

## Ethique et administration (\*)

**Mohammed Amine BENABDALLAH**  
*Professeur à l'Université Mohammed V*  
*Rabat-Souissi*

Sur l'éthique dans l'administration, les études sont très peu nombreuses. Ici et là quelques allusions y sont faites, mais on ne trouve guère de réflexions, du moins publiées, qui traitent de la question dans son ensemble ou qui traitent du problème en tant que normes à respecter par les agents dans leurs relations avec les usagers ou même dans leurs relations entre eux. On peut même dire qu'il y a une espèce de tendance injustifiée à vouloir éviter de parler du sujet sans doute de crainte d'être amené à parler de son contraire, c'est-à-dire du manquement à l'éthique et, par voie de conséquence, d'une pathologie sociétale. C'est, justement, le nœud de tout le problème où la complication apparaît de plus belle et la question devient délicate lorsqu'il s'agit de mettre en exergue les tares inhérentes à toutes les administrations mais, naturellement, variables selon le degré de développement et de maturité qui caractérise chacune d'entre elles. Une administration ne peut être développée qu'à la condition d'être respectueuse d'un ensemble de valeurs à caractère universel et qui, à force de répétition, deviennent partie intégrante du droit sans avoir à y être mentionnées. Sans doute, dira-t-on que c'est là un travail de très longue haleine qui nécessite, de par l'attention qui doit lui être constamment accordée, la patience de plus d'une génération et la volonté ferme et résolue de remettre chaque fois qu'il le faut l'ouvrage sur le métier. Qu'est-ce que l'éthique ? Comment se manifeste le manquement à l'éthique ? A défaut d'en venir à bout, comment le réduire ?

Tels sont les points que l'on se propose de traiter.

- I -

### Eléments de définition

Il serait des plus prétentieux de chercher à définir une notion aussi claire qu'obscur que l'éthique. Sa clarté vient de ce que tout un chacun peut dire à peu près ce qu'elle signifie pour lui, tandis que l'obscurité qui l'entoure provient du fait que les notions auxquelles on l'a rattache sont elles-mêmes si fuyantes et si rebelles à toute définition se rapprochant de l'exactitude qu'en fin de compte elles ne s'avèrent que d'un faible secours.

Du point de vue terminologique, le Robert nous apprend que le terme date du huitième siècle, qu'il vient du latin, *ethica*, et du grec, - *éthicos*, *éthiké*-, de *ethos* qui signifie « *mœurs* » ; et qu'employé comme nom, il signifie *la science de la morale et l'art de diriger la conduite*.

---

(\*) Texte de l'intervention présentée le 27 février 2003 à l'occasion de la journée d'étude organisée par le Collège des Inspecteurs des ministères et Transparency-Maroc. REMALD n° 48-49, 2003, p. 9 et suiv.

Ceci ne nous avance guère, d'autant plus que dans la législation, on ne trouve point de définition légale. Tout au plus, lorsque le terme est utilisé, il revêt une espèce de présomption de clarté qui selon un espace géographique donné et à un moment déterminé peut avoir une signification culturelle, philosophique, voire religieuse.

Lorsque l'on parle d'éthique, on est nécessairement amené à penser à des notions qui lui sont voisines, telles la déontologie ou la morale mais dont elle se distingue. Car, tout en ayant un brin de cousinage avec ces deux concepts, l'éthique est tout autre chose, et si ce n'était pas le cas, elle n'aurait pas eu besoin d'un terme spécifique pour être désignée.

La déontologie c'est, nous dit le Littré, la « *science des devoirs* ». C'est un ensemble de normes de conduite et de pratiques professionnelles qui découlent de la nature de la profession, des buts et des fonctions de celle-ci dans la société. Par conséquent, pour quelqu'un qui exerce une profession libérale ou publique, ce seraient les règles et les devoirs qui s'imposent à lui dans la pratique ; ce qu'il fait pour servir au mieux ceux qui ont affaire à lui dans le cadre bien entendu de sa profession. Pour un médecin, par exemple, ce serait respecter les règles de bonne conduite envers ses patients et ses confrères. Pour un fonctionnaire public, ce serait servir, observer l'obligation de réserve, *fonctionner* selon les instructions de ses supérieurs mais dans les limites de la légalité.

Entendue donc à la lumière de la déontologie, l'éthique a une connotation bien plus large, en ce sens que bien qu'elle semble s'y rattacher, elle déborde les contours propres à une notion finalement plus étroite qui se réfère à l'exercice d'une profession.

En revanche, par rapport à la morale, elle se rapproche davantage. Parfois, elle y est diluée.

Ensemble de règles de conduite admises au sein d'une société et système de valeurs et de devoirs qui régissent les rapports sociaux, la morale n'est pas loin de l'éthique dont elle est synonyme. Car on ne peut pas parler d'éthique sans penser à la morale et vice-versa. De ce point de vue, elle se situe au-dessus de la norme juridique, c'est une affaire entre soi et sa conscience. Pourtant le manquement à la morale ou l'éthique peut fort bien entraîner une sanction s'il y a une superposition entre la règle relevant de l'éthique et la règle de droit à laquelle le législateur devra donner un sens aussi large que possible pour que justement elle puisse englober la notion d'éthique. Il y a donc tout lieu d'avancer que lorsqu'une règle de droit ou un code parlent d'obligations sous peine de sanctions, ce sera une norme juridique et non point une règle relevant de l'éthique.

Sous le bénéfice de ces précisions tendant beaucoup plus à éviter les confusions qu'à apporter une définition dans un domaine où celle-ci ne pourrait être que très relative, on dira, sous le contrôle des spécialistes de la question, que l'éthique dans l'administration évoque la stricte observance d'un ensemble de règles se rattachant à la fonction de responsable ou de simple agent et qui, bafouées ou transgressées, constituent un manquement à des obligations lesquelles, sans être expressément toutes prévues dans un texte juridique, ne constituent pas moins des normes qu'il faut respecter.

Considérée sous cet angle, l'éthique peut être perçue non pas par ce qu'elle est, mais plutôt par son contraire. Elle est semblable à l'ordre public. On ne peut pas dire exactement ce que c'est, mais on peut parfaitement imaginer ce que peut être une société vouée au désordre. De la même manière, s'il n'est pas très aisé de brosser un tableau complet et détaillé d'une administration soumise aux règles de l'éthique, il ne serait pas difficile de peindre aux couleurs les plus choquantes une administration où l'éthique est bien loin d'occuper une place privilégiée. A ce propos, on conviendra de la difficulté de traiter du sujet dans un pays déterminé sans glisser dans l'exagération dans la mesure où les illustrations que l'on peut donner en exemple ne sont pas spécifiques à un pays exclusivement de tout autre, mais peuvent exister ici et là, seulement à des degrés différents.

Dans tous les cas, une discussion qui se voudrait bénéfique sur l'éthique et l'administration suppose nécessairement un minimum de franchise et, peut-être même, l'abandon de tout euphémisme tendant à minimiser le mal. Le plus grand service à présenter, c'est de mettre à nu le phénomène du manquement aux règles de l'éthique.

## - II -

### **Le phénomène du manquement à l'éthique**

On ne peut pas exclure qu'il existe un phénomène plus ou moins étendu du manquement à l'éthique dans l'administration ; sans doute n'est-il pas généralisé, mais il n'existe pas moins. D'après ses manifestations, il est possible de s'arrêter sur certaines de ses causes.

#### **§1- Les manifestations**

C'est un phénomène qui se manifeste dans plusieurs directions. Les exemples sont fort nombreux, mais, pour l'illustration, on n'en retiendra que trois.

##### **A – L'abus des privilèges**

De par leur importance et les missions assignées à leurs titulaires, certaines fonctions impliquent toute une série d'avantages qui se rattachent à la nature de leur exercice. Ces avantages peuvent être de divers ordres et naturellement varier d'une fonction à l'autre. Ainsi en est-il des postes de responsabilité où, très souvent, on peut remarquer une utilisation personnelle fort abusive de tout ce qui appartient à l'administration. On n'ira pas jusqu'à dire qu'un fonctionnaire ne doit strictement pas faire usage du téléphone à des fins purement personnelles, mais nous pensons plutôt à celui qui n'utilise jamais le sien. Ceci n'est qu'une illustration parmi d'autres.

L'abus peut également toucher les véhicules administratifs qui deviennent à la disposition de la famille proche et même lointaine. Et la situation devient caricaturale lorsque certaines factures personnelles émargent au budget de l'administration et que cela devient un acte routinier contre lequel froncer les sourcils signifie que l'on est complètement en dehors des règles du jeu !

## **B – La corruption et la concussion**

Tout le monde se souvient encore de ce rapport de la banque mondiale publié en 1995 où une grande partie avait été consacrée à la corruption. Il y était écrit : « *La corruption semble être une réalité* ».

Il n'est pas nécessaire de revenir sur cette affirmation que l'on ne peut malheureusement pas démentir. Le vécu quotidien et ce que les usagers de l'administration n'ont de cesse de dénoncer confirment la triste réalité qui ne peut être ignorée que par quelqu'un qui ne désire rien voir ou reconnaître.

On peut, nous semble-t-il, distinguer entre trois formes de corruption.

### **- La corruption élégante**

Appelée ainsi du fait que ceux qui l'exercent le font avec une discrétion telle qu'elle peut passer presque inaperçue. Il s'agit de cadeaux coûteux et réguliers que le responsable administratif reçoit et accepte à l'occasion des fêtes de fin d'années par exemple. De la sorte, il devient l'obligé et le débiteur de la personne qui lui témoigne une amitié que seul un corrompu peut qualifier de désintéressée. Ces cadeaux ont leur prix : asservir le responsable administratif et maîtriser son pouvoir de décision qui devient grevé d'hypothèques.

### **- La corruption détournée**

Elle se rapproche de la première à la différence qu'au lieu d'être régulière, elle est marquée par une espèce de ponctualité. Le cadeau arrive pour préparer la décision quelque temps avant qu'elle ne soit formulée. Il y a alors un dialogue muet qui s'instaure entre les deux acteurs qui savent parfaitement que ce qui vient d'être reçu appelle une contrepartie et que rien n'a lieu pour rien.

### **- La corruption vulgaire**

C'est la plus criarde et la plus fruste des corruptions. Elle est pratiquement négociée et dans certains cas, elle fait intervenir quelque intermédiaire qui tâte le pouls pour s'enquérir du degré de réceptivité du partenaire et également du prix de la transaction. Dès lors qu'elle donne satisfaction des deux côtés, elle devient un moyen efficace et, de ce fait, inévitable. En somme, une procédure nouvelle, supplétive, qui s'enkyste dans la pratique administrative.

## **C – L'enrichissement rapide ou miraculeux**

Le principe est qu'une fonction publique ne saurait enrichir. Pourtant que de cas flagrants démentent cette naïveté. Certaines fonctions constituent des sources d'enrichissement pour ceux qui les occupent. Et dans le monde de la Fonction publique, de même que l'on peut relever des cas de fonctionnaires qui durant toute leur carrière n'arrivent même pas à s'acheter une maison d'habitation, et qui accèdent à la retraite avec presque ce qu'ils possédaient au moment de leur entrée en fonction, de même que l'on peut relever des cas d'enrichissement miraculeux qui incitent à s'interroger sur l'origine d'une fortune injustifiée. Leur présence ou leur passage dans l'administration constituent l'un et l'autre un moyen de changement radical de leur statut social. Si bien que si l'on s'amuse à calculer tout ce qu'ils ont perçu comme salaires au long de leur carrière, en supposant qu'ils n'ont jamais dépensé un seul sou, on a le plus grand mal à arriver au montant global de leur capital ou de leur patrimoine. Nous pensons à cette catégorie de fonctionnaires aux origines notoirement très modestes et qui, en fin de carrière, deviennent des hommes d'affaires qui ne demandent qu'à être oubliés. Sans doute ne sont-ils pas nombreux, mais ils existent.

Telles sont quelques illustrations du phénomène du manquement à l'éthique. Il y en a peut-être d'autres, mais elles nous ont semblé les plus éloquents et les plus courantes. Mais peut-on parler du phénomène sans s'arrêter sur quelques unes de ses causes ?

### **§2- Les causes**

On ne saurait sans prétention tenter de cerner l'ensemble des causes qui sont à la base du manquement à l'éthique au sein de l'administration. Une telle entreprise nécessite une étude sérieuse, fondée sur des données issues d'enquêtes et d'analyses. A défaut de cela, il semble possible de relever ce qui d'emblée apparaît comme permettant la création d'un environnement favorable au développement du phénomène. D'une part, le vide juridique et, d'autre part, l'indifférence de la société.

#### **A- Le vide juridique**

Les textes actuellement en vigueur ne permettent guère la préservation de l'éthique. D'aucuns répondront qu'il existe la Cour spéciale de justice. Soit. Elle existe depuis fort longtemps et tout le monde sait que les conditions de son fonctionnement sont tout à fait spécifiques, singulières et, de surcroît, très sélectives, et que les résultats auxquels jusque-là elle a abouti suscitent plus de critiques que d'éloges, tant du côté des juristes, surtout le barreau, que du côté de l'administration elle-même. Le fait que l'action ne puisse être enclenchée que par le ministre de la Justice n'est pas très en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs et surtout de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Du point de vue administratif, il n'existe aucune possibilité juridique d'ouvrir par exemple une enquête sur un fonctionnaire qui s'est miraculeusement enrichi et dont on ne peut pas dire que la réussite financière s'est opérée sans que son poste n'y fût pour quelque chose. Il ne s'agit naturellement pas de plaider pour la mise en place d'un système de persécution des responsables de l'administration, mais uniquement de créer les garde-fous nécessaires à la dissuasion.

La déclaration du patrimoine doit avoir lieu de manière systématique, surtout lorsqu'il s'agit de postes où les dérapages sont fréquents et constituent un risque même pour les plus saints. Ce n'est pas le cas et il vaut mieux prévenir que guérir.

## **B - L'indifférence de la société**

Parler d'indifférence est un euphémisme. En réalité, c'est de tolérance qu'il s'agit. Dans une certaine conception populaire, heureusement de moins en moins répandue, on conçoit parfaitement qu'un poste de responsabilité constitue pour son détenteur une source d'enrichissement tout à fait légitime. Se faire de l'argent là où celui-ci passe devant soi n'est pas quelque chose de vraiment condamnable. C'est se faire son beurre. La question du pourboire, que l'on appelle très simplement « *le café* », est une pratique à laquelle se soumet toute une frange de la population quand il s'agit parfois d'avoir ne serait-ce qu'un papier administratif ou de bénéficier du silence de l'administration au niveau local. Il suffit de voir les constructions illégales dans certaines cours d'immeubles ou sur leurs terrasses pour se convaincre que ceci ne peut pas se faire sur des jours et des jours sans que les responsables ne fassent preuve de cécité. Et sans, bien entendu, qu'il n'y ait eu quoi que ce soit qui les incitent à exercer leur contrôle les yeux fermés. A cet égard, on peut multiplier les exemples et remarquer avec amertume que dans bien des domaines, pour citer Shakespeare, *lorsque l'argent précède, toutes les portes s'ouvrent !*

Par ailleurs, de temps à autre, on assiste à des publications d'articles de journaux dénonçant des cas de corruption ou de détournements de deniers publics, chiffres à l'appui, mais le plus souvent cela reste sans suite. Aucune action en diffamation n'est intentée, ce qui prouve que celui qui ne l'intente pas est loin de n'avoir rien à se reprocher. Pire encore, aucune enquête n'est ouverte, on préfère classer le fait divers. Ce qui n'est pas sans contribuer à la création d'un climat d'impunité où la différence entre ce qui est juste et ce qui est condamnable devient une question extrêmement difficile à établir.

Le plus curieux est que malgré le fait que l'on n'ait plus aucun doute sur l'existence et l'ampleur du phénomène du manquement à l'éthique dans l'administration en général et de celui de la corruption en particulier, jamais on n'en a parlé de manière franche dans un quelconque projet de réforme administrative. Certes, il y est quelquefois question de moralisation, terme feutré et très discret par rapport à ce qu'il désigne, mais convenons qu'en persistant à minimiser le mal et son effet délétère, on perd de vue le remède qui lui convient.

En fait de remède, reconnaissons qu'il n'y en a pas vraiment. Car, par définition, un remède c'est quelque chose qui annihile ce que l'on cherche à combattre. Néanmoins, ceci n'exclut pas la possibilité d'opter pour certaines mesures tendant à réduire le phénomène.

### - III -

## **Les mesures tendant à réduire le phénomène**

Il n'est évidemment pas question d'énumérer dans le cadre de ce bref exposé tout ce qui constituerait des mesures allant dans le sens de la réduction d'un ensemble de pratiques fort ancrées dans l'administration. Cela nécessiterait des études par des spécialistes en la matière et le signataire de ces lignes ne prétend pas, loin s'en faut, en être un. Cependant, il ne serait pas malvenu de proposer une action qui s'inscrirait dans deux voies principales. Il n'y a rien à créer. Seules des mesures préventives appuyées par une sensibilisation permanente nous semblent pouvoir réduire le mal.

### **§1 – La sensibilisation permanente**

Alors qu'elle gagnerait à être inculquée dès le plus jeune âge, la notion d'éthique ne fait, jusqu'à aujourd'hui, l'objet d'aucun enseignement. Sans doute, y a-t-il dans les programmes primaires et secondaires des matières tendant à éveiller un certain civisme chez l'enfant ou l'adolescent. Le fait est qu'elles demeurent de simples initiations au regard des véritables cours d'éthique qui doivent être dispensés. Dans les meilleurs des cas, elles portent sur des sujets qui ignorent totalement la réalité des choses. On peut apporter le même jugement sur les enseignements des facultés de droit où l'on se limite à des études très portées sur la théorie et très peu proches de la pratique. Même dans les écoles d'administration et de gestion, ces cours sont totalement absents.

Il est évident que pour arriver à faire admettre par tous, aussi bien les agents publics et que ceux qui servent dans le secteur privé, que sans le respect de certaines valeurs à caractère universel, il ne saurait y avoir de progrès quelconque, il est nécessaire que, dès les premiers pas dans la formation professionnelle, on consacre un enseignement continu qui porte sur le sens de l'éthique au sein de la société. Cela doit devenir une culture plutôt que le sujet de campagnes tape-à-l'œil, purement politiciennes, soigneusement médiatisées, destinées à une consommation rapide et vite oubliée, sitôt qu'elles prennent fin.

### **§2 – Les mesures préventives**

Parmi les mesures préventives, il en est une qui nous semble extrêmement importante. C'est la déclaration du patrimoine. Toutefois, elle ne doit pas avoir lieu pour la forme ;

elle doit être suivie d'effet, en ce sens que toute déclaration doit faire l'objet d'un suivi et donner lieu à des vérifications non seulement des biens personnels du responsable administratif ou de manière générale du fonctionnaire, mais également des biens de sa proche famille. Normalement, un responsable doit pouvoir révéler l'origine de toutes ses acquisitions, surtout s'il occupe un poste où il est en contact quotidien avec le monde des affaires et des administrés beaucoup plus portés sur la défense de leurs intérêts coûte que coûte que sur le respect du droit et de l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

Dans la même foulée, l'administration devrait pouvoir ouvrir des enquêtes sur tout fonctionnaire qui du jour au lendemain bascule de la catégorie des petites ou moyennes gens vers celle des grands de ce monde. Car, qu'on le veuille ou pas, un fonctionnaire qui, sans ressources personnelles, par un tour de prestidigitation, et en un laps de temps record, devient subitement riche et fortuné, à moins de démontrer qu'il a fait un héritage ou de prouver l'origine saine de ses biens, ne saurait passer pour un citoyen foncièrement ou même apparemment honnête.

En fait de prévention et d'honnêteté, voici quelques années, la Cour suprême avait considéré, le 1<sup>er</sup> décembre 1994, qu'un fonctionnaire radié de la liste des cadres administratifs pour avoir été impliqué dans une affaire de stupéfiants et condamné à deux ans de prison mais ayant bénéficié de la grâce royale, était en droit de demander sa réintégration dans l'administration ( Jurisprudence de la Cour suprême, n° 47, p. 305 ). Ce qui, pensons-nous, n'est pas pour permettre la prévention forte et efficace souhaitable au sein de la Fonction publique.

\*

\*            \*

En conclusion, ne dit-on pas que la crainte du gendarme est le début de la sagesse ? On peut tout aussi bien dire que la crainte de la sanction peut être le début du respect des normes juridiques ou éthiques qui régissent la société. Sans doute est-il difficile de prévoir des sanctions contre le manquement à l'éthique car l'on ferait de celui-ci une infraction légale et l'on ne serait plus tout à fait proche de la définition de la notion d'éthique dans l'administration, retenue tout au début de cet exposé : le respect d'un ensemble de règles qui, bafouées ou transgressées, constituent un manquement à des obligations, lesquelles, sans être expressément toutes prévues dans un texte juridique, ne constituent pas moins des normes qu'il faut respecter. Ceci nous rappelle une phrase du grand maître du droit que fut Jean Rivero, dite dans un domaine peut-être différent du nôtre, mais résumant ce par quoi nous aimerions clore : « *L'essentiel pour une civilisation, n'est pas que la règle soit obéie, mais qu'au moment même où elle est violée, le violeur se sente coupable d'une transgression* ».