

sommaire

éditorial

- ◆ L'attachement français au service public

Page 2

- ◆ Le chantier des valeurs du service public
France, OCDE

Page 3

- ◆ Le chemin du changement
Danemark, États-Unis,
Royaume-Uni, GEAP

Page 5

- ◆ La diffusion des valeurs
Canada, Italie, DGI

Page 6

- ◆ Les dilemmes de valeurs

Page 7

- ◆ Conflits de valeurs,
comment en débattre ?

Page 8

- ◆ Les systèmes des valeurs et
de l'éthique controversés

La collection des
«**Perspective Gestions Publiques**»
est publiée sur le portail de l'IGPDE
à l'adresse suivante :
www.institut.minefi.gouv.fr

Si vous souhaitez vous abonner :
pgp-inscription.igpde@finances.gouv.fr

Contact : 01 58 64 81 47
marie-therese.deleplace@finances.gouv.fr

L'attachement français au service public

On s'étonne souvent des résistances françaises au développement d'une logique de marché là où le service public prévalait jusqu'alors. C'est mal comprendre combien le monde public incarne de manière privilégiée une vision française d'un travail digne¹.

Au sein des entreprises françaises, appartiennent-elles au monde concurrentiel, chacun affirme avec vigueur que, s'il a à cœur de bien faire son travail, c'est qu'il est pénétré de la grandeur de sa tâche et qu'il n'est à la botte ni de ses chefs ni de ses clients. Cette vision des choses s'ancre dans une conception de la liberté qui marque profondément la société française. Le statut public fournit une version particulièrement appréciée d'une telle forme d'indépendance. Être au service de l'intérêt général, pouvoir faire bénéficier de ses bons offices ceux en faveur de qui on agit sans avoir besoin de « se vendre », n'avoir guère à obéir qu'à sa conscience professionnelle, autant d'éléments d'une manière de faire son travail qui écarte le spectre de la soumission servile.

L'appartenance au service public est particulièrement précieuse pour ceux qui n'ont ni « vrai métier » à fort contenu technique, ni « noblesse scolaire » significative. Le « statut » dont ils bénéficient leur donne, à défaut d'une véritable autonomie professionnelle (car leur action est encadrée par de multiples règlements), une protection contre les pressions de leur hiérarchie². De plus, leur appartenance à un service public les protège contre le risque d'être dans la dépendance des « usagers ». Enfin, dans des lieux où les syndicats ont en général un pouvoir important, des décennies de luttes ont conduit à conquérir d'innombrables privilèges d'ampleur variable, communs à tout le personnel ou spécifiques à chaque catégorie, privilèges dont la possession contribue à donner le sentiment que l'on est « quelqu'un ». La remise en cause de ce type de fonctionnement, et de la culture qui lui est liée, n'est pas anodine. Elle affecte de manière substantielle ce qui permet au personnel de base du monde public de se sentir traité dignement.

Si, dans les pays anglo-saxons, on ne trouve pas le même attachement à un statut, c'est que les rapports de travail sont vécus autrement qu'en France. L'image que l'on cherche à exorciser n'est pas celle du domestique, mais celle du fournisseur soumis à l'arbitraire d'un client en position de force. On trouve un grand attachement à l'idée de « level playing field », de terrain de jeu où ceux qui font des affaires ensemble négocient à armes égales. Par contre il n'y a pas de distinction radicale entre un contrat de travail et un contrat commercial. Avoir un contrat précaire avec son employeur n'est pas radicalement différent d'avoir des clients précaires si on est boulanger ou lawyer, et est parfaitement acceptable du moment que la rémunération est correcte.

Si l'on veut réformer profondément le monde public français, il importe de le faire en permettant à ses membres de continuer à ressentir que leur seul maître est l'intérêt général.

Philippe d'Iribarne
Ingénieur général des mines
Directeur de recherche au CNRS

¹ Cf. Philippe d'Iribarne, *L'étrangeté française*, Seuil, 2006.

² L'attachement à cette protection a été analysé par Michel Crozier dans « *Le phénomène bureaucratique* », Paris, Seuil, 1963.

I . Le chantier des valeurs du service public

France

Faut-il changer les valeurs de la fonction publique ?

« Tous les calculateurs de la dette nationale ne sauraient me dire quelle est, à aucun moment, la somme de bien ou de mal, d'amour ou de haine, de patriotisme ou de mécontentement, de désintégration de vertu en vice ou l'inverse, dans l'âme d'un seul de ces tranquilles serviteurs aux visages impassibles et aux gestes bien réglés ».

Charles Dickens, Temps difficiles

Le 1er octobre dernier, le Premier ministre François Fillon a ouvert les travaux de la « Conférence sur les valeurs, missions et métiers de la fonction publique » par ces propos :

« En 1946, les termes du pacte étaient clairs : à la fonction publique de reconstruire et de moderniser la France ; à l'État, en échange, de donner aux fonctionnaires un statut, une protection, des garanties individuelles et collectives. Ce statut a doté notre pays d'une fonction publique moderne, juridiquement neutre et indépendante par rapport au pouvoir. [...] Mais la donne de 2007 est radicalement différente. Les mutations sociales, la mondialisation, la circulation des hommes, l'irruption du numérique, l'unification européenne : tous ces phénomènes lancent à notre fonction publique des défis inédits. Il en découle pour nos fonctionnaires deux missions complémentaires : contribuer à la compétitivité et à l'attractivité de notre territoire pour faire face à nos concurrents ; retisser chaque jour le lien social pour que cette concurrence ne se fasse pas aux dépens des plus vulnérables et de la cohésion nationale. »

Puis, après avoir pris en exemple de multiples décalages existant entre les pratiques actuelles et les valeurs affichées, il continuait en ces termes : « Le chantier qui s'ouvre n'est ni plus ni moins qu'une révolution culturelle. Il s'agit de construire un système basé sur la confiance, l'initiative et la responsabilité. [...] Au bout de l'effort, il y a le projet ambitieux d'une nouvelle fonction publique. ». Et il posait la question : « Comment faire émerger un consensus autour des nouvelles valeurs que sont la qualité, l'efficacité, l'esprit de coopération entre les administrations et les services ? »

Éric Woerth précisait à son tour les questions sous-jacentes. Le système actuel des concours, pas plus que la segmentation de

³ www.ensemble-fonction-publique.fr

la fonction publique d'État en plus de 500 corps, ne parviennent à préserver de fait le principe d'égalité aux emplois publics. Il s'agit donc de réexaminer les questions liées aux épreuves des concours, à la structuration en corps, à la rémunération ou encore à la promotion à l'ancienneté, pour moderniser l'ensemble et remettre les actes en accord avec les discours, et les valeurs en accord avec les demandes sociales.

Pour faire émerger « un constat aussi partagé que possible », André Santini a quant à lui annoncé l'ouverture d'un site participatif spécifique³, dédié à un exercice de prospective : « Quelle fonction publique ? quels seront les services publics de demain ? » ainsi que des débats en province, animés par Éric Woerth et lui-même.

Le débat engagé avec les participants augurait de la richesse des échanges à venir : comment écouter les attentes réelles des citoyens pour refonder le service public ? quelle place donner aux fonctionnaires eux-mêmes dans cette réflexion qui les concerne au premier chef ?

Il s'agit de remettre au goût du jour la culture administrative et de vérifier son adéquation avec la société française et ses évolutions. Il y a là un ambitieux chantier, que d'autres pays ont déjà entrepris.

En appui à la réflexion menée désormais en France, nous nous proposons de présenter, dans ce numéro de PGP, la vision que l'OCDE a du sujet et les principaux enseignements qui peuvent être tirés des expériences étrangères, au travers de trois thèmes :

- le chemin du changement,
- les outils de diffusion des valeurs,
- les conflits de valeurs.

Pays de l'OCDE

Clarifier les « valeurs essentielles »

Le thème des « valeurs essentielles » est intégré dans la gestion des ressources humaines dans tous les pays développés, parce que « les valeurs essentielles sont la traduction des choix relatifs à la manière dont le service public et ses employés doivent fonctionner. Le comportement des fonctionnaires est moins déterminé par des sanctions ou par des incitations que par des valeurs bien établies dans leurs cœurs et dans leurs têtes⁴ ». Que celles-ci soient explicitées, ou complètement implicites, elles sont néanmoins le ciment invisible qui fait tenir le système de manière permanente.

Dans les pays observés, l'OCDE constate l'existence, à côté de valeurs traditionnelles, les « historiques », de valeurs émergentes, les « modernes ». Et, le passage des unes aux autres, ou plutôt l'intégration des unes dans les autres ne va pas de soi.

Les valeurs « typiques de la fonction publique » repérées par l'OCDE sont celles du respect de la loi et de la Constitution, de la défense de l'équité et de l'impartialité, de la loyauté envers le gouvernement en place, de la promotion de la probité, de l'hon-

nêteté et de la dignité dans l'exercice des fonctions, et enfin celle de la préservation de la mémoire institutionnelle et de la continuité.

Mais les évolutions vers « la nouvelle gestion publique » ont conduit la plupart des pays à intégrer des valeurs nouvelles, comme la rentabilité, la transparence, la prise en compte de l'utilisateur et la montée d'une gestion plus individualisée. Car plus l'administration s'oriente vers une responsabilité managériale accrue, vers moins de contrôles a priori et vers une plus grande autonomie laissée aux services de proximité, plus il est nécessaire, pour garantir et pérenniser la cohésion de l'ensemble du service public, de rendre visibles les valeurs essentielles, afin d'outiller les agents dans leur choix quotidien d'action.

Ces valeurs peuvent servir de fil conducteur dans les réformes de l'État, car aligner la réflexion stratégique de l'organisation sur ces « valeurs essentielles » est une des garanties de l'efficacité des réformes. Elles aident aussi à définir des objectifs, collectifs et individuels, et surtout à préserver la cohérence de l'administration publique et à restituer son importance à la culture collective.

Administration et politique

La question de l'interface entre l'administration et le politique est un des sujets de ce « chantier des valeurs ». Ainsi, pouvoir garantir que les fonctionnaires sont nommés sur des critères de

³ www.ensemblefonctionpublique.org

⁴ Revue de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques en Belgique, OCDE, juillet 2007

mérite et non de favoritisme politique fait progresser l'idée d'une administration impartiale et professionnelle. L'organisation des concours ouverts, la mise en place de modes de sélection transparents pour la haute fonction publique, et en général la transparence sur les nominations et les parcours de carrière sont des pratiques aujourd'hui généralisées.

La question de confiance

La plupart des pays de l'OCDE tentent de juguler un recul de la confiance des citoyens envers la politique, dont le premier symptôme est la hausse régulière du taux d'abstention aux élections générales. L'affichage et le contrôle des valeurs du service public paraît être une piste fructueuse pour restaurer la confiance : dans nombre de pays, les politiques visant à garantir l'intégrité des agents publics, via l'affichage de « pratiques éthiques » communiquées aux citoyens, ont eu aussi pour but de restaurer l'image, parfois dégradée, des fonctionnaires dans l'opinion publique.

Gestion des ressources humaines et valeurs

Dans de nombreux pays, deux types d'agents publics cohabitent dans les administrations, certains étant titulaires d'un « emploi à vie », d'autres recrutés sur contrat à durée déterminée. La multiplicité de contractuels recrutés pour un travail particulier pourrait laisser supposer qu'ils ne sont pas concernés par la réalisation des objectifs globaux de l'organisation, ni par les valeurs qui la sous-tendent. Parallèlement, une incertitude croissante plane sur les tâches qui doivent revenir à des fonctionnaires sous

statut, créant un effet de halo sur la loyauté attendue d'eux et sur l'éthique des fonctionnaires.

Une mise en accord entre les discours sur les valeurs et les pratiques effectives de GRH est de ce fait rendue nécessaire. Ce lien nécessaire entre « valeurs essentielles » et politique de GRH a été accentué par le développement de programmes visant à les diffuser et à les promouvoir, en particulier au cours des programmes de formation, ou encore par l'intermédiaire des dirigeants publics.

Formaliser les nouvelles valeurs essentielles, un travail patient

Le chemin qui vise à intégrer, au sein des valeurs traditionnelles, de nouvelles valeurs de réactivité et d'efficacité ne va pas de soi, car les nouvelles valeurs doivent non seulement être confirmées par les modes de gestion, mais aussi acceptées par les personnels et par les syndicats. Il s'agit en effet de renouveler le lien entre une société et son administration, de refonder ce qui est attendu des fonctionnaires dans leurs comportements quotidiens, de vérifier que le service public est toujours en adéquation avec ses usagers.

La redéfinition collective du système de valeurs, qui prend du temps, est le passage obligé pour une réelle transformation des organisations publiques. Et ce passage étant fortement lié à l'histoire nationale, aucun modèle préétabli n'en garantit d'avance la réussite.

II . Le chemin du changement

Le changement de valeurs est facilité quand les nouvelles valeurs se trouvent en correspondance avec des éléments de la culture nationale, comme c'est le cas aux États-Unis et au Danemark. Quand ce chemin n'est pas « naturel », quand le changement culturel est plus grand, un portage politique fort est nécessaire. L'exemple du Royaume-Uni en témoigne.

Danemark

Nouvelles valeurs dans la continuité

Le Danemark a connu ces dernières années des réformes qui ont touché l'organisation administrative, mais aussi la définition des objectifs et la stratégie, la recherche de l'efficacité et de la qualité de service se trouvant au cœur des réformes. Contrairement à d'autres pays de l'OCDE, la modernisation de l'administration publique a été faite sans remise en cause des fondements de l'État providence, et sans réduction drastique des effectifs publics.

Une nouvelle politique du personnel de l'administration centrale a été lancée à partir de 1992, avec l'introduction de la gestion par la performance, développée en 1998 avec l'introduction d'un système de traitement plus individualisé des agents. L'administration centrale en tant qu'employeur demande à chaque employé de faire preuve de flexibilité, de responsabilité et de professionnalisme. En contrepartie, le gouvernement central offre à chaque employé l'opportunité d'un développement personnel et professionnel, c'est-à-dire une « sécurité moderne de l'emploi ».

Cette évolution est parachevée par deux grandes réformes : en 1997, est introduit un nouveau système de rémunération fondé non plus sur l'ancienneté, mais sur la performance ; et en 2001, le fonctionariat est réservé à des fonctions particulières : hauts fonctionnaires, police, justice, armée, personnel pénitentiaire.

Des changements d'une telle ampleur auraient pu bouleverser considérablement les valeurs du service public danois. Or il ap-

paraît que l'adaptation au nouveau système s'est faite sans rupture avec les valeurs traditionnelles du service public.

Entre l'ancien et le nouveau, la continuité

Les valeurs essentielles de la fonction publique danoise telles que définies dans la Loi sur les fonctionnaires sont : légalité, impartialité, flexibilité, probité, dialogue, considération, responsabilité, professionnalisme, efficacité.

Le « central government personnel and management policy » de 2003 expose les nouvelles obligations des fonctionnaires et des managers : créer de la valeur pour les citoyens, assurer la légalité, être ouverts d'esprit et tournés vers l'intérêt du service, faire la démonstration de leur esprit de responsabilité, et avoir l'esprit d'innovation.

On peut donc observer que les « nouvelles valeurs » liées à la recherche de la performance et au « client-centrisme », introduites au cours des années 90, n'entrent pas en contradiction avec les valeurs traditionnelles de l'administration danoise, qui mettent fortement en avant la flexibilité et l'adaptabilité - ce qui explique pour partie le fait qu'elles ne suscitent pas de rejet. Par ailleurs, le fait de privilégier les orientations (démonstration par l'exemple, esprit d'initiative, sens de la responsabilité individuelle) plutôt que la définition d'un cadre juridique contraignant (il n'existe pas au Danemark d'organe spécifique chargé de coordonner et de gérer la mise en œuvre de la politique en matière de valeurs et d'éthique dans la fonction publique) peut être un autre facteur d'explication de cette capacité de l'administration danoise à évoluer fortement dans une culture de consensus.

États-Unis

L'approche américaine de l'administration et du service publics est, comme on le sait, extrêmement éloignée de la culture juridique et politique française. L'idée d'une fonction publique généraliste a toujours été rejetée et les États-Unis lui ont préféré un service public spécialisé selon les tâches (politique de recrutement de techniciens spécialisés, développée par chaque agence gouvernementale). Le statut de la fonction publique américaine résulte d'un ensemble de dispositions réglementaires, législatives ou jurisprudentielles constitutives du merit system : Selon cette valeur cardinale, l'attribution des emplois publics, dans chacune des trois fonctions publiques fédérale, étatique et locale, est régie par des procédures méritocratiques. L'idée de performance - et les rémunérations matérielles et symboliques afférentes - est solidement ancrée dans l'esprit américain depuis très longtemps.

Le gouvernement fédéral, qui gère 2 millions d'employés et plus de deux millions de retraités, s'attache actuellement à bâtir une culture de la performance, en diffusant des documents relatifs aux « bonnes pratiques » et au management dans l'ensemble des services. Il s'agit de faire en sorte que chaque employé soit sensibilisé à la performance, afin d'assurer à cette idée une certaine effectivité pratique. La diffusion d'une culture administrative de la performance ne prend réellement sens qu'à partir de l'élection de Bill Clinton à la présidence en 1993, avec l'apparition de plusieurs outils de gestion tels que la « National Performance Review ».

L'enjeu pour l'Office of Personnel Management (OPM) est de diffuser cette culture à tous les niveaux, agences comprises. Cette institution qui supervise la gestion des fonctionnaires fédéraux prône d'abord les valeurs du mérite, de la responsabilité et la diversité. En dehors de cette valeur relativement nouvelle, les États-Unis font généralement référence à l'honnêteté et à l'intégrité des fonctionnaires.

Royaume-Uni

Les valeurs, un nouvel élan pour la fonction publique

La question des valeurs est devenue un élément primordial de la politique de gestion des ressources humaines au Royaume-Uni. C'est le signe d'un revirement de la politique du gouvernement en matière de fonction publique. Après une période, sous Margaret Thatcher et John Major, de forte critique des fonctionnaires, soupçonnés d'être peu productifs et peu à l'écoute des citoyens, une nouvelle étape se dessine qui se fonde plutôt sur une valorisation. Ce discours positif se traduit par l'explicitation des valeurs du service public.

Au Royaume Uni, en effet, les valeurs fondamentales étaient déjà formalisées en 1855, dans le rapport Northcote-Trevelyan : la probité, l'obligation de réserve, une attitude non partisane et le meilleur service rendu au gouvernement en place. Mais ce message avait été mis sous le boisseau. La phase actuelle revalorise à la fois ces valeurs très anciennes et les nouvelles valeurs, qui sont les « quatre P » : Pride (fierté), Passion (passion), Pace (rythme mesuré et cohérence), Professionalism (professionnalisme). La fierté, ce que le service public peut apporter à la société. La passion, celle du travail et des missions à accomplir. Le rythme, réussir à concilier la baisse des moyens et la réponse la plus rapide possible aux usagers. Le professionnalisme, la nécessité pour le fonctionnaire d'actualiser ses compétences tout au long de sa vie. Gus O'Donnell, directeur du Cabinet office, commentait cela ainsi : « Comment un fonctionnaire pourrait-il ne pas être passionné par la pauvreté ? La passion, nous devons l'insuffler à tous les agents. Elle n'est pas contraire à l'objectivité ».

GEAP

Performance, leadership, motivation et valeurs

Le groupe « gestion du personnel » qui est un des plus anciens groupes du « Groupe Européen d'Administration Publique » (GEAP)⁷, a réuni une cinquantaine de chercheurs lors de sa dernière conférence annuelle.

Un engagement politique fort

La définition de ces valeurs n'a pas été faite par un débat participatif au sein de la fonction publique. Elle est directement issue d'un constat du Premier ministre qui écrivait⁵ : « La responsabilité de la fonction publique n'est pas seulement de donner des conseils sur les politiques publiques, mais d'améliorer leur mise en œuvre, ce qui veut dire atteindre des résultats effectifs (« outcomes ») ; être capable de gérer des projets ; ne pas rester dans les frontières de chaque ministère ; travailler avec des partenaires en dehors de l'État. Il s'agit d'une profonde transformation de la fonction publique. ». Pour accompagner cette transformation, le message des valeurs, porté par les politiques, s'adresse à la fois à la société, pour valoriser l'administration, et aux fonctionnaires, pour les mobiliser mieux encore.

Un code des valeurs

Le code de la fonction publique voté en juin 2006 inclut ces valeurs et explicite le comportement attendu des fonctionnaires. L'objectif n'est pas seulement d'affirmer les valeurs des fonctionnaires mais de montrer leur détermination à servir au mieux les gouvernements et les citoyens, participant ainsi à limiter la prolifération des cabinets ministériels comme le préconise un comité parlementaire permanent, le Comité des valeurs de la vie publique⁶.

Il est aussi important de signaler que chaque valeur est accompagnée d'un plan de mise en œuvre : la fierté se traduit par un plan de valeurs spécifique au métier de chaque ministère ou agence ; le rythme par des arbitrages explicites de priorités en fonction des moyens ; le professionnalisme par la mise en œuvre de formations interministérielles relatives aux savoir-faire propres au service public et ministérielles en matière de métiers propres à chaque agence ou ministère. Quant à la passion, c'est aux managers qu'incombe le devoir de la transmettre à leurs équipes.

De Malte à la Finlande, en passant par le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne, la Norvège, la Suisse, la République Tchèque, les chercheurs des universités et des laboratoires de recherche ont été nombreux à contribuer à la réflexion et à la confrontation autour de questions émergeant au niveau européen : quelles sont les valeurs spécifiques au secteur public ? les valeurs héritées du secteur marchand sont-elles compatibles avec les cultures professionnelles des agents publics ? qu'est-ce qui motive réellement les agents publics et quelles valeurs sous-

⁵ Tony Blair, 2005

⁶ Rapport annuel 2007, huitième rapport

⁷ La conférence annuelle du Groupe Européen d'administration publique s'est déroulée à Madrid, du 17 au 20 septembre 2007

tendent leurs actions ? Toutes les interventions soulignent les contradictions qui apparaissent progressivement entre les nouveaux concepts managériaux et les cultures professionnelles.

La performance en question

Souvent critiquée, la rémunération à la performance se diffuse néanmoins à l'échelle internationale dans de nombreuses organisations publiques. Or, une des discussions les plus significatives a notamment porté sur les facteurs de motivation des agents publics et la rémunération à la performance pour les « leaders » et les « nouveaux talents ».

Des chercheurs suisses⁸ ont dressé l'inventaire des recherches à propos de la rémunération liée à l'atteinte d'objectifs et ont analysé les récurrences dans la littérature scientifique, y compris dans les rapports de l'OCDE. Selon eux, la littérature spécialisée converge

autour de l'idée suivante : la rémunération à la performance ne constitue pas un élément de la motivation et ne contribue pas à accroître la performance des organisations.

Le débat contradictoire à l'issue de cette présentation a fait apparaître une ligne de clivage entre les chercheurs des pays d'Europe du Nord (traditions de l'État-providence, prise en charge par l'État de nombreux services et prestations, protections sociales importantes...) et certains chercheurs, britanniques en particulier. Ceux-ci ont affirmé que dans leur pays la rémunération à la performance était non seulement un élément de motivation, mais une aspiration. Comme s'il s'agissait en quelque sorte d'un creuset culturel permettant à chaque postulant à un emploi public ou à un agent en activité de s'identifier à l'action de son organisation et d'en obtenir la reconnaissance à travers une partie non fixe de sa rémunération.

III . La diffusion des valeurs

Il ne suffit pas de clarifier et d'actualiser les valeurs de la fonction publique, encore faut-il que les fonctionnaires en prennent conscience, et que leur comportement professionnel s'en imprègne. Dans ce but, plusieurs pays se sont engagés dans des actions concrètes. Le Canada et l'Italie en sont des exemples, mais aussi, en France, la Direction générale des impôts.

Canada

Une histoire, un code, une structure, des actions

Une longue tradition

Au Canada, après une longue période de balancier entre se doter d'une fonction publique partisane ou d'une fonction professionnelle impartiale, gouvernements et Parlement ont définitivement fait le choix d'une fonction publique impartiale. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 en constitue un des fondements

En 1908, la Commission de la fonction publique, organisme rattaché au Parlement, a été créée pour encadrer les recrutements en fonction du mérite et du professionnalisme. Cette instance demeure jusqu'à présent garante de ces principes.

En 1962, les valeurs d'efficacité, d'économie et de service sont apparues au premier plan, à partir d'une double idée selon laquelle « la fonction publique [devait] fonctionner comme une entreprise et, qu'une plus grande importance [devait être] accordée à la représentativité et à l'écoute afin d'accroître la légitimité de l'État auprès des populations »⁹.

Asseoir un État efficace sur un socle de valeurs

Au milieu des années 1990, au moment des grandes réformes pour réduire les déficits publics et parvenir à l'équilibre financier, les principes de base et la perspective de carrières publiques ont été ébranlés à la fois par les exigences nouvelles de résultats et les suppressions d'emplois¹⁰. La question des valeurs a resurgi avec une nouvelle acuité.

En 1997, pour accélérer le renouveau de la fonction publique, le gouvernement de M. Chrétien, après avoir mené à bien sa stratégie de Révision des programmes, a commencé à relever les défis énoncés dans le rapport du groupe de travail Tait¹¹ sur les valeurs et l'éthique. Il s'agissait d'asseoir ce renouveau à partir « de valeurs quotidiennement pratiquées, profondément enracinées ». Il s'est surtout agi d'intégrer l'ancien et le nouveau dans un même message. **Les valeurs traditionnelles articulées aux nouvelles ont donc été classifiées en quatre familles de valeurs.**

Les quatre familles de valeurs :

- **valeurs démocratiques** : aider les ministères, dans le cadre de la loi, à servir l'intérêt public.
- **valeurs professionnelles** : servir avec compétence, excellence, efficacité, objectivité et impartialité.
- **valeurs liées aux personnes** : agir en tous temps de manière à conserver la confiance du public.
- **valeurs liées à l'éthique** : faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie dans les rapports avec les citoyens et avec les collègues fonctionnaires.

En 1999, le **Bureau de l'Éthique et des valeurs** a été créé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor en tant que « Centre d'expertise et de leadership »¹².

En 2002, à la suite du scandale des commandites¹³, le gouvernement a publié le « guide du ministre et du secrétaire d'État » inscrit dans un plan d'action et annoncé l'adoption d'un « **Code des valeurs et de l'éthique** » qui est entré en vigueur en septembre 2003. Ce code constitue une partie des conditions d'emploi des fonctionnaires auxquelles chacun est tenu de se conformer, qu'il occupe un emploi permanent ou occasionnel.

Se doter d'outils

Largement diffusé en ligne et sous forme de livret, le Code est appuyé par des formations dispensées aux responsables et gestionnaires par l'École de la fonction publique du Canada (EFPC). Un module de vulgarisation est en cours de discussion.

Une revue en ligne « **Fenêtre sur les Valeurs et l'Éthique** »¹⁴, publiée tous les deux mois, actualise les données tant par des témoignages d'agents, de responsables ou d'entreprises, que par une bande dessinée destinée à apporter des réponses à des situations précises, « Mademoiselle Lulu ». Grâce aux références de fond (bibliographie, travaux de chercheurs...), cette publication contribue à mettre en perspective cette problématique, constamment en débat, qui est devenue en moins de dix ans un des axes stratégiques de la modernisation.

⁸ « Performance Evaluation and Pay for Performance : Does it really motivate public servants ? » – Bruno S. Frey, Margit Osterloh, Fabian Homberg

⁹ *ibidem*

¹⁰ « 15 ans de révision des programmes au Canada » - Gestion Publique Réactive, septembre 2007 - site de l'IGPDE : http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/gestion-publique-reactives/

¹¹ Le groupe de travail Tait a été mis en place spécifiquement sur la question de l'éthique et des valeurs. Le rapport rendu et les recommandations ont servi depuis à préciser les choix tant sur le fond que dans le type d'organisation mis en place depuis pour piloter cette question

¹² Site de l'Agence de la fonction publique du Canada (AFPC), Valeurs et éthique : http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/index_f.asp

¹³ Dénoncé en 2004 dans un rapport de la Vérificatrice générale suite à une demande de l'ancien 1er ministre, et résultant d'une situation où « les mécanismes de contrôle et de vérification des sociétés d'État étaient inexistantes ou inopérants », l'affaire des Commandites a fait scandale.

¹⁴ « Fenêtre sur les Valeurs et l'Éthique », vol 1, n°5, novembre 2007 - http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/w-f/v01/n5/menu_f.asp

À savoir...

(l'actualité de la formation - Extrait du n° 5, « Fenêtre sur les valeurs et l'éthique »)

Valeurs et éthique de concert avec l'École de la fonction publique du Canada, est en train de mettre une dernière main à trois cours en ligne qui seront lancés en 2008. Interactifs et branchés, ces cours s'adresseront aux employés avec **Paver la voie**, aux gestionnaires avec **Éclairer la voie**, et aux cadres supérieurs avec **Montrer la voie**. Restez branchés pour en savoir plus.

Source : - www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/w-f/v1/n5/menu_f.asp

Italie

Une formation orientée vers l'éthique

L'Italie a, depuis plus de dix ans, lancé une grande réforme de la fonction publique, et a mis en exergue, pour caractériser la réforme des administrations, les trois lettres «E» de la productivité : « efficacité, économie, efficience ». Mais, sans la conscience préalable que doivent avoir les fonctionnaires eux-mêmes de leur rôle vis-à-vis de la collectivité, les plus beaux objectifs chiffrés sont seulement des objectifs sans âme. En formant de jeunes dirigeants publics, le centre de formation et d'études FORMEZ¹⁵ s'est donné pour but officiel de promouvoir un quatrième «E», celui de l'éthique.

Une formation des cadres supérieurs vise cet objectif. Ce projet, intitulé RIPAM¹⁶, existe depuis dix ans. Rosario Maiorano, responsable de ce programme de formation, explique : « Ce projet a voulu diffuser une contamination positive, parce qu'il est impossible de redonner de l'efficacité sans d'abord retrouver l'orgueil de travailler dans l'administration et la dimension d'humilité d'être au service du public. La qualité vient de la passion. »

Une nouvelle génération de « héros »

Réformer la structure publique en y intégrant des jeunes dirigeants, recrutés par la voie des « cours-concours »¹⁷ et capables après leur formation de bousculer les lenteurs de la bureaucratie, et réinventer les structures de gouvernement à partir de méthodes plus transparentes dans la nomination de nouveaux administrateurs, sont les deux éléments essentiels qui ont caractérisé le projet. Le FORMEZ a répandu une culture de sélection des dirigeants

France

Valeurs partagées à la DGI

Peu après l'échec de la « mission 2003 », la Direction générale des impôts a senti le besoin de rechercher ce qui unissait les agents, de retisser du lien social après une période très conflictuelle. Cet exercice, intitulé « les valeurs partagées », a été présenté aux organisations syndicales avant d'être engagé. Selon Jean-Marc Fenet¹⁹, « la démarche a été aussi importante que le résultat. »

Au cours de tables rondes animées par des consultants externes, plus de 300 agents de tous niveaux ont réfléchi ensemble dans le but d'exprimer ce qui lie les fonctionnaires de cette direction. Au départ, ce travail n'a pas rencontré que de l'enthousiasme. Dans le réseau, certains ont exprimé du scepticisme et le sentiment parfois qu'il s'agissait d'un effet de mode. Pourtant, les participants se sont très rapidement pris au jeu, fiers de faire émerger leurs valeurs. Celles-ci ont été publiées à la fin de cet exercice et n'ont pas été contestées depuis : elles s'avèrent pérennes et structurantes.

fondée sur le mérite, et en dix ans une communauté de plus de 2000 professionnels a été ainsi formée. Rigueur du processus de sélection, qui prévoit une série d'épreuves très rigoureuses caractérisées par la plus absolue transparence des procédures, intense parcours de formation suivi par les lauréats, articulé sur une moyenne de 700 heures d'activité théorique et des stages sont les points forts de cette formation.

Tous les nouveaux fonctionnaires ont été bien insérés parce que rapidement opérationnels et très qualifiés, et ont contribué depuis à dépasser les rivalités et les cloisonnements des administrations locales. Pendant leur formation, puis après leur prise de fonctions, ils se sont constitués en réseau d'échanges de pratiques et sont souvent réunis par le Formez pour des formations complémentaires, dans le but de maintenir une dynamique de promotion et de régénérer l'énergie collective.

Le pari de l'exemplarité

Cependant, une question reste posée : pourquoi une expérience comme le RIPAM ne réussit-elle pas encore à « contaminer positivement » tout le système ? Selon le juriste Vincenzo Cerulli Irelli¹⁸, la cause tient au fait que l'Italie n'en a pas fait assez pour protéger l'administration de la politique, et « le fonctionnaire trop proche de la politique est un des facteurs fondamentaux de la mauvaise administration, avec tous les favoritismes qui en découlent, et qui produisent opacité et faiblesse dans l'action administrative. ». Et il propose un premier remède pour mieux protéger les dirigeants des arbitrages partisans : comme il serait difficile d'en revenir à des emplois de direction à durée indéterminée, il faudrait allonger la durée des contrats, de telle sorte que l'évaluation du dirigeant soit faite par le gouvernement suivant celui qui a effectué sa nomination.

Il existe à la DGI une déontologie profondément ancrée et partagée ; y figurent par exemple la discrétion et le secret professionnels (aucun agent ne doit consulter un dossier individuel sauf raison de service prouvée) mais aussi une intégrité morale individuelle exigeante (ainsi un agent des impôts qui aurait fait preuve d'un comportement privé répréhensible subit en plus une sanction disciplinaire). Une fierté d'appartenance existe, qui est une force importante pour cette structure. Dans ces métiers difficiles, souvent contestés de l'extérieur, la solidarité est forte et les valeurs communes peuvent être invoquées dans les périodes d'adversité.

Depuis la fin de cette démarche, la DGI a signé trois contrats de performance. Ces contrats comportent toujours des aspects « métier », mais aussi des aspects sociaux, affirmés avec force, comportant des indicateurs, et qui ont la même valeur que la partie « métier ». Ainsi, le contrat 2005-2008 insiste sur la responsabilité sociale de la DGI. Chaque contrat reprend en outre en préalable, sous une forme actualisée, les valeurs partagées, pour les inclure dans la dynamique des réformes et changements en cours.

IV . Les dilemmes de valeurs

Les valeurs communes doivent guider les actions des agents du service public. Mais, au quotidien, chacun doit obéir à des règles et à des consignes, et faire des choix selon les situations concrètes de travail. De ce fait chaque agent est amené à s'interroger sur la meilleure manière de concilier les uns et les autres et se trouve confronté à des dilemmes.

¹⁵ Centre de Formation et d'Études, agence de formation de sélection et de reclassement du personnel de l'administration publique

¹⁶ RIPAM : Riquilificazione delle Pubbliche Amministrazioni http://ripam.formez.it/progetto_ripam.html

¹⁷ Procédure de sélection en 4 étapes : sélection, cours durant 6 à 12 mois, concours, stage, puis un autre concours.

¹⁸ Professeur de Droit Administratif près de l'Université « la Sapienza » de Rome

¹⁹ Directeur Général des Impôts

Conflits de valeurs, comment en débattre ?

La modernisation et la complexité actuelle de notre société multiplient les risques de contradictions entre valeurs, qui font de plus en plus partie de la vie quotidienne du fonctionnaire, le plaçant souvent devant un choix fondamental :

- appliquer les règles formelles, soit parce qu'il y croit, soit du fait du comportement de l'utilisateur; si l'utilisateur prend le fonctionnaire de haut, ou s'il n'apparaît pas comme crédible, l'agent se contente d'appliquer les règles de base, ce qui le protège de toute forme de risque ;

- ou personnaliser sa décision, en se référant à des valeurs implicites du service public : équité de traitement, prise en compte de la situation financière et familiale de l'utilisateur, souci de simplification, acceptation de la part humaine de chaque problème. Ainsi, le « bon » perceuteur serait celui qui « percevant » les difficultés du contribuable, module les versements en fonction des capacités de paiement réelles, au nom de la « responsabilité », épine dorsale de sa déontologie. Le comptable public, lui, paiera en confiance même s'il manque une pièce justificative, s'il considère qu'il s'agit d'un oubli ; si son sentiment est autre, il peut faire le choix de s'en tenir à une attitude purement réglementaire.

On peut citer d'autres dilemmes courants, entre les gains de productivité et la qualité, entre l'alignement sur des objectifs dictés nationalement et les priorités locales, entre l'atteinte d'objectifs chiffrés et la part du service public résistant à la mesure (qualité d'écoute, coopération inter-services, management...).

Donner une dimension collective aux dilemmes de valeurs

L'arbitrage entre les valeurs est le plus souvent le fait d'individus en leur propre conscience, de manière subjective et individuelle, largement hors hiérarchie. Pourtant, certains pays, tels le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, ont fait, durant leurs efforts de modernisation du service public, des constats douloureux dont ils ont tiré les leçons. Ainsi, de nombreux indicateurs ont donné lieu à des « tricheries » par peur de blâme, de perte de primes ou même de licenciements des cadres dirigeants (de nombreux cas de détournement des indicateurs ont été dénombrés par la Cour des

comptes britannique, le NAO). Le cas a été analysé en particulier dans les services de santé où la valeur d'efficacité (voir le plus grand nombre de malades possibles) est entrée en contradiction avec la valeur d'écoute des usagers, ou encore dans les écoles, où on a pu améliorer les résultats scolaires en ne conservant que les bons élèves.

Agir en transparence et en soutien

Les dilemmes se gèrent d'abord en ne laissant pas les choix à la seule conscience de chaque individu : il n'est pas possible de faire l'économie du débat, y compris des débats par secteurs (car les valeurs font une large place à « l'identité de métier »), débats dont l'ampleur doit être à la mesure des évolutions souhaitées.

Quelles qu'en soient les formes, adaptées aux cultures locales, chaque débat devrait :

- affronter sans complaisance les réalités telles qu'elles sont, et telles qu'elles sont perçues ;
- croiser les points de vue internes et externes, locaux, nationaux et européens ;
- engager réellement tous les niveaux de l'État ;
- convoquer l'expérience concrète des agents et des citoyens ;
- déboucher sur l'affichage de chartes, de codes d'éthique de textes quelle que soit leur forme, pourvu que la collectivité y reconnaisse ses valeurs, et que ces textes obligent chacun.

Plusieurs pays (Royaume Uni, Canada, Australie, Nouvelle Zélande) ont mis en place des outils, dans l'objectif de donner à chacun, individuellement, des points de repère pour orienter ses choix :

- des guides des bonnes et mauvaises pratiques ;
- le recours aux pairs, c'est-à-dire la possibilité de partager les expériences avec des personnes confrontées aux mêmes questions ;
- le recours à la hiérarchie : les supérieurs sont là pour conseiller en cas de dilemme ;
- la formation : après avoir repéré des cas concrets de dilemmes, monter des formations qui en explicitent les solutions, en interaction avec les agents.

Royaume-Uni

Une « commission des valeurs » indépendante

Le Royaume-Uni a mis en place un système original pour faire respecter les valeurs dans le cadre de la fonction publique. Il s'agit de la commission du service public, dont les quinze membres sont nommés par le Premier ministre, au nom de la Reine, après une compétition ouverte (chacun peut se présenter et la sélection est faite « au mérite » par une commission indépendante). Une fois nommés, les commissaires sont totalement indépendants, nul ne peut leur donner de consignes et ils disposent d'un budget global. Les commissaires ont des profils très variés, mais ils ont tous une expérience en matière de valeurs ou de conflits de valeurs : certains sont des hauts fonctionnaires, d'autres des responsables de municipalités, certains viennent du secteur privé, ou encore du journalisme ou de l'université.

Le rôle des commissaires est de faire respecter les valeurs de la fonction publique. Pour ce faire, ils président les commissions de recrutement des directeurs d'administration ou grades équivalents. Ainsi 111 recrutements ont été effectués en 2006. Les ministres ne peuvent recruter que dans la liste des candidats retenus et classés par ordre de mérite par la commission, ce qui donne toujours lieu à des débats vifs à propos de l'autonomie des ministres dans le choix de leurs collaborateurs.

Ils font respecter le nouveau code de la fonction publique et le code du recrutement, tous deux entrés en vigueur le 1^{er} juin 2006. Ces codes énoncent entre autres les valeurs de la fonction publique et affirment le principe du recrutement au mérite. Tout fonctionnaire ou agent public constatant un manquement à ce

principe ou aux valeurs doit dans un premier temps en faire état auprès du « correspondant » de la commission au sein de chaque ministère. Puis, si le problème n'est pas résolu, il peut s'adresser à la commission. Celle-ci a le pouvoir par exemple d'annuler le recrutement ou de blâmer le ministère qui a fait preuve d'un manquement aux valeurs. En 2006 la commission a été saisie 11 fois. Ce faible nombre peut s'expliquer par le fait qu'il existe une procédure de résolution des conflits interne aux ministères et que pour ces derniers, se voir mis en accusation publiquement est une affaire très lourde.

La commission publie tous les ans un rapport sur le respect des valeurs. Pour ce faire, elle dispose de moyens financiers de formation aux valeurs des ministères et agences (formations qu'elle subventionne et dont elle définit le cahier des charges), mais également de ressources d'audits qu'elle effectue elle-même ou sous-traité. Les audits sont effectués à sa propre demande et peuvent aller du respect des règles à la performance des services de ressources humaines.

Étant donné le caractère récent de la commission, il n'est pas encore possible de juger de son efficacité. L'existence même d'un organisme indépendant de recrutement des fonctionnaires et qui a toute capacité de faire respecter les valeurs de la fonction publique est cependant assez originale pour être suivie avec attention.

Il faut noter que des dispositifs similaires existent depuis 1999 en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Dans l'article « Éthique, agents publics et nouvelle gestion publique : de nouveaux outils pour de nouveaux défis ? »²⁰, deux universitaires, suisse (David Giauque²¹) et canadien (Daniel J. Caron²²), ont comparé les nouveaux systèmes de valeurs entrés en vigueur dans leur pays respectif. Les deux auteurs tirent des enseignements contrastés des deux expériences. Ils concluent que les efforts de « socialisation » par le partage de valeurs communes fait défaut aux systèmes de valeurs contenus dans les Codes et chartes qui se développent.

Nouveaux défis éthiques

Les deux chercheurs ont identifié un point commun à un ensemble de pays : l'émergence de nouvelles problématiques éthiques étroitement liées au déploiement de réformes de type « nouvelle gestion publique ». Ces réformes qui visent à « moderniser » et à « éprouver » le fonctionnement des administrations en vue d'accroître leur efficacité impactent simultanément les agents de la fonction publique et le système de gestion des ressources humaines en vigueur. Il en résulte des nouveaux défis éthiques à relever face auxquels les États adoptent des stratégies de régulation des comportements individuels et collectifs. D'où un processus en plusieurs étapes comportant un questionnement sur les valeurs, la mise à l'agenda de cette épineuse question et le choix de solutions.

Or, affirment-ils encore, dans bien des cas, on observe une « recrudescence des manquements » aux valeurs qui, parce qu'ils nourrissent le débat public via les médias, contribuent à délégitimer l'action de l'État. « Il semble que les efforts qui ont été faits... pour atteindre une plus grande rectitude financière... n'aient pas permis de prévoir et de circonscrire les effets les moins désirables découlant de la mise en œuvre du Nouveau Management public (NPM)... Comment analyser et juger les manquements ? A partir du moment où les critères liés aux valeurs traditionnelles ne sont plus suffisants, sur quelles bases fonder les analyses pour déterminer les manquements²³ ? ».

A partir de ce constat général, les deux auteurs passent au crible les dispositifs mis en œuvre au Canada et en Suisse. Ils analysent d'un point de vue critique les solutions choisies et tentent d'en conceptualiser les insuffisances. L'exemple canadien nous a semblé suffisamment éclairant pour être évoqué ici.

Qu'enseigne le paradoxe canadien ?

Au Canada, au cours des quinze dernières années de nombreuses réformes visant à accroître l'autonomie et la responsabilité, ont été lancées : budgétaire avec la Révision des programmes, en matière de qualité et de prestation de services, au niveau organisationnel, avec la démultiplication d'organismes et d'agences (agence du Revenu, agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique...). On a vu poindre « la logique de service aux citoyens » où l'information financière et non financière, la gestion du risque, les systèmes de contrôle ainsi que les valeurs et les normes de déontologie forment les quatre piliers.

Ces réformes ont été parachevées par la mise en application de la Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP, décembre 2003) qui recherche en particulier à alléger le fonctionnement

de l'administration. Un tel renforcement de l'autonomie déjà acquise et du pouvoir décisionnel des responsables, des administrateurs et des gestionnaires -y compris sur leur gestion des ressources humaines dont ils doivent aussi rendre compte- requiert des capacités d'autorégulation des comportements. Comment aider cette autorégulation ?

En effet, durant cette période de modernisation multiformes, de nombreux scandales ont éclaté sur la place publique via les rapports du Bureau du Vérificateur général (audit externe dépendant du Parlement) et les médias. Ce qu'il faut en retenir du point de vue de la gestion de l'éthique est résumé en cinq points :

- les frontières qui séparaient traditionnellement les décisions politiques des décisions administratives ont parfois été dépassées ;
- les règles de respect de l'anonymat et de la neutralité entre la sphère administrative et la sphère politique ont été brisées ;
- les mécanismes de contrôle ont été insuffisants ;
- l'insuffisance de compréhension des valeurs et de l'éthique tant au niveau de la sphère administrative que de la sphère politique a été démontrée ;

Les manquements ont mis en évidence des conflits de valeurs qui appellent des solutions nouvelles.

Le partage des valeurs par leur socialisation

Pour leur part, les deux auteurs considèrent que la volonté d'encadrer les comportements des agents publics dans les phases de modernisation s'est surtout construite autour de la stratégie du contrôle externe, du recours aux codes et normes éthiques en grande partie hérités du monde des entreprises. Mais, au vu des « dérapages » et des comportements non-éthiques constatés, une nouvelle stratégie s'est développée, orientée vers des valeurs susceptibles d'être intériorisées.

Mais concluent-ils, le déficit principal de cette stratégie tient à la fois à l'absence de clarification des missions, des visions et des valeurs qui sous-tendent l'action des organisations administratives et à l'absence de partage de nouvelles valeurs communes car celles-ci n'ont pas été délibérées mais imposées. Ils préconisent une phase transitoire (« gestion de la transition ») et la mise en place d'espaces participatifs (forums, séminaires, formations...) afin de mieux questionner le fonctionnement organisationnel sous l'angle de l'éthique. En dernier ressort, ils suggèrent « de permettre un réel dialogue démocratique entre citoyens, instances politiques et services administratifs pour faire avancer la réflexion sur les valeurs fondamentales de la société pour se mettre d'accord sur une définition de l'intérêt général. »

²⁰ Cet article a été publié dans la revue « Politiques et management public », Vol 23, n°4, décembre 2005.

²¹ École nationale d'administration publique (ENAP) Québec, Canada.

²² Haute École Valaisanne (HEVs), unité « Public management », Suisse

²³ Tous les passages entre guillemets sont extraits de l'article référencé ci-dessus.



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général

Rédactrice en chef : Annie CHEMLA-LAFAY

Equipe de rédaction : Département « Recherche, Études, Veille »

Annie CHEMLA-LAFAY, Marie-Thérèse DELEPLACE

Claire LE FLECHER, Julien MEIMON, Sylvie TROSA

Réalisation et mise en page : IGPDE RDSI

Publication bimestrielle - ISSN : en attente d'attribution

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE