

Vivre les valeurs du service public

Coordination

Fabrice Larat, Christian Chauvigné

Préface de **Jean-Marc Sauvé**

Vivre les **valeurs** du **service** **public**

Appropriations, pratiques et défis

Coordination

Fabrice Larat, Christian Chauvigné

Préface de **Jean-Marc Sauvé**

2016

PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

Composition du comité scientifique de la collection « profession cadre service public »

Alain BOUVIER, ancien recteur, professeur associé à l'université de Sherbrooke
Olivier BACHELARD, professeur affilié à l'EM Lyon, directeur du campus Saint-Étienne

Annie BARTOLI, professeur des universités en sciences de gestion, directrice du laboratoire LAREQUIO de l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Christophe BEAUDOIN, directeur adjoint de l'EN3S

Colonel Bruno BEAUSSE, directeur de département à l'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP)

Pierre CAMELO CASSAN, responsable des préparations aux concours et examens professionnels à l'École nationale des finances publiques (ENFIP)

Jean-Claude CHAPU, directeur adjoint de l'École supérieure de L'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ESENESR)

Hélène CHÉRONNET, chercheuse en sociologie à l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), membre du laboratoire CLERSE, université de Lille 1

Didier CULTIAUX, préfet de région honoraire, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes

François DARRIBÉHAUDE, directeur-adjoint de l'École nationale des services vétérinaires (ENSV), docteur HDR en droit public

Patrick LACLÉMENCE, professeur à l'université de technologie de Troyes, directeur du centre de recherche de l'École nationale supérieure de la police nationale (ENSP)

Fabrice LARAT, directeur du centre d'expertise et de recherche administrative de l'École nationale d'administration (ENA)

Philippe MARIN, directeur des études de l'École des hautes études en santé publique (EHESP), docteur en droit de l'université de Bordeaux

François MEYER, directeur de projet auprès du directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Romuald NORMAND, professeur de sociologie à l'université de Strasbourg, co-directeur du Centre franco-chinois pour l'innovation en éducation (CFCIE)

Philippe RAIMBAULT, directeur de Sciences Po Toulouse, professeur agrégé de droit public

Michel REVERCHON-BILLOT, inspecteur général de l'Éducation nationale

Ollivier VACCHINO, directeur adjoint de la caisse d'allocations familiales (CAF) de l'Allier, rédacteur en chef de la revue *Élan social*

LE PHOTOCOPIAGE MET EN DANGER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES CIRCUITS DU LIVRE.

Toute reproduction, même partielle, à usage collectif de cet ouvrage est strictement interdite sans autorisation de l'Éditeur (loi du 11 mars 1957, code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992).

© 2016, Presses de l'EHESP, Av. du Professeur-Léon-Bernard – CS 74312 – 35043 Rennes Cedex
www.presses.ehesp.fr

ISBN 978-2-8109-0521-8

Sommaire

Préface, Jean-Marc Sauvé	5	◀
Introduction, Christian Chauvigné et Fabrice Larat	9	◀
Études de cas	13	◀
❶ Fonction publique territoriale : des valeurs fédératrices garantes d'une éthique partagée	15	
❷ D'un management « communautaire » à un pilotage « républicain » ? La question des valeurs dans un lycée	25	
❸ L'hôpital public sous tension	35	
❹ Manager par les valeurs dans un établissement social ou médico-social	45	
❺ Le renseignement intérieur : entre éthique et performance	53	
❻ Une spécificité militaire : l'éthique au combat	59	
Éclairages	65	◀
❶ Appropriation et mobilisation des valeurs	67	
❷ Quelles valeurs pour le service public ?	75	
❸ À la recherche du sens : tensions et arbitrages entre hiérarchie de valeurs	85	
❹ L'univers multidimensionnel de la motivation et des valeurs des agents publics en Suisse	97	
Perspectives	111	◀
❶ La laïcité : quelles interprétations et quels enjeux ?	113	
❷ Le diagnostic des risques éthiques au Québec : pour une stratégie de prévention des inconduites des agents publics	127	
❸ Le management par les valeurs dans les organisations publiques : redonner du sens et gérer les paradoxes	139	

10 idées clés	147	◀
Conclusion , <i>Christian Chauvigné et Fabrice Larat</i>	151	◀
Biographies des auteurs	155	◀
Glossaire	161	◀
Bibliographie	163	◀

Préface

Rares sont nos lois, nos codes et nos bonnes pratiques qui énoncent les « valeurs » du service public ou, tout simplement, en parlent. Sans doute, ce terme de « valeurs » apparaît-il trop connoté sur un plan idéologique et, en apparence, étranger à la neutralité du service public. Pour autant, cette absence n'est pas la marque d'un impensé ou d'un oubli, encore moins d'un abandon ou d'une déshérence. Car il n'y a pas de service public sans adhésion et fidélité à certaines valeurs. Le service public est non seulement un instrument de défense et de réalisation des principes fondamentaux de notre pacte social ; il est aussi la raison d'être de la fonction publique : le service public est et doit être, par la manière dont chacun de ses membres se comporte et agit, l'incarnation individuelle et collective des valeurs inhérentes à l'exercice de missions d'intérêt général. Il est une vocation et une éthique professionnelle pour les serviteurs de la chose publique. En ce double sens, finaliste et instrumental, le service public est et demeure porteur de valeurs.

Le premier mérite du présent ouvrage réside dans la méthode choisie, qui consiste à éclairer de l'intérieur, à partir de cas emblématiques et des résultats d'études sociologiques, les conditions concrètes d'appropriation et de mise en pratique des valeurs sous-jacentes aux règles et principes juridiques, budgétaires et organisationnels qui régissent l'action des services publics. Les auteurs ont su donner la parole à des acteurs de terrain et tirer des enseignements propres à divers secteurs d'activité – fonction publique territoriale, établissements scolaires, hospitaliers et sociaux, services de renseignement, armées –, tout en sachant tirer des conclusions générales et tracer des perspectives transversales. À cet égard, ont été particulièrement précieux les résultats de l'étude menée en mai et septembre 2011 par le Réseau des écoles de service public (RESP), de même que des travaux de droit comparé – spécialement en Suisse et au Québec – et des témoignages de responsables publics. Au travers de cet ouvrage polyphonique, plusieurs tendances relatives aux aspirations et aux représentations des agents publics sont ainsi mises au jour.

L'ouvrage jette en effet une lumière nouvelle sur la typologie devenue classique depuis le *Livre blanc de la fonction publique* de Jean-Ludovic Silicani, des valeurs républicaines – liberté, égalité, fraternité –, des valeurs professionnelles – légalité, efficacité, adaptabilité, continuité,

probité et exemplarité – et des valeurs humaines – engagement, respect, sens de la solidarité – du service public. Les auteurs ont à ce titre confirmé et étayé par des éléments nouveaux l'existence d'obstacles à l'application effective de ces valeurs et à la diffusion de celles, émergentes, de performance, de transparence et d'autonomie ainsi qu'un certain désarroi, sinon le malaise ou la désorientation des agents confrontés dans leur pratique professionnelle à des conflits de valeurs. Plus profondément, les contributions à cet ouvrage illustrent l'une des plus préoccupantes conclusions de l'étude du RESP déjà mentionnée : les valeurs les plus représentatives du service public – les valeurs républicaines – sont aussi celles qui apparaissent les plus fragilisées.

Il fallait donc faire entendre, illustrer, analyser et comprendre ce trouble dans la perception des valeurs fondatrices du service public. Depuis une trentaine d'années, il se manifeste en particulier par l'étiollement apparent des marqueurs du service de l'intérêt général et la tension vécue entre « anciennes » et « nouvelles » valeurs – les premières étant souvent identifiées aux principes d'égalité de traitement, de désintéressement et de solidarité, et les secondes aux principes de performance, d'efficacité et de mutabilité. Cette tension est d'autant plus déroutante qu'elle tend à présenter comme caduques les premières et comme étrangères aux vénérables « lois de Rolland » les secondes. Le présent ouvrage permet ainsi d'élucider une part de ce trouble et de prendre au sérieux ces expériences partagées, en nous faisant entrer dans le cœur des difficultés et des contradictions auxquelles sont exposés les responsables publics. Il est certain que la montée en puissance des impératifs de performance et d'efficacité, la diffusion des tâches d'intérêt général hors de la sphère publique, le recul de l'État-providence, les contraintes budgétaires, l'accélération du progrès technique et la globalisation de l'économie ont profondément bouleversé les repères de l'action publique et entraîné une perte de confiance en nos capacités d'action collective, alors que celle-ci demeure si essentielle.

Pour ressaisir les valeurs du service public et leur donner sens aujourd'hui, il nous faut ainsi faire retour sur nous-mêmes, sur ce que nous sommes et ce que nous devons être. Les agents publics expriment aujourd'hui, à tous les niveaux de responsabilité, une attente forte dans cette direction. Nous y répondrons collectivement en nous mettant à l'écoute du « terrain », en partant des préoccupations concrètes des fonctionnaires, en évitant le double écueil confortable de l'autodénigrement et de l'autosatisfaction, en évitant aussi les discours abstraits, convenus et, en réalité, inopérants sur les valeurs du service public, mais, au contraire, en nous efforçant de les incarner dans des projets et des parcours.

La tâche à accomplir est considérable et le présent ouvrage nous en fait sentir l'urgence. Car il nous faut réaffirmer ce qui fait la spécificité irréductible du service de l'intérêt général et des principes vivants de la Déclaration

des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; revenir aux sources de notre vocation qui est de porter les espérances nationales avec compétence, efficacité, aptitude au changement, mais aussi dignité, impartialité, neutralité, intégrité et probité – comme l'a très clairement exprimé le législateur dans la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Il nous faut aussi prendre en charge une part de la complexité nouvelle du monde et de notre société, en conciliant les exigences, parfois concurrentes, entre intérêts publics et entre intérêts publics et privés ; en prenant à bras-le-corps les enjeux qui fâchent ou qui dérangent ; en assumant les conflits de valeurs qui sont inévitables dans un parcours professionnel ; en trouvant le point d'équilibre entre l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité ; en conjuguant la plus grande qualité de service avec la plus grande efficacité et efficience. Il nous faut enfin renouer durablement avec le sens de l'engagement et des ambitions collectives, rassembler les forces vives de notre pays contre les peurs et les conservatismes, faire preuve d'esprit d'initiative, d'ouverture et d'innovation contre les tentations de repli et de fermeture.

Nous ne pourrions conjuguer ces exigences qu'en étant au clair sur les valeurs et les principes que nous devons porter, en assumant les inévitables tensions éthiques, en invitant les chefs de service à pleinement exercer leurs responsabilités hiérarchiques, enfin en mettant en place au sein de nos fonctions publiques des lieux d'échange, de débat, d'écoute et de conseil. Dans la mise en œuvre des valeurs du service public, nous n'avancerons pas seulement par la proclamation ou le rappel des principes, mais aussi par des démarches collectives et des actions concrètes qui permettent de concilier les principes et les réalités et d'ancrer les premiers dans les secondes. C'est à cette condition qu'il nous sera possible de donner sens et cohérence à l'action publique. Nous n'y parviendrons pas seulement par des affirmations *ex ante*, mais par la construction progressive de réponses pratiques *ex post* aux dilemmes qui se posent.

La vocation de celles et de ceux qui ont fait le choix de servir le bien commun et l'intérêt général est l'une des plus belles qui soient. C'est dans la fidélité à cette mission, pour prendre les mots d'un grand commis de l'État, François Bloch-Lainé, que « notre administration conservera ce qui fait l'essentiel de sa valeur : une foi, un zèle, une joie, que j'aurais bien de la peine à définir, mais que je ressens au plus profond de moi et par lesquels je communie silencieusement avec mes semblables de toutes les générations¹ ».

Jean-Marc SAUVÉ,
Vice-président du Conseil d'État, juillet 2016

1. F. Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire*, Seuil, 1976, p. 246.

Introduction

Dans un ouvrage au titre programmatique « Travail, les raisons de la colère », le sociologue Vincent de Gaulejac constate que le personnel de l'ensemble des institutions publiques est confronté à un conflit de loyauté entre les valeurs qui, pour bon nombre d'entre eux, ont présidé à leur choix professionnel – un métier au service du public – et les modalités d'exercice de ce métier, de plus en plus soumis aux paradigmes de l'idéologie gestionnaire. Pour lui, « l'objectivisme, l'utilitarisme, le positivisme et le fonctionnalisme », qui sous-tendent la *nouvelle gestion publique*, sont à l'opposé des valeurs « d'humanisme, de solidarité, d'égalité et de fraternité » défendues par les agents des services publics.

Si ce diagnostic sans concession peut être discuté, il renvoie à une réalité, maintes fois décrite dans diverses études et rapports : la confrontation des valeurs traditionnelles du service public à celles portées par la nouvelle gestion publique dans le prolongement du *New Public Management* et les tensions axiologiques – c'est-à-dire liées à ces conflits de valeurs – qui en découlent. Les valeurs traditionnelles sont, d'une part, celles attachées à l'idéal républicain de liberté, égalité, fraternité et de laïcité (intérêt général, continuité, respect de la diversité, égalité de traitement, solidarité...) et, d'autre part, celles liées aux exigences de l'emploi public (loyauté, intégrité, neutralité, exemplarité...). Les valeurs rattachées à la nouvelle gestion publique ne sont guère spécifiques à ce champ d'intervention et renvoient à celles dominantes aujourd'hui dans tous les secteurs de production : performance, efficience, adaptabilité, qualité. Comment se traduit la confrontation entre ces ensembles de valeurs ? Quelles en sont les causes et les conséquences ? Qu'en est-il du devenir des valeurs de service public dans un environnement soumis à des changements importants ?

Ces questions sont d'autant plus importantes qu'elles se posent dans un contexte de transformations profondes qui ne concernent pas que la France. En effet, les réformes du secteur public qui ont affecté les pays développés au cours des deux dernières décennies, et en particulier celles associées à la nouvelle gestion publique, ont renforcé les interrogations sur l'état des valeurs du service public, leur pertinence et leur portée.

Concrètement, cela se traduit par des problèmes auxquels les managers publics se trouvent confrontés, comme celui de savoir comment concilier les valeurs traditionnelles et les nouvelles valeurs qui apparaissent en lien avec les méthodes mises en place pour organiser et gérer les organisations et les services publics

Après avoir consacré en 2012 un ouvrage à la déontologie, la collection « Profession cadre service public » engage une réflexion sur les valeurs censées régir le service public et orienter l'action de ses agents. Afin d'être la plus parlante possible, cette analyse est enrichie par des illustrations et exemples concrets concernant la manière dont ces valeurs sont actuellement vécues par les intéressés, comment ils s'approprient les valeurs anciennes et nouvelles et quels défis se posent en lien avec elles. C'est aussi l'occasion d'identifier, au-delà des valeurs fédératrices du service public, les valeurs plus spécifiques aux divers métiers les composant.

Les études de cas rassemblées dans cet ouvrage ont été sélectionnées de manière à présenter des témoignages couvrant différents secteurs d'activité (santé, éducation, social, sécurité...) et différents métiers, de manière à prendre en compte la variété des situations, y compris les réalités qui peuvent être dérangeantes. Dans leur diversité de styles et de contenus, ces études de cas sont autant de reflets des pratiques et questionnements existants concernant les manières de vivre les valeurs du service public.

Ainsi, Carol Knoll et Marie-Claude Sivagnanam mettent en scène un jeune administrateur territorial en prise avec des valeurs en conflits dans le traitement d'une suspicion de conflit d'intérêts et concluent sur la nécessité d'un traitement collectif de ce type de situation dans le cadre d'un management éthique. Biagio Abate présente l'action de deux proviseurs qui vont se succéder dans le même lycée en mobilisant l'un et l'autre des valeurs de service public, dans des contextes de politiques publiques différents, présentant des options et des effets fortement clivés; les faits rapportés révèlent un conflit sous-jacent entre représentations des modes d'intégration sociale dans une société multiculturelle qui sont en lien avec des interprétations différentes des valeurs de la république, en particulier celle de laïcité. Philippe Svandra développe une réflexion sur le fonctionnement de l'hôpital où les logiques d'actions professionnelles, portées par des valeurs ayant un fort ancrage historique, se heurtent dans un contexte économique qui exacerbe les tensions; il en appelle au dépassement, tout symbolique, du conflit éthique identifié. Dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse, Pierre Ferreri décrit un établissement traversé par des valeurs en tension, sources de mal-être et de dilemmes professionnels, et où un travail collectif sur les valeurs s'avère être un levier de management efficace. Bernard Charbonnier rapporte des situations vécues dans le cadre

des services de renseignement intérieur où la pression pour obtenir des résultats rapidement peut fragiliser le respect de principes éthiques ; le rôle du cadre consiste alors à résister à ces pressions qu'elles viennent de la hiérarchie, des agents ou de l'opinion publique. Toujours dans le domaine de la sécurité, mais dans un contexte différent, le colonel Jean Perrin témoigne de la mise en jeu des valeurs dans des situations extraordinaires que constituent les engagements au combat ; il montre combien la légitimité du chef se gagne en donnant de la cohérence et du sens à l'action.

Plusieurs « éclairages » s'efforcent ensuite d'apporter une vision globale et transversale sur la mise en pratique des valeurs de service public et la portée de leur influence sur les situations rencontrées. Christian Chauvigné et Pascal Morchain proposent une courte synthèse de travaux de sciences humaines et sociales portant sur le rôle des valeurs et les conditions de leur appropriation. Fabrice Larat revient sur les valeurs portées par le service public et les typologies auxquelles elles ont donné lieu ; il s'appuie sur une enquête menée par le Réseau des écoles de service public en 2012 auprès de 5 000 cadres du service public, en lien avec les écoles, pour mettre en évidence la perception différenciée des valeurs de référence, des valeurs mises en actes et de celles attendues des pouvoirs publics et des citoyens. Christian Chauvigné et Laetitia Laude, s'appuyant sur la même enquête et des témoignages recueillis dans le service public de santé, insistent sur les effets pervers des tensions axiologiques vécues par les cadres et les agents dans l'exercice de leur fonction et concluent sur le rôle nécessaire du management pour développer des espaces de traitement de ces tensions au sein des organisations publiques. Enfin, Yves Emery et David Giaume postulent des liens très forts entre l'adhésion à des valeurs et les motivations au fondement du comportement humain ; ils interrogent la place de la motivation liée aux valeurs de service public par rapport aux autres sources de motivation de l'agent public (politique publique, ancrage organisationnel, métier, activités...).

Dans la partie « Perspectives », nous avons souhaité proposer aux lecteurs des pistes de traitement du rapport aux valeurs de service public afin de faciliter leur appropriation et leur mise en œuvre autour de trois idées : clarifier le sens, prévenir les risques éthiques, manager les valeurs. Clarifier le sens à donner aux valeurs en identifiant leurs histoires, leurs évolutions en fonction des contextes est nécessaire pour fédérer et lever les ambiguïtés. Identifier les tensions axiologiques et les risques éthiques contribue à juguler les dérives et à prévenir les difficultés individuelles et organisationnelles. Enfin manager les valeurs de service public est une condition de leur mise en œuvre au profit des organisations publiques et de leurs usagers. Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité, tente de clarifier cette valeur clé de notre république qu'est la laïcité,

en s'appuyant sur la généalogie de cette valeur, les interprétations dont elle a fait l'objet et les enjeux qui lui sont associés. Yves Boisvert mène des recherches dans différents services publics au Québec portant sur la question des risques éthiques; sa contribution rend compte d'une étude réalisée dans une organisation policière québécoise. Après avoir décrit les conduites à risques et les facteurs de risque, il s'emploie à préciser des stratégies d'atténuation des risques éthiques passant notamment par une meilleure formation où la question des valeurs a sa place, par une plus grande valorisation des agents autour de ces valeurs et par un management éthique intégrant une dimension préventive. Enfin, Hervé Chomienne identifie les axes d'un management susceptible de servir la mise en œuvre des valeurs de service public en redonnant du sens à l'action et en gérant les paradoxes. Dépasant l'opposition entre anciennes et nouvelles valeurs du service public, plutôt que d'un management des valeurs, il plaide en faveur d'un management par les valeurs au sein duquel les cadres de service public endossent le rôle d'interfaces actives entre attentes et injonctions contradictoires qui se manifestent nécessairement dans l'action du fait des origines multiples des valeurs sollicitées. Les managers sont invités à faire s'exprimer les agents sur les valeurs qui font sens pour eux, à identifier ce qui leur pose problème et à chercher avec eux des pistes de résolution, sans renoncer à arbitrer pour aboutir à un cadre partagé.

Suivant la trame de cet ouvrage, s'impose l'idée que la seule connaissance des valeurs portées par le service public, y compris le droit et la déontologie qui y sont associés, ne peut suffire à garantir leur mise en œuvre dans des situations changeantes et complexes qu'il est nécessaire d'interpréter individuellement et collectivement. Au-delà de leur appropriation, des pratiques et des défis les concernant, *Vivre les valeurs de service public* interroge au quotidien la hiérarchie de ces valeurs, leur confrontation dans l'action, et le nécessaire traitement managérial de cette dimension au cœur de l'action des services publics.

*Christian Chauvigné, psychosociologue,
et Fabrice Larat, École nationale d'administration*

Études de cas

Fonction publique territoriale : des valeurs fédératrices garantes d'une éthique partagée	15	
D'un management « communautaire » à un pilotage « républicain » ? La question des valeurs dans un lycée	25	
L'hôpital public sous tension	35	
Manager par les valeurs dans un établissement social ou médico-social	45	
Le renseignement intérieur : entre éthique et performance	53	
Une spécificité militaire : l'éthique au combat	59	

Conception : Presses de l'EHESP
Réalisation : PCA-CMB Graphic-Rezé
Achevé d'imprimer sur les presses
de l'imprimerie Jouve à Mayenne
Dépôt légal : novembre 2016
N° d'impression :
IMPRIMÉ EN FRANCE

pcd
cmb
édition pré-presse
livres numériques

44400 Rezé

Vivre les valeurs du service public

Coordination
Fabrice Larat
Christian Chauvigné

L'importance des valeurs dans la définition des identités individuelle et organisationnelle n'est plus à démontrer. Dans la fonction publique en particulier, elles contribuent à créer du sens et permettent aux agents de s'orienter dans l'exercice de leurs missions de service public. La question des valeurs, censées régir le service public, se pose de manière prégnante aux responsables qui doivent apprécier comment concilier les valeurs traditionnelles avec les valeurs issues de la nouvelle gestion publique (performance, transparence et autonomie) pour guider l'action des agents au quotidien.

Comment ces valeurs sont-elles vécues par les agents ? De quelle manière les agents s'approprient-ils les valeurs anciennes et nouvelles ? Quels sont les défis auxquels ils peuvent être confrontés afin de mener leurs missions de service public à bien ? Pour répondre à ces questions, cet ouvrage offre une analyse contextualisée, enrichie de témoignages et d'exemples de terrain.

Grâce à la collaboration de chercheurs français et étrangers ainsi que de praticiens issus des différents secteurs de la fonction publique (fonction publique territoriale, établissements scolaires, hospitaliers et sociaux, services de renseignement, armées...), cet ouvrage ouvre des pistes concrètes pour conjuguer l'exigence de qualité du service public avec la plus grande efficience.

Ce livre a été conçu et coordonné par **Fabrice Larat**, directeur du centre d'expertise et de recherche administrative de l'ENA et **Christian Chauvigné**, psychosociologue consultant, ancien directeur de la qualité à l'EHESP et professeur associé à l'université de Rennes 2.

La collection « **Profession cadre service public** » s'inscrit dans le contexte de la complexité croissante de l'action des services publics, de la mobilité interinstitutionnelle et de la nécessité d'une formation tout au long de la vie.

Directeur de collection : Alain Bouvier, ancien recteur, professeur associé à l'université de Sherbrooke.

14,90 €

