

# LA CULTURE DE SERVICE PUBLIC : DE L'ALIBI AUX VALEURS D'UNE ADMINISTRATION MODERNE

---

Ahmed RAHMANI

*Professeur à l'ENA*

## PROBLÉMATIQUE

Au-delà du mythe fondateur sous-jacent à toute culture, et au-delà de l'identité dont chaque organisation, qu'elle soit publique ou privée, peut se revendiquer, les valeurs autour desquelles s'organise l'action de l'administration ne sont-elles pas réunies dans la culture de service public, présente dans toute activité administrative ? S'il est vrai que la notion de culture est si galvaudée qu'elle peut à juste titre susciter des questionnements ; si on peut être contre ou pour la reconnaissance de son efficacité réelle ou supposée dans la formation d'une communauté d'intérêt, nul ne peut nier qu'elle peut générer des valeurs source de motivation mais aussi des " contre-valeurs " causes d'insatisfactions.

Perçue dans son rapport au droit et à la légitimité de l'administration à fixer des normes, la culture de service public n'est-elle pas porteuse d'un malentendu qui altère la relation administration / usagers ? Mais, resituée dans le contexte des mutations profondes qui affectent l'Etat moderne, la culture de service public ne peut-elle pas constituer une solide fondation à la construction d'une administration efficace, réceptive et professionnelle ?

La difficulté de l'administration à traduire ses missions en objectifs ne réside-t-elle pas, partiellement tout ou moins, dans son incapacité

à s'approprier la culture de service public, seule capable de fédérer les énergies et de donner un sens à son action ?

Autant de questions auxquelles le management public tente, souvent sans y parvenir, d'apporter des réponses.

La modernisation de l'administration prise dans son sens le plus large renvoie à un processus de changement qui s'appuie à la fois sur les techniques les plus éprouvées du management public et sur une transformation des comportements des fonctionnaires face aux coûts, aux délais et plus généralement face aux usagers. Les expériences de modernisation à travers le monde sont nombreuses et nous permettent de mettre en évidence deux tendances ; la première qui nie toute capacité aux organisations publiques à développer leurs propres méthodes pour être efficaces et proclament la supériorité de la gestion privée ; la seconde en revanche, s'efforce de démontrer les atouts du secteur public et les conditions de leur combinaison dans un processus de renouveau des pratiques de la gestion publique.

Dans les deux approches, "le moins d'Etat " ou "le mieux d'Etat", l'enjeu est évidemment l'adaptation de l'administration aux exigences d'une économie de plus en plus soumise aux règles du marché. La question est donc moins de savoir s'il faut changer que comment changer ? A ce niveau, le changement d'ordre culturel se réalisera avec plus ou moins de résistance selon que l'image collective de l'Etat est celle d'un état généreux et pourvoyeur de services à la société ou d'un état plus régulateur mais moins impliqué dans la gestion directe. Le premier cas est celui qui correspond le plus à notre contexte ; les citoyens autant que les fonctionnaires sont fortement attachés, mais pour des raisons différentes, à l'intangibilité des principes traditionnels de fonctionnement des services publics.

Autrement dit, la culture de service public, c'est à dire l'ensemble des croyances partagées par les fonctionnaires quant à leurs rôle et place dans la société, par ce qu'elle véhicule comme fascination sur ceux qui sont censés la porter, marque aujourd'hui une véritable "frontière" dans la plupart des pays, aux velléités de "banalisation" du ser-

vice public générée par la transposition du modèle de gestion de l'entreprise privée.

Mais dans le même temps, lorsque cette culture n'est pas socialement perçue dans sa dimension réelle, c'est à dire peu explicitée par rapport à un contexte, ne peut-elle pas s'ériger en force d'inertie faisant obstacle à toute volonté d'aller vers des pratiques managériales ?

Utilisée consciemment, comme levier de motivation et comme composante de la gestion des services publics, la culture de service public ne peut-elle pas constituer un socle pour une dynamique de renouveau ouvrant les possibilités de nouvelles formes de légitimation de l'action de l'Etat ?

A l'évidence, on ne peut répondre à un tel questionnement que si les concepts de service public et de culture appliquée à une activité sociale sont bien définis et mis en relation pour être appréhendés en tant que système de régulation dans un espace particulier de l'action de l'Etat.

Cet exposé étant limité à la **gestion par la culture** et à la **gestion de la culture dans les organisations publiques** soumises à des règles de droit public et employant des personnels soumis au statut de la fonction publique, je ne m'intéresserai pas ou, seulement de façon incidente, aux applications de ces notions aux multiples acteurs du service public. Cette précision a son intérêt dans la mesure où les activités de service public sont à l'intersection de plusieurs modes de gestion et la gestion purement privée n'est pas une exception.

Aussi, je commencerai par une définition succincte des notions de base avant d'une part, de rendre compte de la force d'inertie des paradigmes et des idéologies et d'autre part, de tenter de résumer, compte tenu du temps imparti, les conditions d'une insertion de la culture de service public dans une démarche de modernisation de l'administration.

## I. DÉFINITION DES NOTIONS DE BASE

Avant de tenter une définition des notions de culture et de service public, il est utile de dire que nous sommes face à un espace particulier qui est celui de l'administration publique autour duquel s'organisent des activités et à des espaces plus réduits où se réalisent des missions dont les spécificités justifient une différenciation des statuts, des modes d'intervention et une organisation particulière.

En effet, L'administration publique est une organisation générique, large, présentant les caractéristiques d'une grande entreprise regroupant des métiers diversifiés mais fortement intégrés tels que les impôts, les PTT, les douanes, la police, l'armée, la culture, l'éducation et la santé.

Chacune de ces activités concourt à la réalisation de la mission de l'administration mais en même temps, de par sa place, ses missions, ses métiers et ses compétences, son statut et parfois ses croyances, chacune de ces sphères administratives présente les caractéristiques d'une organisation autonome.

### 1. La portée du concept de culture d'entreprise ?

Le concept de culture d'entreprise défini comme un mode de pensée et d'action habituel et traditionnel de l'entreprise ; plus ou moins partagé par tous ses membres, qui doit être appris et accepté, au moins en partie, par les nouveaux membres. (E. JAQUES, 1972) peut-il être transposé dans le secteur public ?

En effet, la culture est avant tout un ensemble de croyances partagées par un groupe social. Ces croyances peuvent relever de trois niveaux que l'on peut dissocier :

- un système symbolique dont les principales composantes sont les rites et les mythes ;
- un système imaginaire qui fait appel aux représentations ;
- un système culturel qui comprend les valeurs et les normes de comportement.

Tous ces systèmes sont en interactions et peuvent produire les évidences que les organisations partagent. Mais, pour la question qui nous occupe ici, nous retiendrons la forte prégnance du mythe et de l'imaginaire sur la relation du citoyen à l'administration.

D'abord, pour le citoyen, le service public se confond avec le *Beylick*, est perçu comme un avantage éphémère offert par la volonté du souverain dont il faut user au moment présent. Le rapport de l'individu au bien ou au service n'est pas régi par des règles et des processus de production ou de consommation.

Cette image a fortement marqué le rapport des citoyens aux services publics. (Par exemple, il n'est pas rare aujourd'hui que des personnes ayant une formation supérieure doutent de la possibilité d'estimer l'Etat en justice et surtout d'obtenir gain de cause.) Cette partialité présumée du service public de la justice s'explique moins par une croyance en une inefficacité intrinsèque de la justice que par la forte subordination que le citoyen entrevoit entre elle et la puissance publique.

Le second exemple peut être tiré **du mythe de l'instituteur**. Pour le citoyen, tout fonctionnaire doit avoir les valeurs et les comportements de l'instituteur qui se traduisent par une tenue, un langage, une culture, un mode de communication, des relations particulières, en somme par un code. Cette image va entraîner un jugement par analogie des comportements de certains fonctionnaires. Tout comportement qui ne sera pas conforme à l'image que l'on se fait du fonctionnaire sera considéré comme un comportement déviant.

Donc, l'image du fonctionnaire est datée, elle est atemporelle même si le contexte est différent. Cette perception du fonctionnaire va fortement altérer son image et par voie de conséquence, l'image de l'administration dès lors qu'apparaissent des insuffisances, que celles-ci aient trait à la tenue, au rapport au temps ou à la qualité de l'accueil.

Pour ce qui concerne le fonctionnaire, la perception qu'il aura de ses place, rôle et statut sera liée d'un côté, à son rapport direct à l'autorité et à l'exercice du pouvoir et de l'autre, à la relative stabilité que lui procure son appartenance sociale et à la pérennité de la mission dont il est investi. Dans un contexte particulier, ces variables vont

façonner, et souvent de façon durable, des comportements qui excluent le désir de mieux faire ou tout besoin de performance . Les principes de garantie de l'emploi, "de traitement égal à grade égal," de promotion à l'ancienneté vont fortement contribuer à cet état d'esprit. Nous y reviendrons plus loin.

## **2. La notion de service public pour sa part pose quelques difficultés**

Cette notion n'est pas simple à appréhender. Elle revêt parfois un caractère quasi idéologique qui en accroît d'une part, la complexité et d'autre part, la spécificité dans notre contexte culturel particulier où les notions de solidarité, de socialisation des rapports à la propriété, de sphères communautaires, etc. tiennent une place importante. Comme l'écrit J. CHEVALIER " le service public est un mythe légitimant : il sculpte l'image d'un Etat généreux, bienveillant, uniquement préoccupé du bien être des sujets."

Bien que nulle part, il n'est annoncé que le service public est gratuit, que sa gestion doit toujours relever de l'Etat, qu'il doit être maintenu même si les coûts sont élevés, les citoyens toujours, les fonctionnaires souvent et les hommes politiques de manière nuancée, s'émeuvent dès lors que le débat porte sur la gestion privée de l'éducation, de l'université ou même d'un hôpital. Cette "frontière culturelle" qui s'exprime sous des formes multiples, indique le refus de remettre en cause cette croyance collective aux avantages acquis du service public.

Cette croyance est renforcée par le fait qu'un ensemble de prestations assorties de garanties pour l'utilisateur - continuité, égalité et mutabilité - sont considérées comme des activités de service public par nature donc intangibles. Ainsi intégrées par l'imaginaire collectif, ces activités sont comprises comme un système de valeurs incontournables qu'elles soient directement initiées par l'Etat ou confiées à des particuliers sous le contrôle de celui-ci.

Dès lors la mise en rapport de la notion de service public et de celle de rentabilité, d'efficience ou d'efficacité devient problématique et donne à autant de polémiques que de malentendus. Aussi, se trouve occulté le débat relatif aux coûts, aux délais et la qualité des prestations

de service public et de façon générale, la nature de la relation entre le producteur des services publics et le destinataire de ce service.

*3. Par ailleurs, à la complexité des notions, se surajoutent les difficultés inhérentes à la diversité des sphères d'intervention des acteurs impliqués dans la production des services publics que le management public doit nécessairement prendre en compte.*

Certaines activités de service public sont réalisées par les administrations centrales, les collectivités locales et les établissements publics ont pour centre principal des acteurs identifiés.

Certaines activités en revanche, sont partagées entre la sphère publique et la sphère privée, telles que la formation professionnelle ou les transports ;

D'autres activités enfin, bien que considérés comme service public peuvent être assurés par des non fonctionnaires et se situent en dehors de la fonction publique.

Ainsi, les valeurs qui doivent être présentes dans toute activité de service public ne s'impose pas aux seuls fonctionnaires et celui-ci perd de plus en plus le monopole de représentation d'une fonction essentielle de l'Etat. Le service public est donc un véritable enjeu à la fois pour les fonctionnaires et pour la légitimité de l'Etat.

Enfin, sur un tout autre plan, la notion de service public est si mouvante qu'elle pose un problème de son positionnement par rapport au champ d'activité de l'administration. En d'autres termes, le service public est présent dans toute activité d'intérêt général initiée par l'Etat. Il n'est pas situé. Le fonctionnaire doit donc être préparé d'abord à servir dans un espace abstrait qui est l'administration fonctionnant selon des règles particulières qui la distinguent, au moins sur ce plan, de l'entreprise privée.

Mais, dès qu'on approche le service public en terme d'activités précises et non plus en terme générique, on s'aperçoit que le concept renvoie aux caractéristiques d'une activité concrète fonctionnant non plus avec des règles générales mais avec des contraintes, des missions, des moyens, des compétences et des croyances.

Ces deux niveaux doivent jouer de manière complémentaire et non concurrentielle. Par exemple, le service public des douanes est indissociablement lié à la mission d'intérêt général poursuivie par l'Etat. Quels que soient par ailleurs, les éléments constitutifs de l'identité de ce service, ils ne peuvent être développés qu'à partir des règles générales qui régissent la fonction publique. La complémentarité des services publics renvoie donc à l'idée d'unité ou d'indivisibilité de l'utilité publique.

Ainsi donc, au-delà du mythe fondateur sous-jacent à toute culture, et au-delà de l'identité dont chaque organisation, qu'elle soit publique ou privée, peut se prévaloir, les valeurs autour desquelles s'organise l'action de l'administration peuvent être réunies dans la culture de service public présente dans toute activité administrative ; c'est à dire dans cet ensemble de croyances ou d'évidences partagées sur un plan général par l'ensemble des fonctionnaires et sur un plan plus particulier par les fonctionnaires ayant un même statut (exemple la police) ou d'un même secteur (exemple impôts, douanes, domaines).

## II. LA CULTURE DE SERVICE PUBLIC ENTRE LOGIQUES D'ACTEURS ET PARADIGMES

S'il est vrai que la notion de culture est si galvaudée qu'elle peut à juste titre susciter des questionnements, nul ne peut nier qu'elle peut générer des valeurs source de motivation mais aussi des "contre-valeurs" causes d'insatisfactions. Les "contre valeurs" trouvent peut-être leur origine dans une mauvaise interprétation ou une perversion des règles mais elles s'expliquent sûrement par l'importance des enjeux autour desquels se cristallisent les rationalités en présence.

En effet, la différence de perception, la pression de l'environnement et les convictions que les différents groupes sociaux se forment à propos d'un rôle immuable de l'Etat se transforment tantôt en paradigme et tantôt en idéologie.

## 1. Les rationalités en présence

La diversité des rationalités en présence explique partiellement, tout au moins, les attitudes des fonctionnaires face à leurs missions et à leur statut.

La logique dominante, pour des raisons historiques d'ailleurs, dans le domaine de la gestion des ressources humaines, pour prendre cet exemple, est de nature administrative parce que des règles et des procédures ont été conçues pour conférer une certaine uniformité statutaire à l'ensemble des fonctionnaires quelle que soit la nature de l'activité. Cette logique que nous appellerons statutaire fait que les cadres se considèrent comme des applicateurs de règles dans le cadre préétabli. D'où la présence d'un présupposé d'une absence de marge de manœuvre pour la gestion et l'animation de leurs équipes.

Or, il me semble que l'on peut soutenir que ce ne sont pas les statuts et les règles qui sont contraignants mais l'usage ou l'interprétation que l'on en fait. On peut même défendre l'idée inverse, il existe dans les statuts des degrés de liberté que l'on n'a pas su exploiter. Une gestion des ressources humaines sereine est rendue possible par l'atout que constitue la garantie de l'emploi.

Les exemples de ce type de contradictions entre les préjugés et les réalités sont en effet nombreux. On peut citer par exemple :

- la promotion au choix (changement de grade) est devenue une démarche quasi automatique alors que les statuts la lient au mérite ;

- l'individualisation des rémunérations est présente dans les grilles puisque les indemnités peuvent représenter en moyenne 30% du salaire de base ; c'est donc la recherche d'une égalité absolue qui en est la cause.

## 2 - La force des paradigmes

Dès que l'on aborde le thème du management public - et il faut reconnaître que ses contours sont encore flous- les polémiques ne sont pas rares et traduisent bien souvent les paradigmes sous-jacents et toujours l'idéologie de leurs auteurs. L'explication est à rechercher probablement dans la forte prégnance des préjugés à la fois historiques et

culturels. De ce fait, les tendances à l'immobilisme et à l'inertie sont aussi nombreuses que les volontés de changement et de modernisation. On soutiendra par exemple que :

- la notion de "ressources" humaines n'a pas sa place dans la fonction publique parce qu'elle exclura toute dimension humaniste ou sociale, le fonctionnaire est considéré comme un moyen au service de la productivité générale ;

- les cadres n'ayant aucune maîtrise sur les variables fondamentales telles que les rémunérations, le recrutement et le licenciement, ils ne peuvent être comptables et il serait vain de leur confier des responsabilités qui sont celles des managers. Ils ne disposent d'aucun moyen pour agir sur ce qui motive le plus : les rémunérations.

En raison de leur charge idéologique ou de leur connotation culturelle, tous ces facteurs vont produire des contre valeurs.

- Le service public expression d'une solidarité sociale donc nécessaire ne peut être livré au secteur privé et par voie de conséquence n'est pas menacé de disparition. Or, on sait qu'en management la menace de l'environnement constitue un puissant ressort de la mobilisation et de la motivation. La fonction publique n'éprouve pas le besoin de faire valoir son efficacité par de nouvelles pratiques de gestion et toute tentative de modernisation se heurte à des résistances.

- Le principe d'une fonction publique de carrière, impliquant la garantie de l'emploi à vie fait perdre de vue les fondements mêmes des organisations publiques. Ici, ce n'est pas la garantie de l'emploi qui est en cause mais, les conséquences qu'on en tire sans égard au fondement de ce principe qui est la continuité des services publics. Mais dès lors que cette continuité peut être assurée par d'autres moyens, plus rien ne peut justifier la garantie de l'emploi. Il faut en effet souligner que les législations des pays ont beaucoup changé sur ce point et les fonctionnaires doivent mériter la garantie de l'emploi.

### III.- LA CULTURE DE SERVICE PUBLIC, FACTEUR D'UNE DYNAMIQUE DE MODERNISATION

Resituée dans le contexte des mutations profondes qui affectent l'Etat moderne, la culture de service public ne peut-elle pas constituer une solide fondation à la construction d'une administration efficace, réceptive, professionnelle et responsable ? En d'autres termes, La culture du service public peut-elle participer comme levier d'une dynamique de modernisation de l'administration ?

Comment peut-on positionner la culture en générale et la culture de service public en particulier par rapport aux concepts fondamentaux du management ?

#### 1 - Culture de service public et efficacité de l'administration

Là encore, plusieurs doctrines s'affrontent sur le terrain du rôle de la culture d'entreprise, j'en indiquerai deux pour illustrer mon propos :

- la première vision considère que la culture fait échapper le groupe social qui la porte, au calcul froid des intérêts et du pouvoir, pour valoriser la passion. Les comportements des individus relèvent plus des évidences partagées que du rationnel. La culture serait "une alternative aux techniques du management" ; elle inviterait à prendre en compte les comportements non rationnels dans le fonctionnement des organisations ;

- la seconde vision considère que la culture n'est ni assimilable ni opposable à la rationalité d'une organisation. Elle postule que les évidences qui composent une organisation comme "des frontières" à la rationalité. Elle limite l'éventail des solutions mais n'élimine pas pour autant toute possibilité de choix.

Si je m'inscris dans cette deuxième conception, je dirais que les oppositions des fonctionnaires à la privatisation de certaines activités de service public (cas de la fermeture des écoles ou des infrastructures hospitalières non rentables en France) ne traduit pas un refus de la rentabilité mais le rejet d'une rationalité qui heurte de front leurs convictions quant à la place du service public.

En d'autres termes, la culture influence la possibilité de réponses à un problème donné, elle n'exclut pas toute possibilité de réponses. Ce qui confère tout l'intérêt au concept de culture en management en général et en management public en particulier. Transformer en valeurs, les composantes de la culture est une démarche essentielle.

Expliquer, situer les enjeux, indiquer les valeurs et donner un sens à l'action d'un service public peut servir de point d'appui que le management peut utiliser comme levier de l'action pour créer des effets organisationnels positifs. En ce sens, la culture est un facteur de stabilité dans la mesure où elle participe, contrairement aux décisions du court terme, à l'adaptation à long terme.

Il s'agit donc, par une action consciente de :

- redonner un sens aux principes traditionnels régissant les services publics ;

- tracer de façon claire, la frontière entre la culture personnelle dont est porteur tout individu et la culture de l'administration à laquelle il appartient ;

- définir les valeurs qui doivent guider l'action de l'administration : que veut dire le professionnalisme pour un professeur, un douanier, un agent des PTT ? Quel est le comportement que nous devons avoir face à nos clients ? Comment peut-on exprimer notre sens de la responsabilité ?

Le changement dans ce cas concerne moins la culture elle-même que l'appropriation des effets positifs qu'elle véhicule et leur mise en œuvre.

## 2 - Culture de service public et pratiques de management

Au plan des pratiques de gestion, il est nécessaire d'opérer un véritable changement de culture. Il importera de vaincre les paradigmes qui constituent un frein au renouveau et à la recherche d'une rationalité. C'est le passage d'une culture purement administrative à une culture de gestion qui est ici en cause. Est-ce que l'administration n'est pas en mesure de se donner des objectifs, des méthodes et d'évaluer l'action de ses agents ?

Le problème du management consiste en une certaine manière à susciter des comportements convergents quant aux objectifs, afin d'obtenir des effets organisationnels positifs grâce à des enjeux divers, variés, en instituant des caractéristiques propres à créer les enjeux. (P.MORIN, 1991.)

Il faut en effet souligner que les individus ont besoins d'ordre comme ils ont besoin de reconstruire cet ordre dans chacune des situations qu'ils auront à affronter. Faut de quoi, les individus reçoivent des messages incohérents et ne peuvent adopter des comportements rationnels. Dans tous les cas, il s'agit d'élargir "les aires de la rationalité" et de réduire "les zones d'incertitude."

La difficulté de l'administration à traduire ses missions en objectifs ne réside-t-elle pas, partiellement tout au moins, dans son incapacité à s'approprier la culture de service public seule capable de fédérer les énergies et de donner un sens à son action ?

Evidemment, cette question en pose une autre : le système de légitimation par la norme est-il efficace ? Peut-on décréter le changement ? Jusqu'à présent pour changer y compris de comportement, on a considéré qu'il suffisait de trouver le bon organigramme ou la bonne structure adaptée aux caractéristiques de l'environnement. Or, pour qu'il y ait changement, il faut qu'il y ait apprentissage de nouvelles capacités collectives. Nous sommes donc renvoyés à une autre conception du processus de prise de décision dans l'administration publique.

## CONCLUSION

En conclusion, je dirai que notre administration a besoin de faire partager à ses employés une culture commune qui indique les valeurs essentielles du rapport au travail, à la hiérarchie et au citoyen. Comme pour les individus, le système de valeurs d'une organisation est au cœur même de son identité, elles constituent la force cohésive. Un système de valeurs floues ou désordonné peut être la cause d'une contradiction entre les objectifs d'une organisation et ceux des individus qui la composent qui seraient alors conduits à agir en fonction de leurs valeurs personnelles. Savoir séparer ses propres valeurs de citoyens, des

valeurs devant guider son action en tant que fonctionnaire contribuerait fortement à rétablir l'image de l'administration à l'égard de son environnement.

Pour être plus efficace, chaque service public devra aller à la recherche de son identité et mettre en place les processus qui permettront de transformer en atout, ce que nous considérons comme des contraintes.

Pour terminer, la culture de service public et partant, les valeurs qui lui sont sous-jacentes sont inséparables du contexte particulier dans lequel elles sont définies ; elles ne sont pas immuables et leur adaptation permanente au changement de valeurs de ceux qui peuvent être concernés et aussi de ceux qui peuvent influencer sur les décisions des organisations publiques ; c'est à dire les autorités politiques.

la notion de culture est si galvaudée qu'elle peut à juste titre susciter des questionnements ; si on peut être contre ou pour la reconnaissance de son efficacité réelle ou supposée dans la formation d'une communauté d'intérêt, nul ne peut nier qu'elle peut générer des valeurs source de motivation mais aussi des " contre-valeurs " causes d'insatisfactions.

Perçue dans son rapport au droit et à la légitimité de l'administration à fixer des normes, la culture de service public n'est-elle pas porteuse d'un malentendu qui altère la relation administration / usagers ? Mais, resituée dans le contexte des mutations profondes qui affectent l'Etat moderne, la culture de service public ne peut-elle pas constituer une solide fondation à la construction d'une administration efficace, réceptive et professionnelle ?

La difficulté de l'administration à traduire ses missions en objectifs ne réside-t-elle pas, partiellement tout ou moins, dans son incapacité à s'approprier la culture de service public, seule capable de fédérer les énergies et de donner un sens à son action ?

Autant de questions auxquelles le management public tente, souvent sans y parvenir, d'apporter des réponses.