



Pierre-Charles PUPION
CIMP IPAG
Université de Poitiers, France

Hae-Ok PYUN
CRJ Pothier
Université d'Orléans, France

Kwang-Jai YUN
Department of Public Administration
Yeungnam University, Corée du Sud



Jungho PARK
Department of Public Administration
Sangmyung University, Corée du Sud

Les mondes de l'administration : une enquête sur les valeurs des managers publics Français et Sud-Coréens

Introduction

La question des valeurs est au centre de nombreuses lois et réformes récentes visant à développer sous l'impulsion de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) des codes de déontologie dans la fonction publique. Ces valeurs publiques ont un rôle structurant tant sur le plan politique, que sociétal et administratif. Mais qu'entend-on par valeurs ? Selon, Rokeach (1973), « une valeur est la croyance stable

qu'un mode spécifique de conduite ou qu'une visée d'un état particulier de vie est, personnellement ou socialement, préférable au mode de conduite ou à la visée opposée ou inverse. Un système de valeurs, c'est une organisation stable – au long d'un continuum d'importance relative – de croyances portant sur les modes de conduite ou les visées d'un état de vie préférables aux autres. ».

Ces valeurs inscrites dans l'histoire de l'administration et de l'action publique ont été percutées par l'avènement de

réformes administratives inspirées par le New Public Management (NPM) qui ont promu de nouvelles valeurs inspirées par le secteur privé.

Les fonctionnaires sont-ils réceptifs aux « nouvelles » valeurs portées par le NPM ? Dans quelle mesure poursuivent-ils encore les valeurs traditionnelles ? Quelles sont alors les valeurs publiques pertinentes ?

Sur le plan théorique, nous intégrons les travaux sur les valeurs publiques (Jørgensen et Bozeman, 2007) et la motivation du service public, mais aussi sur l'éthique et les cités de Thevenot et Boltanski (1991) (partie 1). L'étude conduite sur (partie 2), deux pays la France et la Corée, ayant eu une administration fondée sur une histoire royale et une prise en compte du NPM assez semblable, permet d'analyser la hiérarchie des valeurs publiques chez des cadres publics.

I. Analyse théorique des valeurs publiques

I.1. Aux sources de l'éthique publiques

Science, l'éthique, vise à développer une théorie du bien et du mal (Boyer, 2002) et à jeter les bases des règles de conduite. L'éthique, branche philosophique, se définit comme la recherche de principes guidant l'exis-

tence et l'action et conduisant à une vie accomplie faite d'actions considérées comme bonnes. Selon Ricoeur (1990), l'éthique est « le but d'une bonne vie avec et pour les autres dans des institutions justes ». Cette éthique repose sur des valeurs personnelles, singulières et subjectives qui peuvent être partagées par le plus grand nombre et être qualifiées de transindividuelles (solidarité, démocratie et justice). L'éthique est appréhendable à quatre niveaux : individuel, organisationnel, professionnel et sociétal (celle des politiques publiques).

Au sommet, l'éthique des politiques publiques exprime la responsabilité envers la société dans le cadre de politiques publiques fondées sur le respect des grands principes de gouvernement tels que la démocratie, l'État de droit et l'intérêt général. Ces valeurs sont inscrites dans le bloc de constitutionnalité.

En dessous, l'éthique professionnelle est un ensemble des règles écrites ou implicites qui régissent en priorité les relations entre l'agent et l'administration et les relations aux usagers. Ces valeurs publiques professionnelles s'incarnent dans des principes consacrés par la loi ou la jurisprudence (de continuité, de mutabilité, d'égalité en France). Dans une perspective internationale, l'OCDE (2007) met en exergue huit valeurs fondamentales de la fonction publique : impartialité, lé-

galité, intégrité, transparence, efficacité, égalité, responsabilité et justice.

L'éthique collective propre à chaque organisation publique s'appuie sur les valeurs collectives partagées constituant la culture organisationnelle.

Les valeurs de l'éthique individuelle sont des croyances profondément ancrées qui permettent en toute situation de distinguer le bien du mal comme celles d'intégrité, d'honnêteté,...

Kernaghan (2000) distingue trois classes de valeurs (cf tableau 1).

Tableau 1. Valeurs publiques

| Valeurs Démocratiques | Valeurs Professionnelles | Valeurs liées à l'éthique et aux personnes |
|--|--|--|
| Gouvernement responsable. Primauté du droit Soutien de la démocratie Respect des institutions démocratiques Intérêt public | Valeurs dites traditionnelles Neutralité Intégrité Loyauté Légalité Égalité Efficacité Valeurs « NPM » Efficience Economie Flexibilité Innovation Service aux clients Transparence | Valeurs liées à l'éthique Honnêteté Probité Neutralité Égalité Désintéressement Valeurs liées aux personnes Compassion Solidarité Altruisme... |

I.2. Le NPM et la nouvelle gouvernance en opposition avec l'administration bureaucratique

L'approche bureaucratique est celle d'une autorité rationalité légale fondée sur la croyance en la vertu des modèles de règles et de droit (Weber, 1921). Cette autorité est établie par des lois impersonnelles et s'étend aux seules personnes en vertu des fonctions occupées. La structure dite bureaucratique repose sur quatre grands principes :

- ♦ la division horizontale et verticale du travail au service de la productivité

- ♦ la structure hiérarchique fixant les niveaux d'autorité de l'organisation et le cadre de la circulation de l'information ;
- ♦ la formalisation avec des systèmes de règles et procédures écrites détaillées définissant l'autorité, les responsabilités et les tâches,
- ♦ l'impersonnalisation des décisions et relations renforçant l'équité dans les organisations.

Les valeurs politiques sont celles de la légalité et de l'intérêt général. Les valeurs professionnelles sont l'attachement à la règle et au statut, et les principes d'égalité, de neutralité, de loyauté à l'administration, de hiérarchie, d'efficacité, d'efficience, de régularité des actes.

Le NPM incarne une double rupture

Au niveau supérieur, il porte l'idéologie selon laquelle la gestion publique sera améliorée en important des concepts et des valeurs du secteur privé comme les vertus de l'esprit d'entreprise ou de la concurrence (Osborne et Gaebler, 1992). Il encourage les choix organisationnels facilitant le contrôle décentralisé et l'utilisation de marchés ou quasi-marchés avec des fournisseurs de services publics et privés concurrents (Chappoz, Puppion, 2012). À un niveau inférieur, il s'agit d'un ensemble de pratiques comprenant :

- ♦ la recherche de performance et des 3 E (efficacité, efficience, économie)
- ♦ la substitution des contrats aux relations hiérarchiques en tant que mécanisme de coordination
- ♦ l'introduction généralisée de mécanismes de type marché, et d'une rémunération liée aux performances
- ♦ le traitement des usagers en tant que « clients » à satisfaire.

Ces principes sont en opposition avec les pratiques administratives traditionnelles d'efficacité bureaucratique et de démocratie assurant la fourniture de services publics conformément aux principes d'impersonnalité, d'égalité et de justice (du Gay, 1994).

Les valeurs politiques sont celles d'une collection d'intérêts privés. Ses nouvelles valeurs professionnelles en rup-

ture avec la bureaucratie sont l'esprit d'initiative, l'innovation (Boukamel, Emery, 2018), l'intrapreneuriat public, la prise de risque, la vertu de la concurrence, la satisfaction de clients, la préférence pour le contrat. Les valeurs d'efficacité, d'efficience et de qualité sont partagées avec la bureaucratie.

La nouvelle gouvernance remet en cause, dans le sillage du NPM, la vision d'un Etat bureaucratique unitaire centralisé au profit « d'un État pluriel, où de multiples acteurs interdépendants contribuent à la prestation de services publics ». Elle correspond « aux nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs prennent part à la formulation de la politique » (Marcou et al. 1997). Elle désigne des modes de coordination et de partenariats alternatifs au marché mis en œuvre par les autorités publiques comme celle de réseau où des acteurs de toutes natures et des institutions publiques s'associent et mettent en commun leurs ressources, leurs expertises et leurs capacités pour développer une politique publique locale coconstruite (Le Galès, 1995).

Les valeurs politiques sont celles de la démocratie, de la participation (des citoyens, usagers...), les valeurs professionnelles sont celles de la flexibilité,

de l'entrepreneuriat de l'organisation par projet.

I.3. Les mondes de l'administration après les réformes

I.3.1. Les cités ou modèles de jugement dans l'administration

Les normes entretiennent avec l'action qu'elles ordonnent un lien prescriptif qui s'exprime sur le mode des obligations, permissions et interdits. Les valeurs nouent avec l'action un lien plus distendu : celui de la justification, de l'orientation ou de la fondation qui rend telle norme (in)désirable. Les individus dotés d'une rationalité procédurale s'insérant dans un collectif ont recours à un système d'équivalences partagé dit aussi grandeur commune qui permet à chacun de trouver les repères qui vont lui permettre de savoir comment agir. Thévenot et Boltanski (1991) élaborent six modèles de jugement ou systèmes d'équivalences partagés appelés cités (Boltanski et Chiappello (1999) y ajoutent la cité par projet) qui définissent les représentations des agents. Ces modèles sont utilisés par les agents dans le cas de conflits de valeurs et vont régir leur comportement dans leurs interactions avec les collègues, les usagers et leur administration. Les critères servant ensuite à construire une grille d'analyse des mondes sont :

- ♦ Le Principe supérieur commun, principe selon lequel sont jugés les

actes, les choses et les personnes dans une cité donnée.

- ♦ L'État de grand le représentant
- ♦ L'État de petit correspondant aux comportements inadéquats.
- ♦ La formule d'investissement pour atteindre l'état de grand
- ♦ Le rapport de grandeur ou relation d'ordre entre les états de grandeur
- ♦ L'épreuve modèle

I.3.2. A la recherche des cités de l'administration en France et en Corée

Historiquement, les charges de service public royales se transmettaient de père en fils (depuis 1604 en France) dans une logique de subordination et de préséance, le monde de référence était **le monde domestique**. Dans ce monde, la grandeur est un état de dépendance d'où les personnes tirent l'autorité et qu'elles peuvent à leur tour exercer sur d'autres. L'autorité de l'État est le prolongement de l'autorité paternelle. Le répertoire des sujets est celui du supérieur hiérarchique, et celui des objets est la préséance. Le principe supérieur commun est le respect de la hiérarchie et la loyauté.

En France, le principe de loyauté est inscrit dans le statut général de fonctionnaire (art. 28) qui précise que le fonctionnaire doit se conformer aux ordres donnés par son supérieur hiérarchique. Les principes d'intégrité et de moralité sont exigés du fonction-

naire dans le contexte de sa vie professionnelle et privée.

En Corée, le confucianisme est à la base de la culture sociétale, individuelle, organisationnelle et politique. Les vertus référencées dans les alectes (recueils des disciples de confucius et des disciples de ses disciples) sont les rites et la courtoisie (li) dans les relations interpersonnelles, la bienveillance (ren) ou amour pour autrui, la piété filiale (xiao), la loyauté (zhong) et l'idée de faire de son mieux pour autrui, la confiance et l'idée de tenir parole (xin). Le confucianisme valorise le dévouement et l'obligation (Jun et Muto, 1995) et le développement harmonieux de toute la société (Yao et Zhu, 2008).

Le monde civique sert pleinement de référence à l'action publique depuis l'avènement de la révolution en France. La souveraineté est réalisée par la convergence des volontés humaines (des citoyens) vers l'intérêt commun. Le manager public interprète les situations par référence à ce monde, de l'accord collectif, de la République, fondé sur un projet démocratique où la grandeur est l'intérêt collectif prévalant sur l'intérêt individuel. Le répertoire des objets est celui des formes légales. Les valeurs de référence sont l'altruisme (la petitesse est l'égoïsme), et l'égalité.

L'éthique publique française appartenant au monde civique s'incarne dans

un ensemble de principes issus des textes fondateurs de la République (Troisième République et déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789) et notamment ceux d'application uniforme du droit et d'égalité (articles 1er et 3 C^o),.

Parmi les valeurs politiques, il y a celles de l'intérêt général et, de la légalité, garantie donnée au citoyen contre l'arbitraire administratif. Les valeurs professionnelles correspondent aux principes de la science administrative développés par Louis Rolland : la continuité, l'adaptabilité, l'égalité et la liberté.

Dès la fin du XIX^e siècle, les idéaux démocratiques ont circulé dans la péninsule coréenne sous l'impulsion des missionnaires catholiques français et protestants américains. Les cours et programmes d'administration publique venant des E.U ont contribué dès les années 60 à l'introduction des principes de démocratie et d'équité sociale. Dans les années 80, on a assisté à l'extension globale de la démocratie et au développement de l'autonomie locale (1990) et des libertés individuelles. Toutefois, l'article 119 de la constitution illustre la forte prégnance des valeurs coréennes traditionnelles (« démocratiser l'économie par l'harmonie entre les agents économiques »). La mission du gouvernement est de servir les gens, de veiller à leur bien-être et de les éduquer.

Le monde industriel des experts de l'état bureaucratique s'est renforcé après la Seconde Guerre mondiale. Le cadre n'est pas un simple agent. Formé dans le cadre d'écoles d'application du service public, il interprète les situations sociales par référence à un monde professionnel d'expertise juridique... Le haut fonctionnaire recruté sur la base de la méritocratie et de l'expertise en droit est le défenseur de l'intérêt général. Le bon cadre est celui qui applique le mieux possible la loi et les règles. Son monde est celui des normes, des contrôles, de la régularité et des procédures. Selon Hood (2011), la bureaucratie coréenne est « dépositaire », les fonctionnaires jouissant d'une autonomie considérable et du prestige. L'attachement à la règle et à la hiérarchie qui supprime toute ambiguïté organisationnelle incarne ce monde.

Sous l'effet de la crise économique, l'efficacité de l'organisation bureaucratique et ses principes ont été remis en cause. Les gouvernements français et coréens ont depuis respectivement le milieu des années 80 et la fin des années 90 conduit des politiques inspirées par les principes du NPM. Le monde industriel est désormais celui du manager expert, celui de l'efficacité mesurable au travers des plans, budgets ou tableaux de bord.

Le monde marchand est le monde idéologiquement de référence de l'administration depuis le NPM. Sa figure

harmonieuse est le marché, avec les concurrents comme répertoire des sujets et l'intérêt individuel pour formule d'investissement. Le NPM a élargi la logique du marché aux activités publiques en promouvant une vision consumériste de la relation entre l'administration et les citoyens-usagers (Osborne et Gaebler, 1992 ; Jorgensen et Bozeman, 2007).

Les grandes réformes administratives françaises (Loi organique relative aux lois de finances LOLF 2001, Révision Générale des Politiques Publiques RGPP 2008, Modernisation de l'action publique MAP 2012), mais aussi les circulaires sur les contrats objectif-performance, la création d'agences indépendantes ont promu ces nouvelles valeurs de mise en concurrence, de satisfaction et de service à la clientèle, mais aussi celles d'efficacité et d'efficience partagées avec le monde industriel.

En Corée, on observe avec l'arrivée au pouvoir des gouvernements de Kim Dae-jung (1998-2003) et de Roh Moo-hyun (2003-2008), une systématisation de la gestion par la performance. L'efficacité, la compétitivité et la transparence sont devenues des principes directeurs de la réforme administrative avec les contrats de performance ou le développement de la concurrence avec la création d'agences et les privatisations.

Le monde de l'opinion se développe

avec la diffusion de pratiques issues du privé comme celles du développement de la marque (marque employeur), du marketing territorial (Houillet-Guibert 2017) ou de la réputation, outils qui visent à développer une forme de légitimité de l'action publique par la communication au-delà d'une simple approche concurrentielle. La forme de jugement associée est le sondage et l'état de grandeur est la notoriété.

Le monde de l'inspiration est porté dans le cadre de programmes de formation pour les cadres par le développement de la pensée critique et des compétences créatives en résolution de problème. Il s'incarne dans l'entrepreneuriat public du NPM ou les Publics Lab.

La cité projet a pour principe supérieur commun le projet ou « réseau » et une vision « connexionniste du monde ». La vie professionnelle est faite d'une multiplication de connexions, établies à l'occasion de projets et activées fortement sur une période courte correspondante à celle du projet. Le grand de cette cité est le médiateur, le pont du réseau. Il sait tisser des liens, entrer en relation par ses capacités de communication, s'engager dans des projets, et ainsi étendre son réseau. Ce monde est au cœur de la nouvelle gouvernance qui prend force en France, avec le développement de la décentralisation, de la déconcentration et de la démocratie lo-

cale. Selon Assens (2015), il est parfois utile de contourner ces lourdeurs bureaucratiques en fonctionnant en réseau, d'un service à l'autre, d'une administration à l'autre. En Corée, il y a dans le cadre du *Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization* (2008), la formation d'un réseau politique entre bureaucrates et groupes de citoyens remet en question la vision du NPM d'une relation entre l'administration et le citoyen fondée une transaction commerciale passive au profit d'un engagement politique interactif entre le public et le gouvernement (Chonghee et Sunhyuk, 2017). Les valeurs associées sont la flexibilité et la mobilité. L'état de petit est l'immobilité et le statut.

Tenant compte des écrits sur les réformes administratives des 50 dernières années, nous construisons le tableau des mondes de référence de l'administration.

1.4. Motivation du service public et valeurs

La question des valeurs est la base du concept de motivation de service public. Selon Perry et Wise (1990), le comportement des agents publics n'est pas motivé par les mêmes motifs que ceux du privé. La motivation de service public (PSM) est « la prédisposition d'un individu à répondre à des motivations apportées principalement ou uniquement par des institutions ou

Tableau 2. Les mondes ou cités de l'administration

| | Inspiration | Domestique | Opinion | Civique | Marchand | Industriel | Projet |
|---|---|---|--|---|---|--|--|
| Principe supérieur commun dans l'administration | L'innovation, la créativité | La loyauté, l'obéissance, la hiérarchie Valeurs associées La tradition, L'adoubement, le compagnonnage des pairs | L'image Valeurs associées La transparence, la marque | La démocratie, l'intérêt commun ou général, la solidarité Valeurs associées Égalité, légalité, Participation, motivation de service public | Le recours au marché, le service aux clients, Valeurs associées concurrence, prix, efficacité, qualité | La fiabilité, le droit public, les sciences de gestion Valeurs associées l'expertise, la règle, la performance (efficacité, qualité) | Le projet, La connexion au réseau Flexibilité, Valeurs associées |
| Etat de grandeur Contexte managérial et réformes administratives des 30 dernières années | L'innovativité, L'entrepreneur public, Le manager entrepreneur public (France : Comité action publique 2022, circulaires du nouveau service public en 1989), South Korea 2013 pilot project Culture of creativity and increased citizen participation in Théorie du NPM de l'entrepreneurial | La logique de l'honneur Les traditions, le devoir de loyauté envers son supérieur et l'administrateur inscrit dans le code de la fonction publique (et codes de déontologie) Théorie de la logique de l'honneur, approche confucéenne de l'administration | La réputation, la légitimité Le lobbying, le développement du marketing public et territorial, la Théorie du NPM appliquée à la communication | Le politique, le haut fonctionnaire, l'empowerment (lois de 1982 et 2004 en France, de 1995 et 2005 avec le local referendum act en Corée) Théories du NPM et nouvelle gouvernance | Le client L'instauration du marché par privatisation, partenariats publics privés, externalisation et appels d'offre, le service aux clients et mesure de sa satisfaction, contrat objectif-moyen, rémunération à la performance Théorie du NPM | Les expertises et compétences juridique et managériale La bureaucratie rationnelle et l'expertise juridique avec son appogée à la fin des années 70. Suite aux crises économiques, l'avènement du NPM et de l'expertise managériale : (contrôle de gestion, gestion des ressources humaines) | Le capital social, Le pont du réseau La nouvelle gouvernance et les réseaux de politique publique avec la décentralisation La flexibilité et la gestion par projet avec la mise en place des projets de service portés par le NPM |
| Dignité | Amour, passion, création | Statut | Désir de considération | Compassion, le sens civique, la liberté | Intérêt individuel | Travail | L'engagement |
| Etat petit administratif | La lourdeur et routine bureaucratiques | La déloyauté | L'anonymat, L'impersonnalisation | Les intérêts égoïstes, l'opportunisme | L'usager, la gratuité, le statut | L'irrationnel, l'incompétent | L'immobilité avec attachement à un poste et à un statut |
| Répertoire des sujets | L'entrepreneur public | Le supérieur et les pairs | Le leader et les disciples | L'élu, les électeurs, le fonctionnaire | Le contractuel | L'expert en droit ou en management | Le chef de projet, le médiateur |

Tableau 2. Les mondes ou cités de l'administration (suite)

| Répertoire des objets | Inspiration | Domestique | Opinion | Civique | Marchand | Industriel | Projet |
|--------------------------|----------------------------------|--|---|---------------------------------------|------------------------------|--|---|
| | Esprit, corps | Préséance, cadeaux | Noms, marques, messages | Formes légales | Richesse | Les moyens | Les nouvelles technologies de l'information et communication, |
| Répertoire des objets | L'innovation publique de service | La préséance Les corps administratifs | La marque, Le logo, le site, le message | Le statut d'élus ou de fonctionnaires | Le contrat | la règle de droit, l'outil de gestion | Le projet de service |
| Formule d'investissement | La prise de risque | La loyauté et fidélité | La communication, la crédibilité | L'engagement affectif et normatif | L'engagement calculé | Le développement du capital humain (formation, GPEC) | Les partenariats, les alliances |
| Rapport de grandeur | Singularité | Subordination, honneur | Notoriété | Participation | Gain monétaire | Maîtrise | Confiance, |
| Relations naturelles | Créer | Se former, se socialiser | Convaincre | La démocratie | Relations contractuelles | Gérer/administrer | Se connecter, fédérer |
| Figure harmonieuse | L'innovateur | Les corps de la fonction publique | L'opinion | L'élu | L'appel d'offres L'agence | Le bureau | Réseau de politique publique, les contrats, les médiations |
| Épreuve modèle | Le concours d'innovation | L'intronisation | Le sondage | L'élection | La conclusion d'un marché | La mesure | La création et la fédération de projets ou réseaux |
| Expression du jugement | Créativité | La cooptation | La réputation | le vote | La valeur créée | Exactitude | La Centralité du réseau |
| Forme de l'évidence | Le concours d'idée | Le parrainage | La légitimité, le sondage | La délibération | Le résultat financier | Le résultat | Le nombre de projets portés |

organisations publiques ». Les fonctionnaires membres d'organisations publiques et de la société en général sont susceptibles d'intérioriser les normes et valeurs sociales concernant le comportement approprié.

Cette approche s'inscrit dans la vision du monde civique. Selon Rainey et Steinbauer (1999) PSM est « une motivation générale altruiste pour servir les intérêts d'une communauté de personnes, d'un État, d'une nation ou d'un être humain ». Selon Kim S., Vandenberghe (2012), elle désigne « la conviction, les valeurs et les attitudes qui vont au-delà de l'intérêt personnel et de l'intérêt organisationnel, qui concerne l'intérêt d'une entité politique ». Perry et Wise distinguent trois types de motivations : rationnelle, normative et affective. Perry (1996) a validé une échelle à 4 dimensions : attractivité pour l'élaboration de politiques publiques, attachement à l'intérêt public, compassion et sacrifice de soi. Les motifs rationnels incluent la participation aux politiques publiques qui permettent aux agents de servir l'intérêt général. Les motifs fondés sur la norme font référence au désir de se conformer aux normes sociales relatives à l'intérêt public, et au devoir civique envers la société.

Les motivations affectives font référence aux éléments qui amènent une

personne à s'engager dans un programme fondé sur des considérations sociales (compassion, sacrifice de soi).

1.5. Théorie de la valeur publique

Moore (1995) considère que lorsque les entreprises privées créent une « valeur privée » au profit de leurs propriétaires, les organisations publiques génèrent une « valeur publique » pour les citoyens et des parties prenantes. La création de valeur publique découle de l'utilité directe des services de production, mais également des avantages de la justice et de l'équité dans leur production et leur distribution. Il convient de distinguer la valeur publique intrinsèque (le bien social avec sa dimension idéologique) de la valeur substantielle des activités (politiques offrant des avantages directs aux individus, groupes et organisations). Ces valeurs publiques contribuent à former notre perception de la réalité, donner une identité aux individus et aux organisations, orienter le comportement des utilisateurs, des citoyens et des fonctionnaires ; donner un sens au service public.

Jorgensen et Bozeman (2007) ont identifié dans la littérature académique américaine et britannique sept constellations de valeurs publiques.

Tableau 3. Les sept constellations des valeurs publiques

| | |
|---|--|
| 1. Contribution du secteur public à la société : | bien commun, altruisme , durabilité, dignité du régime |
| 2. Transformation des intérêts en décisions : règle de la majorité, démocratie des utilisateurs, protection des minorités | règle de la majorité, démocratie des usagers, protection des minorités |
| 3. Relation entre les administrateurs publics et les politiciens : | Loyauté politique |
| 4. Relation entre les administrateurs publics et leur environnement : | ouverture-secret , défense des intérêts, neutralité, compétitivité-coopération |
| 5. Aspects intraorganisationnels de l'administration publique : | robustesse, innovation, productivité, développement personnel des employés |
| 6. Comportement des employés du secteur public | responsabilité (honnêteté, normes morales, conscience éthique, intégrité) |
| 7. Relation entre l'administration publique et les citoyens : | légalité, équité , dialogue, orientation de l'utilisateur |

2. Ordre des mondes et valeurs publiques de l'administration : une analyse empirique en France et en Corée.

2.1. Une méthodologie quantitative

Nous avons construit, après de nombreux entretiens, un questionnaire composé d'échelles de Likert à 5 points pour mesurer l'attachement à ces valeurs. Pour améliorer les propriétés psychométriques (fiabilité et validi-

té) des échelles, nous avons utilisé la « procédure de purification » de Churchill (1979). Nous considérons qu'une échelle multiple est fiable si le coefficient alpha de Cronbach est supérieur à 0,6 et retenons alors pour mesure du concept la moyenne des items.

Les échantillons sont constitués de 141 cadres publics français et 127 cadres sud-coréens de la fonction publique nationale. En France, 60% des répondants sont des femmes contre 40% en Corée. La moyenne d'âge est de 45 ans en France et de 40 ans en Corée du Sud pour une ancienneté moyenne de 9 et 7 ans.

Tableau 4. Les valeurs publiques retenues pour l'étude

| Valeurs | Dimension de PSM selon Perry et Wise | Dimensions des valeurs publiques selon Kernaghan | Dimensions de la valeur publique selon Moore et al. | Monde administratif dominant |
|---|--------------------------------------|---|--|--|
| Intérêt public (bien commun) | normative | Valeurs politiques | Contribution du secteur public à la société | Civique |
| Compassion | affektive | Valeurs liées aux personnes | | |
| Altruisme | affektive | Valeurs éthiques individuelles | Relation entre les administrateurs publics et leur environnement | |
| Sens civique | normative et affective | | | |
| Impartialité / neutralité | | | | |
| Équité | | | | |
| Légalité | | Des valeurs démocratiques et professionnelles traditionnelles | Transformation des intérêts en décisions | |
| Égalité | | | | |
| Honnêteté | | Valeurs éthiques | Comportement des employés du secteur public et valeurs éthiques | |
| valeurs bureaucratiques | | Valeurs professionnelles traditionnelles | Aspects intraorganisationnels de l'administration publique | |
| Loyauté | | | | Domestique |
| Valeurs confucianistes | normative | | Nouvelles valeurs professionnelles | Aspects intraorganisationnels de l'administration publique |
| NPM (recherche performance) | | Industriel et marchand | | |
| NPM (salaire basé sur la performance) | | Marchand | | |
| NPM (compétition) | | Marchand | | |
| MPM contre statut de fonctionnaire | | Domestique | | |
| NPM désir de travailler dans le privé | | Marchand | | |
| | | Projet | | |
| Valeurs projets et conduite de changement | | | | |

2.2. Analyse comparée de l'attachement comparé aux mondes et valeurs associées entre France et Corée

Dans le tableau ci-dessous les colonnes 3 et 5 présentent les mesures associées à chaque item et concept

pour la France et la Corée du Sud Les colonnes 4 et 6 donnent respectivement l'alpha de Cronbach des échelles multiples et l'intervalle de confiance de la moyenne du construit avec un risque d'erreur de 5% (IC à 95%).

Tableau 5. Qualité psychométrique des échelles de valeur des différents mondes

| Concept- Construit (1) | Item i (2) | France (Corée du Sud) | | | |
|-------------------------------------|--|--|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | \bar{x}_i Moyenne par item (3) | α_c alpha de Cronbach (4) | \bar{x} Moyenne (5) | IC à 95% (6) |
| Composition | Je suis affecté par la situation des individus en difficulté | 3,56 (4,20) | 0,78 (0,84) | 3,47 (4,10) | 3,36-3,57 (4,01-4,20) |
| | J'aime aider les personnes en situation difficile | 3,52 (4,17) | | | |
| | Je compatis à la situation des personnes en difficulté | 3,52 (3,94) | | | |
| Altruisme | Participer à des activités de bienfaisance | 2,93(3,82) | 0,85 (0,91) | 3,13 (3,85) | 2,97-3,27 (3,74-3,97) |
| | Contribuer à la résolution des problèmes sociaux (pauvreté, inégalité, maladie, vieillesse...) | 3,21(3,87) | | | |
| | Participer aux activités d'aide à l'autrui | 3,27(3,88) | | | |
| Intérêt général | Pour satisfaire mon intérêt personnel, il est important d'améliorer le bien public | 3,89(3,84) | 0,67 (0,74) | 3,66 (3,73) | 3,52-3,80 (3,62-3,86) |
| | Il m'est important de contribuer au bien commun | 2,95(3,50) | | | |
| | Améliorer le bien-être collectif assure mon propre bien-être | 4,13(3,87) | | | |
| Sacrifice civique | Il est de mon devoir de participer au développement de mon pays | 4,14(3,65) | 0,62 (0,60) | 3,79 (3,39) | 3,68-3,90 (3,29-3,49) |
| | La poursuite de mon intérêt personnel ne doit pas nuire à l'intérêt national | 4,19(3,08) | | | |
| | La poursuite de l'intérêt national doit se faire même au détriment de mon intérêt personnel | 3,04(3,45) | | | |
| Participer aux politiques publiques | Participer aux programmes et politiques publics m'aide à réaliser mes propres objectifs | 3,70 (3,69) | 0,83 (0,86) | 3,95 (3,67) | 3,82-4,08 (3,57-3,77) |
| | Il est important pour moi d'être acteur des réformes qui améliorent le bien-être général | 4,08 (3,65) | | | |
| | J'ai besoin d'échanger avec les autres à propos des programmes et politiques publics pour savoir comment améliorer le service public | 4,12 (3,68) | | | |
| Construit C | Item i | France (Corée du Sud) | | | |
| Valeurs domestiques traditionnelles | Je me dois d'écouter les conseils de mes premiers « parrains » ou encadrants dans l'organisation | 3,96 (4,07) | 0,63 (0,86) | 3,88 (4,11) | 3,77-3,98 (4,02-4,20) |
| | Je me dois de suivre les avis des anciens dans l'organisation pour m'améliorer | 3,45 (4,05) | | | |
| | Je dois adopter une conduite et une tenue correspondantes à mon statut | 4,20 (4,2) | | | |

| Construit C | Item i | France (Corée du Sud) | | | |
|---|---|-----------------------|----------------|-----------------|--------------------------|
| | | \bar{x}_i (3) | α_c (4) | \bar{x}_c (5) | IC à 95% (6) |
| Vertu de la bureaucratie (règle et hiérarchie) | Il est important de définir en détail les exigences et instructions de travail afin que les collaborateurs sachent quoi faire | 4,1(4,06) | 0,60 (0,79) | 3,79 (4,06) | 3,69-3,89 (3,97-4,15) |
| | Les managers s'attendent à ce que leurs collaborateurs appliquent à la lettre instructions et procédures | 3,11(4,08) | | | |
| | La formalisation des modes opératoires est utile aux collaborateurs dans leur travail | 4,14(4,05) | | | |
| NPM valeurs | Dans le service public, on peut faire mieux avec moins | 3,25(3,65) | | | 3,09-3,42 (3,51-3,78) |
| | Dans le service public, on doit être récompensé en fonction de sa performance | 3,57(3,57) | | | 3,40-3,74 (3,42-3,73) |
| | La concurrence est une bonne chose pour améliorer la gestion publique | 3,07(3,24) | | | 2,88-3,26 (3,08-3,40) |
| | Le statut de fonctionnaire est un frein à la performance | 2,21(2,78) | | | 2,00-2,43 (2,59-2,97) |
| NPM | Mesure globale | | 0,67 (0,70) | 3,03 (3,31) | 2,90-3,16 (3,19-3,42) |
| Privé désiré | Vous aimeriez travailler dans le privé | 2,35(2,67) | | | 2,19-2,51 (2,52-2,82) |
| Projet | La participation à des groupes de projet portant sur la conduite du changement est selon moi une bonne chose | 3,92(3,8) | 0,82 (0,72) | 3,88 (3,61) | 3,61-4,15 (3,53-3,70) |
| | Participer aux projets permet de développer ses compétences personnelles et professionnelles | 4,19(3,43) | | | |
| | J'aime participer activement à la finalisation des projets de changement | 3,53(3,61) | | | |
| Peur du changement | Le changement est source d'anxiété | 2,39 (3,11) | | | 2,22-2,55 (2,95-3,26) |
| Valeurs professionnelles et démocratiques | Impartialité | 4,62(4,4) | | | 4,53-4,69 (4,30-4,50) |
| | Équité | 4,6(4,6) | | | 4,50-4,70 (4,5-4,7) |
| | Légalité | 4,62(4,54) | | | 4,53-4,73 (4,44-4,64) |
| | Égalité | 4,53(4,28) | | | 4,42-4,64 (4,16-4,40) |
| | Loyauté | 4,5(4,07) | | | 4,39-4,61 (4,02-4,20) |
| Ethique professionnelles | Mesure globale | 4,62(4,4) | 0,72 (0,87) | 4,60 (4,45) | 4,53-4,68 (4,36-4,54) |
| Ethique individuelle | Honnêteté | 4,68 (4,44) | | | 4,58-4,77 (4,33-4,55) |

Concernant les dimensions de compassion et d'altruisme du monde civique, les scores dans les deux pays

sont supérieurs à 3 et sont comparativement supérieurs en Corée (test de Mann-Whitney significatif avec un

risque d'erreur α inférieur à 1‰, cf. tableau n° 6 colonne 6). Ces valeurs sociales d'engagement sont en phase avec les enseignements du confucianisme.

En ce qui concerne l'intérêt commun, nous notons le fort attachement à l'intérêt général (valeur 3,66 et 3,73 pour le construit dans les deux pays). Les agents publics sont attachés à la participation aux politiques publiques (scores de 3,95 et 3,73) et les Français de façon encore plus importante (test de Mann-Whitney significatif avec un risque inférieur α à 1‰). Toutefois la limite est celle du sacrifice, les fonctionnaires ne sont pas prêts à défendre l'intérêt collectif au détriment de leur intérêt personnel (les scores sont inférieurs à 3). L'approche sacrificielle de l'agent public pour le bien commun est légèrement plus forte en France (test significatif avec $\alpha < 1‰$)).

Il existe un très fort attachement aux valeurs démocratiques et éthiques professionnelles de légalité, d'égalité, d'équité, d'impartialité (les scores sont supérieurs à 4) dans les deux pays. L'attachement aux valeurs d'égalité, d'impartialité est plus important en France, car il s'agit de deux piliers du droit administratif français (test significatif avec $\alpha < 1‰$))

L'attachement aux traditions et au monde domestique est très prégnant avec le respect accordé aux anciens,

les scores moyens sont élevés. Les Coréens sont encore plus attachés à ces valeurs (test significatif avec $\alpha < 1‰$).

L'attachement à la bureaucratie et aux vertus de la règle et de la hiérarchie est fort dans les deux pays conformément à une vision du monde industriel d'experts bureaucrates. Cet attachement est plus fort chez les Coréens (test significatif avec $\alpha < 1‰$)).

Dans les deux pays, l'attachement aux valeurs de concurrence, de rémunération à la performance d'efficacité du NPM, est supérieur à 3. Toutefois les managers publics ne perçoivent pas une opposition entre la valeur de performance portée par le monde marchand et le statut de fonctionnaire appartenant au monde domestique (le score moyen est inférieur à 3). Les Français sont globalement moins attachés que les Sud-Coréens à ces valeurs issues du privé et par un emploi possible dans le privé (tests significatifs avec un risque inférieur à 1‰)).

Dans les deux pays, il y a un fort engagement des cadres publics dans l'action de changement par la participation à un groupe de projet. La logique de projet et de conduite de changement chère à la nouvelle gouvernance est moins forte chez les Coréens davantage attachés à la règle et à la hiérarchie (test significatif avec $\alpha < 1‰$)).

Les mondes de l'administration : une enquête sur les valeurs des managers publics Français et Sud-Coréens

Table 6. Test de Comparaison entre France et Corée du Sud

| Valeurs (1) | | N (2) | Rang moyen (3) | Somme des rangs (4) | U de Mann-Whitney W de Wilcoxon (5) | Niveau de signification du test α (6) |
|---|--------|-------|----------------|---------------------|-------------------------------------|--|
| Compassion | France | 141 | 98,56 | 13897,50 | U | 3886,500 |
| | Corée | 127 | 174,40 | 22148,50 | W | 13897,500 ,000 |
| Altruisme | France | 141 | 100,53 | 14174,50 | U | 4163,500 |
| | Corée | 127 | 172,22 | 21871,50 | W d | 14174,500 ,000 |
| Intérêt commun | France | 141 | 134,27 | 18932,50 | U | 8921,5 0,959 |
| | Corée | 127 | 134,75 | 17113,50 | W | 18932,5 |
| Sacrifice civique | France | 139 | 155,13 | 21562,50 | U | 5820,5 |
| | Corée | 127 | 109,83 | 13948,50 | W | 13948,5 ,000 |
| Participation aux politiques publiques | France | 139 | 152,33 | 21326 | U | 6324 |
| | Corée | 127 | 113,8 | 14452 | W | 14452 |
| Valeurs domestiques traditionnelles | France | 139 | 120,60 | 16764,00 | U | 7034 |
| | Corée | 127 | 147,61 | 18747,00 | W | 16764 0,003 |
| Valeurs bureaucratiques | France | 139 | 115,93 | 16114,50 | U | 6384,5 |
| | Corée | 127 | 152,73 | 19396,50 | W | 16114,5 0,001 |
| NPM global Valeurs managériales | France | 139 | 118,73 | 16503,00 | U | 6773 |
| | Corée | 127 | 149,67 | 19008,00 | W | 16503 0,001 |
| NPM recherche efficience | France | 139 | 118,92 | 16530,50 | U | 6800,500 |
| | Corée | 127 | 149,45 | 18980,50 | W | 16530,500 ,001 |
| NPM statut opposé à la performance | France | 137 | 114,00 | 15618,50 | U | 6165,500 |
| | Corée | 127 | 152,45 | 19361,50 | W | 15618,500 0,000 |
| NPM valeur de la concurrence | France | 137 | 127,71 | 17496,50 | U | 8043,500 |
| | Corée | 127 | 137,67 | 17483,50 | W | 17496,500 0,27 |
| NPM revenu au mérite | France | 139 | 134,96 | 18759,50 | U | 8623,500 |
| | Corée | 127 | 131,90 | 16751,50 | W | 16751,500 ,722 |
| Préférence pour le secteur privé | France | 134 | 121 | 16214 | U | 7169 |
| | Corée | 127 | 141,5 | 17977 | W | 16214 ,000 |
| Ethiques professionnelles démocratiques | France | 139 | 144,19 | 20043,00 | U | 7034 |
| | Corée | 127 | 121,80 | 15468,00 | W | 16764 0,003 |
| Honnêteté/ probité | France | 139 | 147,58 | 20514,00 | U | 6869 |
| | Corée | 127 | 118,09 | 14997,00 | W | 14997 0 |
| Impartialité | France | 139 | 145,86 | 20274,00 | U | 7109,000 0,002 |
| | Corée | 127 | 119,98 | 15237,00 | W | 15237,000 |
| Équité | France | 139 | 134,85 | 18744,50 | U | 8638,500 ,720 |
| | Corée | 127 | 132,02 | 16766,50 | W | 16766,500 |
| Légalité | France | 139 | 139,35 | 19370,00 | U | 8013,000 |
| | Corée | 127 | 127,09 | 16141,00 | W | 16141,000 ,121 |
| Égalité | France | 139 | 146,96 | 20427,00 | U | 6956,000 |
| | Corée | 127 | 118,77 | 15084,00 | W | 15084,000 ,001 |
| Projet et conduite du changement | France | 136 | 170,40 | 23174,00 | U | 3414,000 0,000 |
| | Corée | 127 | 90,88 | 11542,00 | W | 11542,000 |
| Peur du changement | Corée | 141 | 108,10 | 15242,00 | U | 5231,000 |
| | France | 127 | 163,81 | 20804,00 | W | 15242,000 0,000 |

2.3. Ordre des mondes et valeurs publiques associées en France et en Corée du Sud

Le test des rangs signés de Wilcoxon permet de tester l'ordre de préférence entre deux valeurs publiques dans chacun des pays.

En France et en Corée, l'attachement aux valeurs professionnelles éthiques traditionnelles liées à la démocratie (on a calculé un score moyen des différentes valeurs d'égalité, de légalité, de neutralité, d'équité) est plus important que l'attachement aux valeurs bureaucratiques ou à celles du NPM (avec un niveau de signification $\alpha < 1\%$ pour les tests des rangs signés de Wilcoxon-RSW). Il est supérieur à l'idée de primauté de l'intérêt général ou à la volonté de participer aux politiques publiques (niveaux de signification du test RSW $\alpha < 1\%$), incarnation d'un agent public co-constructeur de politique publique. Il est supérieur aussi aux valeurs de compassion en France

et d'altruisme dans les deux pays (avec $\alpha < 1\%$ pour les tests RSW).

L'attachement à la bureaucratie est supérieur aux valeurs d'altruisme ($\alpha < 1\%$). Il est en revanche inférieur au désir de participation aux politiques publiques en France et supérieur dans le cas de la Corée ($\alpha < 1\%$).

L'engagement envers les principes de règles et de hiérarchie de la bureaucratie est beaucoup plus important que l'attachement aux valeurs du NPM dans les deux pays qu'il s'agisse de sa prévalence sur les principes d'efficacité, de concurrence ou même de rémunération au mérite ($\alpha < 1\%$ pour les tests RSW).

L'attachement aux valeurs traditionnelles domestiques de respect des anciens est plus important que celui aux principes du NPM ($\alpha < 1\%$) dans les deux pays et il est supérieur à la valeur accordée à la cité par projets en Corée.

Table 7 Importance relative des valeurs en France et en Corée (test of signed wilcoxon ranks)

| | France | | | | | Corée du Sud | | | | |
|--|----------------|-----------------|-----------------|---------|----------------------------------|--------------|------------|-----------------|--------|----------------------------------|
| | N | Rang moyen | Somme des rangs | Z | Niveau de signification α | N | Rang moyen | Somme des rangs | Z | Niveau de signification α |
| Différence entre mesures de la valeur A et de la valeur B : (A-B) | Rangs négatifs | 21 | 55,21 | 1159,50 | -7,53 ^b | 12 | 20,04 | 240,50 | -7,916 | 0,000 |
| | Rangs positifs | 114 | 70,36 | 8020,50 | | 89 | 55,17 | 4910,50 | | |
| | Ex aequo | 4 | | | | 26 | | | | |
| (domestiques – managériales NPM) | Rangs négatifs | 29 | 36,28 | 1052,00 | | 11 | 24,36 | 268,00 | -8,045 | 0,000 |
| | Rangs positifs | 108 | 77,79 | 8401,00 | | 94 | 56,35 | 5297,00 | | |
| | Ex aequo | 2 | | | | 22 | | | | |
| (éthique professionnelle et de démocratie – managériales NPM) | Rangs négatifs | 6 | 14,00 | 84,00 | -10,01 | 1 | 1,00 | 1,00 | -9,188 | 0,000 |
| | Rangs positifs | 132 | 72,02 | 9507,00 | | 111 | 57,00 | 6327,00 | | |
| | Ex aequo | 1 | | | | 15 | | | | |
| (éthique professionnelle et de démocratie – Intérêt public) | Rangs négatifs | 12 | 20,04 | 240,50 | 0,000 | 4 | 33,13 | 132,50 | -8,335 | 0,000 |
| | Rangs positifs | 121 | 71,66 | 8670,50 | -8,335 | 98 | 52,25 | 5120,50 | | |
| | Ex aequo | 6 | | | | 25 | | | | |
| (éthique professionnelle de démocratie – participation politique publique) | Rangs négatifs | 23 | 34,28 | 788,5 | -8,050 | 7 | 22,5 | 157,5 | -8,462 | 0,000 |
| | Rangs positifs | 106 | 71,87 | 7596,5 | | 99 | 55,69 | 5513,5 | | |
| | Ex aequo | 10 | | | | 21 | | | | |
| (éthique professionnelle de démocratie – bureaucratie) | Rangs négatifs | 13 | 31,15 | 405,00 | -9,196 ^b | 17 | 25,47 | 433,00 | -6,726 | 0,000 |
| | Rangs positifs | 122 | 71,93 | 8775,00 | | 76 | 51,82 | 3938,00 | | |
| | Ex aequo | 4 | | | | 34 | | | | |
| (bureaucratie – compassion) | Rangs négatifs | 42 | 53,99 | 2267,50 | -4,057 | 42 | 43,71 | 1836,00 | -8,839 | ,402 |
| | Rangs positifs | 82 | 66,86 | 5482,50 | | 39 | 38,08 | 1485,00 | | |
| | Ex aequo | 15 | | | | 46 | | | | |
| (bureaucratie – l'altruisme) | Rangs négatifs | 28 | 43,20 | 1209,50 | -6,677 | 31 | 39,42 | 1222,00 | -3,093 | ,002 |
| | Rangs positifs | 96 | 68,13 | 6540,50 | | 57 | 47,26 | 2694,00 | | |
| | Ex aequo | 15 ^f | | | | 39 | | | | |
| (bureaucratie – sacrifice civique) | Rangs négatifs | 53 | 59,01 | 3127,50 | -2,225 | 11 | 26,23 | 286,50 | -7,668 | ,000 |
| | Rangs positifs | 57 | 52,24 | 2977,50 | | 88 | 52,97 | 4661,50 | | |
| | Ex aequo | 29 | | | | 28 | | | | |
| (bureaucratie – l'intérêt général) | Rangs négatifs | 55 | 57,46 | 3160,50 | -1,382 | 18 | 39,39 | 709,00 | -4,947 | ,000 |
| | Rangs positifs | 66 | 63,95 | 4220,50 | | 67 | 43,97 | 2946,00 | | |
| | Ex aequo | 18 | | | | 42 | | | | |

Table 7 Importance relative des valeurs en France et en Corée (test of signed wilcoxon ranks) (suite)

| | France | | | | | | Corée du Sud | | | | | |
|---|----------------|------------|-----------------|---------|----------------------------------|-----|--------------|-----------------|--------|----------------------------------|--|--|
| | N | Rang moyen | Somme des rangs | Z | Niveau de signification α | N | Rang moyen | Somme des rangs | Z | Niveau de signification α | | |
| Différence entre mesures de la valeur A et de la valeur B : (A-B) | Rangs positifs | 48 | 59,27 | 2845 | | 67 | 45,69 | 3061 | | | | |
| | Ex aequo | 16 | | | | 42 | | | | | | |
| bureaucratie – projet | Rangs négatifs | 95 | 65,18 | 6192,00 | -6,041 | 12 | 33,25 | 399,00 | -7,203 | ,000 | | |
| | Rangs positifs | 28 | 51,21 | 1434,00 | | 85 | 51,22 | 4354,00 | | | | |
| éthique professionnelle de démocratie – projet | Ex aequo | 13 | | | | 30 | | | | | | |
| | Rangs négatifs | 40 | 44,78 | 1791,00 | -4,918 | 4 | 26,00 | 104,00 | -8,982 | ,000 | | |
| managériales NPM – projet | Rangs positifs | 81 | 69,01 | 5590,00 | | 110 | 38,65 | 6451,00 | | | | |
| | Ex aequo | 15 | | | | 13 | | | | | | |
| domestiques – projet | Rangs négatifs | 119 | 72,08 | 8577,50 | -9,007 | 73 | 66,01 | 4818,50 | -4,143 | ,000 | | |
| | Rangs positifs | 15 | 31,17 | 467,50 | | 42 | 44,08 | 1851,50 | | | | |
| l'intérêt général – projet | Ex aequo | 2 | | | | 12 | | | | | | |
| | Rangs négatifs | 94 | 58,74 | 5521,50 | -5,208 | 12 | 30,13 | 361,50 | -7,714 | ,000 | | |
| participation politique – projet | Rangs positifs | 25 | 64,74 | 1618,50 | | 91 | 54,88 | 4994,5 | | | | |
| | Ex aequo | 17 | | | | 24 | | | | | | |
| sacrifice civique – projet | Rangs négatifs | 96 | 65,30 | 6268,50 | -6,699 | 36 | 41,72 | 1502,00 | -2,221 | ,026 | | |
| | Rangs positifs | 25 | 44,50 | 1112,50 | | 54 | 48,02 | 2593,00 | | | | |
| compassion – projet | Ex aequo | 15 | | | | 37 | | | | | | |
| | Rangs négatifs | 83 | 54,96 | 4561,50 | -5,011 | 41 | 48,34 | 1982,00 | -1,124 | ,261 | | |
| altruisme – projet | Rangs positifs | 25 | 52,98 | 1324,50 | | 54 | 47,74 | 2578,00 | | | | |
| | Ex aequo | 28 | | | | 32 | | | | | | |
| éthique professionnelle de démocratie – projet | Rangs négatifs | 90 | 59,77 | 5379,50 | -6,218 | 59 | 52,04 | 3070,50 | -3,437 | ,001 | | |
| | Rangs positifs | 23 | 46,15 | 1061,50 | | 34 | 38,25 | 1300,50 | | | | |
| participation politique – projet | Ex aequo | 23 | | | | 34 | | | | | | |
| | Rangs négatifs | 115 | 63,64 | 7319,00 | -7,861 | 17 | 38,12 | 648,00 | -7,047 | ,000 | | |
| éthique professionnelle de démocratie – projet | Rangs positifs | 12 | 67,42 | 809,00 | | 90 | 57,00 | 5130,00 | | | | |
| | Ex aequo | 9 | | | | 20 | | | | | | |
| altruisme – projet | Rangs négatifs | 122 | 66,63 | 8128,50 | -8,514 | 25 | 43,60 | 1090,00 | -4,138 | ,000 | | |
| | Rangs positifs | 10 | 64,95 | 649,50 | | 67 | 47,58 | 3188,00 | | | | |
| Ex aequo | 4 | | | | 35 | | | | | | | |

En France, les valeurs projets sont plus importantes que les valeurs bureaucratiques ou valeurs domestiques traditionnelles alors qu'en Corée c'est l'inverse. Toutefois, cette dimension flexibilité groupe de projet est moins importante que celle de l'éthique professionnelle liées aux principes démocratiques (avec $\alpha < 1\%$) s'inscrivant dans le monde civique. L'attachement à la poursuite de l'intérêt commun et à la participation aux politiques publiques est également plus fort que l'attachement aux valeurs projets en France et dans une moindre mesure en Corée.

2.4. Recommandations

Les valeurs du NPM issues du monde marchand ne sont pas rejetées par les managers publics, mais elles paraissent moins importantes que les valeurs associées aux mondes, industriel de la bureaucratie, domestique de la tradition, civique des principes administratifs ou à celui de projet. Il appa-

raît nécessaire, en raison de la prédominance du monde civique, que les dirigeants repensent l'action publique en développant une culture organisationnelle au travers de chartes fondées sur ces principes civiques d'égalité, d'égalité, d'impartialité qui vont faciliter l'identification à l'organisation et ce conformément aux enseignements du Post-NPM. Ces chartes vont donner du sens à l'action et orienter l'engagement, renforcer la cohésion, structurer les modes de collaboration et promouvoir l'ADN public, en interne et en externe. Il est nécessaire, pour mener une politique de gestion des ressources humaines publiques performante, de ne pas se focaliser sur les seuls outils provenant du privé, mais d'utiliser les leviers d'une gestion bureaucratique et traditionnelle du personnel qui prennent en compte l'ancienneté, l'âge et le statut. La formation au projet et à la conduite du changement répondrait aux attentes des cadres français et pourrait renforcer l'aptitude au changement des Sud-coréens.

Tableau 8. Recommandations reflétant l'ordre des mondes administratifs

| | |
|--|---|
| Organisation en phase avec les mondes projet et bureaucratique industriel | Développer une organisation hybride, Développer une forme d'organisation hybride avec une structure principale bureaucratique avec création de sous-structure par projet Développer l'esprit projet. Développer l'idée de participation, la formation aux projets dans les écoles de service public, |
| Marketing en phase avec le monde civique | Développer les méthodes de participation et de consultation des usagers et du personnel sur l'élaboration des politiques publiques conformément aux principes du monde civique Développer une marque employeur : construire une marque employeur autour des valeurs publiques d'égalité, équité, de participation aux politiques publiques et d'intérêt général. Développer les bourses de la diversité |

Tableau 8. Recommandations reflétant l'ordre des mondes administratifs

| | |
|---------------------------|--|
| Stratégie/contrôle | Développer un mode de contrôle de gestion en phase avec les indicateurs et objectifs des politiques publiques conformément au monde civique. Développer des stratégies par réseau entre organisations publiques fédérées par les valeurs publiques conformément à la cité par projet |
| GRH | <p>GPEC et carrières : planifier les évolutions d'effectif, prévoir les besoins en RH, en tenant compte d'une fonction publique de carrière</p> <p>Recrutement : Privilégier un recrutement par concours sous statut de fonctionnaire, en phase avec les principes d'égalité, mettant en évidence à l'oral les valeurs publiques et le souhait de participer aux politiques publiques Privilégier des épreuves écrites de concours mobilisant la méthodologie projet</p> <p>Rémunération : privilégier un mode de rémunération qui tienne compte de l'ancienneté conformément au monde traditionnel mais qui peut inclure des éléments liés à la performance conformément au monde marchand</p> <p>Développer une législation sur les conflits d'intérêts et la présence de déontologue ou de référent pour prévenir d'éventuels conflits conformément au monde civique</p> |

Conclusion

La présente étude est originale en ce sens qu'elle analyse comme se créent et se diffusent les spectres de valeurs publiques dans l'administration. Si les réformes administratives de ces trente dernières années ont tenté d'introduire les valeurs et principes du NPM, il ressort de l'étude réalisée sur deux échantillons de managers publics français et Sud-coréens que les valeurs démocratiques appartenant au monde civique sont les valeurs fondamentales pour les agents publics, et ce au-delà de toutes les autres. L'attachement au monde marchand du NPM est également bien moindre que celui à la bureaucratie ou à la cité par projet. Il existe en cela de fortes similarités entre les deux pays. Toutefois, les Sud-

Coréens sont plus attachés à la tradition et aux valeurs confucéennes et au respect de la bureaucratie qu'aux valeurs de conduite de changement et de projet, et ce contrairement à la France.

Il serait utile d'étendre cette analyse de l'ordre des mondes de l'administration et des valeurs associées aux autres pays développés.

Bibliographie

- Assens, C. (2015). Les réseaux de service public. Rennes : Presses de l'EHESP.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (1999). Le nouvel esprit du capitalisme (Vol. 10). Paris : Gallimard.
- Boukamel, O. & Emery, Y. (2018). Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : spécificités helvétiques. Gestion et management public, volume 6 / 4(2), 25-43.

- Boyer, A. (2002). L'impossible éthique des entreprises. Paris : Éditions d'Organisation.
- Chappoz, Y. & Pupion, P. (2012). Le New Public Management. *Gestion et management public*, volume 1/2(2), 1-3.
- Chonghee, H. A. N., & Sunhyuk, K. I. M. (2017). The changing modes of administrative reform in South Korea. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 13(50), 54-72.
- Du Gay, P. (1994). Making up managers : bureaucracy, enterprise and the liberal art of separation. *The British Journal of Sociology*, 45(4), 655-674.
- Houllier-Guibert, C. (2017). Gérer l'image des territoires avec le marketing territorial : émergence d'un « place branding » francophone ?. *Gestion et management public*, volume 6 / 1(3), 6-7.
- Hood, C. (2002). Control, Bargains, and Cheating : The Politics of Public-Service Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 309-332.
- Jun, J., S. & Muto, H. (1995). The Hidden Dimensions of Japanese Administration : Culture and its Impact. *Public Administration Review*, 55(2), 125-134.
- Jørgensen, T.B. & Bozeman, B. (2007). Public Values : An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Kernaghan, K. (2000). L'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service public. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 66(1), 107-122.
- Kim, S. & Vandenabeele, W. (2012). Investigation the Structure and Meaning of Public Service across Populations : Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79-102.
- Le Galès, P. & Thatcher, M. (1995). Les Réseaux de Politique Publique. *Débat sur les Policy Networks*.
- Marcou, G., Rangeon, F. & Thiebault, J.L. (1997). Les relations contractuelles entre collectivités publiques. *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Descartes et Cie.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value : Strategic Management in Government*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- OECD (2007). *Revue de l'OCDE sur la gestion publique des ressources humaines dans les administrations publiques en Belgique*, p. 88.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass : Addison-Wesley Pub.
- Perry, J.L. (1996). Measuring Public Service Motivation : An assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J.L. & Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, May-June, 367-373.
- Rainey, H.G. & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants : developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Sherman, T. (1998). Public Sector Ethics : Prospect and Challenges. In Sampford, C., Preston, N. and Bois, C-A. *Public Sector Ethics : Finding and Implementing Values*, London : Federation Press/Routledge, 13-25.
- Riceur, P. (1990), *Soi-même comme un autre*. Paris : Éditions du Seuil.
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York : Free Press.
- Thévenot, L. & Boltanski, L. (1991). *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.
- Weber, M. (1921). *La ville. Une enquête sociologique (1921)*, co-rédigée par Max Weber, *Economie et société*.
- Yao, W. & Zhu, Y. (2008). On the Value of Traditional Confucian Culture and the Value of Modern Corporate Social Responsibility. *International Journal of Business and Management*, 3(2), 58-62.

Copyright of Gestion 2000 is the property of Haute Ecole Groupe ICHEC-ISFSC and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.