions spéciales d'Adriana Rosenfeld et de Cristina Celia López, 2015.

110. « La responsabilité sociétale des associations : Méthode, outils et pratiques », Comité 21 Pays de Loire, avec le soutien de l'État - DREAL Pays de Loire, 2015.

111. « Principes et lignes directrices de la responsabilité sociétale des organisations publics » Club développement durable des établissements publics et entreprises publiques (CDDEP), ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, 2011, 24 p. Voir également : « Mise en œuvre des principes, visions et valeurs de la responsabilité sociétale des organismes publics », Club développement durable des établissements publics et entreprises publiques (CDDEP), ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, en partenariat avec l'INERIS, 26 p.

112. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, page 13031, texte n° 2.

113. Cf. supra

114. Circulaire n° 5769/SG du 17 février 2015 relative à l'instruction relative au plan d'action interministériel « Administration exemplaire » pour l'environnement, 2015-2020.

115. Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, JORF n°0179 du 5 août 2014, page 12949, texte n° 4.

116. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015, page 14263, texte n° 1.

NOTES
CHAPITRE 6
LES RISQUES
DE LA MAL-ADMINISTRATION

117. <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Atteintesadmisesauprincipedelegalite>

Code de procédure administrative 2018: Code des relations entre le public et l'administration Poche - 6 juillet 2017 de Collectif (Auteur)

Maury (Suzanne) - Sous la direction de - Les politiques publiques - Edition 2015-2016 Broché - 30 septembre 2015

Réflexions sur l'administration: https://www.lesechos.fr/16/04/1993/LesEchos/16372-009-ECH_decentralisation---pour-une-reflexion-sur-l-administration-du-territoire.htm

Réflexions sur l'intérêt général: <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>

118. Potier (Vincent) Déontologie des élus et des fonctionnaires territoriaux, Editions le Moniteur 2015

Vigouroux (Christian) Déontologie des fonctions publiques 2013-2014, 2e édition, Editeur: Dalloz

119. Arrêts, jugements et communications des juridictions financières 2015 Broché - 23 janvier 2017

De l'honneur et des épices: Les magistrats de la Chambre des Comptes de Bretagne XVI^e-XVII^e siècles Broché - 5 décembre 2016 de Dominique Le Page (Auteur)

Définition des Chambres régionales des comptes: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/controler-que-sont-chambres-regionales-comptes.html>

120. Potier (Vincent), *À la recherche du bien commun*, L'Harmattan, 2015, 144 pages.

LES INTERVENANTS

FRANCE

- **Jean-Pierre Chevènement** : Ministre de la Recherche et de la Technologie et de l'Industrie (1981-1983), Ministre de l'Education Nationale (1984-1986), Ministre de la Défense (1988-1991), Sénateur (2008-2014), Président de la Fondation Res Publica.

- **Pascal Engel** : Philosophe, Directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, membre du Centre de recherches sur les arts et le langage (CRAL, CNRS, EHESS)

- **François Flahaut** : Directeur de recherches émérite au CNRS, Membre du conseil de rédaction de la revue L'Homme

- **Gwénaëlle Juan** : Directrice de projet sur le sens de l'action publique, Centre National de la Fonction Publique Territoriale

- **Bettina Laville** : Conseillère d'Etat, Présidente fondatrice du Comité 21, Directrice de rédaction de la revue Vraiment Durable

- **Anicet Le Pors** : Conseiller d'État honoraire, Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives (1981- 1984), Sénateur (1977-1981) et Conseiller général (1985-1998) des Hauts-de-Seine.

- **Clément Le Bras-Thomas** : Co-président de l'association des jeunes fonctionnaires FP21, Secrétaire général de la DGA Territoires et Mobilités au Conseil départemental de l'Essonne

- **Yannick L'Horty** : Economiste, Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et Directeur de la fédération de recherche du CNRS « Travail, Emploi et Politiques Publiques»

- **Vincent Potier** : Directeur Général du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Vice-Président Europe de l'Association Internationale des Ecoles et Instituts d'Administration (AIEIA)
- **Pierre Radanne** : Président de l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), spécialiste des questions énergétiques et climatiques
- **Christophe Ramaux** : Economiste, Chercheur au Centre d'Economie de la Sorbonne
- **Yvette Roudy** : Ministre déléguée aux Droits des Femmes (1981-1985), Ministre aux Droits des Femmes (1995-1986)
- **Olivier Rouquan** : Politologue, Conférencier-expert senior et Chercheur associé CERSA (Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative) Université Panthéon Assas (Paris II)
- **Stéphane Rozes** : Président de Cap (Conseils, analyses et perspectives), enseignant à Sciences-po et Hec
- **Benjamin Stora** : Historien et Sociologue, Président du Conseil d'orientation de l'Établissement public du Palais de la Porte Dorée
- **Nicolas Subileau** : Directeur associé de Pluricité, Professeur associé à Sciences Po Lyon
- **Emilie Tardivel** : Philosophe, Institut Catholique de Paris
- **Pierre Villeneuve** : Directeur régional des achats - Préfecture de région, Vice-Président de l'Association Nationale des Juristes Territoriaux, ex-déontologue du conseil régional de Bretagne

EGYPTE

■ **Hanan El-Naggar** : Professeur à l'université Al-Azhar du Caire, ex Doyenne de l'Ecole de Commerce

ITALIE

■ **Luciano Vandelli** : Professeur à l'université de Bologne et membre du réseau européen OLA (Observatory of Local Autonomy - Observatoire Local de l'Autonomie)

■ **Massimo Balducci** : Professeur à l'université de Florence et expert auprès du Conseil de l'Europe

LIBAN

■ **Lamia Moubayed** : Directrice de l'Institut des Finances Basil Fuleihan à Beyrouth

■ **Fadia Kiwan** : Directrice de l'Institut des sciences politiques de l'Université St. Joseph et de l'Observatoire de la fonction publique et de la gouvernance à Beyrouth

MAROC

■ **Chafika Aguezny** : Professeur de l'enseignement supérieur, Ecole nationale supérieure d'administration à Rabat

PALESTINE

■ **M. Nabeel Shaath** : Conseiller aux affaires étrangères et questions internationales auprès de la présidence palestinienne

■ **Nihad Younis** : Directrice de l'Institut des Finances Publiques Palestinien

TUNISIE

- **Adel Benyakhlef** : Directeur général du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD), à Tunis
- **Mme Khaoula Labidi-Dridi** : Conseillère des Services Publics, Directrice Générale de la Formation et du Perfectionnement
- **Maher Sellami** : Directeur général de l'Ecole Nationale d'Administration de Tunis

AUTRES

- **Daphné Bogo** : Elève administratrice territoriale, Promotion Léo Lagrange
- **Thomas Doublet** : Elève administrateur territorial, Promotion Léo Lagrange
- **Sofiane Sahraoui** : Directeur Général de l'Institut International des Sciences Administratives (IISA) et de l'Association Internationale des Ecoles et Instituts d'Administration (AIEIA)

