

Jérôme Michel  
*Conseiller d'État*

## **SERVIR L'ÉTAT: LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DU SERVICE PUBLIC - DE LA BONNE CONDUITE À LA BONNE GOUVERNANCE**

*UDK: 35:174*

*Primljeno: 1. rujna 2018.*

*Izvorni znanstveni rad*

Au service de l'État: les valeurs et l'éthique de la fonction publique - de la bonne conduite à la bonne administration L'État n'est pas simplement une construction juridique, il ne peut être résumé dans toutes ses procédures ou ses limitations légitimes. L'État est composé d'individus physiques qui, de différentes manières, dirigent son activité. Les façons de servir l'État reposent avant tout sur la considération constante de l'importance de ces devoirs et sur la philosophie de l'État. Par conséquent, cette question se pose constamment: servons-nous l'État comme nous le faisons auparavant? La réponse à cette question n'est certainement pas la même partout. Les fonctionnaires de la République de Croatie ne répondront certainement pas à cette question de la même manière que les fonctionnaires de la République française. Donnons-nous le même sens à ces mots dans: Paris, Bruxelles, Zagreb ou Washington? Sans doute la réponse est non. La réponse à cette question est conditionnée par l'historique de l'état et sa configuration. Cependant, quelles que soient les différences existantes, nous pensons que les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui sont les mêmes qu'auparavant, puisqu'une demande reste toujours la même et qu'il s'agit du sentiment d'appartenance à la fonction publique et de l'exemple professionnel. L'évolution est certes toujours en cours et elle est liée aux marques de transformation de l'Etat qui influencent sans aucun doute le service de l'Etat. Cet article aborde donc: le concept classique du service public et le concept moderne du service public.

**Mots clés:** *service public, valeurs, éthique, France*

L'écrivain et académicien français Jacques de Bourbon-Busset qui avait été à partir de 1948 directeur de cabinet de Robert Schuman, alors ministre des affaires étrangères, puis en 1952 directeur général des relations culturelles avec l'étranger confessait qu'avoir été un haut-fonctionnaire avait été pour lui un extrême honneur et qu'il avait plusieurs fois décliné des propositions alléchantes l'invitant à entrer dans les affaires privées. Interrogé sur ce point par le journaliste Jacques Paugam dans un livre d'entretiens, il répondit que s'il avait cédé aux sirènes du secteur privé, il aurait alors renié sa conviction « *que le bien public, l'intérêt général est autre chose que la somme des intérêts particuliers, que, dans la lutte entre le roi et les féodaux, le dernier mot doit rester au roi et qu'il n'y a pas de plus grand honneur que de servir*

*le bien public* »<sup>1</sup>. C'est sous l'égide de cette dernière phrase que je voudrai placer cette intervention sur le service de l'Etat dans laquelle mon propos s'écartera de la seule dimension juridique pour interroger en quelque sorte la philosophie du service, ce qu'elle implique, autrement dit l'*ethos* du fonctionnaire, du serviteur de l'Etat. En effet, l'Etat n'est pas seulement une construction juridique ni ne se résume à ses actions ou à l'exercice de la contrainte légitime. L'Etat est une personne morale mais il n'existe concrètement que par les personnes physiques qui en sont, à des titres divers, les agents. « *Je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale* ». Cet aphorisme, attribué à Léon Duguit, auquel le professeur Jean-Claude Soyer répondait : « *moi non plus, mais je l'ai souvent vu payer l'addition* », fait l'impasse sur une réalité intangible : l'Etat s'incarne. De son sommet à sa base, il présente une multitude de visages, il est fait de chairs, celles de ses serviteurs.

Servir l'Etat : que signifie réellement cette formule ? Là commence immédiatement les difficultés. Est-ce un métier comme un autre, avec ses contraintes, ses grandeurs et ses servitudes ? Au contraire, est-ce une vocation ? Un idéal ? Un honneur comme l'affirmait Jacques de Bourbon Busset ?

Servir l'Etat et bien le servir, est-ce seulement maîtriser une technologie juridique et administrative ou cela implique-il chez le fonctionnaire, fut-ce implicitement, une certaine idée de l'Etat, une constitution imaginaire où s'amalgament la mémoire historique et l'intemporalité des valeurs : le bien commun, l'utilité commune, le service public.

Dans une conférence prononcé le 14 mars dernier devant les élèves de la dernière promotion de l'Ecole nationale d'administration et intitulée « *Servir l'Etat aujourd'hui* »<sup>2</sup>, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, adjurait les futurs hauts-fonctionnaires à engager, « *une réflexion plus large sur la nature de l'engagement que vous avez pris en faisant le choix de la fonction publique, sur ce que sont l'État et les personnes publiques et ce qu'ils représentent. C'est en tout cas ce que pensait André Malraux dont le nom avait été donné, de son vivant, à la promotion de l'ENA dont je suis issu et à qui nous avons rendu visite à Verrières-le-Buisson peu de temps après le début de notre scolarité. A l'énoncé des matières que nous allions étudier, il s'était exclamé : « Mais enfin, vous préparez un diplôme de technicien !* ». On ne saurait mieux dire. La manière de servir l'Etat repose peut-être avant tout sur une réflexion permanente sur le sens de cet engagement, sur une philosophie de l'Etat. Cependant sert-on l'Etat aujourd'hui comme on le servait hier encore ? C'est à cette question que je voudrais apporter quelques fragments d'une réponse que certains pourront trouver impressionniste (mais c'est volontaire !), d'autres intempestive (j'en accepte le risque) qui pourrait bien être – et je m'en excuse au préalable- ce que l'on appelle en France une « réponse de normand » : oui et non. Evidemment cette réponse – ou cette tentative de réponse – doit être

---

<sup>1</sup> Jacques Paugam questionne Bourbon Busset, *Je n'ai peur de rien quand je suis sûr de toi*, Voies Ouvertes, Gallimard 1978, p. 34.

<sup>2</sup> Consultable sur le site Internet du Conseil d'Etat – [www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Servir-l-Etat-aujourd-hui](http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Servir-l-Etat-aujourd-hui).

entendue ici à partir de l'expérience française et d'un vécu d'un haut-fonctionnaire français. Un fonctionnaire croate ne donnera sans doute pas à cette question la même réponse que la mienne ou que celle d'un fonctionnaire belge, suisse, américain ou australien, sans même évoquer les agents publics des Etats des continents non occidentaux, l'Afrique, l'Asie, le monde arabo-musulman. Donne-t-on d'ailleurs le même sens à ces mots à Zagreb, à Varsovie, à Paris, à Bruxelles, à Genève, à Washington ou à Cambera ? Sans doute non. Tout dépend ici notamment de l'histoire et d'abord de l'histoire de l'Etat, de sa configuration, du rôle positif ou néfaste qu'il a pu avoir dans le passé. Ne l'oublions jamais.

Cependant, par-delà les différences dues à ces enracinements divers, je crois que les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui appellent aujourd'hui comme hier, non pas certes un seul type de serviteur de l'Etat, un seul type de service de l'Etat mais à tout le moins une même exigence sans cesse présente : le sens du service public et l'exemplarité professionnelle.

Pour ma part je crois que l'évolution en cours, qui épouse les contours de la transformation en cours de l'Etat, affecte la manière de servir l'Etat. D'où les deux temps de réflexion sur le sens du service de l'Etat tant je pense que nous sommes passés d'une conception classique du service de l'Etat qui correspondait à un Etat fort et incontesté à une conception contemporaine qui s'élabore dans le cadre d'un Etat amoindri et contesté mais dont le rôle néanmoins demeure essentiel pour faire face aux périls qui nous menacent.

## **I-. LA CONCEPTION CLASSIQUE DU SERVICE DE L'ETAT**

Cette conception, je la qualifierai volontiers de monarcho-républicaine. Je pourrai la qualifier également de conception sacerdotale. Elle reposait sur une mystique du service public. Le fonctionnaire, l'agent public, dans le discours de légitimation républicaine du service public à la française – synthèse de libéralisme et de socialisme- pris en charge par une administration, bras armé de l'Etat. L'administration se pense en surplomb de la société. Elle en est séparée. Elle est transcendante. Cette transcendance, cette verticalité de l'Etat plonge ses racines dans le modèle administratif français forgé tout au long de l'ancien-régime, et pour certains dès le moyen-âge, par les légistes royaux et qui donne déjà ses traits à l'administration moderne : centralité et puissance.

La Révolution puis la profonde refonte napoléonienne en recueillent l'héritage tout en le remodelant. La République y adjoindra sa mystique égalitaire. La grande modernisation de l'Etat entamé à la Libération de l'occupation nazie y apporte sa dernière touche avec notamment la création en 1945 de l'Ecole Nationale d'Administration, école des cadres de l'Etat promis aux prestigieuses carrières et le premier statut général de la fonction publique de 1946. L'Etat français répond peu ou prou à la conception hégélienne d'un Etat exerçant sa tutelle sur la société civile.

Je prendrai un exemple pour illustrer ce modèle de fonctionnaire, de serviteur de l'Etat, celui de Simon Nora (frère du grand historien Pierre Nora), lequel a incarné avec éclat un modèle de carrière qui occupe une place spécifique dans l'imaginaire français, celle du «grand commis de l'Etat». Résistant dans le Vercors, élève de la toute première promotion de l'ENA (promotion « France Combattante ») en 1946-1947, conseiller à Matignon sous Pierre Mendès France (1954-1955) puis Jacques Chaban-Delmas (1969-1972), directeur de l'ENA de 1982 à 1986, il a laissé le souvenir rayonnant d'«un de ces grands fonctionnaires libres, imaginatifs et courageux grâce auxquels, depuis des siècles, la France tient debout», selon l'expression de Michel Rocard. Simon Nora qui a voué sa vie au service de l'Etat voyait en lui le tueur de la société et le garant des principes communs. Il fit partie d'une génération de hauts-fonctionnaires, issus de la Résistance, qui œuvra dans la discrétion, mais avec une efficacité remarquable pour rebâtir et construire la France de l'après-guerre, qui est encore celle d'aujourd'hui dans bien des domaines.

C'est à lui que je pense - et à bien d'autres s'agissant du service de l'Etat hier - quand je relis le célèbre discours de Bayeux prononcé le 16 juin 1946, dans lequel le général de Gaulle affirmait: « *L'Etat est légitime parce qu'il repose sur l'intérêt et le sentiment de la nation...tant il est vrai que les pouvoirs publics ne valent, en fait et en droit que s'ils s'accordent avec l'intérêt supérieur de la nation et s'ils reposent sur l'adhésion confiante des citoyens* ».

On comprend bien, dès lors, que de Colbert à l'Etat-providence, les fonctionnaires dévoués à l'intérêt général, se sont en quelque sorte identifiés dans l'image que leur renvoyait le miroir de l'Etat et que le sort de l'un est indissociable du destin des autres.

Quelles sont les valeurs du service public dans cette conception classique ? Quelle image l'Etat, l'administration, d'une part, et ses serviteurs, d'autre part, renvoient-ils à la société ? Pour le dire en quelques mots, les valeurs traditionnelles du service public français me semblent toutes entières contenues dans les « *lois du service public* » identifiées dans les années trente par le professeur Louis Rolland (on parle d'ailleurs aussi bien des lois de Rolland). La continuité, l'égalité, la neutralité sont les trois piliers de la constitution imaginaire de l'administration, c'est-à-dire des valeurs qui sont autant de légitimation, que cette dernière a élaboré pour justifier son pouvoir, l'existence d'un droit dérogatoire, l'existence d'un juge spécial - le juge administratif - séparé du juge ordinaire.

A cet égard, comme le rappelle le professeur Jacques Chevallier, avec l'avènement du service public, l'Etat « n'est plus perçu seulement comme une autorité distante et majestueuse, une sorte de divinité inaccessible et redoutable, inspirant crainte et révérence: érigé en tuteur de la collectivité et en protecteur de chacun, il est désormais considéré comme exclusivement préoccupé du bien-être, de l'épanouissement, du bonheur des administrés ; bénéficiant d'un triple postulat de bienveillance, d'omniscience et d'infaillibilité ».<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Jacques Chevallier, *Le service public*, collection Que Sais-je ?, PUF, 1994, 3<sup>e</sup> ed. p. 34.

Dans la fonction publique, le cadre axiologique du service de l'intérêt général va permettre de construire une authentique déontologie de la fonction publique, sans cependant que celle-ci ressente le besoin de la modéliser en tant que telle tant elle a semblé, pendant longtemps, aller de soi.

J'ai évoqué déjà cette dimension sacerdotale de la fonction publique si prégnante en France. Être fonctionnaire, c'est ne pas un être un travailleur comme les autres. Ce n'est pas un métier mais une mission. Les grands principes du droit français de la fonction publique traduisent parfaitement cette image du fonctionnaire au service exclusif de l'intérêt général. Les valeurs classiques du service public sont celles de continuité (l'Etat ne dort jamais), d'égalité (fondement du pacte républicain), de mutabilité (nécessité de s'adapter au réel), de désintéressement et d'honnêteté (garant de légitimité et de la confiance de la société), de loyauté et d'obéissance (l'administration est au service du pouvoir démocratique et non l'inverse), de dignité des fonctions enfin ( le fonctionnaire est en quelque sort l'incarnation du service public auprès des administrés) qui renvoie aux piliers de la conduite bonne ( comme il y a une vie bonne dans la philosophie grecques) : le désintéressement ( on sert l'Etat, on ne s'en sert pas), la neutralité ( le serviteur de l'Etat range au vestiaire ses opinions de toutes sortes), le sens du service ( ou le sens de l'Etat) qui implique le dévouement, l'engagement permanent, la disponibilité.

Tel fut, tel est encore le « modèle français ». Evidemment, l'idéal n'a pas toujours correspondu à la réalité. L'image que l'administration française, dont la légitimité a fait longtemps l'objet d'un consensus fort dans la société française, n'a pas toujours été à la hauteur des valeurs qu'elle portait. L'opinion publique comme la littérature, la chanson puis plus tard le cinéma s'est souvent moqué de « *l'esprit fonctionnaire* » supposé être casanier, frileux, méfiant et bien souvent irresponsable. Combien de quolibets plus ou moins malveillant sur les « *budgétivores* », les « *bureaucrates* », les mystérieux occupants des « bureaux ». Que l'on songe aux *Mœurs administratives* d'Ymbert (1828), aux fameux *Messieurs les ronds de cuir* de Georges Courteline.

Sur un mode moins humoristique, beaucoup ont dénoncé le culte du secret, l'arbitraire, l'autorité abusive, sinon la corruption parfois une tendance au népotisme, l'insuffisance des contrôles malgré l'édification, à partir de la fin du XIX siècle, de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'est montrée très vite soucieuse de protéger les libertés publiques et d'encadrer la puissance publique, notamment en utilisant à merveille cet outil, à la fois extraordinaire dans son principe et simple dans son usage, qu'est le recours pour excès de pouvoir. Il ne faut pas prendre ces critiques (elles existent encore aujourd'hui) pour négligeables. Elles ont un fond de vérité incontestable. Elles soulignent surtout la distance qui peut exister entre la conscience que les agents publics ont de leur charge et celle que la société a de ses fonctionnaires, distance que les responsables politiques et administratifs doivent sans cesse s'astreinte à réduire. C'est pourquoi, les valeurs classiques qui viennent d'être exposées doivent continuer d'être des valeurs fondamentales du service public. Sans elles, il n'y a plus de service public. Cependant, depuis les trois

dernières décennies du XXe siècle, ce modèle est entré en crise et nous assistons à la naissance d'une nouvelle conception du service de l'Etat et des valeurs du service public que nous allons maintenant essayer d'identifier, celle que j'appelle la conception contemporaine.

## II.- LA CONCEPTION CONTEMPORAINE DU SERVICE DE L'ETAT

Dans une note de synthèse établie en 2000 par l'OCDE sur la gestion publique, analysant les mesures de 29 pays membres de l'OCDE pour renforcer l'éthique dans le service public, les huit valeurs essentielles du service public les plus fréquemment citées sont l'impartialité, la légalité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, l'égalité, la responsabilité et la justice. Selon le même rapport, *« l'évolution du secteur public exige une formulation claire des valeurs essentielles. Plus d'un tiers des pays de l'OCDE ont reformulé les valeurs fondamentales du service public durant les cinq dernières années, et de nouvelles révisions sont en cours. Lors de ces examens, les pays ont remis l'accent sur les valeurs 'traditionnelles' tout en leur donnant un contenu moderne et en leur ajoutant des valeurs 'nouvelles' qui définissent les exigences d'un service public de plus en plus axé sur les résultats »*.<sup>4</sup> Dans cette même note, on peut lire que *« Les citoyens attendent des fonctionnaires qu'ils servent l'intérêt général en faisant preuve d'impartialité et en gérant quotidiennement les ressources publiques de manière appropriée. Un service public équitable et fiable inspire confiance au public. Il crée aussi un environnement favorable pour les entreprises, ce qui contribue au bon fonctionnement des marchés et à la croissance économique. L'éthique dans le service public est nécessaire à la confiance du public et la renforce; elle constitue la clé de voûte d'une bonne gouvernance »*.

Voilà, me semble-t-il une bonne prise de vue de ce qui se passe sous nos yeux. Mais quelle signification a cette mutation – si mutation il y a – ou cette révision générale des valeurs (comme l'on a pu parler en France de révision générale des politiques publiques).

La nécessité d'une nouvelle gestion publique dont les impératifs se sont imposés partout, nous en connaissons évidemment les prémisses.

Le triomphe idéologique du néo-libéralisme, la remise en cause de l'Etat-providence et de son interventionnisme dans le secteur économique, la réduction du périmètre du secteur public qui s'en est suivie, le recours de plus en plus important au mode d'action contractuel, à la sous-traitance et à la délégation à des partenaires privés, la crise économique et la disette budgétaire, la plus grande autonomie, parfois empreinte de méfiance et scepticisme, d'une société civile plus individualiste vis-à-vis des institutions publiques, une plus grande exigence des citoyens en terme d'information, de transparence et de participation à la prise de décision, sans parler

---

<sup>4</sup> Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique / Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE/ Note de synthèse n°7.

de la reconfiguration des souverainetés à l'œuvre dans le cadre de la construction européenne.

Désormais, l'Etat, le service public n'occupe plus cette position de surplomb vis-à-vis de la société que j'ai évoqué plus haut. Son autorité est contestée, son pouvoir concurrencé, son prestige assurément amoindri. L'Etat doit faire ses preuves et désormais rendre des comptes.

Cette nouvelle donne oblige incontestablement l'Etat à se réformer. Ce nouveau contexte oblige certainement à redéfinir l'éthique d'un service public renouvelé. On remarquera, au passage, que la thématique de l'éthique du service public, que la thématique de la déontologie dans la fonction publique, ont prit un essor considérable et donné naissance à une littérature imposante. Il ne faut évidemment pas s'en étonner. La conception classique des valeurs ne suffisait plus dans ce nouveau paysage. Pour certains auteurs, la fonction publique est en crise identitaire. Elle a perdu beaucoup de son attractivité auprès des élites. Des questions nouvelles sont apparues, des dangers inédits ont été identifiés dans un contexte où les frontières entre public et privé, Etat et marché sont de plus en plus poreuses. Les services publics n'ont plus affaire seulement à des administrés, à des usagers mais de plus en plus à des clients, lesquels exigent efficacité et qualité du service rendu.

La France s'est ainsi engagée, comme de nombreux pays, dans un processus de réforme de ses services publics, marquée notamment par la loi du 2 février 2007 dite de modernisation de la fonction publique dont l'ambition est de permettre de rendre plus souple la gestion des ressources humaines, par la loi du 3 août 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels ou encore par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires que j'ai évoqué lors des 11<sup>e</sup> journées juridiques franco-croates. Désormais, le statut général, sans être remis en cause dans son principe, subit de nombreuses adaptations en termes de GRH et de mobilité des agents. La prise en compte dans la rémunération du mérite personnel des agents, de leur efficacité et de leur efficacie, augmente sensiblement. Selon certains auteurs, on assiste, sous l'influence du droit communautaire de l'Union Européenne, à une convergence entre le droit de la fonction publique et le droit du travail. Des rapports importants, en 2003 (rapport Pochard) et en 2008 (Livre blanc) ont ouvert la voie à une réflexion d'ensemble sur une future fonction publique de métier (et non plus de carrière).

L'heure est au décloisonnement, à la simplification, à la fluidité de gestion. La question éthique ne pouvait rester étrangère à cette mutation. Quelles valeurs pour la fonction publique de demain ? Quelles valeurs pour lui permettre, sinon de reconquérir, du moins de préserver la confiance des citoyens qui hier comme aujourd'hui attendent des fonctionnaires impartialité et intégrité ? On le voit, les questions sont nombreuses car les nouvelles valeurs préconisées, telles que l'efficacité et la performance peuvent, comme les langues, selon Esope, engendrer soit le pire soit le meilleur.

Personne, en effet, ne contestera le fait que l'éthique du service public est essentielle à la bonne marche de l'Etat et à sa bonne gouvernance et fait partie des

paramètres à prendre en compte pour apprécier la qualité des prestations fournies. Personne également ne contestera que l'efficacité et la performance soient désormais reconnues comme des valeurs du service public. Mais que signifie la performance (pour se limiter à elle) dans le service public ? Comment mesure-t-on la performance du service public de la justice ? Selon quels indicateurs ? Le nombre de jugements rendus ? Le délai de traitement du dossier ? La clarté des décisions ? D'emblée, on le voit, les questions se multiplient, en suscitent d'autres.

Des réformes importantes ont été entreprises dans les services publics pour les rendre plus performants. Il y a des réussites incontestables. Je ne citerai que l'exemple de la juridiction administrative qui a réussi avec succès l'épreuve de l'informatisation et de la dématérialisation des procédures ou qui s'est convertie avec brio, au début de ce siècle, à la culture de l'urgence en gérant avec maîtrise l'introduction des référés d'urgence dans la procédure contentieuse. Mais il y a aussi, ne le cachons pas, beaucoup d'inquiétude, une forme de mélancolie administrative chez de nombreux fonctionnaires, à tous les étages de la hiérarchie, qui craignent, dans ce climat d'insécurité et d'incertitude sur le sens de l'action publique, qui parfois ignorent comment agir et se déterminer dans un nouvel environnement en mutation permanente.

Malgré ces incertitudes parfois angoissantes du présent, je persiste à penser que l'Etat demeure nécessaire et que nulle autre institution ne saurait se substituer à lui. Mais nécessaire pour quoi faire ? Répondre à cette question est l'objet de ses journées et sans doute n'épuiserons-nous pas le sujet. En quelques mots : moins d'Etat qu'autrefois, à l'époque évoquée dans la première partie de cette intervention mais mieux d'Etat aujourd'hui. S'il est absurde de confier à l'Etat des tâches ou des missions que le marché fait mieux, il n'en serait pas moins absurde de prétendre que le marché peut tout faire. Ainsi que l'exprimait il y a plus de trente ans déjà Simon Nora, encore lui, en des propos qui restent d'une parfaite actualité et que je m'approprie ici : *« A la racine des préférences pour l'Etat telles qu'elles se sont historiquement manifesté, il y a un hommage à la rationalité. Elles procèdent de l'idée qu'entre le marché, mécanisme spontané, et une décision délibérée qui prend en compte l'intérêt public, entre ces deux sortes de régulations, il y en a une qui est infiniment préférable à l'autre parce qu'elle véhicule plus de rationalité. C'est le point essentiel par rapport auquel il faut se situer : c'est à la fois vrai et faux. Il y a indéniablement des éléments qui échappent au marché. Le marché est un système de régulation préférable à chaque fois qu'il remplit les fonctions qu'on en attend. Mais il repose sur une information pauvre et dessine un horizon bref. Il ne véhicule que des intérêts marchands à court et à moyen terme. Ce qui échappe au marchand, ce qui porte du sens, ce qui porte de la culture, ce qui relève du temps long échappe au marché. Quoiqu'il arrive, donc, il y aura un champ qui ne pourra pas ne pas relever de décisions régaliennes, soumises à des mécanismes de régulation politique ».*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> SERVIR L'ÉTAT. Entretien avec Marcel Gauchet. Simon Nora. Gallimard « Le Débat ». 1986/3 n° 40, pages 85 à 112.

C'est bien ce champ évoqué par Simon Nora qui est l'apanage de l'Etat hier comme aujourd'hui et peut-être serions-nous tenté de dire, davantage encore aujourd'hui qu'hier si l'on songe aux défis auxquels doivent faire face les Etats dans un monde multipolaires et des économies ouvertes tels que la sauvegarde de l'environnement, les flux migratoires, l'accès aux ressources vitales, la menace que fait peser sur nos libertés les nouveaux outils de communication, les angoisses sur l'intégrité de l'être générées par les avancées stupéfiantes de la biomédecine. Pour ma part, j'ai la ferme conviction que pour décider, délibérer ou réguler sur ces questions cruciales, il est préférable que ce soit l'Etat qui s'en charge et non le marché symbolisé aujourd'hui par les GAFAs.

C'est pourquoi, plus que jamais, l'éthique du service public, la déontologie des fonctionnaires sont des garde-fous nécessaires. Cependant, plus que jamais les serviteurs de l'Etat doivent avoir une conscience claire de ce qu'est l'Etat. Ils doivent avoir une « idée de l'Etat » et de sa stratégie pour prendre en charge l'intérêt général, savoir ce qu'est aujourd'hui l'intérêt général, identifier clairement les missions de l'Etat dans l'ensemble des domaines qui doivent être soustrait à l'empire des marchés. D'une certaine manière, ne pourrait-on pas dire que le champ qui ne peut pas relever de décisions régaliennes comprend tout ce qui ne relève pas – ou pas seulement d'une appréhension comptable du monde, tout ce qui ne relève pas de la quantification, tout ce qui ne peut s'évaluer à l'aune du seul étalon monétaire : outre les fonctions régaliennes par nature, n'est-ce pas cela la mission régulatrice et pacificatrice de l'Etat ; je pense ici à la lutte contre les changements climatiques, à la protection sociale, à la protection de l'environnement, à la préservation du patrimoine, à la promotion de la culture, et bien d'autres domaines... Servir l'Etat demande d'avoir une idée de l'Etat aujourd'hui et de s'interroger sans cesse sur ce que signifie servir aujourd'hui cet Etat d'aujourd'hui. C'est pourquoi, quelle que soit les modèles de fonction publique propre à chaque pays,- fonction publique de carrière, fonction publique d'emploi, mixte des deux, que l'on recourt au statut ou au contrat- nul ne peut faire l'économie d'une éthique clair du service public et de règles déontologiques affirmées pour les serviteurs de la chose publique. C'est pourquoi également, sans préjugé ni tabous, à l'heure où le service de l'Etat connaît en France comme en Croatie comme dans l'ensemble des pays de l'Union européenne des mutations profondes, il revient en particulier aux cadres de la fonction publique de conduire la modernisation des services en optimisant l'ensemble des moyens mis à leur disposition, la difficulté étant de concilier efficacité et respect des valeurs démocratiques.

Nonobstant ces transformations, on attend du fonctionnaire, aujourd'hui comme hier, on exigera encore plus de lui demain, comme l'écrit Marcel Pochard, conseiller d'Etat, ancien DGAFP, « *le sens du service public et l'exemplarité professionnelle déontologique* » . Plus que jamais aujourd'hui, le serviteur de l'Etat est voué à maîtriser les « Titans » à l'œuvre dans le monde qu'évoque encore Marcel Pochard : « *maîtrise incontrôlé du vivant, manipulations génétiques, arsenaux nucléaires,*

*terrorisme, atteinte à l'environnement, dérèglements financiers, capitalisme sauvage, bouleversements géopolitiques* »<sup>6</sup>.

Tout récemment, dans des circonstances dramatiques, un homme, un fonctionnaire, un militaire est venu nous rappeler tout le sens, le sens ultime du service public et de l'exemplarité. Je voulais citer ici bien sûr le nom du colonel Arnaud Beltrame dont je rappelle qu'il a été assassiné, le vendredi 23 mars 2018, par un terroriste islamiste lors de l'attaque d'un supermarché à Trèbes dans le sud de la France en prenant volontairement la place d'une jeune femme retenue en otage.

Mais au-delà de ce sacrifice, plus que jamais servir l'État aujourd'hui exige une conscience claire des devoirs du fonctionnaire et servir aujourd'hui l'État implique de savoir que ce dernier ne ressemble plus à ce qu'il était hier pour imaginer ce qu'il pourra être demain. Autrement dit, plus que jamais, nous aurons besoin de ces « *grands fonctionnaires libres, imaginatifs et courageux* » qu'évoquait Michel Rocard en parlant de Simon Nora. *Je crois qu'hier comme aujourd'hui servir l'État requiert cette liberté dans la recherche des meilleures solutions, cette imagination – parce que l'avenir n'est pas écrit d'avance-, ce courage pour faire tenir l'État debout contre toutes les menaces.*

Je conclus avec Hannah Arendt. Cette dernière avait, comme chacun sait, assisté au procès Eichmann. A cette occasion elle avait constaté quelque chose qui ne laissa pas de la surprendre : « *aussi monstrueux qu'aient été les faits, l'agent n'était ni monstrueux ni démoniaques, et la seule caractéristique décelable dans son passé comme dans son comportement durant le procès et l'interrogatoire de police était un fait négatif : ce n'était pas de la stupidité mais une curieuse et authentique inaptitude à penser* »<sup>7</sup>.

Ce constat, terrifiant, qui vaut pour un bureaucrate criminel contre l'humanité vaut, quoiqu'en en veuille, quoiqu'en en pense, dans le cours normal des choses, pour tout fonctionnaire au service de la puissance publique. La déontologie est l'affaire de tous. Elle est aussi, et peut-être avant tout, l'affaire de chacun. Les valeurs démocratiques n'existent que si elles sont incarnées. L'éthique n'a de sens que si elle constitue pour les serviteurs de l'État, aujourd'hui comme hier, une invitation permanente et impérieuse à la pensée, à ne jamais s'en remettre à l'habitude, à l'obéissance aveugle et au confort intellectuel.

---

<sup>6</sup> Marcel Pochard, *Les 100 mots de la fonction publique*, collection Que sais-je ? PUF, 2011, p. 123.

<sup>7</sup> *Considérations morales*, Rivages Poche, Mary McCarthy (Préface), Marc Ducassou (Traduction)

## **SERVING THE STATE: VALUES AND ETHICS OF THE PUBLIC SERVICE - FROM GOOD BEHAVIOUR TO GOOD ADMINISTRATION**

The State is not merely a legal construction, nor can it be summarized in all its procedures or legitimate limitations. The State is comprised of physical individuals who in different ways direct its activity. Ways of serving the state above all are based on constant consideration of the significance of those duties and on the philosophy of the state. Therefore, this question constantly emerges: do we serve the state as we did before in the past? The answer to this question is certainly not the same everywhere. Officials in the Republic of Croatia certainly will not answer this question the same as officials in the Republic of France. Do we give the same meaning to these words in: Paris, Brussels, Zagreb or Washington? Without doubt the answer is no. The answer to this question is conditioned by the history of the particular state and its configuration. However, regardless of existing differences, we believe that the challenges facing us today are the same as those before given that one demand remains constantly the same today and that one is: the feeling of belonging to the public service and the professional example. Evolution is certainly still in progress and it is linked to the transformation marks of the state which undoubtedly influence serving the state. This article therefore discusses: the classic concept of the public service and the modern concept of the public service.

**Key Words:** *public service, values, ethics, France*

## **SLUŽITI DRŽAVI: VREDNOTE I ETIKA U JAVNOJ SLUŽBI – OD DOBROG PONAŠANJA DO DOBROG UPRAVLJANJA**

Država nije samo pravna konstrukcija niti se može sažeti na njene procedure i legitimna ograničenja. Država se sastoji od fizičkih osoba koje na različite načine usmjeravaju njenu djelatnost. Načini opsluživanja države prije svega se temelje na stalnom razmatranju važnosti tih dužnosti i filozofije države. Stoga se stalno javlja ovo pitanje: služimo li državi kao što smo to činili prije? Odgovor na ovo pitanje svakako nije isti svugdje. Dužnosnici u Republici Hrvatskoj sigurno neće odgovoriti na to pitanje kao dužnosnici u Republici Francuskoj. Dajemo li tim riječima isto značenje u: Parizu, Bruxellesu, Zagrebu ili Washingtonu? Bez sumnje odgovor je ne. Odgovor na ovo pitanje uvjetovan je poviješću određenog stanja i njegovom konfiguracijom. Međutim, bez obzira na postojeće razlike, smatramo da su izazovi koji nas danas suočavaju isti kao i oni prije, s obzirom na to da je jedan zahtjev i dalje isti, a to je: osjećaj pripadnosti javnoj službi i profesionalni primjer. Evolucija je svakako još uvijek u tijeku i povezana je s transformacijskim oznakama države koje nedvojbeno utječu na služenje državi. Stoga se u ovom članku raspravlja o klasičnom i suvremenom konceptu javne službe .

**Ključne riječi.** *Javna služba, vrijednosti, etika, Francuska*