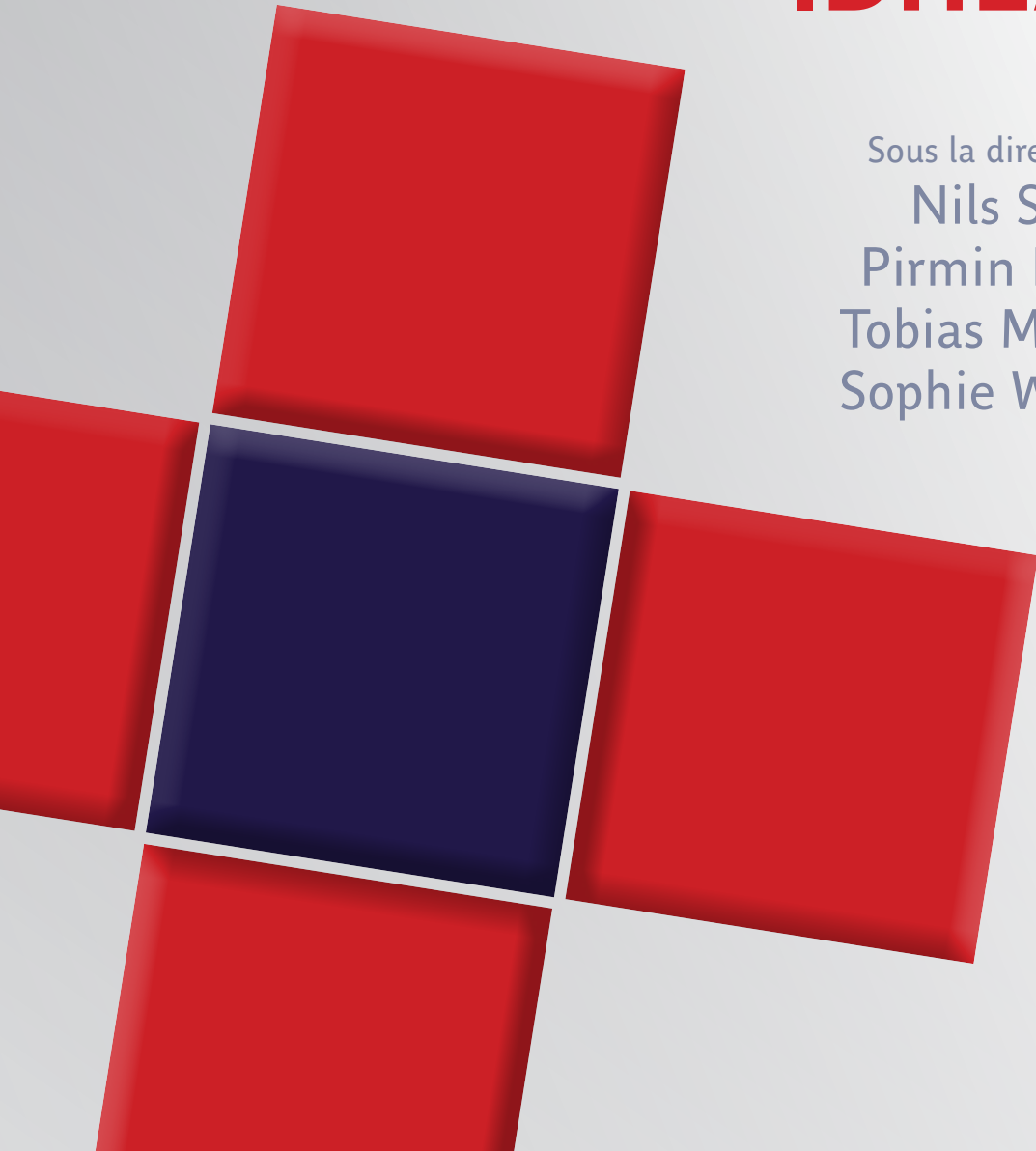


Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



1 Valeurs

Sophie Weerts

1.1 Importance des valeurs

Le vocable « valeur » est issu du latin *valere*: « valoir », lui-même dérivé du grec *axios*: « ce qui est digne d'être estimé ». Il relève avant tout du champ de la philosophie. Dans cette perspective, le mot peut être compris comme « la conviction absolue qu'un mode de conduite spécifique ou un certain type d'existence est personnellement ou socialement préférable au modèle de conduite ou au type d'existence opposée » (Piron 2002). D'autres champs disciplinaires, comme le droit ou encore le management, se sont également intéressés à la question des valeurs, celles-ci sont alors qualifiées d'individuelles, sociales, organisationnelles, constitutionnelles ou encore publiques. Elles ont en commun d'être issues d'un jugement entre plusieurs préférences, processus qui peut être opéré individuellement ou résulter d'une démarche délibérative.

Les valeurs sont à la fois à la source de l'action individuelle ou organisationnelle et l'expression de cette action. D'un côté, elles assument une fonction axiologique à l'égard des individus et des organisations, en orientant leur comportement. De l'autre côté, les valeurs – qui sont souvent non explicitées – se traduisent dans les comportements, les décisions ou encore dans les discours de ces individus et organisations. Dans cette perspective, toutes les actions de l'administration publique sont mues par certaines valeurs et elles sont aussi le reflet d'une ou plusieurs de ces valeurs.

Dans un monde marqué par le changement avec la crise climatique, la montée en puissance des injustices sociales ou encore la transformation digitale, le besoin de réponses coordonnées et clairement orientées en faveur du bien commun se fait urgemment ressentir. Comme les valeurs jouent une fonction axiologique, elles constituent une ressource précieuse pour définir l'action en faveur du bien commun. La définition, la clarification et la hiérarchisation des valeurs vont être l'œuvre des parties prenantes, constituant ainsi une boussole à disposition des personnes impliquées dans l'administration publique.

1.2 Points clés

Si les valeurs constituent un de ces éléments clés à partir desquels se décline et s'articule l'administration publique, il faut encore pouvoir les identifier. Un tel exercice n'est pas simple. Pour cela, on commencera par clarifier cette notion de valeurs en mettant en exergue ses principales caractéristiques, ce qui permettra de cerner la particularité de cette idée qui peut être fluctuante, mais dont on attend pourtant qu'elle joue une fonction structurelle et structurante pour l'administration publique (§ 1.2.1). Dans un deuxième temps, on dégagera les principales valeurs qui ont façonné l'administration publique à travers un bref historique de l'évolution de l'administration publique (§ 1.2.2). Dans un dernier temps, en s'appuyant sur la littérature en administration publique et sur le droit public, on pointera les principales valeurs de l'administration publique contemporaine (§ 1.2.3).

1.2.1 Caractéristiques

Les valeurs en soi présentent une série de caractéristiques qui en font un objet singulier. Comme toute réflexion ou discussion sur les valeurs implique une démarche réflexive, il est utile d'identifier ces caractéristiques, lesquelles permettent par ailleurs de rendre compte de la variabilité et du caractère indéfini des valeurs.

Premièrement, les valeurs ne sont pas des éléments qui préexistent à l'ordre des choses. Elles sont construites par la société et au sein de cette société. Elles sont donc le fruit d'un environnement social et culturel. Leur mise au jour s'opère souvent dans la négation, voire dans la confrontation. Par exemple, c'est parce que la société européenne expérimente l'absolutisme politique au XVII^e siècle que les philosophes des Lumières développent une réflexion cruciale sur la valeur de liberté au XVIII^e siècle. C'est par exemple encore parce que la seconde révolution industrielle européenne dans les dernières décennies du XIX^e siècle fait émerger une nouvelle catégorie sociale, les ouvriers et ouvrières, et que les injustices sociales deviennent criantes, que l'on commence à discuter et à revendiquer davantage d'égalité dans une société où l'on a mis l'accent sur la valeur de la liberté. Depuis les années 2010, les progrès de l'intelligence artificielle – pour mentionner une transformation technologique et sociétale majeure – ont mis en avant le besoin de définir un nouveau socle de valeurs communes face à ce développement technologique, avec des principes comme ceux de la prévention du dommage causé à autrui ou encore de l'explicabilité.

Deuxièmement, les valeurs sont souvent implicitement exprimées. Elles sont ainsi contenues dans une série d'éléments formels ou informels comme le droit, la structure organisationnelle des institutions, les normes sociales qui sont pratiquées et appliquées dans une société donnée ou encore reproduites dans différents comportements individuels. Par exemple, depuis le siècle des Lumières, la liberté est considérée comme une

valeur fondamentale dans les États modernes démocratiques. Qu'on prenne la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ou la Constitution fédérale de 1848, la valeur de la liberté y est consacrée par le biais de plusieurs dispositions portant sur des points spécifiques, sans jamais être érigée au rang de norme supérieure primant sur d'autres valeurs. Autrement dit, on peut dire que c'est davantage le fonctionnement politique et social qui porte la signature d'une valeur plutôt qu'une consécration explicite à un endroit donné. Sur ce point, la législation, les pesées d'intérêts et autres arbitrages opérés lors de la mise en œuvre de législations ou de politiques publiques sont d'excellents révélateurs de nos priorités collectives et donc de nos valeurs collectives.

Troisièmement, les valeurs ne sont pas intangibles dans leur contenu. Elles ne sont pas insensibles aux changements sociétaux et environnementaux. Les réformes en matière de mariage et de filiation menées dans un certain nombre d'États européens illustrent cette spécificité. En effet, le couple hétérosexuel et marié a largement dominé la vision du monde en matière de représentation de la famille. Le droit a traduit cette représentation familiale dans un régime juridique spécifique concernant le mariage et la filiation. Des politiques fiscales et sociales ont également été développées par les États sur la base de cette conception initiale. L'évolution des mœurs et des pratiques sociales a toutefois montré que d'autres conceptions du couple et de la filiation étaient possibles. Se pose alors la question de la prise en compte ou non de ces nouvelles représentations. Prendre en compte ces nouvelles pratiques sociales, c'est accepter de revisiter notre représentation initiale de l'égalité, en constatant que celle-ci est ancrée dans une représentation du couple homme-femme. Le droit et les politiques publiques mises en œuvre seront alors le réceptacle de cette idée revisitée. Celle-ci va ainsi se diffuser dans la société et, à son tour, alimenter d'autres mesures. Cette conception revisitée va alors soit progressivement s'imposer, soit cohabiter avec la représentation initiale de ladite valeur.

Quatrièmement, les valeurs varient du point de vue de leur portée et de leur finalité. Ainsi, certaines valeurs présentent une dimension fondamentale. Elles relèvent de l'impératif moral et s'adressent à toutes et tous : individus, institutions et organisations publiques et privées. On pense à la liberté, à l'égalité, mais aussi à la démocratie. D'autres présentent une dimension instrumentale ou procédurale comme la transparence ou la reddition des comptes. D'autres encore montrent une dimension individuelle du point de vue organisationnel comme la loyauté ou l'honnêteté. En outre, les valeurs peuvent avoir des liens de substitution ou de complémentarité les unes avec les autres. Certaines peuvent aussi englober plusieurs sous-valeurs. Il est ainsi parfois difficile de séparer la valeur de la démocratie de celle de l'égalité, du respect de la majorité ou encore du respect des minorités.

Les valeurs sont donc des idées multiples, fluctuantes, parfois enchevêtrées, mais elles font à un moment l'objet d'un consensus social et politique (► 3 Parties prenantes). Elles sont alors enracinées dans une organisation, des discours ou encore des textes, et peuvent servir à orienter l'action individuelle et collective.

1.2.2 Brève histoire des valeurs

Une brève histoire de la discipline de l'administration publique dans les pays occidentaux à partir du début du XX^e siècle permet de mettre en évidence l'évolution et la diversité des valeurs dans ce domaine spécifique.

Ainsi, aux États-Unis, Woodrow Wilson préconise un modèle organisationnel qui doit permettre de diminuer l'influence de la politique et de lutter contre la corruption au sein des services de l'État. En Europe, Weber décrit un idéal type fondé sur le respect de la hiérarchie et du droit. Dans les deux cas, il s'agit de faire de l'agent·e public·que un·e expert·e rationnel·le et neutre. Ces deux visions de l'administration publique dépeignent alors un modèle d'organisation dépolitisé et guidé par des valeurs de neutralité, d'efficacité et d'expertise dans l'exécution de leurs tâches. La séparation entre les élu·es et l'administration est également vue comme une garantie pour le respect des valeurs d'égalité de traitement à l'égard des citoyen·nes.

La grande dépression et les horreurs de la Seconde Guerre mondiale ont toutefois questionné ces modèles initiaux et leurs valeurs sous-jacentes. Aux États-Unis, dans un contexte économique difficile, deux importants débats académiques surgissent dans les années 1940 (Hijal-Moghrabi & Sabharwal 2018). Ils ont le mérite de mettre l'accent sur l'importance des valeurs pour l'administration publique. Ainsi, Finer et Friedrich s'opposent sur la question de la responsabilité morale de l'administration publique. Dwight Waldo et Herbert Simon se disputent sur la valeur de l'efficacité au motif qu'elle est défendue, par le second, comme un concept neutre. En Europe, une crise morale s'ajoute à la suite des horreurs de la guerre. Dans son analyse du procès d'Eichmann à Jérusalem, la philosophe Hannah Arendt dénonce alors une organisation bureaucratique honteusement efficace où l'idée même de responsabilité individuelle a été complètement gommée. Ces quelques éléments permettent de comprendre que des deux côtés de l'Atlantique, le rôle et le fonctionnement de l'administration font débat. Des chemins différents seront toutefois suivis pour y répondre. En Europe, on assiste au renforcement de l'interdiction de l'arbitraire, avec un système de contrôle judiciaire renforcé, et l'affirmation des valeurs de dignité humaine, liberté et égalité. L'administration en ressort davantage contrôlée avec le renforcement de la valeur de l'État de droit, mais les valeurs sous-jacentes liées à son organisation et à son fonctionnement – et touchant ainsi à la question de démocratie – ne sont pas évoquées. Aux États-Unis, il faut attendre les années 1960 pour que s'ouvre un nouveau chapitre dans l'histoire de l'administration publique. C'est d'ailleurs l'époque des revendications politiques et sociales avec la guerre du Vietnam et le mouvement pour les droits civiques. Dans la littérature, on voit alors émerger le mouvement de la *new public administration* qui met l'accent sur l'égalité sociale et la marge d'appréciation dont doit inévitablement disposer l'administration pour éviter de créer des injustices. De nouvelles valeurs sont mises en avant comme la participation citoyenne, insistant ainsi sur la valeur de la démocratie (Bryer & Cooper 2012).

Les années 1980 ouvrent alors la voie à des changements notables avec la remise en cause du modèle bureaucratique. En Europe, le mouvement est particulièrement perceptible à partir des années 1990, lesquelles sont placées sous le signe de réformes administratives de grande envergure avec la nouvelle gestion publique. Des valeurs techniques et pratiques du secteur privé sont mises en avant et présentées comme une nouvelle façon d’appréhender l’organisation et le fonctionnement de l’administration publique. Ce changement de paradigme doit permettre de remettre les citoyennes et citoyens au cœur de l’action publique, d’accroître l’efficacité, la responsabilité des services et des personnes qui y travaillent. La valeur de la transparence est également mise en avant afin de renforcer la confiance dans le gouvernement. Il s’agit de promouvoir un nouvel état d’esprit, qui doit se distinguer par des valeurs comme l’innovation, la responsabilité, l’orientation client. La greffe du modèle privé sur le modèle public ne se fera pas sans difficultés. Parmi ces difficultés est pointé du doigt le fait que le fondement idéologique de la nouvelle gestion publique est très éloigné de celle de l’administration bureaucratique, marquée par les valeurs démocratiques et d’État de droit (Fortier & Emery 2015). Il est aussi noté que l’introduction d’une approche fondée sur la mesure de la performance et la gestion par enveloppes budgétaires implique un renforcement de l’autonomie organisationnelle, laquelle expose ses dirigeant-es à des risques, notamment en se mettant en porte-à-faux par rapport aux valeurs constitutionnelles (Ricucci 2001).

Enfin, les années 2000 sont marquées par une nouvelle évolution. L’administration publique n’a plus seulement pour tâche d’exécuter la loi, elle est également chargée de penser et de mettre en œuvre les politiques publiques qui ont été approuvées par les institutions politiques. Elle n’est plus uniquement envisagée à l’aune de la distinction entre organisation centralisée ou de décentralisation, elle s’inscrit dans une approche holistique. Les tâches publiques sont ainsi prises en charge dans un réseau d’arrangements dans lesquels sont impliqués des acteurs issus des secteurs public, privé et à but non lucratif. Une telle administration publique revêt une dimension fonctionnelle et est présentée comme étant dorénavant orientée vers la recherche de solution face aux problèmes publics. Dans une telle dynamique, les organisations privées peuvent donc également participer aux tâches publiques (► 8 Gouvernance). Pour rendre compte de cette nouvelle conception de l’administration publique, de nouvelles expressions émergent dans la littérature comme *new public service*, *publicité normative*, *public value management*, *new public government* ou encore *new civic politics*. Ces différentes propositions partagent un certain nombre d’aspects : une mise en exergue des valeurs publiques, un rôle de garant des valeurs publiques endossé par la ou le chef-fe de l’État, l’adhésion à l’importance du management public et du service pour le public, et enfin l’importance de l’engagement civique, de la prise en compte des citoyennes et citoyens et d’un mode décisionnel de type collaboratif permettant de les associer (Bryson *et al.* 2014). Ces propositions soulignent l’importance du consensus social et politique et de la prise en compte de celui-ci pour orienter l’organisation et la gestion publique.

De ce bref historique, il ressort que, dans le domaine de l'administration publique, les valeurs qui orientent l'administration publique n'ont pas été substituées les unes aux autres. On peut plutôt observer un élargissement du champ des valeurs, qui s'accompagne parfois d'un réajustement des unes par rapport aux autres.

1.2.3 Identification

Dans le contexte organisationnel, l'identification des valeurs implique l'établissement d'un consensus qui peut résulter d'un processus délibératif informel ou formel. Dans le domaine de l'administration publique, les valeurs ne sont toutefois pas seulement le fruit d'un arbitrage entre des préférences individuelles mené au sein d'une organisation en particulier. Elles sont directement façonnées par l'environnement politique et juridique. La littérature en administration publique sur les valeurs publiques ainsi que le droit public permettent d'identifier quelques-unes de ces valeurs clés.

Valeurs publiques

À partir d'une analyse de la littérature dans le domaine de l'administration publique, Jørgensen et Bozeman (2007) ont identifié 74 valeurs publiques qu'ils ont classées en sept catégories. Ils observent aussi que toutes ces valeurs n'opèrent pas au même niveau et n'interfèrent pas dans les mêmes relations.

Certaines valeurs s'inscrivent dans l'interaction entre la société et l'administration publique. Elles permettent à l'administration publique soit de contribuer au bien public (ce sont par exemple les valeurs de cohésion sociale, de dignité humaine ou encore de durabilité), soit d'intégrer les attentes sociales (en respectant le principe de la règle de la majorité, de la volonté du peuple, de la protection des minorités). D'autres catégories de valeurs relèvent du rapport entre les personnes qui agissent au nom de l'administration publique et les autorités politiques (par exemple, le principe de loyauté) ou avec l'environnement social en général (principe de transparence, ou encore de neutralité). Une troisième catégorie rassemble des valeurs qui sont propres au fonctionnement organisationnel. Il s'agira alors de valeurs liées au fonctionnement interne et qui évoquent une conception mécanique de l'administration publique (par exemple, la capacité d'adaptation, ou encore la ponctualité). Il sera également question des valeurs qui doivent orienter le comportement des personnes qui travaillent dans le domaine de l'administration publique (altruisme, impartialité). Une dernière catégorie de valeur rassemble des impératifs qui sont au cœur de la relation entre administration publique et citoyenneté (le principe de la légalité, le respect des droits individuels, l'équité, la culture du dialogue, le principe de courtoisie).

Pour les deux auteurs, certaines valeurs sont dites « valeurs premières » alors que d'autres relèvent des « valeurs instrumentales ». Il n'en reste pas moins que les valeurs identifiées font écho aux principes de droit public. Certaines relèvent du champ

constitutionnel (démocratie, dignité humaine) alors que d'autres s'inscrivent dans le registre du droit administratif (transparence, loyauté, impartialité). Les premières appartiennent à ce titre du champ des valeurs primaires alors que les secondes correspondent au champ des valeurs instrumentales ou procédurales. Les valeurs primaires sont de nature fondamentale. Dans le cadre des démocraties libérales, elles correspondent à ce qu'on peut appeler les valeurs constitutionnelles.

Valeurs constitutionnelles

Les valeurs constitutionnelles sont celles qui se dégagent du système juridique constitutionnel, au sein duquel la Constitution est bien sûr déterminante (► 5 Droit). Elles peuvent être explicitement affirmées ou simplement ressortir du texte ou d'autres actes et discours d'institutions officielles. Les valeurs constitutionnelles ont une portée interprétative, c'est-à-dire qu'elles indiquent la finalité dans laquelle s'inscrit l'État en général, et l'administration publique en particulier. Étant donné leur dimension constitutionnelle, elles représentent l'expression formalisée de valeurs qui sont elles-mêmes le fruit d'une délibération collective entre les différentes préférences individuelles au sein des institutions politiques. La Constitution étant le texte législatif qui est issu de la procédure d'adoption la plus exigeante sur le plan démocratique, cette caractéristique assure aussi une légitimité renforcée aux valeurs qui y sont consacrées par rapport à celles qui pourraient être exprimées dans d'autres textes juridiques, voire dans de simples déclarations politiques.

En l'occurrence, en Suisse, le préambule et l'article 2 de la Constitution fédérale permettent d'identifier les principales valeurs vers lesquelles doit tendre le fonctionnement politique et administratif. Ainsi, la Confédération suisse doit s'engager à favoriser la liberté, la démocratie et la sécurité, le développement durable, la prospérité du pays, la diversité culturelle, l'égalité des chances, la conservation durable des ressources naturelles et à participer à un ordre international juste et pacifique. Dans toutes ces idées, on retrouve les valeurs rattachées à la doctrine du constitutionnalisme. Dans cette dernière, les valeurs de démocratie et de liberté individuelle constituent les deux grands piliers à partir desquels se déclinent d'autres valeurs connexes comme l'État de droit, l'interdiction de l'arbitraire, la dignité humaine, les libertés individuelles, l'égalité de traitement, la séparation des pouvoirs, la transparence ou encore le respect des minorités. Ces finalités sont aussi largement partagées et relayées dans les textes juridiques et les discours politiques des Nations unies, du Conseil de l'Europe ou encore de l'Union européenne. On peut donc dire qu'à l'échelon du continent européen, elles font l'objet d'un large consensus de la part des États et organisations internationales qui y déploient leurs engagements, témoignant de leur diffusion et de leur légitimation. Ces valeurs partagées du constitutionnalisme sont le fruit de l'histoire occidentale, et spécialement européenne. En effet, elles ont été érigées comme rempart contre l'abus de pouvoir ou encore contre l'arbitraire. Elles sont donc un garde-fou pour celles et ceux qui agissent au nom de

l'intérêt public. Cela étant, ces valeurs n'impliquent pas seulement un devoir d'abstention ou de limitation de la part des institutions et autres organisations chargées de mettre en œuvre les décisions à l'égard des particuliers, elles exigent aussi une obligation d'agir pour garantir l'effectivité de ces valeurs traduites sous la forme de normes et principes. Ainsi, il ne sert à rien de garantir la liberté d'enseignement si l'État ne construit pas d'écoles. Il ne sert à rien de garantir la liberté d'expression si celle-ci ne peut être exercée librement en raison de mesures de censure.

Le cadre historique et spatial dans lequel a été forgée la doctrine du constitutionnalisme permet de comprendre que ces valeurs constitutionnelles forment un socle particulièrement robuste. Ces valeurs ne sont pas pour autant intangibles. Souvent, leur évolution s'opère de manière incrémentale, voire insidieuse, par l'entremise de discours, comportements politiques et actes législatifs. Les actes répétés des autorités politiques polonaises contre le pouvoir judiciaire, depuis 2015, illustrent cette idée de transformation politique et ont d'ailleurs donné lieu à une réaction forte sur le plan politique et budgétaire de l'Union européenne en faveur du respect de ses valeurs. En Suisse aussi, les valeurs peuvent être mises sous tension. On pense par exemple à l'adoption en 2021 de la loi sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, qui a été analysée par de nombreux·ses expert·es comme particulièrement problématique du point de vue du respect de l'État de droit.

Les valeurs constitutionnelles, comme les valeurs en général, présentent une dimension relativement abstraite, voire floue, qui rend délicate la question de leur respect. Par exemple, on ne peut que constater que la reconnaissance internationale et constitutionnelle des droits humains n'est pas suffisante pour empêcher des violations de ceux-ci. La diversité des valeurs peut aussi générer des tensions entre valeurs. Ainsi, les valeurs de liberté, égalité et dignité sont parfois en tension avec la valeur de la démocratie, ainsi qu'en ont témoigné certaines initiatives populaires en Suisse, comme celle sur l'interdiction des minarets (2009), ou encore celle relative à l'interdiction de se dissimuler le visage (2021). De tels types d'oppositions peuvent également s'observer lorsqu'une unité administrative prône la défense de la biodiversité alors qu'une autre soutient la liberté économique. De même, lorsqu'il s'agit d'accorder une licence de vente d'armes à l'étranger : dans un tel cas, plusieurs entités administratives sont amenées à se prononcer sur l'opportunité d'une telle décision. L'une peut estimer que la défense des intérêts économiques de la Suisse justifie la vente, alors qu'une autre peut juger qu'une telle vente est dangereuse du point de vue du respect des droits humains. Le choix d'un mode organisationnel peut également engendrer un problème de valeurs. La gestion privée de l'accueil des réfugié·es depuis les années 2010 a montré en Suisse comme dans d'autres pays que sans mécanisme de contrôle, la logique de rentabilité s'est imposée au détriment du respect de la dignité humaine.

Finalement, ces valeurs constitutionnelles, érigées en principes et insufflées dans des normes juridiques, s'imposent aux institutions politiques, aux entités et unités administratives. Elles lient également les organisations privées qui sont chargées

de mettre en œuvre les décisions politiques ou d'offrir les biens publics. Dans ce contexte, on peut considérer qu'elles forment une boussole pour ceux qui exécutent des tâches publiques.

1.3 Perspectives et défis futurs

Un premier enjeu pour l'administration publique est celui du conflit entre valeurs. Deux exemples permettent de l'illustrer. Le réchauffement climatique constitue le problème public de première importance compte tenu des risques qu'il fait peser sur les individus. Compte tenu du rôle joué par l'humain dans le développement de ce problème, il faut inévitablement modifier les comportements individuels et les modes organisationnels. Il est donc nécessaire de prendre des décisions qui impliquent un nouvel équilibre des valeurs. Dans cette perspective, la valeur de la durabilité, qui implique notamment la préservation des ressources naturelles et la protection des générations futures, doit gagner en importance. Elle doit inévitablement inciter à repenser la portée de la liberté individuelle. La transformation digitale de nos sociétés constitue un autre chantier majeur. Elle est vue comme un moyen d'améliorer l'efficacité. Cela étant, elle est aussi susceptible de générer des effets négatifs importants en créant une inégalité entre les citoyen·nes quant à leur capacité d'utiliser les nouvelles technologies, ou encore en orientant les comportements individuels à l'insu de leur volonté individuelle. Dans un cas comme dans l'autre, ces grands enjeux sociétaux bousculent l'ordre ou à tout le moins notre conception des valeurs de liberté et d'efficacité. Ils nécessitent de reconsidérer notre manière d'appréhender le monde. Dans cette perspective, l'administration publique doit continuer à agir pour le bien commun, tout en intégrant et en accompagnant ce changement (► Partie IV. Gestion du changement). Elle peut y parvenir de différentes manières, par exemple en favorisant le débat public, en aidant à la formulation d'un nouveau discours, en concrétisant ce changement dans sa propre organisation, ou encore en accompagnant la société dans ce changement. Pour clarifier l'arbitrage entre les valeurs, les parties prenantes dans le domaine de l'administration publique ont également à leur disposition le principe de proportionnalité (au sens strict), qui exige de vérifier si les mesures visées sont nécessaires, adéquates et raisonnables (► 5 Droit).

Le second enjeu pour l'administration publique est celui de garantir le respect des valeurs. À ce titre, il faut dire que l'approche fonctionnelle de l'administration publique complique la situation. Toutes ces organisations ne sont pas soumises aux mêmes règles juridiques. Face à une telle situation, il est donc important qu'elles partagent une conviction commune sur l'idée de bien commun, lequel doit pouvoir s'articuler dans une série de valeurs clés. Pour les entités administratives, organisations publiques et privées exerçant une tâche publique, un certain nombre de

ces valeurs sont déjà consacrées dans des règles de droit et sont donc obligatoirement appliquées. Pour d'autres organisations – plus éloignées de l'État sur le plan organisationnel –, ces valeurs constituent des principes moraux auxquels l'organisation en question décidera d'adhérer et qu'elle explicitera dans ses communications internes et externes. Dans une telle perspective, ces organisations privées devront alors prendre soin de déterminer leurs valeurs au terme d'un processus collaboratif et démocratique, permettant de justifier la consécration de ces valeurs. Dans leur choix, ces organisations privées devront toutefois rester proches de celles qui s'imposent aux autres acteurs de l'administration publique. Elles devront aussi rester cohérentes par rapport à leurs engagements. Si elles ne se plient pas à une discipline, elles se feront reprocher un défaut de congruence, s'infligeront alors un dégat d'image non négligeable et révéleront les fragilités de tout tigre de papier.

Concepts clés

- Constitutionnalisme (*Konstitutionalismus, costituzionalismo, constitutionalism*): doctrine philosophique qui prône la démocratie par le droit ainsi que l'accomplissement des droits humains.
- Valeurs constitutionnelles (*Verfassungswerte, valori costituzionali, constitutional values*): ensemble d'idées qui ont une portée fondamentale en raison de leur affirmation dans les sources formelles du droit constitutionnel.
- Valeurs individuelles (*Einzelwerte, valori individuali, individual values*): jugement entre plusieurs préférences individuelles.
- Valeurs publiques (*öffentliche Werte, valori di pubblico interesse, public values*): idées sur lesquelles il y a un consensus social et normatif.

Références

- Bryer, T. A. & Cooper, T. L. (2012). H. George Frederickson and the dialogue on citizenship in public administration. *Public Administration Review*, 72(s1), S108-S116. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02632.x> (consulté le 16.11.2022).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://www.jstor.org/stable/24029426> (consulté le 16.11.2022).
- Fortier, I. & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22, 83-114.
- Hijal-Moghrabi, I. & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American public administration: A response to a changing reality. *Public Integrity*, 20, 1-19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (consulté le 16.11.2022).

- Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703> (consulté le 16.11.2022).
- Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. *Éthique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2479> (consulté le 16.11.2022).
- Riccucci, N. M. (2001). The “old” public management versus the “new” public management: Where does public administration fit in? *Public Administration Review*, 61(2), 172-175. <http://www.jstor.org/stable/977450> (consulté le 16.11.2022).