

**CULTURE ET PERFORMANCE
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
ALGERIENNE : CAS DE L'APC DE LA WILAYA
DE TLEMCCEN**

**Koudid Sofiane, Maître assistant
Centre universitaire Ain-Temouchent**

**Zerrouki Mohammed Amine, doctorant
Université de Tlemcen**

Résumé

La modernisation de l'administration publique Algérienne constitue depuis près de deux ans la pierre angulaire d'une politique ambitieuse menée par le gouvernement. Dans ce contexte, la culture organisationnelle peut constituer un levier de performance et un outil de motivation des fonctionnaires de l'administration publique pour une amélioration du service rendu aux citoyens.

Dans le cadre de cet article, l'accent est mis sur les liens qui existent entre culture organisationnelle et mobilisation des énergies des fonctionnaires.

Mots-clés : Administration publique Algérienne, Culture organisationnelle, Performance, Sentiment d'appartenance, service public.

ملخص:

عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية يعتبر منذ سنتين حجر الأساس لسياسة تعمل الحكومة علي تحقيقها. في هذا الإطار، الثقافة التنظيمية يمكن أن تمثل أداة للفعالية و تحفيز موظفين الإدارة العمومية لتحسين الخدمة المواطنين.

من خلال هذا الموضوع، سوف نحاول إلقاء الضوء علي العلاقة الموجودة بين الثقافة التنظيمية وتحريك طاقات الموظفين.

كلمات مفتاحية: الإدارة العمومية الجزائرية، الثقافة التنظيمية، فعالية، احساس بالانتماء، الخدمة العمومية.

Introduction

La modernisation de la gestion publique en général et l'administration publique en particulier constitue depuis près de deux ans la pierre angulaire d'une politique ambitieuse menée par le gouvernement. Cette politique vise la mise à niveau générale de l'administration algérienne pour qu'elle puisse jouer un rôle moteur dans la croissance et la prospérité de la nation. Relever un tel défi suppose que les responsables (sommet stratégique) ont bien compris que le succès passe avant tout par une réelle réhabilitation du fonctionnaire algérien. Il est entendu que toute organisation progresse grâce à son capital humain. Mais seule une organisation éminemment bien gérée traite l'intelligence et le potentiel humain comme ressources à développer activement et consciemment.

En effet, pour tendre vers une administration publique moderne, les responsables du projet de modernisation de l'administration publique se trouvent donc devant le défi de mobiliser chaque jour les femmes et les hommes, leur intelligence, leur cœur, leur esprit critique, leur goût du jeu, du rêve, leur talent de création, de communication, d'observation, bref leur richesse et leur diversité.

La mobilisation des énergies des fonctionnaires de l'administration publique semble être une des réponses pour améliorer le service public rendu aux citoyens. La principale conséquence de cette mobilisation est une performance supérieure au travail. Un fonctionnaire motivé ressent un lien affectif pour l'administration et qui le pousse à fournir volontairement des efforts au-dessus de la moyenne.

Parallèlement à ces grandes évolutions, on remarque que les administrations publiques dans des pays développés ne sont jamais autant intéressés sur leurs valeurs et leur culture qu'aujourd'hui pour mobiliser les énergies de leurs fonctionnaires. Avec le temps, et plus particulièrement dans la dernière décennie, les valeurs de la culture organisationnelle ont été de plus en plus reconnues à titre de fondement et de cadre de référence pour guider le comportement des individus et des organisations. Le rôle des valeurs partagées comme force d'intégration et de dynamisme au sein des organisations a été établi de manière convaincante : « les valeurs demeurent la force unificatrice des organisations à forte identité, dans de tels cas, il s'agit d'un système de valeurs auquel les employés s'identifient, en vertu duquel ils sont prêts à s'engager et dont découlera un sentiment de fierté et de loyauté envers l'organisation »¹.

Dans ce cadre, l'objet de cette communication a pour but de comprendre les liens et les croisements qui peuvent exister entre les deux variables de cette recherche, en l'occurrence, la culture organisationnelle et la mobilisation des énergies des fonctionnaires de l'administration publique dans le but d'une amélioration du service public. Ce qui nous pousse à poser la question ci-après : une culture organisationnelle forte développée dans l'administration publique Algérienne peut-elle contribuer à la mobilisation des énergies des fonctionnaires pour une amélioration du service rendu au citoyen ?

Pour répondre à cette question nous avons opté pour une approche théorique et empirique. La première partie de cette communication consiste après une étude du comportement humain au sein de l'organisation à comprendre l'importance de la culture organisationnelle dans le développement chez le fonctionnaire d'un sentiment d'appartenance et d'identification à l'administration publique qui le pousse à rendre service conformément aux normes déontologiques de la profession. La deuxième partie est consacrée à l'étude pratique réalisée au niveau de l'APC de la wilaya de Tlemcen.

1- Cadre conceptuel et formulation de l'hypothèse:

Avant d'analyser l'impact de la culture organisationnelle sur la performance de l'administration publique, il nous paraît essentiel de comprendre le processus de comportement humain au sein de l'organisation.

1-1 Comportement humain au sein de l'organisation :

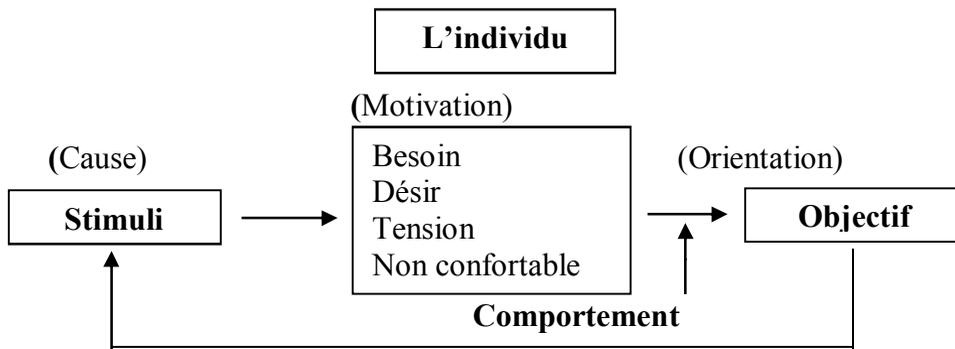
Les organisations sont composées par des individus, dont la compréhension de leurs comportements et le développement de leurs compétences constituent une activité vitale pour leur survie. Pour Thévenet, c'est être dans une impasse que de penser que le management peut agir sur les personnes pour améliorer la qualité de leur relation à l'organisation. Il faut avant tout comprendre la logique de l'individu, sa rationalité, non pas pour changer mais pour trouver des compromis et des terrains d'entente².

1-1-1 Processus de comportement :

Le comportement est défini selon Savall et Zardet comme « un ensemble de manifestations de l'homme effectivement observées et qui ont une incidence sur son environnement physique et social »³.

Selon Leavitt, les processus de comportement sont similaires pour tous les individus. Il souligne la présence de trois éléments qui sont simultanément en inter-relation : les comportements causés, motivés et orientés par les objectifs.

Figure 1 : Modèle basique du comportement⁴.



Source : B. Marcela et R. Briones:« Les enjeux de l'interaction entre les comportements et les compétences ». Thèse présenté à l'Université Jean Moulin Lyon3, P 30.

Dans la figure 1, l'auteur considère que le comportement est déterminé par la réaction aux stimuli (ou causes), lesquels sont filtrés par les besoins, les désirs, les tensions, etc.

Le processus de comportement est le même pour tous les individus, mais les processus psychologiques se différencient selon les comportements des individus, qu'ils sont influencés par des caractéristique individuelle (la personnalité, attitudes, perception) et l'environnement de travail.

1-1-2 Déterminants du comportement des individus au travail :

Une proposition fondamentale tirée des travaux de Kurt Lewin $C = f(P \text{ ' } E)$ selon laquelle le comportement humain (C) est fonction de la personne (P) en interaction avec l'environnement (E) dans lequel elle se trouve. En modifiant le E, il est théoriquement possible d'orienter dans un sens donné des comportements de la majorité des individus vivant sous l'emprise du E.

Évidemment, l'intensité du changement des conduites individuelles variera d'un individu à l'autre, car le facteur P modulera les effets du E.

L'environnement de travail (E) regroupe un ensemble de facteurs tels que la culture d'organisationnelle, les objectifs et les politiques de l'organisation, phénomène de leadership, la structure interne des groupes, la communication. Ce sont là des facteurs importants qui peuvent se conjuguer avec la personnalité, les perceptions et les attitudes de la personne (P) et influencer le comportement de ce dernier⁵.

L'étude du comportement humain au sein des organisations invitera les managers et des chefs hiérarchiques de cerner les points par lesquels ils peuvent mieux motiver leur personnel et les impliquer dans le processus général de l'organisation dont ils sont membre. Parmi lesquelles il est important d'étudier dans cet article l'impact de la culture véhiculé dans l'administration publique sur la mobilisation des énergies des fonctionnaires dans le but d'une amélioration du service public.

1-2 Culture et performance : le nouveau souffle de l'administration publique

Chaque peuple a un mode de vie et de pensée qui le distingue des autres : ses idées, ses coutumes, ses croyances, sa langue. Chaque communauté humaine (famille, association...) présente également un ensemble de particularités.

Les entreprises, les administrations n'échappent pas à la règle, chacune d'elle est un microsome spécifique et possède une culture, même si ceux qui y travaillent ne la perçoivent pas toujours de façon consciente.

L'administration, instrument premier de la stabilité mais aussi de la transformation de nos sociétés, nous intéresse en premier lieu. Les nombreuses vagues de modernisation et de réforme, ainsi que les recherches menées sur les systèmes administratifs depuis les années 50, montrent que la culture organisationnelle est à la fois facteur de stabilité et de performance.

1-2-1 Comprendre la culture organisationnelle :

Nous avons relevé plusieurs définitions de la culture organisationnelle, c'est dire combien les vues peuvent diverger à ce sujet.

Pour Aktouf, la culture organisationnelle a été définie comme un « système de valeurs partagées et de croyances en interaction avec la population d'une

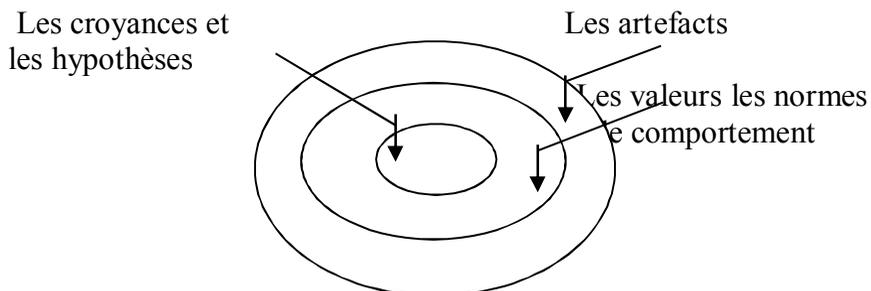
entreprise, ses structures organisationnelles et ses systèmes de contrôle pour produire de normes de comportement »⁶.

Selon Maurice Thévenet, la culture organisationnelle est « un ensemble de références partagées dans l'organisation et construites tout au long de son histoire en réponse aux problèmes rencontrés par l'entreprise. C'est aussi un mode de description de l'entreprise »⁷.

E.Schein a proposé une première définition de la culture organisationnelle, qui est considérée comme la plus aboutie dans le management. Il s'agit de « la structure des valeurs de base partagées par un groupe, qui les a inventées, découvertes ou développées, en apprenant à surmonter ses problèmes d'adaptation externe ou d'intégration interne, valeurs qui ont suffisamment bien fonctionné pour être considérées comme opérationnelles et, à ce titre, être enseignées aux nouveaux membres du groupe comme étant la bonne façon de percevoir, réfléchir et ressentir les problèmes similaires à résoudre ». Pour lui, la culture est composée de 3 niveaux :

- 1) A la surface nous trouvons les artefacts (structure de l'organisation, processus de gestion) qui matérialisent les deux autres niveaux.
- 2) En-dessous desquels reposent les valeurs et les normes de comportement : le cadre général retenu par l'organisation pour conduire son action (stratégie, objectifs de l'organisation et philosophie générale).
- 3) Au niveau le plus bas, un nœud de croyances et d'hypothèses, il dépasse la conscience des acteurs, ce qui le rend de fait invisible à l'observation directe.

Figure 2 : Modèle de culture selon Schein⁸



Source : J.C Sardas : « Comprendre et organiser: Quels apports des sciences humaines et sociales ». Ed. Harmattan, 2007, P63.

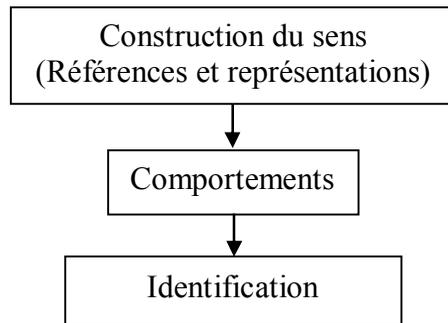
1-2-2 La relation entre culture et performance dans l'organisation

L'étude menée par Kotter et Heskett et qui a débuté au cours de l'été 1987. En l'espace de quatre ans, ils ont effectué des études qui avaient pour but de déterminer s'il existe une relation de causalité entre la culture organisationnelle et ses résultats. Les résultats déclarés par Kotter et Heskett articulés autour de deux théories qui expliquent la relation entre culture et performance.

- **Théorie 1** : « Les cultures fortes exercent une influence positive sur les performances de l'organisation parce qu'elles permettent de motiver le personnel ».

Cette théorie associe la puissance de la culture et l'excellence des performances. Une culture organisationnelle forte c'est l'identification, la compréhension et l'exécution des valeurs, qui permet au personnel de se mobiliser et de se responsabiliser. Plus ces aspects sont explicites, plus les décisions que prend le personnel au quotidien sont en harmonie et en synergie avec l'orientation de l'organisation, ce qui amène assurément à provoquer un sentiment d'appartenance.

Dans une organisation à culture forte, les messages et les symboles rattachés à une culture se transmettent à l'individu par des moyens formels et informels qui poussent l'individu à bâtir dans son propre psychisme une image, une idée de ce qui est l'organisation. Le mécanisme d'intégration s'opère en effet par l'adhésion aux valeurs de l'organisation. Le grand avantage de ce mécanisme est que le projet individuel se confond avec le projet de l'organisation. Pour réussir et maximiser son utilité, l'individu doit tout mettre en œuvre pour servir son organisation. L'identification se manifeste donc par un profond attachement à l'organisation et par un sentiment de valorisation personnel. Cette identification constitue un facteur de motivation.

Figure3 : Processus d'identification a l'organisation⁹

Sources : M. Thévenet : « La culture d'entreprise ». Ed. Presses Université de France, 1993, P96.

- **Théorie 2 :** « La culture a pour raison d'être de motiver le personnel et d'orienter son action en tenant compte du contexte dans lequel elle s'inscrit. Le concept clé n'est plus l'intensité mais l'adaptation ». Cette théorie insiste plus sur l'adaptation de la culture à l'environnement que sur sa puissance.

Ce que véhicule la culture est plus important que sa puissance. Par contexte, il faut entendre soit la situation générale de l'organisation, soit l'objectif qu'elle cherche à atteindre. En ce sens, seule la culture respectueuse du contexte ou l'environnement dans lequel s'inscrit garantit des résultats significatifs.

John P. Kotter observe que les entreprises confrontées à un environnement concurrentiel présentent une philosophie de l'organisation et des mentalités axés sur des valeurs comme le goût du risque, la confiance, l'initiative, l'amour de l'action. Les individus associent spontanément leurs efforts pour résoudre des problèmes et mettre en œuvre des solutions. Il règne dans l'entreprise un sentiment de confiance qui donne à chacun l'assurance qu'il est capable d'affronter toutes les difficultés et de maîtriser toutes les situations qui se présentent. Et lorsque la philosophie de l'organisation autorise l'initiative à tous les échelons de la hiérarchie, cela favorise la prise de risque, l'innovation, la communication et l'implication du personnel. Ce genre de cultures fondé sur des valeurs qui permet au personnel de se mobiliser et de se responsabiliser. Et de s'adapter plus rapidement aux fluctuations de l'environnement.

Ces dernières années, certaines valeurs ont joué un rôle prépondérant dans l'évolution de l'administration publique Canadienne, il s'agit des valeurs généralement associées à l'intérêt public comme la responsabilité, l'efficacité, et la qualité du service public. Ces valeurs servent à canaliser l'énergie humaine au sein de l'administration et créer un climat où règnent vitalité et la fierté. Par le biais de ces valeurs les fonctionnaires mettent au défi de donner au public un service de premier ordre.

Cette théorie insiste sur les valeurs et les comportements qui rendent possible l'adaptation au contexte. Elle possède le mérite de compléter la première théorie

Les développements qui ont été faits, relativement aux ces deux théories de la relation entre culture et performance, sont objectivement transférables à l'administration publique.

La culture de l'administration publique s'identifiera à peu de choses près, à la culture des organisations. En ce sens qu'elle se penchera également sur la nécessité d'optimiser le rendement de l'organisation. La différence notoire entre les deux concepts se situe au niveau de la finalité du rendement qui cherche pour l'un, à satisfaire les besoins du public, et pour l'autre, à faire du profit.

Cette littérature nous conduit donc à formuler l'hypothèse suivante :

« La performance de l'administration publique Algérienne est tributaire au développement d'une culture organisationnelle forte capable de motiver le fonctionnaire et d'orienter son action ».

2- Méthodologie de la recherche :

La présente étude vise à réintroduire dans l'Administration, une culture du sens de l'intérêt général et du respect de la chose publique, à faire naître chez les fonctionnaires, la vision économique de la rentabilisation des capitaux investis, mais également le souci majeur de valorisation de l'Homme (usager ou agent public) en tant que finalité de l'action menée.

Comme terrain d'investigation, nous avons choisi de nous pencher sur l'administration de l'assemblée populaire communal (APC) de la wilaya de Tlemcen soumise ces dernières années à un processus de réforme pour modernisation.

2-1 Collecte des données

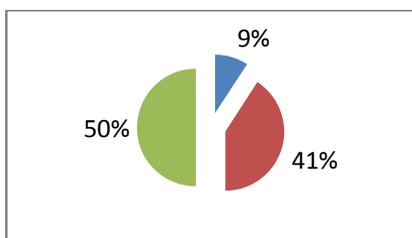
Notre recherche débute par la collecte et l'analyse des données et informations (des documents, des règlements, etc.) sur l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen. On a approfondi ces informations par des rencontres avec des cadres responsables. Et comme notre recherche concernait plus la culture organisationnelle on était censé de rapprocher des différents services. Un questionnaire a été ensuite administré à un échantillon. La taille de l'échantillon que nous avons retenu, est 20 fonctionnaires soit des agents de réception, des agents de bureau ou des cadres responsables qui travaillent dans l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen.

2-2 Résultats :

Les résultats du questionnaire et les entretiens avec les fonctionnaires nous ont permis d'obtenir un ensemble de faits intéressants :

- L'Administration objet d'étude se trouve emprisonnée dans un cadre de fonctionnement rigide et traditionnel où la communication interne est réduite à la transmission d'informations descendantes sous forme écrite (notes de services, directives...) en empruntant la voie hiérarchique.
- Le climat social de l'administration n'est pas sain, car nous avons remarqué un certain nombre de conflits entre les membres de l'administration qui ont eu des effets sur les relations interpersonnelles et sur la communication.

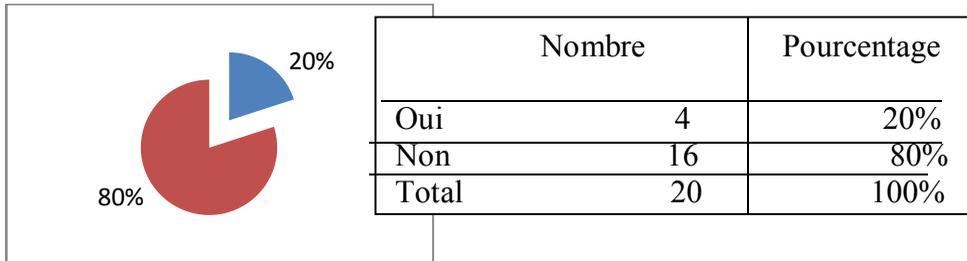
La communication qui existe dans l'APC de Tlemcen :



	Nombre	Pourcentage
Excellente	2	9%
Assez bonne	8	41%
Mauvaise	10	50%
Total	20	100%

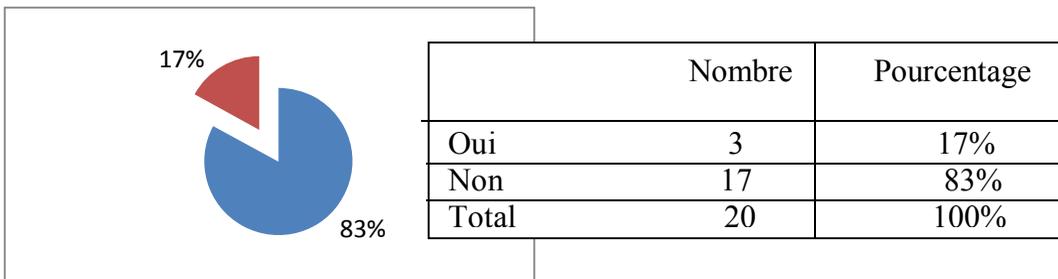
- Nous avons constaté sur le terrain et quotidiennement l'inexistence de valeurs communes partagées entre les membres de l'administration. Aucun document est adressé aux fonctionnaires afin qu'ils s'imprègnent de ces valeurs.

Connaissez-vous les valeurs de conduite de votre administration ?



- Nous avons relevé que la culture managériale de l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen comme toutes les autres administrations publiques algériennes est empreint des vicissitudes du passé car l'héritage n'est pas seulement dans les formes et les normes institutionnelles mais aussi et surtout il est dans les comportements véhiculé au quotidien. Cette culture hérité du passé a contribué de façon décisive à l'émergence de certains comportements et de valeurs négatives observés dans le quotidien de la part de l'individu tel : taux d'absentéisme élevé, un certain comportement de laisser-aller, faire passer les intérêts personnels bien avant ceux de l'administration.
- L'actuel système de fonctionnement de l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen ne permet plus à cette dernière de renouveler son image auprès de ses propres fonctionnaires et de ses usagers traditionnels.

L'image interne (fonctionnement global) de l'administration présente-t-elle pour vous un signe de motivation ?



2-3 Discussion :

L'administration moderne, n'est pas seulement un instrument de la puissance publique, elle doit être aussi et surtout au service du public, autrement dit elle doit améliorer la fourniture des prestations de service public aux usagers selon des règles d'efficacité, d'efficience et de transparence.

L'étude menée dans l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen, nous a permis de constater un certain nombre d'insuffisances en matière de rendement et du service rendu au citoyen. Cela s'explique par la culture faible qui est véhiculée dans l'administration caractérisée par l'inexistence de valeurs communes et de comportements identiques entre les membres de l'administration, d'une part et le climat social mal sain qui bloque ainsi la cohésion.

Cette situation observée dans l'administration objet d'étude nuire au développement d'un sentiment d'appartenance et d'identification chez le fonctionnaire. Elle a poussé beaucoup de fonctionnaire à faire leur travail par routine sans chercher à s'améliorer et pour certains à faire passer leurs intérêts personnels bien avant ceux de l'administration.

La réalité que nous avons constatée ne permet pas à l'administration publique Algérienne de faire face aux attentes accrues des citoyens dans un environnement caractérisé par l'accroissement graduel de la mondialisation. De ce fait, la volonté de faire renforcer la culture d'organisationnelle est nécessaire pour mobiliser les ressources humaines. La réussite de cette démarche ne sera opérée que si on arrivera effectivement à :

- L'élaboration de manuels de procédures administratives, destinés à introduire de nouvelles attitudes et aptitudes managériales, et à restaurer l'orthodoxie d'un service public.

- Réfléchir aux valeurs sur lesquelles on choisira d'orienter l'administration.
- Le respect des valeurs par les fonctionnaires doit être vérifié par des actes quotidiens.
- Instaurer un climat social favorable et une communication satisfaisante entre les membres de l'administration.
- Enrayer les habitudes et les comportements négatifs décelés chez les fonctionnaires.

La concrétisation de ces actions n'est pas chose facile. L'effacement des habitudes négatives, le changement de mode de gestion et les valeurs véhiculées dans l'administration sont difficiles à réaliser car cette culture existe dans l'administration objet d'étude est ancrée dans la mémoire collective. De ce fait, l'évolution de la culture organisationnelle reste donc avant tout, conditionnée par le changement de l'état d'esprit des différents acteurs sociaux.

Alors, ce ne sera que dans le combat par la levée de ces contraintes que l'administration publique algérienne parviendra à produire une nouvelle culture conçue comme la synthèse entre l'informel et le formel. Elle aurait donc pour fonction essentielle de canaliser les comportements des fonctionnaires d'origine sociale diversifiée, dans le sens de l'amélioration du service rendu au citoyen et le respect de la chose publique.

Conclusion :

L'administration publique a toujours occupé une position particulière au sein de la société algérienne en raison de la conception même de l'État dans l'esprit des citoyens et de l'importance attachée au concept de puissance publique. Dans cette perspective, nombreux sont les défis qui attendent aujourd'hui l'administration publique Algérienne. Parmi les plus importants, il faut citer la demande de la part du public d'un plus grand nombre de réformes et de modernisation.

Pour faire face à ces défis, il faut une administration publique performante que celle d'aujourd'hui, mais qui aurait cependant besoin d'être beaucoup plus ouverte dans ses relations avec les Algériennes, et beaucoup plus souple dans son fonctionnement interne. Il faudrait parvenir à créer une mentalité axée sur le service public.

Devant cette complexité que vivent nos administrations publiques, l'implantation d'une culture organisationnelle forte va constituer un nouveau souffle. Elle permettra à canaliser l'énergie des fonctionnaires vers la réalisation des objectifs de l'administration. La dimension individuelle sera prise en compte non de façon partielle (dimension économique limitée aux salaires) mais de façon totale (dimension psychologique, culturelle). A cela, nous nous référons à ce qu'a cité Boudon « la rationalité axiologique (l'acteur agit en fonction d'un code de valeurs qui ne s'inscrit pas toujours dans le sens de ses intérêts) prenne le pas sur la rationalité utilitariste (l'acteur agit uniquement en fonction de ses intérêts matériels) dominante de nos jours »¹⁰.

La performance de l'administration publique algérienne reste donc un grand enjeu pour l'Etat dans les décennies à venir et la culture organisationnelle pourrait certainement apporter des réponses dans ce nouveau cadre de réflexion.

Références Bibliographiques :

¹ Kenneth kernaghan : « l'administration publique de l'avenir ». Ed. Institute of public administration of canada, 2001, P53

² M. Thévenet : « La culture d'entreprise ». Ed. Presses Université de France, 1993, P44.

³ F. A. Bailly, D. Bourgeois et al : «Comportements humains et management». Ed. Pearson Education France, 2006, p66.

⁴ B. Marcela et R. Briones:«Les enjeux de l'interaction entre les comportements et les compétences, et son impact sur la coopération entre les individus ». Thèse présenté à l'Université Jean Moulin Lyon3, 21 octobre 2006. www.thesebrain.univ-lyon3.fr, P96.

⁵ A. Savoie, L. Brunet: « climat organisationnelle et culture organisationnelle : apports distincts ou ordonnances ? ». Revue québécoise de psychologie, vol. 21, n° 3, 2000. www.21_179.pdf, p10.

⁶ Florence Pinot : « La mondialisation et ses effets: nouveaux débats ». Ed. Harmattan, 2006, p217.

⁷ Y. Pesqueux : «L'entreprise multiculturelle ». Harmattan, 2004, p170.

⁸ J.C Sardas : « Comprendre et organiser: Quels apports des sciences humaines et sociales ». Ed. Harmattan, 2007, P63.

⁹ M. Thévenet : « idem ». Presses Université de France, 1993, p96.

¹⁰ D. Guerid : « cultures d'entreprise ». Ed. Crasc. 1997, P17.