

1^{RE} PARTIE : E-DÉONTOLOGIE DES FONCTIONNAIRES

Par Jérôme CERNOÏA

Expert-conseil en éthique appliquée à l'ENSOSP



La déontologie : de la morale à l'éthique en passant par le Droit

« *La morale non complexe obéit à un code binaire : bien/mal, juste/injuste. L'éthique complexe conçoit que le bien puisse contenir un mal, le mal un bien, le juste de l'injuste et l'injuste du juste.* » Edgar Morin

Traditionnellement, les institutions publiques, tout comme l'ensemble des sociétés humaines, ont eu recours à différents modes de régulation des comportements, en vue d'assurer, *a minima*, le maintien de la paix sociale et au mieux, d'assurer la qualité du vivre-ensemble. Ces modes de régulation des comportements vont habituellement de la morale à l'éthique en passant par les mœurs, le Droit et la déontologie. Ce sont ces différents modes qui seront l'objet de mon propos. Mon intention étant, pour chacun d'eux, de présenter à la fois leurs spécificités, leurs similitudes, tout en m'attachant à démontrer leur nécessaire complémentarité au service de ce que l'on pourrait qualifier de « système complexe de régulation des comportements ». Un système qui, lorsqu'il est présent au sein d'une organisation ou d'une institution (v. Raemy P.-A. et Meylan S., *Changement culturel et organisationnel par le biais d'une approche éthique : démarche de la police de Lausanne (Suisse) et lien avec la santé au travail*, in *Le travail en crise, Éthique publique revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 11, n° 2 (automne 2009), Montréal, Éd. Liber, p. 91-104), contribue de façon significative à l'animation harmonieuse du vivre-ensemble : en dotant l'organisation ou l'institution des cadres juridiques et déontologiques appropriés, des références adéquates au plan de la morale et des mœurs organisationnelles ainsi que des dispositifs éthiques de délibérations critiques, de responsabilisation et d'aide à la prise de décision.

La présence de la notion d'éthique au sein du système ici défini, questionne *ipso facto* les repères moraux traditionnels. Car l'éthique, telle que je la conçois et la pratique, est en effet une invitation à l'interrogation de l'efficacité actuelle des repères moraux traditionnels qui sont véhiculés par la morale, les mœurs et le Droit. L'éthique s'inscrit alors, pour moi, dans une démarche philosophique qui vise le renouvellement et l'amélioration continue de nos pratiques grâce à la production d'un effort réflexif constant sur celles-ci – qu'elles soient individuelles, professionnelles ou encore citoyennes. En ce sens, la portée de mon propos n'est pas d'encourager l'institutionnalisation à outrance de la régulation des comportements. Mon idée est plus d'insister sur la nécessité, au plan organisationnel ou institutionnel, d'inscrire cette régulation au sein d'un processus progressif et transversal, ayant pour dynamique interne l'éthique, afin d'accompagner adéquatement les évolutions inhérentes à toutes formes d'organisations. En définitive, l'élaboration d'un système complexe de régulation renferme donc une double finalité : d'une part, sur le plan humain, il s'agit de favoriser la cohabitation la plus harmonieuse possible entre les différents membres d'une même

organisation ; d'autre part, en termes de gestion, l'enjeu est d'assurer la meilleure coordination possible de l'ensemble des actions de l'organisation en cohérence avec les objectifs visés. Pour atteindre ces objectifs, les différents modes de régulations des comportements se distribuent à l'intérieur de deux pôles qui se définissent selon l'autonomie qu'ils laissent à l'individu dans le choix de ses actions.

I – DE L'HÉTÉRONOMIE (MORALE) À L'AUTONOMIE (ÉTHIQUE)

Au premier pôle de ce curseur d'autonomisation de l'individu, l'exercice du contrôle sur les comportements de celui-ci lui est totalement exogène. Le mouvement de régulation est établi et imposé de l'extérieur : une autorité supérieure dicte la façon dont on doit décider et agir. On parle, ici, d'hétéronomie, ou encore, d'*hétéro-régulation*. La régulation des comportements s'inscrit dans une logique hétéronome et s'actualise par l'obéissance à des normes imposées « par le haut » ainsi que par l'application d'une sanction en cas de non-respect de la dite norme. Dans cette logique l'autonomie de l'individu est donc réduite au minimum.

L'autre pôle de notre curseur est celui de l'autonomie ou de l'*auto-régulation*. Ici, la régulation du comportement émane de l'individu lui-même. Bien entendu, comme personne ne vit en parfaite autarcie, nos décisions s'inscrivent dans une histoire, elles sont de ce fait, plus ou moins, déterminées par un ensemble complexe de facteurs et influencées par l'environnement social. Il y a donc bien, même dans une perspective auto-régulatoire, une dimension hétéro-régulatoire à nos choix et à nos décisions. Cela étant dit, ce qui reste prépondérant dans la logique auto-régulatoire, c'est la participation de l'individu à la co-construction de la norme à laquelle il va « librement » décider d'adhérer. Dans cette logique, l'autonomie de l'individu est maximisée.

Afin d'éviter toute confusion sur la nature de la régulation opérée par les principaux concepts du domaine moral (morale, mœurs, droit, déontologie et éthique), il est fondamental de ne pas opposer l'auto-régulation à l'hétéro-régulation car en situation concrète, ces deux dimensions de l'agir sont toujours présentes. Il y a, en effet, dans l'hétéro-régulation de l'auto-régulation et dans l'auto-régulation de l'hétéro-régulation. Venons-en maintenant au travail de définition des modes de régulation des comportements que j'évoque depuis l'annonce de mon propos. Travail de clarification nécessaire car il régne une grande confusion sémantique, notamment en France, au sujet du mot « éthique ». De manière générale, et pour le dire simplement, il me semble que nous faisons un usage beaucoup trop vaste de ce terme, en attribuant à l'éthique certaines notions qui ne relèvent pas directement de son registre. Très souvent, les personnes parlent d'« éthique » pour évoquer tout simplement leur propre conception de la morale. D'autres parleront d'éthique professionnelle bien qu'en réalité, c'est au

concept de déontologie qu'elles se réfèrent. Naturellement, si l'on souhaite élaborer une « structure de régulation des comportements » performante et plus particulièrement, promouvoir un type de régulation qui s'inscrit très nettement dans une perspective éthique, nous avons tout intérêt à avoir une idée claire de ce dont il retourne lorsque nous parlons de modes de régulation des comportements.

II – LA MORALE

La morale traditionnelle est profondément hétéro-régulatoire : elle s'exerce au nom d'une autorité qui est à la fois extérieure et supérieure (Dieu, la Nature, la Patrie, etc.). La morale régule les comportements en imposant aux individus des devoirs qui les amènent à faire le bien et à éviter de faire le mal.

Sa première source est sans doute d'essence religieuse. Dans ce cas, les commandements, les règles, émanent de Dieu, des dieux ou encore d'une autorité transcendante qui trace, d'une manière immuable, la ligne de démarcation entre ce qui est bien et mal.

Mais il serait réducteur de limiter la morale à sa seule expression religieuse, puisque la morale trouve également dans le Politique une importante source d'imposition de son autorité régulatrice des comportements. Au niveau politique, des notions comme le patriotisme ou le nationalisme servent souvent de morale sociétale. Les opinions et les comportements des citoyens sont alors régulés en fonction de ce qui est utile à la Nation.

La morale peut donc se définir comme un ensemble de valeurs et de normes hétéronomes qui permettent à un individu, ou un groupe d'individus, de distinguer spontanément ce qui est bien, de ce qui est mal.

Si cette distinction s'opère de façon spontanée, c'est parce que l'impératif moral exige une intériorisation sociale de la morale par l'homme qui va obéir à celle-ci. Notre motivation à nous imposer une discipline (un comportement) qui va nous faire agir en conformité avec la morale va reposer soit sur la conviction que celle-ci est bonne pour la cohésion du vivre-ensemble, soit sur la peur de la sanction sociale en cas de transgression. L'adhésion à la morale sera donc assurée par des dispositifs visant la connaissance et la transmission de celle-ci. Les textes sacrés (Bible, Coran, Torah, etc.), les codes de bonnes conduites (comme le catéchisme) sont de bonnes illustrations du travail de diffusion et de transmission d'une morale donnée. Ces dispositifs écrits s'accompagnent toujours d'importants lieux physiques de socialisation primaire et secondaire, pour reprendre une terminologie sociologique : familles, églises, écoles, partis politiques, regroupements et associations. Nous sommes vraiment ici dans une logique du « orienter, susciter, commander, surveiller, punir et bannir ! ». Sous toutes leurs formes, punition et exclusion sont très largement pratiquées dans le champ de la régulation morale. Il est possible de parler de « morale organisationnelle » lorsque la direction d'une organisation propage, consciemment ou inconsciemment, une certaine conception des individus et du type de relations qui doit s'établir entre eux. La diffusion de cette morale est assurée par l'imposition d'une philosophie de gestion, ainsi que par l'actualisation des valeurs qui en découlent. Ce faisant, la direction pose, plus ou moins explicitement, les balises « de la bonne conduite organisationnelle ». Ce phénomène de moralisation est très présent dans les entreprises familiales. En termes de management et de pilotage, des difficultés surgissent dans toute organisation au sein de laquelle un nombre croissant d'individus ne partagent pas, ou peu, la « culture maison ». Le pluralisme culturel qui caractérise les organisations contemporaines multiplie consi-

dérablement ces conflits de normativités. L'enjeu est alors de savoir comment partager et comment faire vivre concrètement les valeurs organisationnelles ?

III – LES MŒURS

Les mœurs sont un mode de régulation comportemental bien plus implicite que la morale. Nous pouvons dire d'elles, d'une certaine manière, qu'elles sont : « *la traduction pratique, dans les comportements, de la morale, plus abstraite, d'une communauté donnée* ». C'est pourquoi, elles renvoient aux us et coutumes, aux traditions ainsi qu'aux pratiques quotidiennes tant personnelles que professionnelles partagées par un groupe, un corps constitué, une organisation, voire même un peuple tout entier.

Les mœurs englobent donc des valeurs, des manières de penser, d'évaluer, de faire et de vivre qui sont communes à un groupe donné. Leur pouvoir de régulation du comportement individuel est en soi très puissant, car elles existent de *facto* : leur production sociale s'établit dès le moment où une société humaine se constitue et est assurée par les grandes instances traditionnelles de socialisation que sont : la famille, l'école, l'Église, les partis politiques, le syndicalisme, etc. Dans le cas des mœurs, il est important de noter que le rappel à l'histoire, la perpétuation des traditions et des rites (comme le sont, par exemple, les cérémonies protocolaires chez les sapeurs-pompiers) jouent un rôle de toute première importance dans le processus d'adhésion, d'appropriation et d'intégration de celles-ci.

En dehors de ces dispositifs de socialisation, la motivation à agir de façon conforme aux mœurs repose sur trois facteurs essentiels :

- le désir d'identification au groupe ;
- l'habitude ;
- et de nouveau la peur de la sanction sociale – la forme d'une marginalisation et le cas échéant d'une complète exclusion.

La légitimité de leur pouvoir de régulation comportementale dépend donc, en grande partie, d'un besoin d'appartenance, qui est vécu par l'individu sur le mode de l'habitude et de l'évidence : une fois intégrées par un processus – en apparence naturel (ce processus de « naturalisation » des habitudes est particulièrement bien décrit dans les travaux importants que le sociologue français Pierre Bourdieu a consacrés au concept d'*habitus*) – elles semblent aller de soi. C'est pourquoi certains dispositifs culturels implicites : les valeurs, les us et coutumes, les attitudes propres à la tradition du groupe, permettent d'en soutenir la connaissance et la diffusion. Ainsi, il est possible de former des individus à la perpétuation d'un *ethos* particulier (*ethos* : mot venant du grec ancien qui signifie le caractère, l'état d'âme ou encore la disposition psychique. Par exemple la disposition psychique à la pratique de certaines professions : pompier, policier, médecin, etc.) dans des milieux culturels où le sentiment d'appartenance reste très vivant comme cela est sans doute le cas chez les sapeurs-pompiers. Des événements comme les célébrations, les fêtes, les rituels, les activités récréatives viennent alors régulièrement resserrer, symboliquement, les liens entre les membres du groupe tout en renforçant significativement le sentiment d'appartenance. La soumission à la conformité des mœurs est toutefois proportionnelle au désir d'appartenance de l'individu. D'un point de vue sociologique, il est d'ailleurs important de noter que le multiculturalisme contemporain autorise et accélère l'ensemble des phénomènes d'éloignement des mœurs du groupe social d'origine au profit d'un nouveau groupe d'appartenance plus proche des préférences individuelles des personnes. Comme

cela est le cas avec *la morale*, nous voyons que le pluralisme de nos sociétés actuelles limite, dans une mesure notable mais qui reste difficile à évaluer avec précision, la capacité de régulation comportementale des mœurs.

Au niveau organisationnel, les mœurs correspondent à la partie visible, et donc observable, de ce que les théoriciens de l'organisation sociale des organisations appellent la « culture organisationnelle ». Concrètement, cette culture touche tout un ensemble d'aspects de la vie quotidienne de l'organisation : manière de se vêtir pour venir travailler, manière de saluer les autres collaborateurs, personnes à côtoyer ou à éviter, façon de réaliser les tâches prescrites, etc. La transmission de la culture organisationnelle s'effectue oralement et tout particulièrement lors de l'arrivée « du nouveau venu » grâce aux conseils, mais aussi par le biais des avertissements qui lui seront prodigués. Du point de vue stratégique, les directions des organisations ont généralement tendance à minimiser l'influence de la régulation des comportements par les mœurs. Pourtant, si la culture organisationnelle s'inscrit en faux des valeurs et orientations de la direction, elle peut être un frein important à la performance. À l'inverse, si elles coïncident, ce sont un puissant levier de management et de pilotage pour atteindre les objectifs fixés.

IV – LE DROIT

Le Droit est aujourd'hui le mode de régulation des comportements dominant au sein de nos sociétés démocratiques multiculturelles. En s'appuyant sur un nombre considérable de sources (chartes, lois, décrets, contrats divers et variés, etc.) ainsi que sur un cadre procédural socialement reconnu, c'est un mode de régulation qui arbitre et tranche les différends entre citoyens. Pour ce faire, il garantit des droits inaliénables aux citoyens tout en demandant à ceux-ci, en contrepartie, de se soumettre à un ensemble, de plus en plus large, d'obligations juridiques appelés « devoirs ».

Il peut être considéré comme l'armature régulatrice des sociétés contemporaines parce qu'« *il contribue pour une large part à assurer les bases de l'organisation et du fonctionnement de tout ensemble social dans lequel s'établissent des rapports d'autorité et de pouvoir* » (Rocher G., *Études de sociologie du droit et de l'éthique*, Montréal, Thémis, 1996).

Élaboré, délibéré et énoncé en grande partie par l'État, le Droit est une forme hétéronome de régulation comportementale. Néanmoins, il se distingue assez nettement de la morale car l'autorité qui l'énonce n'est ni de source divine, ni issue d'une quelconque idéologie qui serait investie du pouvoir de dicter des devoirs.

Le Droit, dans sa version démocratique moderne, émane des représentants de la Nation par le biais d'une procédure délibérative très élaborée. C'est d'ailleurs cette dimension participative et populaire qui rapproche quelque peu le Droit de l'auto-régulation. L'ère juridique prend donc forme pour assurer une régulation de la vie collective grâce à l'instauration de normes dont les plus importantes sont les lois (compilées dans le code civil, code pénal, lois statutaires, etc.). Contrairement à une croyance populaire, ces textes ne sont pas l'expression d'une parfaite neutralité ou objectivité juridique. En effet, tout comme la morale et les mœurs, les lois véhiculent des valeurs sociales, notamment celles qui concernent les droits et libertés des personnes. Tout comme la morale encore, le Droit appelle la notion de devoir, qui prend alors une connotation différente. En démocratie, la revendication sociale de droits individuels mène à une reconnaissance législative de ceux-ci, imposant dès lors des devoirs à tous. Les obligations légales de l'individu trouvent donc leur origine dans la nécessité d'une coexistence

sociale pacifiée. Reconnaître mes obligations légales envers autrui est nécessaire si je veux réclamer mes droits. Cette idée d'une relation respectueuse à l'autre, nécessaire à l'actualisation de la régulation juridique, va aussi dans le sens d'un rapprochement du droit de l'auto-régulation, inscrivant même celui-ci dans la perspective éthique d'un rapport respectueux et responsable à autrui.

La motivation à agir de façon conforme aux lois repose sur trois raisons essentielles :

- la conviction de la nécessité de règles minimales de conduite ;
- la connaissance obligatoire des textes de loi (« *nul n'est censé ignorer la loi* ») ;
- et la peur de la sanction en cas de non-respect de la loi.

Au plan organisationnel comme au plan social le droit est l'élément qui assure un encadrement des rapports entre les personnes en plus de garantir une protection juridique à la population. À titre d'exemple, tout le développement de l'éthique professionnelle s'est articulé autour de cet enjeu de protection du public. Pour ce qui est de la Fonction publique territoriale, la régulation des comportements par le droit trouve l'essentiel de son expression dans son Statut général et notamment dans son Titre I (L. n° 83-634, 13 juill. 1983).

V – LA DÉONTOLOGIE

La déontologie est un mode hétéronome de régulation des comportements qui s'inscrit dans la logique du droit, comme le Droit, la déontologie fait appel, dans son énonciation, à une autorité qui est extérieure à l'individu (la direction, l'ordre professionnel, le comité de déontologie ou de discipline, etc.). La déontologie régule les comportements en établissant des obligations, des normes et des règles relatives aux attitudes, ainsi qu'aux conduites des individus qui sont spécifiquement soumis à son autorité.

S'il existe bien une spécificité de la déontologie par rapport au Droit, celle-ci s'inscrit avant tout dans la portée restreinte de son autorité. Celle-ci s'adresse à des communautés spécifiques telles que les praticiens d'une même profession ou les membres d'une organisation donnée. Pour établir le socle de son mode de régulation, la déontologie identifie et établit les valeurs qui sont jugées comme inhérentes à l'exercice d'un métier et qui en favorisent la qualité. Mais, de par sa nature essentiellement prescriptive, elle tend à transformer les valeurs d'un métier en vertus professionnelles qui prescriront (ou proscrirent de fait) des comportements. Son objectif premier est de susciter la confiance du public et des usagers tout en préservant la réputation de la profession considérée. La préservation de cette intégrité est d'autant plus importante que l'essentiel de la motivation à obéir aux règles déontologiques passe par l'adhésion aux valeurs d'une profession ou d'une organisation. Mais aussi, par la crainte de la sanction en cas de conduite jugée contraire au code de déontologie.

À l'inverse du Droit, la reconnaissance de l'autorité qui énonce les règles est sans doute plus essentielle ici que la peur de l'application d'une sanction. En matière de déontologie, il y a en général une réelle proximité (ne fût-ce que disciplinaire) entre l'autorité énonciatrice des règles et les lieux d'application de ces dernières. En effet, qu'il s'agisse d'une profession, d'une entreprise ou d'un organisme public, les personnes détentrices de l'autorité qui établit les règles, côtoient plus ou moins régulièrement les individus soumis à celles-ci. Une proximité que l'on ne retrouve évidemment pas avec le Droit entre le législateur qui établit une loi et les citoyens. Cette proximité autorise l'expression d'une certaine dimension auto-régulatoire qui peut-être à son tour, plus ou moins, élargie par la conception éthique (de conformité ou réflexive) qui anime les travaux du

