

Gouvernance de l'intérêt général :
aussi peu que possible, mais autant que
nécessaire ?

François Paychère¹, magistrat à la Cour des comptes
du canton de Genève

9^e JOURNÉE DE LA GOUVERNANCE DES
ENTREPRISES PUBLIQUES :

LA GOUVERNANCE DU BIEN COMMUN —
VENDREDI 8 NOVEMBRE 2024 | IDHEAP

(Document de conférence — ne pas citer)

¹ Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur ; elles ne reflètent pas nécessairement une position de la Cour des comptes.

L'objectif de la présentation (A.) est de mettre en rapport la notion de bien commun, telle qu'elle figure dans le programme de la conférence avec les conceptions de deux philosophes qui l'ont traitée en profondeur (B.), puis de confronter ces enseignements avec le terrain (C.) avant d'esquisser quelques réponses quant à une meilleure prise en compte de ce bien commun dans la vie quotidienne des entreprises publiques (D.), avant de conclure (E.).

A. Introduction :

Le substantif « éthique » de même que l'adjectif dérivé connaissent un succès sans bornes : après le chocolat éthique², on trouve même les sous-vêtements éthiques³. La revue officielle des fonctionnaires internationaux appelée *UNtoday* y a consacré un numéro intégral en avril 2024 sous le titre : *UN Ethics : guiding light ?* Il n'est pas jusqu'à l'*Institut of Internal Auditors*⁴ qui n'ait pris le virage en rendant cette matière obligatoire afin de maintenir la certification⁵. Loin de l'idée de l'auteur de ces lignes de critiquer les efforts ainsi consentis pour répondre à des conditions standard acceptables dans les relations interhumaines ou avec l'environnement dans une société donnée à un instant donné. Pour autant, il convient de ne pas cantonner la question éthique à quelques « points de contrôle » basiques, comme des déclarations d'indépendance ou d'absence de liens d'intérêts, ni de jeter le bébé dans les bras du droit pénal...

B. Mais de quoi parlons-nous ?

Pour véritablement rendre opératoire le concept d'éthique, ne conviendrait-il pas d'abord d'en rappeler très brièvement l'origine et d'esquisser son évolution dans notre sphère culturelle ?

On pourrait placer la naissance et l'essor de la notion dans les œuvres de bien des philosophes que la Grèce antique nous a laissés en héritage. Situons le point de départ dans l'Éthique à Nicomaque⁶, livre qu'Aristote destine à l'un de ses proches — son père ou plus vraisemblablement son fils — qui portaient tous les deux ce nom. Et si Aristote nous parle toujours, même s'il a vécu quelque quatre siècles avant notre ère, c'est notamment parce que

² <https://www.kaoka.fr/lactualite-de-kaoka/comment-savoir-si-mon-chocolat-est-vraiment-ethique-engage-ou-responsable/> (consulté le 27 octobre 2024) : Comment savoir si mon chocolat est vraiment éthique, engagé ou responsable ?

³ <https://www.wedressfair.fr/marques/le-slip-francais?srsId=AfmBOoo2totHvLLfmwPRyoyCDdbnSMd1XMpJkg5ofejd8ovmDm-xPZKZ> (consulté le 27 octobre 2024), qui propose aussi des charentaises...

⁴ IIA Switzerland : <https://www.iias.ch/fr-ch/> (consulté le 30 octobre 2024).

⁵ <https://www.theiia.org/en/products/learning-solutions/course/assessing-ethics-in-your-organization/> (consulté le 27 octobre 2024).

⁶ Aristote, Éthique à Nicomaque, trad. J. Tricot, 4^{ème} éd., Paris 1979.

Thomas d'Aquin tenta la synthèse du christianisme et l'œuvre du philosophe grec au XIII^{ème} siècle, mais aussi parce que des contemporains comme le philosophe allemand Hans Jonas en font un auteur pivot, comme nous le verrons.

Aristote considère l'éthique comme une démarche concrète vers un bien : les fins de la médecine, ce sont la santé, ceux de la stratégie, la victoire, de l'économie, la richesse. L'objet de la science politique, écrivait-on aujourd'hui, qui sert au gouvernement de la Cité, c'est la recherche du Souverain Bien, c'est-à-dire le bonheur — qui se suffit à lui-même — de la nation ou de la cité, auquel l'éthique de chacun doit concourir.

La difficulté principale que nous rencontrons plus de vingt siècles après qu'Aristote a vécu, c'est le caractère statique du monde dans lequel il nous a précédés : Aristote n'a pas été confronté à une époque de changements rapides, qu'il s'agisse des sciences ou des techniques.

Ni l'âge des découvertes ni la révolution industrielle ne verront les bouleversements dans les connaissances et les techniques se doubler d'une révolution philosophique en matière d'éthique. Il faut attendre 1979 et la parution du livre d'Hans Jonas⁷ intitulé *Das Prinzip Verantwortung* pour que la table aristotélicienne soit renversée.

Les progrès des sciences et des techniques font que l'approche d'Aristote fondée sur l'individu n'est plus tenable : Hans Jonas prend l'exemple d'Achille, qui tue Hector, avant de l'être par Pâris. Achille a avancé concrètement vers un bien pour un guerrier, soit la mort de son ennemi, avant d'ailleurs d'être lui-même tué. Même si la guerre de Troie cause quantité de décès, elle peut être pensée de manière individuelle, car aucune action ne met en danger la survie de l'humanité. Elle est — ou elle n'est que — l'affrontement de héros.

Pour répondre aux attentes de notre temps qui court à la destruction de la vie, il faut une éthique nouvelle qui soit adaptée aux nouvelles dimensions de l'agir humain. Le développement des forces de l'homme fait que les notions d'auteur et d'action ont une dimension collective : ce n'est plus l'acte en lui-même qui a de l'importance, mais les conséquences de l'acte. En ce sens, Jonas réconcilie l'éthique et l'ontologie : l'écart au devoir-être, soit l'écart au principe de responsabilité, menace l'être. Sans faire explicitement référence à l'œuvre d'Aristote ou celle de Jonas, une professeure en sciences de la santé et de la technologie à l'École polytechnique fédérale de Zurich pose — en conclusion d'un article récent, paru le 28 octobre 2024 — une question éthique quant à l'usage de l'intelligence artificielle dans des termes que n'auraient pas reniés nos deux philosophes : « *Denn am Ende*

⁷ Né en 1903, Hans Jonas doit fuir le nazisme dès 1933. Il enseignera aux États-Unis, notamment dans le même établissement qu'Hannah Arendt. Il publie toutefois *Das Prinzip Verantwortung* en langue originale allemande en 1979, date de la première édition (Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt-am-Main, 1985).

sollte jede technologische Entwicklung der Medizin nur einem Ziel dienen : der Gesundheit und dem Wohl der Gesellschaft. »⁸

La prise en considération de la dimension nécessairement collective de l'agir humain nous ramène directement à ce qui pourrait être une éthique pratique du gouvernement des entités publiques. On retrouve ainsi la dimension du bien commun, déjà recherché par Aristote, mais dans une optique nécessairement collective.

C. Un peu de terrain

Les développements qui précèdent nous donnent une clé de lecture pour plus d'une vingtaine de cas dans lesquels la gestion d'une collectivité publique ou d'une entreprise publique est critiquable au regard de la notion de bien commun⁹.

Ces « écarts » par rapport à la recherche du bien commun peuvent être regroupés dans trois grandes catégories.

- I. On trouvera ainsi en premier lieu les écarts par rapport à ce qui est ressenti comme en matière de rémunérations et d'autres avantages. Le terme « écart » permet d'englober tout manquement à n'importe quel système normatif, qu'il s'agisse du règlement d'entreprise ou de textes légaux.

Point n'est besoin de détailler davantage tout ce qui relève de la prise d'avantages personnels, qui nuit aux intérêts de l'entité concernée : frais de bouche exagérés, dépenses à caractère manifestement privé mises à la charge de la collectivité, frais de voyage dont la justification n'apparaît pas clairement, utilisation des ressources de l'entité, travaux par un membre du conseil d'administration certes rémunérés, mais sans apport réel pour l'institution, à tout le moins pas au niveau du « gouvernement de l'entité », confusion entre les casquettes de médecin répondant d'un établissement médico-social et médecin traitant des pensionnaires.

Si ces écarts mettent rarement en péril l'institution elle-même, elles sapent par leur survenance la confiance en la capacité de l'individu et de l'entité à rechercher ce souverain bien dont Aristote fait le but du politique.

- II. Dans un deuxième groupe, nous pourrions placer toutes les faiblesses de l'entité qui l'empêche de réaliser le bien vers lequel elle tend. On trouvera là des projets immobiliers avortés et qui étaient en contradiction avec les valeurs de l'association qui les portait, la captation du pouvoir par la direction au détriment du conseil

⁸ « Die Rolle der KI in der Medizin : wissenschaftliche Daten als Schlüssel für personalisierte Patientenversorgung », *Neue Zürcher Zeitung*, 28 octobre 2024, p. 25 (cf. <https://www.nzz.ch/nzz-live-veranstaltungen/die-rolle-der-ki-in-der-medizin-ld.1854115> [consulté le 30 octobre 2024]).

⁹ Toutes les situations analysées ont fait l'objet d'une publication sur le site de la Cour des comptes à l'adresse suivante : <https://cdc-ge.ch/> (consulté le 4 novembre 2024).

d'administration, l'utilisation par le directeur général de son temps de travail au profit de ses propres projets et au détriment de l'institution.

- III. L'inadéquation entre les moyens et les buts : le bien poursuivi n'est pas critiquable, mais sa réalisation est compromise par la nature de la structure à disposition. Ce genre de situation forme un troisième et dernier groupe. On trouve ici les conflits d'intérêts potentiels ou la faiblesse de l'organisation par rapport au but poursuivi ou encore l'absence de contrôles effectifs en matière d'emprunt.

D. Quelques solutions

Trois types de réponses sont envisageables.

Le premier type de réponse qui vient à l'esprit lorsque la poursuite du bien commun est la réponse pénale. Celle ou celui qui n'a pas œuvré dans le sens du bien commun sera puni. Une disposition récente comme l'art. 322^{sexies} du Code pénal suisse conduit à punir l'acceptation d'un avantage pour accomplir les devoirs de sa charge. On peut penser également à l'acceptation d'un avantage illicite à l'occasion d'un acte juridique, punie selon l'art. 314 CP sous le titre de gestion déloyale des intérêts publics. La gestion déloyale simple selon l'art. 158 CP, voire l'escroquerie pouvant également entrer en ligne de compte (art. 146 CP) ou encore le faux dans les titres (art. 251 CP), voire dans l'exercice de fonctions publiques (art. 317 CP)¹⁰.

L'expérience montre que la répression au sens strict — c'est-à-dire celle pénale — nécessite une débauche d'énergie spécialement dans les cas les plus graves, à tout le moins dans leur dimension, qui ne permet pas d'en faire l'instrument d'une politique cohérente en matière de poursuite du bien commun.

La seconde voie est celle des chartes éthiques ou autres documents du même genre¹¹. L'expérience du terrain est assez décevante : tout d'abord, nombre d'entités n'en disposent pas ou, dans d'autres, ces chartes n'éveillent que de vagues souvenirs parmi les personnes concernées. Elles n'ont donc qu'un impact très limité sur les pratiques professionnelles. En outre, leur contenu laisse également sceptique. Entre le genre « décalogue » énonçant des

¹⁰ cf. Arrêt AARP/188/2020 de la Cour de justice du canton de Genève du 26 mai 2020 :

<https://justice.ge.ch/apps/decis/fr/parp/show/2402731> ou Arrêt 6B_815/2020 du Tribunal fédéral du 22 décembre 2020 :

http://relevancy.bger.ch/php/aza/http/index.php?lang=fr&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=6B_831%2F2020&rank=1&azaclir=aza&highlight_docid=aza%3A%2F%2F22-12-2020-6B_815-2020&number_of_ranks=3

¹¹ *Pars pro toto* et sous forme d'un flyer : la charte éthique de l'administration cantonale genevoise : <https://www.ge.ch/document/11129/telecharger> (consulté le 4 novembre 2024) ou suivi de l'audit de gestion relatif à la gouvernance de la fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) par la Cour des comptes : <https://cdc-ge.ch/publications/audit-de-gestion-relatif-a-la-gouvernance-de-la-fondation-des-immeubles-pour-les-organisations-internationales-fipoi/>

évidences et des documents longs et trop détaillés, il est difficile de tracer une ligne précise, qui puisse servir de guide aux institutions concernées.

Nous retrouvons Aristote et l'école péripatéticienne qu'il a fondée en 335 avant notre ère en ne déambulant peut-être pas physiquement mais intellectuellement dans les difficultés concrètes de l'entité concernée que la lumière apparaît. La recherche du bien commun est une notion fort abstraite si on l'approche de manière *top/down*. En revanche, il est plus aisé de lui donner un contenu dans une démarche *bottom/up*. Ainsi, les attentes en matière d'éthique ont une chance de devenir plus qu'un effet de mode si on les aborde de manière pratique et concrète, comme le voulait Aristote.

E. Conclusion

La réponse à la question « Gouvernance de l'intérêt général : aussi peu que possible, mais autant que nécessaire ? » me paraît dès lors assez simple. La répression ne fournit qu'une réponse limitée, parce qu'elle est difficile à mettre en œuvre, même si ce ne sont plus les seuls voleurs de pain qui sont poursuivis¹². Les démarches qui se basent sur l'énonciation de principes généraux sont peu efficaces. L'éthique est une pratique et la poursuite du bien commun une démarche quotidienne, ancrée dans la réalité des entités publiques concernées. L'ouvrage doit être remis sans cesse sur le métier pour que le sens de l'expression « bien commun » et les chemins pour parvenir à sa réalisation ne soient pas perdus de vue.

¹² On poursuit aujourd'hui d'autres délinquants que Jean Valjean ou Louise Ménard : <https://archives.aisne.fr/documents-du-mois/document-l-affaire-louise-menard-et-le-bon-juge-magnaud-59/n:85> (consulté le 4 novembre 2024)