

Marc Olivier Baruch

S'appropriier le réflexe déontologique
Préconisations à M. le Secrétaire général
pour la mise en œuvre de la fonction de
réfèrent déontologue
au sein du ministère de la Culture

Juillet 2017

S'approprier le réflexe déontologique

« La plus haute fonction qui soit dans l'ordre temporel, [...] le service de l'État »

Général de Gaulle, discours aux élèves de l'ENA, 17 novembre 1959

« Selon que vous serez puissant ou misérable,

Les jugements de cour vous rendront blanc ou noir. »

La Fontaine, Les Animaux malades de la peste, *Fables*, Livre VII

« N'écoutez pas ce qu'ils disent, regardez ce qu'ils font. »

Henri Bergson, *Les deux sources de la morale et de la religion*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
1/ GENÈSE D'UNE MISSION	5
Déontologie : de la loi au décret.....	5
Implanter le dispositif au ministère de la Culture.....	7
2/ RETOUR SUR UN PASSÉ PROCHE	8
3/ LA MISSION : HUIT SEMAINES POUR UN BILAN.....	10
4/ ADMINISTRATION ET DÉONTOLOGIE.....	12
Des questions communes, d'ordre interministériel.....	12
Première analyse des spécificités du ministère de la Culture	14
5/ LE DISPOSITIF	16
Quel dispositif pour quelle ambition ?.....	16
Quelle structuration au ministère de la Culture ?	17
Quels moyens pour travailler ?.....	19
Un réseau de correspondants déontologues.....	19
6/ LA SUITE	20
Un programme de travail pour 2017-2018	20
Pour conclure.....	21
LISTE DES ANNEXES.....	22

Introduction

À tous les niveaux de la hiérarchie, des problèmes concrets de déontologie se posent chaque jour aux agents des services publics :

- Comment réagir devant les cadeaux, invitations ou autres avantages consentis par les clients de l'administration ?
- Comment se comporter vis-à-vis de la presse et les médias ? Comment concilier la nécessité de la transparence et le devoir de réserve ?
- Quelle est la marge d'appréciation possible face aux directives de la hiérarchie ?
- Quelles conséquences peuvent avoir les diverses influences ou considérations politiques sur la marche de l'administration ? Que signifie la neutralité du fonctionnaire ?
- En définitive, que recouvrent aujourd'hui les missions de service public ? L'action des fonctionnaires a-t-elle une spécificité ? À quelles obligations juridiques mais aussi sociales sont-ils tenus ?

Ces questions seront débattues dans le cadre de quatre tables rondes, organisées entre novembre et juin prochains, sur les thèmes suivants : "Le fonctionnaire et l'argent" (amphi Jean Moulin, 6 novembre), "Le fonctionnaire et la presse" (amphi Jean Moulin, 17 décembre), "Le fonctionnaire et la hiérarchie" (amphi Jean Moulin, 12 février) et, sous la présidence du ministre chargé de la fonction publique, "Le fonctionnaire et les missions de service public" (amphi du 2 avenue de l'Observatoire, 11 juin). L'objectif principal de ces tables rondes est l'élaboration de propositions permettant d'améliorer les pratiques actuelles.

Après un exposé introductif général, quatre ou cinq personnalités feront part de leur expérience et de leurs réflexions ; un large débat sera ensuite organisé avec la salle. Il sera fait référence aux expériences et pratiques étrangères.

Voilà un programme de travail bien prometteur pour qui s'intéresse aux questions de déontologie, de sorte que le lecteur a le réflexe d'ouvrir son agenda pour noter ces quatre rendez-vous. Démarche malheureusement inutile, car le texte reproduit ci-dessus a plus de trente ans d'âge : c'est en effet au cours de l'année universitaire 1984-1985 que, sous l'égide de l'ITAP (Institut des techniques des administrations publiques, fondé par Jean Milhaud peu après la Seconde Guerre mondiale) que se tinrent ces tables rondes, réunissant organisations syndicales de la fonction publique et hauts fonctionnaires désireux de transmettre retours d'expérience et réflexions sur des thèmes qu'ils jugeaient essentiels au bon exercice de leur métier.

Les organisateurs avaient visé haut, puisque les présidents de table-ronde se nommaient Bernard Gournay, Alfred Grosser, François Bloch-Lainé ou encore Guy Braibant, que les syndicats de fonctionnaires étaient représentés par leur secrétaires généraux et que des grands noms de l'administration d'alors et de celle de la veille n'avaient pas dédaigné de participer au débat. On y trouvait par exemple le conseiller d'État Pierre Laroque, père de la Sécurité sociale, qui, fort de ses cinquante-cinq ans de service public, insistait sur un principe-clé de ce que l'on n'appelait pas encore le management public : « L'efficacité repose avant tout sur la sensibi-

lisation des hommes et des femmes à l'objectif du service et aux responsabilités qui en résultent ; cela est vrai à tous les niveaux¹. »

1/ Genèse d'une mission

Déontologie : de la loi au décret

Il fallut néanmoins attendre 32 ans pour que la déontologie fasse une entrée officielle dans le statut général des fonctionnaires, avec la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Entrée en masse sinon en majesté, le texte complétant la loi du 13 juillet 1983 par un chapitre IV intitulé "Des obligations et de la déontologie", qui définissait en grand détail l'ensemble des contreparties désormais attendues des agents de trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales, secteur hospitalier)². Le dispositif se clôturait par la création d'un droit nouveau ouvert aux fonctionnaires, et plus largement à tous les agents publics, celui de consulter une nouvelle autorité, le référent déontologue, appelée à se diffuser dans tout l'appareil public. L'article 28bis qui inventait cette fonction était ainsi rédigé :

Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités et critères de désignation des référents déontologues.

Existant dès la promulgation de la loi, ce droit ne fut toutefois pas en mesure de se concrétiser avant la publication du décret appelé par l'article 28bis. Celle-ci intervint le 12 avril 2017, le texte – dont on trouvera l'intégralité en annexe III – ayant été signé deux jours plus tôt par le Premier ministre et l'ensemble du gouvernement, dont tous les départements ministériels étaient concernés. Comme il se doit, ce décret définissait son champ d'application³ puis précisait qui pouvait exercer les missions de référent déontologue.

Comme l'avait promis la ministre chargée de la fonction publique lors des débats parlementaires – face notamment à une majorité sénatoriale encline à considérer, dans une vision quelque peu irénique, que la fonction de référent déontologue se confondait, par essence, avec celle de chef de service – le gouvernement fit, dans la rédaction du décret, le choix d'une forme de droit souple dans la mesure où une grande latitude était laissée à l'autorité pour choisir à qui elle confierait ces missions nouvelles :

Les missions de référent déontologue peuvent, selon les cas, être assurées par :

1° Une ou plusieurs personnes qui relèvent ou ont relevé de l'administration, de l'autorité, de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné ;

2° Un collège dont la composition et les attributions sont fixées par un arrêté du chef de service. Ce collège peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration concernée

¹ Yvonne Fortin, "Déontologie et service public : tables rondes de l'Institut des techniques des administrations publiques", *Revue administrative*, n° 227, sept-oct 1985, p. 435-439 (citation p. 439). On trouvera ce texte en annexe IV. Je remercie Jeanne Siwek d'avoir attiré mon attention sur ces rencontres et de m'avoir prêté le dossier en sa possession.

² Le texte de ce chapitre est reproduit en annexe II.

³ Pour la fonction publique d'État, il s'agissait des "administrations et services mentionnés à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée et, le cas échéant, les groupements d'intérêt public et établissements publics industriels et commerciaux dans lesquels des fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 précitée sont affectés en vertu de dispositions législatives spéciales" (art. 1^{er}).

ou à la fonction publique. Lorsqu'il est procédé au remplacement d'un membre du collège, la désignation intervient pour la durée des fonctions restant à courir de ce membre. Le collège adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement ;

3° Une ou plusieurs personnes relevant d'une autre autorité mentionnée au 1° que celle dans laquelle le référent est désigné⁴.

Les chefs de service ne sont limités dans leur choix que par le fait que, "à l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues [...] sont choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée". Il s'agit d'éviter que des fonctions qui, par essence, appellent un haut niveau d'indépendance ne soient confiées à des agents, contractuels à durée limitée voire précaires, dont le maintien en fonctions dépendrait du bon vouloir de la hiérarchie.

Si le mot "indépendance", qui figurait dans une des versions antérieures du projet de texte, n'est plus présent dans celui finalement publié, plusieurs dispositions du décret visent par ailleurs à s'assurer que, spécialement dans le cas où la fonction est exercée de manière individuelle par un agent en activité, ce dernier ne se puisse se sentir bridé dans sa mission du fait de son insertion dans la hiérarchie.

Aussi le décret prévoit-il d'une part que "le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions⁵" et d'autre part que "le chef de service met à la disposition du référent déontologue [...] les moyens matériels, notamment informatiques, permettant l'exercice effectif des missions⁶". Une protection supplémentaire est assurée par le fait que la durée de la mission du référent déontologue, une fois fixée par le texte l'ayant nommé, ne peut être modifiée qu'avec son accord exprès (art. 2). Il n'est ainsi pas possible d'écarter un référent dont la hiérarchie estimerait que l'activité devient gênante.

La question de l'indépendance effective du référent déontologue est évidemment cruciale. Elle rend impératif que les conditions très concrètes d'exercice de la mission – implantation, positionnement institutionnel, rémunération, appui logistique, etc. – soient arrêtées antérieurement à la nomination de la personne ou de l'organe chargé des missions de référent déontologue.

Ainsi nommé, le déontologue est en mesure de remplir sa mission – qui aux termes de la loi, rappelons-le, n'est que de conseil et seulement pour les agents qui s'adressent à lui. Aussi est-il nécessaire que sa mission soit connue de tous ceux qu'elle concerne⁷ et que ces derniers soient assurés que les éléments qu'ils feront connaître au référent – éléments qui, par définition, peuvent se révéler délicats – ne sortiront pas du bureau de ce dernier. Tout naturellement, l'article 7 du décret précise ainsi que "le référent déontologue est tenu au secret et à la discrétion professionnels".

On doit se demander pourquoi le gouvernement a tenu à faire figurer dans le décret cette phrase, qui est un pur pléonasme dans la mesure où tous les agents publics sont tenus à ces obligations, objets de l'article 26 du statut général. Il nous semble qu'il s'agit non seulement de

⁴ Article 2 du décret.

⁵ Article 4.

⁶ Article 6. On ne peut s'empêcher de regretter l'accent étrangement mis sur les moyens *matériels* ; un texte qui disposerait simplement que "le chef de service met à la disposition du référent déontologue les moyens permettant l'exercice effectif de ses missions" serait à la fois plus clair et plus efficace.

⁷ Article 5 : "La décision de désignation du référent déontologue ainsi que les informations nécessaires permettant de se mettre en rapport avec lui sont portées, par le chef de service et par tout moyen, à la connaissance des agents placés sous son autorité. Cette désignation fait l'objet d'une publication, selon le cas, dans un des bulletins, recueils ou registres mentionnés aux articles R. 312-3 à R. 312-6 du code des relations entre le public et l'administration."

rassurer les agents qui hésiteraient à faire appel au référent, mais aussi d'inciter les chefs de service à inventer pour ce dernier un positionnement *ad hoc* dans l'organigramme. Le référent doit en effet être placé à un niveau et dans une position tels qu'il ne saurait être appelé à interférer avec le fonctionnement des services, tout particulièrement en ce qui concerne la gestion des personnes, et a fortiori le droit disciplinaire.

Implanter le dispositif au ministère de la Culture

Une fois le décret publié, le ministère de la Culture entendit agir vite, en se montrant en pointe dans la mise en œuvre des obligations d'ordre déontologique désormais confiées à l'État. Au début de juillet 2016, recevant des mains de Jean-Louis Nadal, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) le rapport que sa prédécesseure avait commandée à cette instance sur la déontologie dans les établissements publics culturels, la ministre Audrey Azoulay avait en effet publié un communiqué⁸ où on lisait que "un référent déontologie au ministère de la Culture et de la Communication sera[it] nommé dès publication du décret pris en application de la loi relative à la déontologie du 20 avril 2016".

Le secrétaire général du ministère, Christopher Miles, avait pris les devants en proposant dès le début du printemps 2017 à l'auteur du présent rapport, désireux de regagner l'administration centrale, de prendre en charge ce dossier. Les choses se formalisèrent lorsque ce même secrétaire général signa, le 15 mai suivant, la lettre de mission, dont voici les principaux éléments :

J'ai décidé de vous confier une mission visant à définir les conditions les mieux à même de garantir à la fonction de référent déontologue toute son efficacité dans notre ministère. S'agissant d'une fonction nouvelle, il importe en effet de mesurer avec précision l'ampleur de son champ d'application et d'imaginer un dispositif bien adapté tant à sa bonne acceptation et compréhension par l'ensemble des agents qu'à la pleine efficacité des actions qu'il implique.

Votre champ de réflexion devra s'étendre à l'ensemble de l'administration, tant centrale que déconcentrée, ainsi qu'aux établissements publics relevant du ministère. Vous prendrez donc l'attache de toutes les directions et du secrétariat général afin d'envisager avec eux, compte tenu des spécificités de leur domaine d'action, les secteurs vers lesquels la réflexion en matière de déontologie doit s'orienter de manière prioritaire. Bien entendu, vous consulterez également les organisations syndicales et les associations professionnelles. [...]

Je vous demande d'imaginer les modalités de l'insertion efficace [du référent déontologue] dans l'action administrative du ministère en ses trois niveaux : administration centrale, services déconcentrés, établissements publics. À ce titre, vous étudierez l'articulation entre pouvoir hiérarchique et fonction de référent déontologue, de manière à garantir la pleine indépendance de ce dernier, indispensable pour instaurer un climat de confiance chez les agents qui seraient amenés à le consulter. Il conviendra aussi de déterminer dans quelles conditions et selon quelles procédures un agent pourra faire appel au référent déontologue. Vous explorerez enfin la faisabilité de la mise en place d'un réseau de correspondants déontologues, susceptibles de relayer et de diffuser l'action du référent au sein des différentes structures du ministère.

Je vous demande de me remettre vos propositions avant le 15 juillet, de façon à ce qu'un dispositif opérationnel en matière de déontologie, préoccupation qui s'inscrit pleinement dans la priorité accordée à la moralisation de la vie publique par le président de la République, puisse dans les meilleurs délais voir le jour dans notre sphère d'action⁹.

⁸ "Audrey Azoulay renforce les dispositifs de contrôle et de déontologie au sein du ministère de la Culture et de la Communication", communiqué de presse, 5 juillet 2016.

⁹ Ce document est reproduit en annexe I.

Le délai volontairement restreint – huit semaines – de la mission s'expliquait par le fait qu'il s'agissait moins, comme c'est usuellement le cas, de faire le tour d'un problème afin de proposer une panoplie de pistes d'action qu'il reviendrait au ministre de décider de mettre en œuvre ou non, que de la préfiguration d'une instance obligatoire.

2/ Retour sur un passé proche

Ce délai bref ne doit pas conduire à sous-estimer l'ampleur comme l'ancienneté du cadre conceptuel dans lequel s'inscrivent les évolutions normatives récentes en matière de déontologie. Comme le souligne Pierre Rosanvallon, les Français se laissent en effet volontiers aller à une « critique permanente de l'administration, largement dissociée de tout rejet *a priori* de l'État¹⁰ ». Il n'est donc que moyennement étonnant de constater que la profonde crise de confiance des citoyens envers le politique – dont témoignent par exemple les résultats désastreux des enquêtes d'opinion portant sur l'honnêteté du personnel politique – contamine, par capillarité, la fonction publique.

À intervalles réguliers la fonction publique se voit ainsi vouée aux gémonies et ses agents affublés d'appellations péjoratives, des « budgétivores » des années 1920 aux « nantis » des années 1970 en passant par les « gréviculteurs » des années 1940. Ce climat de défiance, qui s'inscrit dans des cycles bien connus de l'historien¹¹, s'est trouvé ravivé lors de la présente décennie par quelques affaires présentes dans la mémoire de tous, et qui ont engendré par effet de retour la constitution de commissions de réflexion dont les préconisations se virent – ce qui est relativement nouveau – transcrites sans délai sur le plan législatif ou institutionnel.

La chronologie est à cet égard aussi parlante qu'impressionnante, qu'il s'agisse de la production de groupes de travail, de la production normative (lois, décrets, arrêtés, circulaires) ou, parallèlement, de la production éditoriale, comme on peut en juger :

Rapports

janvier 2011 : Rapport Sauvé (Commission de réflexion pour la prévention des conflits dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, rapport remis au président de la République*)

novembre 2012 : Rapport Jospin (Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*)

octobre 2013 : *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique* (rapport Pêcheur)

2015 : Rapport Nadal (*Renouer la confiance publique ; rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*)

février 2016 : Premier rapport d'activité de la HATVP

avril 2016 : Étude du Conseil d'État sur les lanceurs d'alerte (rapporteuse : Emmanuelle Prada-Bordenave)

¹⁰ Pierre Rosanvallon, « La croissance de l'État comme problème », in André Burguière et Jacques Revel (dir.), *Histoire de la France*, Seuil, vol. II, *L'État et les pouvoirs*, 1991, p. 506-508.

¹¹ Avec des pics dans les premières années du vingtième siècle (Robert de Jouvenel, *La République des camarades*, Grasset, 1914), dans les années 1930 (André Tardieu, *Le souverain captif*, Flammarion, 1936), à la fin de la Quatrième République (René Massigli, *Sur quelques maladies de l'État*, Plon, 1958) ou encore dans le post-gaullisme (Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, Plon, 1978).

juin 2016 : Rapport du GRECO (groupe d'études sur la corruption), Conseil de l'Europe

Production normative

11 octobre 2013 : Loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique, créant la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

20 avril 2016 : Loi n° 2016-483 du relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

9 décembre 2016 : Loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite "loi Sapin 2")

15 mars 2017 : Circulaire de la ministre de la fonction publique relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique

10 avril 2017 : Décret n° 2017-519 relatif au référent déontologue dans la fonction publique

19 avril 2017 : Décret n° 2017-564 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte

Ouvrages

Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2e éd, 2012

Pierre Lascombes et Carla Nagels, *Sociologie des élites délinquantes : de la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Armand Colin, 2014

Joel Moret-Bailly, *Les conflits d'intérêt : définir, gérer, sanctionner*, LGDJ-Lextenso, 2014

François Chambon et Olivier Gaspon, *La déontologie administrative : des valeurs du service public à un management de la prévention des risques*, LGDJ-Lextenso, 2015

Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, PUF, coll. Thémis droit, 2016

Charles-Henri Boeringer, Jean-Yves Trochon et al., *Les conflits d'intérêt dans l'entreprise : identifier, prévenir et gérer les conflits d'intérêt*, LexisNexis, 2016

Pierre France et Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés : enquête sur un grand brouillage*, Presses de Sciences-Po, 2017

Ce sont ainsi pas moins de douze ouvrages, qu'ils prennent la forme de livres ou de rapports, (ces derniers tous consultables en ligne), qui ont été écrits au cours des six dernières années, rythme vertigineux qui traduit la prise de conscience de l'importance que revêt désormais la prise en compte des facteurs éthiques et déontologiques au sein de la sphère publique.

Dans ce contexte, on ne doit pas s'étonner, *ex post*, de la dérive du projet de refonte du statut général annoncé peu de temps après sa prise de fonctions par la ministre de la fonction publique nommée en mai 2012, Marylise Lebranchu. Le choc politique né de l'affaire Cahuzac eut pour conséquence de percuter l'agenda public avec une force telle qu'une réponse coordonnée et massive était inévitable, y compris en matière de politique de la fonction publique. Partant d'une ambition forte, celle d'adapter aux nouvelles données du 21^e siècle le statut voté en 1983 sous l'impulsion du ministre Anicet Le Pors¹³, et se donnant un calendrier serré – le texte devait aboutir à la mi-2013, afin de coïncider avec le trentième anniversaire de la promulgation du statut Le Pors – la ministre dut revoir sa copie. Du coup, le projet prit du retard, de sorte que ce

¹² Une troisième édition est annoncée par l'éditeur pour décembre 2017.

¹³ Il était l'un des quatre ministres communistes siégeant dans le gouvernement dirigé par Pierre Mauroy, entre juin 1981 et juillet 1984. On lira avec intérêt le blog qu'Anicet Le Pors continue de consacrer aux questions de fonction publique.

ne fut que dans les derniers mois du quinquennat ouvert en 2012 que furent arbitrés les décrets d'application de la loi du 20 avril 2016 – texte lui-même largement hybridé dans le sens d'une prise en compte accrue des obligations pesant, en matière de conflit d'intérêt notamment, sur les fonctionnaires.

3/ La mission : huit semaines pour un bilan

Le rappel qui précède était nécessaire pour éclairer le contexte, politique autant qu'administratif, dans lequel s'est déroulée la mission. Celle-ci fut annoncée dès le lendemain de la signature de la lettre de mission sur le site interne au ministère, Sémaphore. Le même jour, j'informai de la teneur de la mission, en leur demandant un rendez-vous (ou avec celle ou celui de leurs collaborateurs qu'ils me désigneraient) l'ensemble des directeurs généraux et directeurs d'administration centrale nommés en Conseil des ministres, ainsi que les cheffes de l'inspection générale des affaires culturelles et de l'inspection générale des patrimoines.

La même demande fut adressée le 22 mai à l'ensemble des organisations syndicales, puis le 2 juin par le secrétaire général aux responsables d'établissements publics. Bien que ces dates, situées dans une période de double vacance à la tête du ministère – changement de ministre et de cabinet, intérim de la fonction de secrétaire général du ministère entre le 17 mai et le 28 juin – n'étaient pas de nature à faciliter la disponibilité des personnes sollicitées, la liste qui suit souligne, qu'à l'exception regrettable d'un représentant de l'association des DRAC, il m'a été possible de prendre contact avec des acteurs intervenant dans la plupart des domaines de compétence du ministère.

Contacts établis entre le 19 mai et le 6 juillet

- a) Organisations syndicales : Solidaires, SNAC-FSU, CFDT-Culture, CGT-Culture ; présentation lors du Comité technique ministériel du 6 juillet.
- b) Administration centrale : secrétaire général, directeur général des patrimoines, directeurs chargés des archives, de l'architecture, du livre et de la lecture, cheffe du service de l'inspection générale des affaires culturelle, responsable de l'inspection générale des patrimoines, inspectrice générale des affaires culturelles correspondante du Défenseur des droits, haute-fonctionnaire à l'encadrement supérieur, sous-directeur des affaires juridiques, chef du département du recrutement et de la formation, chef du département des études, de la prospective et des statistiques, chef du bureau du dialogue social.
- b) Responsables d'établissements publics: musée du Louvre, Bibliothèque nationale de France, Centre Pompidou, musée d'Orsay, Centre des monuments nationaux, Cité de l'immigration, musée Guimet, musée d'Orsay, Institut national du patrimoine, école d'architecture de Paris-Belleville.
- c) Autres organismes : direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction des ressources humaines du secrétariat général du ministère de l'Intérieur.

À l'issue de cette première série de contacts, qui a bien entendu vocation à être poursuivie par la ou les personnes qui seront dans l'avenir chargées de la mission de référent déontologue, un bilan intermédiaire peut être établi, qui est en demi-teintes.

Nul bien sûr ne met en cause le bien fondé d'une approche déontologique de l'action du ministère de la Culture. La liste est longue – je ne la reprends ici qu'à titre d'information, sans la hiérarchiser et encore moins sans reprendre à mon compte ce qui a pu en être écrit dans la presse – d'exemples m'ayant été cités de "cas" qui auraient dû, en leur temps, retenir l'attention du référent déontologue ministériel si la fonction avait alors existé¹⁴.

¹⁴ Chahut lycéen au musée d'Orsay, Murillo du Louvre, manuscrits hébraïques, chaises de Versailles, têtes maories, MNR, grotte Chauvet, etc.

Pour chacun des principaux domaines d'action du ministère – enseignements supérieurs, enrichissement des collections, archéologie et aménagement, accueil du public, interventions en faveur des industries culturelles, etc. – on perçoit laquelle des dispositions désormais incluses dans le statut général des fonctionnaires a vocation à être mobilisée. Les sujets sont nombreux, très nombreux, de sorte qu'une politique active de la déontologie culturelle est possible, si elle est voulue et soutenue.

Le sera-t-elle ? Si le bilan est en demi-teintes, c'est que nombre de nos interlocuteurs ont fait part de leur scepticisme en la matière. Dans ce que le langage diplomatique qualifierait de dialogue d'une grande franchise, un représentant syndical s'est demandé à voix haute si la multiplication récente de référents (laïcité, égalité et diversité, lanceurs d'alerte, déontologue, etc.) dans la fonction publique¹⁵ ne s'expliquait pas d'abord par la nécessité d'occuper des administrateurs civils en fin de carrière¹⁶. En illustrant leur analyse par l'évocation d'exemples connus, plusieurs de mes interlocuteurs ont par ailleurs fait part de leur scepticisme devant la volonté et la capacité du ministre et de ses collaborateurs directs d'imposer le respect de la loi à des figures très connues de l'administration culturelle, parfois dotés d'une surface sociale et politique supérieure à la leur.

Complémentaire, ou plutôt symétrique de cette interrogation sur l'effectivité de l'approche déontologique est celle qui pointe les risques de la voir instrumentalisée complètement hors de propos par des personnes appréciant la chicane – à la manière du justiciable évoquant le recours à la Cour européenne des Droits de l'homme lorsqu'il est verbalisé pour avoir grillé un feu rouge. Pour le dire de manière caricaturale, l'invocation des dispositions de l'article 28 relatif à l'ordre manifestement illégal deviendrait l'*ultima ratio* de l'agent paresseux.

La réponse qu'il convient d'apporter à ces deux arguments n'est pas évidente. On a trop vu par le passé des structures, présentées lors de leur création comme de toute première importance, s'étioler puis disparaître faute d'ancrage institutionnel ferme pour exiger de ses interlocuteurs un acte de foi¹⁷. C'est à l'institution elle-même qu'il revient de faire la preuve de sa capacité à exister utilement, c'est-à-dire à concilier efficacité et indépendance. Comme on l'indiquera plus loin, les dispositifs procéduraux et les modalités matérielles comptent à cet égard au moins autant que la composition des instances ou le choix des personnes appelées à y siéger.

¹⁵ Sur ce point, on lira la réflexion publiée par Geneviève Koubi, professeure de droit public à l'université Paris-8, sur son blog, Droit cri-TIC. La professeure Koubi s'intéresse de longue date aux questions d'éthique dans la fonction publique : on se reportera par exemple à sa contribution "Le for intérieur du fonctionnaire ; entre conscience du devoir et connaissance du droit", in CURAPP, *Le for intérieur*, PUF, 1995, p. 235-248 (ce livre est formé des actes d'un colloque tenu à la DRAC de Picardie en octobre 1994).

¹⁶ Dans son rapport *Renouer la confiance publique*, Jean-Louis Nadal ne disait pas autre chose – quoique en d'autres termes – en soulignant que les cadres A+ en fin de carrière, et spécialement les administrateurs civils, pouvaient constituer un vivier pour le recrutement de référents déontologues., *op. cit.*, p. 43-44.

¹⁷ J'en ai une expérience personnelles avec le Comité ministériel d'évaluation (dont j'étais secrétaire général), créé le 15 mars 1995 par un arrêté de Jacques Toubon sur une proposition de Francine Mariani-Ducray, alors directrice de l'administration générale. Dans la lancée de l'évaluation des politiques publiques lancée par le gouvernement Rocard en 1989-90, et réunissant acteurs de l'administration culturelle, décideurs publics et représentants des industries culturelles, le comité, quoique présidé par des personnalités éminentes (Jean-Michel Bloch-Lainé puis Robert Abirached), disparut au début des années 2000 face à l'hostilité des directions – les directeurs ne participèrent qu'aux réunions tenues en présence du ministre (il y en eut trois) et n'accordèrent sinon aucune attention à l'instance – et pour n'avoir pas su construire un ancrage institutionnel fort.

4/ Administration et déontologie

Des questions communes, d'ordre interministériel

Les derniers alinéas de l'article 25 du statut général confie aux chefs de service un rôle prééminent dans la mise en œuvre des principes déontologiques :

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service.

Ce n'est donc pas un hasard si le rapport Nadal de 2015, véritable vademecum de ce que devrait être une politique bien comprise de déontologie administrative entend se focaliser sur "l'exemplarité des responsables publics". Aussi doit-on souligner, bien que cela puisse apparaître comme une lapalissade, à quel point le bon exercice des fonctions d'encadrement est une condition nécessaire à l'acceptation et au développement des principes déontologiques. Il existe ainsi plus qu'un cousinage entre les préconisations objets du présent rapport et le bien manager d'une part, la mise en œuvre dans la sphère publique des critères de la RSO (responsabilité sociale des organisations) d'autre part.

Je ne suis pas certain à cet égard que les choses puissent se "saucissonner", comme tend à le faire par exemple un récent *Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique* pour lequel l'impératif « Agir dans le respect de la déontologie » est l'une, à côté de cinquante-deux autres, des règles du bon manager public¹⁸.

Permettons-nous ici une remarque d'ordre général : la lecture de ce dernier guide fait apparaître à quel point la distinction entre entreprise privée et service public – distinction si évidente pour les hauts fonctionnaires de 1985 que nous évoquons au début du présent texte, si nette aussi dans l'esprit du président Sauvé lorsqu'il développa sa conception de la déontologie publique devant les élèves de l'École nationale d'administration¹⁹ – peut se diluer dans une forme globalisée d'éthique managériale applicable de manière presque indifférenciée aux cadres de l'État et à ceux du secteur marchand.

Pour dire les choses autrement, on ne peut se satisfaire d'une approche seulement instrumentale de la déontologie de l'action publique. Il importe évidemment – ce sera l'objet des paragraphes qui vont suivre – de connaître les normes législatives et les critères de leur applicabilité, mais il importe surtout de revenir aux fondamentaux en réfléchissant au sens de l'action publique, à ce que veut dire servir la chose publique. Lorsque le président Laroque évoquait, il y a plus de trente ans, l'absolue nécessité, pour être efficace, de sensibiliser les agents à "l'objectif du service et aux responsabilités qui en résultent", on peut sans risque faire le pari qu'il n'avait en tête ni les indicateurs mis en place par la LOLF ni les retours indemnitaires sur résultat. Il convient de garder présent à l'esprit cet impératif de quête de sens.

Revenons, cette précaution posée, aux obligations auxquelles sont soumis les agents publics. Elles découlent des articles 25 à 28 du statut général, que l'on peut regrouper en deux ensembles distincts, susceptibles de ce fait de concerner, dans leur application, des populations de natures différentes.

1) Les articles 25, 26, 27 et 28 posent les principes cardinaux de l'action des agents publics, ce qu'une terminologie ancienne avait coutume de dénommer les "devoirs des fonctionnaires".

¹⁸ DGAFP, *Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique*, 2017, p. 24-25.

¹⁹ Jean-Marc Sauvé, On trouvera en annexe V des extraits significatifs de cette conférence, qui s'est tenue à l'ENA le 27 mars 2013.

Ils trouvent leur source dans les principes posés par la Déclaration des Droits de l'Homme, repris par la Constitution, et avaient fait l'objet, avant même l'édiction d'un statut général des fonctionnaires, d'une construction jurisprudentielle qui n'a cessé depuis lors de se consolider²⁰.

Le premier alinéa de l'article 25 définit en quatre mots – dignité, impartialité, intégrité et probité – le socle éthique de ces devoirs. L'alinéa suivant limite les droits des fonctionnaires, spécialement leur liberté d'expression, en matière politique (obligation de neutralité) et religieuse (respect du principe de laïcité). Le quatrième alinéa de l'article définit quant à lui le cadre général des relations du fonctionnaire avec la société : égalité des administrés devant le service public, respect de leur liberté de conscience et de leur dignité.

Les articles 26 et 27 sont relatifs aux informations dont sont détenteurs les fonctionnaires, tenus au secret professionnel et à l'obligation de discrétion mais simultanément tenus de répondre aux demandes d'information du public. Face à cette construction dialectique entre exigence de transparence et efficacité de l'action publique, il y a effectivement matière à interrogations.

L'article 28 enfin pose les deux éléments essentiels, corrélés entre eux, du fonctionnement d'une structure administrative, l'obéissance aux ordres de la hiérarchie et la responsabilité propre de l'agent. Rappelons à cet égard que le principe de l'obéissance au pouvoir hiérarchique est au cœur même de la conception démocratique du fonctionnement de l'administration, en raison de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Il ne peut donc y avoir, pour un fonctionnaire, aucune légitimité à ne pas se plier aux ordres du ministre, et par le jeu des délégations à celui de sa hiérarchie.

Ce même article rappelle les conditions très restrictives, qu'a posées continuellement depuis bientôt trois quarts de siècle la jurisprudence et qu'a consolidées en 1983 la loi, pour autoriser l'agent à ne pas appliquer un ordre : trop simplement résumée en "devoir de désobéissance", la faculté de refuser de mettre en œuvre un ordre émanant de la hiérarchie est strictement encadrée dans la mesure où – dans la droite ligne d'une jurisprudence ancienne et circonstancielle (*Langneur*, novembre 1944) – elle nécessite simultanément que l'ordre donné soit manifestement illégal et que son exécution soit "de nature à compromettre gravement un intérêt public".

2) Insérées ou regroupées dans le statut général par la loi de 2016, les dispositions des articles 25bis à 25decies visent à répondre à des cas de figure qui ne sont pas inédits (la corruption des agents publics n'est pas apparue au 21^e siècle, pas plus que le mélange des genres entre intérêts publics et privés) mais qui sont aujourd'hui considérées comme inadmissibles, et incompatibles avec ce que la société attend d'un fonctionnaire. Elles concernent leurs relations avec les acteurs économiques et financiers, autour des notions de conflit d'intérêts, de cumul d'activités, de "pantouflage", complémentaires en cela des règles pénales sanctionnant le délit d'ingérence et celui de favoritisme.

Le I de l'article 25bis, relatif aux conflit d'intérêts, est ainsi rédigé :

Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Au sens de la présente loi, 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.

On notera que la loi fait référence à des situations "de nature à influencer ou paraître influencer etc." Le recours au mot "paraître" entend ainsi souligner l'importance du regard

²⁰ Régulièrement mise à jour dans les dossiers thématiques proposés sur son site par le Conseil d'État. On trouvera à titre d'exemple, en annexe VI, le produit d'une récente consultation de cette source.

extérieur, subjectif, que porte la société sur l'administration, nonobstant la réalité, objective, de la situation de l'agent. Cette exigence, qui à n'en pas douter traduit la forme de soupçon qui pèse sur le fonctionnaires, ne doit pas être perdue de vue lorsqu'on réfléchira concrètement au dispositif à construire, qui doit répondre à un double objectif : ne pas freiner l'action administrative (efficacité), tout en témoignant d'une volonté de jouer le jeu de la déontologie (acceptabilité sociale).

Consacré au cumul d'activités, l'article 25 septies mérite également lecture et réflexion. Celles de ses dispositions qui trouveront le plus fréquemment matière à s'appliquer dans notre ministère sont les suivantes :

I.-Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve des II à V du présent article.

Il est interdit au fonctionnaire :

1° De créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ;

2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;

3° De donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;

4° De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;

5° De cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet. [...]

IV.-Le fonctionnaire peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice.

V.-La production des œuvres de l'esprit, au sens des articles L. 112-1, L. 112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle, s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve de l'article 26 de la présente loi.

Première analyse des spécificités du ministère de la Culture

Concerné par ces questions de cumul, qui peuvent notamment toucher les membres de nos corps scientifiques et d'enseignement comme elles s'appliquent à la quasi totalité des départements ministériels, le ministère de la Culture s'en distingue par quelques particularités qu'ont mises en évidence tant son histoire que sa surface sociale.

Il s'agit d'un ministère dont certains champs d'activité sont en contact avec des intérêts financiers qui peuvent être très importants – qu'on pense, parmi d'autres domaines, au cinéma et à l'audiovisuel, à l'impact des prescriptions archéologiques sur les chantiers d'aménagement, aux liens entre musées et marché de l'art !

Il s'agit d'un ministère où beaucoup dépend d'une appréciation esthétique, sans qu'il puisse être assuré que les dispositifs de validation échappent aux risques d'endogamie – le regard des pairs – ou de favoritisme : comment s'assurer de l'impartialité des commissions, nombreuses, d'attribution d'aides publiques ?

Il s'agit d'un ministère qui rencontre des difficultés à tenir l'objectif qu'il s'assigne, de voir reculer les inégalités devant l'accès à la culture, et n'aime pas que les chiffres, à commencer par ceux que produisent ses propres services, viennent objectiver sinon cet échec du mois ce demi-succès.

Il s'agit d'un ministère qui a pu dans son histoire, et qui donc risque encore, de se montrer sensible aux pressions politiques. Moins de sept ans séparent la déclaration de Maurice Druon, depuis peu ministre, selon laquelle "les gens qui viennent à la porte de ce ministère avec une sébile dans une main et un cocktail Molotov dans l'autre devront choisir" de la réponse faite par André Malraux aux députés UNR, ceux de sa majorité, refusant de voter les crédits de l'Odéon car on venait d'y créer *Les Paravents*, de Genet :

La liberté, Mesdames, Messieurs, n'a pas toujours les mains propres ; mais quand elle n'a pas les mains propres, avant de la passer par la fenêtre, il faut y regarder à deux fois. [...] Ce qui est certain, c'est que l'argument invoqué : « cela blesse ma sensibilité, on doit donc l'interdire », est un argument déraisonnable. L'argument raisonnable est le suivant : « Cette pièce blesse votre sensibilité. N'allez pas acheter votre place au contrôle. On joue d'autres choses ailleurs. Il n'y a pas obligation. Nous ne sommes pas à la radio ou à la télévision. » Si nous commençons à admettre le critère dont vous avez parlé, nous devons écarter la moitié de la peinture gothique française, car le grand retable de Grünewald a été peint pour les pestiférés. Nous devons aussi écarter la totalité de l'oeuvre de Goya, ce qui sans doute n'est pas rien. Et je reviens à Baudelaire que j'évoquais à l'instant²¹.

Il s'agit enfin d'un ministère extrêmement déconcentré en termes fonctionnels, ayant choisi depuis plus de deux décennies de multiplier les créations d'établissements publics. Mais a-t-il pour autant accompagné cette mue en adaptant ses missions et en répartissant ses moyens vers une fonction coordinatrice diffusant les impératifs nationaux qu'il impulse ou dont il est le relais tout en respectant l'autonomie des structures qu'il a voulues ? On entre déjà avec ces interrogations dans des considérations d'ordre institutionnel, qui constituent un enjeu considérable. Il s'agit en effet de répondre à un double paradoxe : celui d'imaginer un dispositif capable d'allier efficacité et utilité, celui de faire progresser le niveau éthique de notre mission de service public sans bloquer l'action administrative.

²¹ Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale, 27 octobre 1966, <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/7ek.asp>

5/ Le dispositif

Quel dispositif pour quelle ambition ?

À bien (re)lire le chapitre du statut général consacré à la déontologie, c'est le chef de service qui est le premier responsable de la diffusion des principes déontologiques²², le référent déontologue n'intervenant qu'en seconde intention : conseil des agents aux termes de la loi, il a spécialement vocation, aux termes du décret, à mettre en œuvre cette fonction de conseil face aux situations de conflit d'intérêt dont il aurait connaissance.

La doctrine ne s'y est pas trompée. Le dispositif étant récent, on ne repère que peu d'articles le concernant mais ceux qui le font souligner – tel Samuel Dyens, président de l'Association nationale des juristes territoriaux (ANJT), interrogé par *La Gazette des communes*²³ – que la rédaction volontairement très peu précise du décret permet tout, y compris une application minimale des textes. Un article récent de *La Semaine juridique ; administration et collectivités territoriales* (que nous n'avons pas encore pu consulter) compare le référent déontologue à "un super-héros sans super-pouvoir"²⁴. Intrigué par cette expression, je me suis rendu sur Wikipedia qui m'a appris que cette catégorie existait en tant que telle dans le monde des *comics*. Elle regroupe "des super-héros, ce qui signifie qu'ils combattent des criminels ou des menaces qui par nature dépassent les autorités classiques, mais qui ne possèdent pas d'équipement renforçant leurs aptitudes au-delà de ce qui est humainement possible".

Il m'est apparu que, du coup, la comparaison était remarquablement pertinente. Face à des menaces – les atteintes à la déontologie de la fonction publique – qui dépasseraient les autorités classiques (disons la structure hiérarchique des organisations publiques), les référents déontologues ne pourront compter sur aucun outil, équipement ou attribut hors norme. Le niveau de leur insertion dans la machine administrative et la marge de manœuvre qui leur sera reconnue n'en prennent donc que plus d'importance ; ce sont donc eux qu'il convient de définir avec doigté, pour ce qui nous concerne au sein des administrations culturelles.

La réunion inter-services organisée le 12 juin par la DGAFP s'est révélée précieuse pour passer du monde de la bande dessinée américaine à celui de l'administration française. Elle a permis de constater la diversité des dispositifs envisagés : certains départements ministériels tendent vers un déontologue personne physique inséré (Affaires étrangères) ou extérieur (Intérieur) à leur propre administration, d'autres s'appuient sur des structures existantes : inspecteurs civils pour le ministère des Armées (hors fonction militaire, qui dispose de sa propre législation et sa propre infrastructure en matière de déontologie), RAPS (réseau d'appui aux personnes et aux services) pour le ministère de l'Agriculture, etc.

²² Rappelons la teneur du dernier alinéa de l'article 25 : "Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de[s] principes [déontologiques] dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes [...] applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service."

²³ "Ce projet de texte mériterait d'être musclé, même s'il est très positif. La volonté initiale était d'avoir un texte « light ». Force est de constater, qu'en l'état, il l'est. Je reste sur ma faim quant à la procédure qui doit être mise en œuvre pour qu'un référent déontologue rende un avis, alors que cet outil est présenté comme important aussi bien par le législateur que le gouvernement. Le référent déontologue est l'une des mesures-phares de la loi déontologie. L'absence même de procédure dans ce texte me gêne un peu.", <http://www.lagazettedescommunes.com/486925/le-projet-de-decret-sur-le-referent-deontologie-meriterait-detre-muscle-samuel-dyens-president-de-lanjt-et-avocat/>, site consulté le 3 mars 2017

²⁴ Didier Jean-Pierre, "Le référent déontologue : un super-héros sans super-pouvoir", *La Semaine juridique ; administration et collectivités territoriales*, n° 24, 19 juin 2017, p. 32-34

Le secrétariat général des ministères sociaux était le plus avancé des partenaires présents, dans la mesure où avait déjà été publié, après consultation du comité technique ministériel, l'arrêté y officialisant la fonction de référent déontologue²⁵. Si l'organisation retenue, en trois collèges, s'efforce de prendre en compte la diversité des domaines couverts par ce ministère, et n'est donc pas adaptable à d'autres ensembles, on peut en revanche se demander si les missions confiées au "comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales, [qui exerce] la fonction de référent déontologue" (art. 1^{er}) ne peuvent pas être purement et simplement décalquées :

Dans le cadre de ses fonctions de référent déontologue, le comité est chargé :

- de rendre un avis, à la demande du ministre, des chefs de service ou des organisations syndicales représentatives, sur les questions d'ordre général relatives à l'application des règles de déontologie dans les services relevant [des ministères chargés des affaires sociales] ;
- de répondre aux questions relatives à des situations individuelles dont il pourrait être saisi par les chefs de service ou les intéressés aux fins de recommander toute mesure propre à faire respecter les obligations et principes déontologiques et à prévenir ou faire cesser une situation de conflit d'intérêts ;
- de mener toute réflexion sur les questions déontologiques intéressant les services [relevant des ministères chargés des affaires sociales] et de faire toute proposition de nature à prévenir et traiter les situations de conflits d'intérêt en leur sein, éventuellement en suggérant toute modification appropriée de la réglementation en vigueur ;
- de donner un avis sur les éléments propres aux services [relevant des ministères chargés des affaires sociales] venant compléter les règles déontologiques communes à tous les agents publics ;
- d'établir un rapport annuel, transmis au ministre et au CTM, sur ses activités²⁶.

Quelle structuration au ministère de la Culture ?

Comme l'avait imaginé Christopher Miles lors des contacts qu'il avait noués, à la demande du cabinet de la ministre, avec M. Alain Ménéménis, président-adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État, le dispositif avait vocation à être double, à la fois individuel et collectif. La lettre de mission faisait référence à cette dualité :

Comme vous le savez, le ministère s'est également rapproché de M. Alain Ménéménis, président-adjoint de la section du contentieux au Conseil d'État, qui a bien voulu s'associer à la réflexion que nous avons à mener en matière de déontologie. S'il ne paraît pas nécessaire à ce stade de confier à M. Ménéménis une mission spécifique, qui risquerait de faire double emploi avec celle dont vous êtes chargé, je vous demande de rester en contact en lui, s'il en est d'accord, tout au long de votre réflexion. Son expertise et son expérience seront en effet précieuses si nous nous orientons vers la constitution d'un organe collégial destiné à veiller, aux côtés du référent déontologue, à l'application des principes déontologiques dans le domaine de l'action publique culturelle.

La dernière phrase laissait imaginer que l'organe collégial devait venir en appui au référent déontologue, personne physique. À la réflexion, à l'issue de ce premier recueil de points de vue, l'inverse semble préférable. Parce que la confrontation des opinions et l'apport de la délibération seront fructueux pour aborder un domaine aussi vaste, aussi délicat, aussi peu balisé, nous proposons que la fonction de référent déontologue telle que l'a créée la loi soit

²⁵ Arrêté du 9 mai 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein des ministères chargés des affaires sociales et portant création, attributions et fonctionnement du comité de déontologie des ministères sociaux, Journal officiel du 10 mai 2017. Nous joignons ce texte, à titre d'exemple, en annexe VII.

²⁶ *Ibid.*, art. 2.

confiée à une instance collégiale, qui doit rester légère pour être efficace. S'inspirant de la dénomination choisie aux Affaires sociales, on peut l'appeler « Comité de déontologie du ministère de la Culture », et imaginer pour sa composition :

- un président, haut magistrat de l'ordre administratif, judiciaire ou comptable ;
- un secrétaire général, fonctionnaire en activité du ministère (qui pourrait prendre le titre de « déontologue ministériel ») dont l'intégralité de la mission consisterait à implanter la fonction déontologique – au sein de l'administration culturelle ;
- trois membres choisis à raison de leur expérience en matière d'administration culturelle (par exemple : un DRAC, un IGAC, un responsable d'établissement public, en activité ou retraités²⁷) ;
- un universitaire spécialiste des questions de déontologie.

Ainsi composé – et en veillant bien sûr au respect de la parité entre genres – le comité ne saurait se contenter d'examiner les seuls cas qui lui seraient soumis au titre de l'article 28bis (augmentés, le cas échéant, à partir du 1^{er} janvier 2018 de ceux dont il serait saisi au titre de la fonction, qu'il peut sembler raisonnable de lui confier également, de "référé lanceurs d'alerte"²⁸). C'est toute la politique de déontologie du ministère que le comité aurait vocation à définir en précisant les axes de développement, étant entendu que sa mise en œuvre au quotidien relèverait du déontologue ministériel.

Un point délicat dans un ministère aussi parcellisé que le nôtre, où les établissements publics sont nombreux et soucieux de leur autonomie, consiste à préciser ce que recouvriraient ici les termes "services relevant du ministre de la Culture".

Il s'agirait dans un premier temps de l'administration centrale, des services à compétence nationale, et des services déconcentrés, l'une et les autres placés sous l'autorité du ministre. S'agissant des services déconcentrés, et même si rien de précis n'a encore été annoncé en ce sens par le ministère de l'Intérieur, il y a fort à parier que, forts de la logique de la RéATE, les préfets de région désignent un ou plusieurs référents déontologues compétents pour l'ensemble des fonctionnaires affectés dans leur région. Il n'y aurait pas lieu de s'en émouvoir, dans la mesure où ce premier niveau de consultation viendrait s'ajouter à, et non remplacer celui que proposera le ministère à l'ensemble de ses agents.

La question des établissements publics est, en théorie du moins, plus complexe dans la mesure où le ministre n'en est pas le chef de service au sens où l'entend le décret du 10 avril 2017. Pour autant, dans la mesure où la consultation du référent déontologue est un droit ouvert à l'ensemble des agents publics, il ne saurait être question d'attendre que tous les établissements publics aient procédé à cette désignation.

Aussi le décret a-t-il expressément prévu, en son article 4, "[qu']un arrêté du ministre compétent peut désigner un même référent déontologue pour des services placés sous son autorité et des établissements publics placés sous sa tutelle". L'arrêté créant la fonction de référent déontologue au ministère de la Culture devrait prévoir – comme c'est le cas dans les ministères sociaux où le comité est également compétent à l'égard des Agences régionales de santé – qu'il pourra également être saisi par tous les agents affectés dans les établissements publics placés sous la tutelle du ministre de la Culture.

²⁷ Cette dernière situation permettra que les personnes choisies soient en mesure de s'investir effectivement ; choisies *intuitu personae* pour une durée fixe (et ne pouvant pas être remplacées avant le terme de leur mandat, sauf sans doute en cas d'absences réitérées) il ne saurait en effet être question qu'elles se fassent représenter.

²⁸ Voir, en annexe VIII, le texte du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte. Il est rappelé que ces procédures entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Quels moyens pour travailler ?

Parce qu'il n'a aucun sens s'il n'est pas indépendant, parce qu'il n'a aucun sens s'il n'est pas audacieux, parce qu'il n'a aucun sens s'il n'est pas efficace, le comité de déontologie que nous proposons de créer au sein du ministère de la Culture doit être composé de personnes de caractère, donc qui n'accepteront pas de jouer les utilités – ou une fois seulement.

Il faudra donc, si on entend le créer effectivement, lui donner les moyens de travailler – lesquels moyens seront moins d'ordre budgétaires ou de personnel que de volonté politique. Il est sans doute nécessaire à cet égard, en termes symboliques, qu'il soit directement rattaché au ministre²⁹, mais il est indispensable qu'il dispose d'un réel pouvoir d'enquête, tant sur les situations individuelles qu'il est au cœur de sa mission d'examiner que sur les sujets plus vastes auxquels il déciderait de s'intéresser. Là encore, l'exemple donné par le comité de déontologie des ministères sociaux est éclairant. Lisons l'article 5 de l'arrêté, qui définit le *modus operandi* de ce comité :

Le comité :

- peut, lors de l'instruction d'un dossier, désigner en son sein un rapporteur ;
- peut s'adjoindre à titre consultatif des personnes disposant de compétences dans un domaine d'expertise spécifique, notamment quand sont en cause des règles déontologiques propres à ce domaine ;
- peut auditionner un représentant du chef du service concerné par une demande d'avis formée par un ministre, un chef de service ou une organisation syndicale représentative ;
- auditionne, à sa demande, l'organisation syndicale représentative à l'origine d'une saisine.

Les saisines relatives à la situation individuelle d'un agent, lorsqu'elles émanent de l'agent lui-même, font l'objet d'une réponse confidentielle du comité adressée à l'agent seul. Lorsqu'elles émanent d'un chef de service, l'agent concerné est informé de la saisine, mis à même de présenter des observations s'il le souhaite et reçoit transmission de la réponse.

Le comité travaille en lien étroit avec le réseau des agents que chaque chef de service, dans les directions d'administration centrale des ministères sociaux et leurs services déconcentrés ainsi que dans les agences régionales de santé, désigne comme correspondants déontologues chargés d'assurer, sous son autorité, la collecte et le traitement des déclarations d'intérêts qui lui sont remises. Ces correspondants peuvent apporter un conseil de premier niveau en matière de déontologie, consistant en une information ou un rappel des obligations et principes déontologiques, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts.

Lorsque le comité de déontologie est saisi, par un agent, d'une question à laquelle une information ou un rappel des obligations et principes déontologiques suffisent pour répondre, il peut la renvoyer au correspondant déontologue compétent en informant l'agent auteur de la saisine.

Un réseau de correspondants déontologues

Il est également nécessaire – c'est une suggestion, parfois une réclamation, qui a émané de la quasi totalité de mes interlocuteurs – de travailler en réseau, à la fois pour soulager le comité, pour rapprocher le conseil déontologique des agents qui le sollicitent et pour démultiplier les actions de formation. C'est au déontologue ministériel qu'il reviendra d'animer un réseau de correspondants, dans l'administration centrale, les DRAC et les établissements publics, qui seront ses relais, dans les deux sens, avec l'action administrative courante.

Il ne s'agit évidemment pas de créer une machinerie bureaucratique nouvelle, mais de demander aux chefs de service de désigner un agent – celui en charge par exemple des affaires juridiques ou des questions statutaires – capable de détecter les principales questions se posant

²⁹ Le déontologue ministériel étant rattaché, mais sans dépendance hiérarchique, au secrétaire général.

en matière de déontologie dans son domaine d'activité et d'attirer l'attention des personnels sur l'apport que peut constituer pour eux l'utilisation de ce dispositif. Ces agents, interlocuteurs privilégiés du déontologue ministériel, devraient être les premiers bénéficiaires du plan de formation à la déontologie qu'il est indispensable de construire rapidement, afin d'en devenir plus tard les relais.

Par ailleurs, il reviendra au déontologue ministériel de participer aux réunions interministérielles de partage d'expérience et de coordination organisées par la DGAFP. Il sera à cet égard tout à fait instructif de mesurer comment la diversité institutionnelle permise par le décret relatif aux référents déontologues a conduit à des constructions compatibles avec les différentes cultures administratives.

6/ La suite

Un programme de travail pour 2017-2018

Les préconisations contenues dans le présent rapport appellent quelques arbitrages et, si elles sont validées, quelques nominations. Si celles-ci pouvaient intervenir au cours du mois de septembre, il conviendrait de consacrer le dernier trimestre de l'année civile d'une part à la saisine formelle de toutes les structures de l'administration culturelle – directions régionales, services à compétence nationale, établissements publics – en vue notamment de la constitution du réseau de correspondants-déontologues, d'autre part à la mise en place d'actions de sensibilisation et de formation, dans l'optique d'une montée en puissance d'un volet déontologique ayant vocation à irriguer l'ensemble des formations conduites dans la sphère d'action culturelle.

Il convient à cet égard de souligner le rôle pionnier de l'Institut national du patrimoine, qui prend la question très au sérieux, et développe, tant en formation initiale des conservateurs-stagiaires qu'en formation continue une batterie d'actions – dont une formation co-organisée avec l'ENA³⁰. Nous proposons également d'ouvrir au public concerné par les formations du ministère le séminaire de recherche que nous organisons à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), sous le titre générique de "Chantiers d'histoire administrative", en consacrant quatre de ses huit séances à des problématiques de déontologie³¹.

Nous n'avons pas traité jusqu'ici la question des chartes de déontologie. On s'en étonnera peut-être, surtout si on se souvient que ces chartes étaient au cœur des propositions de Marie Pittet, rapporteure désignée par la HATVP pour l'analyse de la déontologie des établissements publics culturels que la ministre de la Culture avait sollicitée de cette autorité indépendante³².

L'outil est évidemment utile et intéressant, pour autant il serait sans doute contre-productif d'inscrire d'emblée à l'agenda du déontologue la rédaction d'un tel document. Il existe déjà de nombreuses chartes – celles de la conservation du patrimoine, de l'ABF, de l'ICOM, des archivistes français, du mécénat culturel, etc. – le bilan unanime est qu'elles sont peu et mal connues. On aboutira sans doute, avant la fin de la décennie, à un texte commun valant charte de déontologie pour le ministère de la Culture ; pour autant, ne serait-il pas plus fructueux que

³⁰ L'annexe IX donne quelques exemples qui témoignent de l'implication de l'INP en matière de formation à la déontologie.

³¹ Puisqu'il s'agit d'histoire, pourquoi ne pas reprendre les têtes de chapitre proposées par l'ITAP en 1984-85 : "Le fonctionnaire et l'argent", "Le fonctionnaire et les médias" (avec la question du devoir de réserve), "Le fonctionnaire et la hiérarchie", "Le fonctionnaire et les missions de service public" ?

³² Il s'agit là d'un bilan essentiel de ce qui existe au sein des sept établissements publics enquêtés. Nous joignons donc en annexe X des extraits significatifs de ce rapport récent.

cet exercice intervienne, en quelque sorte de lui-même, à l'issue du processus de sensibilisation et de formation que nous considérons comme prioritaire ?

Pour conclure

S'agissant d'une mission nouvelle au sein de l'administration – qui est comme le sait placée dans une tendance longue de baisse de ses moyens – c'est un euphémisme de dire que les enjeux de la politique de déontologie sont largement supérieurs aux attentes. En outre, comme on l'a souligné à plusieurs reprises, même appuyée par une volonté politique forte, l'instance déontologique du ministère de la Culture, sorte d'administration de mission au sein d'une administration de gestion, risque d'être perçue comme une création secondaire et adventice, difficile à distinguer d'un service juridique ou d'une inspection générale.

Le besoin de sens, le besoin de valeurs, le besoin de repères existent pourtant dans le service public, tout particulièrement sans doute dans nos administrations centrales. Ils prendront une importance encore accrue par les interpénétrations appelées à se développer avec le secteur marchand. De redoutables ennemis menacent la fonction publique, la morale publique et le bien public : l'esprit de corps, l'orgueil, le lucre aussi – et sans doute quelques autres. La diffusion large des principes de la déontologie publique constitue peut-être le dernier moyen d'éviter que le métissage qui nous est annoncé avec les fonctionnements entrepreneuriaux n'aboutisse à la dilution des principes qui donnaient sens à cette "plus haute fonction qui soit dans l'ordre temporel, le service de l'État".

Liste des annexes

ANNEXE I : Lettre de mission, 15 mai 2017.

ANNEXE II : Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, chapitre IV ("Des obligations et de la déontologie").

ANNEXE III : Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

ANNEXE IV : Y. Fortin, "Déontologie et service public", *Revue administrative*, n° 227, sept-oct 1985.

ANNEXE V : "Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ?" Intervention de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, École nationale d'administration, 27 mars 2013 (extraits).

ANNEXE VI : "Les droits et obligations des agents publics : la déontologie", extrait des *Dossiers thématiques du Conseil d'État*, mai 2017.

ANNEXE VII : Arrêté du 9 mai 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein des ministères chargés des affaires sociales.

ANNEXE VIII : Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte.

ANNEXE IX : Quelques formations dispensées par l'INP en matière de déontologie.

ANNEXE X : *La déontologie dans les établissements publics culturels*, rapport de la HATVP, juin 2016 (extraits).