

Où va le management public ?

Réformes de l'état et gestion de l'emploi public

Maya Bacache-Beauvallet

« Positions »

« Positions » est une collection d'essais dont l'objectif est d'éclairer les enjeux de long terme auxquels les sociétés européennes sont ou seront confrontées. Notre ambition n'est pas d'avancer ici des propositions techniques pour améliorer telle ou telle politique publique. Elle est de donner à comprendre les grandes mutations sociales, économiques, technologiques, culturelles... à l'épreuve desquelles doit être redéfini l'horizon des idées progressistes.

Ces essais ne sont pas le fruit d'un collectif de travail, à l'instar de nos rapports, mais l'œuvre d'un ou de plusieurs auteurs à qui Terra Nova a décidé de donner carte blanche pour exposer leurs idées et les livrer au débat.

Sommaire

Introduction	4
Chapitre 1 - Brève histoire des réformes de l'Etat.....	7
Privatiser, externaliser	7
Des méthodes de gestion publique à l'image de la gestion privée.....	9
Evaluer les politiques publiques.....	15
Chapitre 2 - Penser la gestion de l'emploi public.....	19
Inciter les fonctionnaires : que disait le « nouveau management public » ?	20
Un premier bilan.....	23
Fonction publique de carrière ou d'emploi ?	29
Chapitre 3 - Les reformes de l'Etat.....	38
Les justifications de l'intervention de l'Etat dans l'économie ?.....	39
Une approche plus politique de l'Etat.....	43
Chapitre 4 - De nouvelles pistes de réflexions	46
Une relecture des champs d'intervention de l'Etat	46
Remobiliser les agents	50
Eléments de conclusion	56

Introduction

De nombreuses administrations publiques des pays de l'OCDE, et en premier lieu les pouvoirs publics canadiens¹, ont développé des études auprès des citoyens pour appréhender le niveau de la « confiance »² que ces derniers accordent à leurs fonctionnaires. On a pu observer ainsi, dans l'ensemble de ces pays³ et particulièrement en France, deux paradoxes. Le premier est que, si les citoyens n'ont pas confiance dans les services publics et les administrations en général, ils admirent pourtant leurs instituteurs, leurs juges ou leurs infirmières ; le second est que ceux qui ont eu affaire aux services publics ont un plus haut niveau de confiance dans l'administration que ceux qui n'y ont pas eu affaire (c'est le cas pour les services judiciaires, par exemple). De plus, s'ils considèrent que le niveau des impôts est trop élevé, ils ne sont pas prêts pour autant à réduire le niveau des dépenses publiques spécifiques ni à renoncer à des prestations de sécurité sociale ou à privatiser le système éducatif.

Ballottée entre les tendances contraires de la critique légitime des dysfonctionnements et des coûts de la puissance publique, et du désir non moins légitime de défendre un modèle social ambitieux et des services publics de qualité, la réforme de l'Etat - ou faut-il dire les trop nombreuses réformes de l'Etat - tarde à trouver une cohérence en France. Ces contradictions se reflètent dans une opposition stérile entre les tenants d'une modernité le plus souvent non définie mais associée aisément à la performance et à l'efficacité comptable, et les défenseurs d'une tradition qui a du mal à se justifier et qui sert de prétexte aux conservatismes de tous ordres.

Par conséquent, l'enjeu aujourd'hui n'est peut-être pas prioritairement de définir les contours précis et opérationnels d'une nouvelle réforme

¹ Ralph Heintzman et Brian Marson, « People, service and trust: is there a public sector service value chain? », *International Review of Administrative Sciences*, 2005, vol. 71 no. 4.

² Voir l'ouvrage collectif Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow et David C. King (dir.), *Why People Don't Trust Government*, Harvard university Press, 1997.

³ Voir *Government at a Glance*, OCDE, Paris, 2013.

Introduction

de l'Etat – domaine dans lequel il existe déjà de nombreuses propositions et de multiples expériences –, mais d'abord de nous demander si nous avons le bon cadre doctrinal et quelle ligne politique nous poursuivons en matière de management public⁴. Avant même de détailler les voies et

moyens de telle ou telle réforme, il convient en effet d'explicitier les valeurs et les concepts au nom desquels nous avons agi ces dernières années et nous continuons bien souvent d'agir. Ce préalable aura au moins pour vertu d'éliminer un certain nombre de fausses pistes et de clarifier les objectifs que l'on veut poursuivre.

On ne proposera pas ici un nouveau corps de doctrine, mais un état des lieux des conceptions théoriques et des interrogations auxquelles chercheurs et décideurs sont désormais confrontés dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques, de la gestion de l'emploi public et de la définition des frontières de l'Etat. Ce passage en revue des idées est naturellement inséparable des expériences qui ont été réalisées depuis le début des années 1980 et des enseignements qu'en ont tirés les chercheurs. Nous en proposerons pour commencer une rapide rétrospective en nous concentrant en particulier sur les mutations du cadre législatif et réglementaire (la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la Modernisation de l'action publique...) qui ont structuré l'évaluation des politiques publiques dans notre pays depuis une quinzaine d'années (I). Nous examinerons ensuite les enjeux propres à la gestion de l'emploi public, en nous attardant sur deux dimensions : les stratégies d'incitation visant à motiver les agents de l'Etat, d'une part, et l'évolution du modèle historique de la fonction publique de carrière, de l'autre (II). La spécificité des modes de gestion de l'emploi public étant étroitement liée à la spécificité des tâches et des missions de l'Etat, nous rappellerons également quelques-uns des principaux apports de la réflexion économique sur ce sujet (III).

Ce parcours nous conduira à constater l'usure des cadres doctrinaux mobilisés ces trente dernières années pour réformer l'Etat, en particulier dans sa fonction d'employeur. Lorsqu'on parcourt le champ

⁴ Pour une présentation et discussion de la notion de « management public », voir encadré 1 p.13

des débats théoriques sur le management public qui ont animé cette période, on recueille en effet plus de doutes que de certitudes. Alors qu'elle a longtemps guidé de nombreux réformateurs en France et en Europe, l'étoile du « new public management » a pâli dans le ciel des idées contemporaines. La passion des indicateurs de performance pour motiver les agents s'est heurtée à de nombreuses déceptions. Les chercheurs sont pour beaucoup revenus des modèles qui devaient ordonner simultanément la réduction de la taille de l'Etat, l'amélioration de son efficacité et la motivation de ses agents. Pire, les expériences réalisées ces dernières décennies ont perturbé le cadre historique des interventions de l'Etat et de la gestion de l'emploi public sans mettre à jour une nouvelle cohérence propre à la fois à répondre aux attentes des citoyens-usagers et à remobiliser les agents. C'est pour sortir de cette impasse que nous mettrons l'accent sur quelques pistes de réformes possibles dans les années à venir en vue de faire évoluer les champs d'intervention de l'Etat et surtout de remobiliser ses agents (IV).

Chapitre 1

Brève histoire des réformes de l'Etat

On peut distinguer deux temps dans les réformes de l'Etat qui ont été programmées et réalisées dans les pays de l'OCDE depuis les années 1980 : d'abord, dans les années 1980, une période de privatisation d'un certain nombre d'activités et de services publics ; ensuite, depuis la fin des années 1990, une période (qui ne s'est pas encore achevée) de réforme de la fonction publique elle-même et du management des femmes et des hommes qui font l'Etat.

Privatiser, externaliser

La première période se traduit par des mouvements de privatisation d'entreprises publiques et plus largement d'externalisation et de transfert vers le secteur privé de services jusqu'ici réputés publics mais dont on commence à considérer qu'ils pourraient ou devraient être assurés par d'autres acteurs⁵. C'est l'époque où Edouard Balladur, ministre de l'économie du gouvernement de Jacques Chirac entre 1986 et 1988, a pour titre exact : « Ministre d'État, ministre de l'Economie, des Finances et de la *Privatisation* ».

Le débat académique mais également politique dans l'ensemble des pays de l'OCDE tourne alors autour des avantages et des limites des privatisations d'entreprises publiques. Il se double aussi d'interrogations sur la définition des domaines d'intervention de l'Etat ou du champ de l'Etat, et d'études sur les moyens alternatifs aux modes d'intervention habituels de la puissance publique : si elle se

⁵ Voir pour une analyse théorique John Vickers et George Yarrow, G., «Economic perspectives on privatization», *The Journal of Economic Perspectives*, 1991, vol. 5, 2, pp. 111-132 et Carl Shapiro et Robert Willig, «Economic rationales for the scope of privatization», Olin Program Discussion Paper, 1990, 41, Woodrow Wilson School, Princeton University.

manifeste moins par la production publique d'un certain nombre de biens et de services, ne doit-elle pas se rapatrier sur la réglementation et la régulation⁶, pour garantir la production des biens et services publics par des acteurs privés ?

Remise en cause dans les années 1980, l'intervention de l'Etat dans certains secteurs de production s'est en effet déplacée vers la régulation de ces secteurs : s'il n'était plus efficace que l'Etat produise lui-même le gaz et l'électricité⁷, il était tout de même nécessaire qu'il réglemente ou régule ces secteurs pour qu'ils assurent leur part de « service public ». Ainsi l'Etat pouvait obliger ou inciter les entreprises concurrentielles à produire tel ou tel service d'intérêt public. Le secteur bancaire, le crédit, l'assurance sont des exemples historiques d'une telle présence de l'Etat progressivement limitée à la régulation. Cette régulation gagne d'ailleurs ses lettres de noblesse théoriques dans la littérature économique avec les travaux de Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole au seuil des années 1990⁸. L'Etat retrouvait ainsi à la fin du siècle, et contre toute attente étant donnée son évolution depuis l'après-guerre, une forme d'action limitée à un rôle de subsidiarité, assez proche du rôle que voulait lui assigner Adam Smith en 1776⁹.

Pour autant, cette brèche dans la définition du périmètre de l'intervention publique a continué à s'élargir. Si bien que le doute a ensuite atteint la production des biens plus traditionnellement considérés comme publics ou régaliens comme le montre Andrei Shleifer en 1998¹⁰. En effet, si l'on s'est trompé sur le caractère de

⁶ Ces notions de réglementation et de régulation ne se recouvrent qu'imparfaitement. Dans une première approche, la régulation est simplement un anglicisme et se traduit en français par réglementation. De manière plus précise, la réglementation consiste à fixer des règles : ainsi la vitesse de conduite ou les limites de pollution relèvent de la réglementation. La régulation désigne plus largement les outils mis en place pour assurer le bon fonctionnement d'un système qui peut être autorégulé mais qui dans certains cas de défaillance de marché, nécessite une régulation externe par l'Etat ou les autorités administratives indépendantes.

⁷ Voir ci-après, section 4 sur ce point.

⁸ Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.

⁹ Voir ci-après, section 3 : « Les frontières de l'Etat ».

¹⁰ Andrei Shleifer, « State versus private ownership », *The Journal of Economic Perspectives*,

« bien public » des télécommunications, n'est-on pas en train de se méprendre de la même manière sur l'éducation, la santé et, pourquoi pas, l'armée et la justice ? Pourquoi ne pourrait-on pas en privatiser au moins la gestion¹¹ ? Cette question qui semblait encore provocatrice dans la problématique de Dieter Bös¹² au début des années 1990 ne l'est déjà plus à la fin de la décennie. Les services publics jusqu'aux plus traditionnellement régaliens tels que les prisons ou les services de police municipaux pouvaient dès lors être privatisés et l'ont été dans certains cas.

Ainsi, aux Etats-Unis, les prisons privées gérées par délégation par des entreprises privées apparaissent en 1984 dans le Tennessee. En 2013, près de 10% de la population carcérale américaine est gérée par des entreprises privées. En 1992, les prisons privées apparaissent en Grande-Bretagne : elles gèrent aujourd'hui autour de 10% de la population carcérale britannique.

Des méthodes de gestion publique à l'image de la gestion privée

S'ouvre alors une deuxième période à la fin des années 1990 caractérisée par des réformes de la fonction publique elle-même et du management des hommes et des femmes qui font l'Etat. Cette deuxième vague de débat s'est centrée sur la gestion des ressources humaines au sein même de l'Etat. Désormais, la question n'était plus dans le « plus » ou « moins » d'Etat, mais dans le « mieux d'Etat », comme on le répète souvent encore aujourd'hui. Ainsi de la question des frontières et des définitions des fonctions régaliennes, on arrive à celle de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. La spécificité des fonctions régaliennes impose-t-elle une

1998, vol. 12, 4, pp.133-150.

¹¹ Sur la gestion des prisons, voir Oliver Hart, Andrei Shleifer et Robert Vishny, « The Proper scope of Government: Theory and application to prisons », *The Quarterly Journal of Economics*, 1997, vol. 112, 4, 1127-1161.

¹² Dieter Bös, 1993, *Privatization, a theoretical approach*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

gestion spécifique des ressources humaines et des processus de production ? Cette question pourrait se résumer de la manière suivante : pourquoi faudrait-il donc qu'un juge ou qu'un soldat soit un fonctionnaire ? Cette formulation peut sembler naïve et appeler une réponse évidente et rapide sur les valeurs du service public et l'intérêt général. Pourtant, la mise en doute des capacités de l'Etat et de ses agents nécessite aujourd'hui de refonder et d'explicitier la légitimité d'une gestion spécifique des ressources humaines au sein de l'Etat.

Cette remise en cause des méthodes de management public est sous-tendue à la fois par une approche comptable (plus d'efficacité) et par une approche gestionnaire (plus de performance). Le développement de ces deux approches s'explique par les trois sources de la crise de légitimité de l'Etat.

En effet, on peut isoler trois facteurs à l'origine de la remise en cause de l'Etat et plus précisément de la fonction publique. Le premier facteur de

déstabilisation est la croissance des dettes publiques qui a mis en évidence une inefficacité comptable et gestionnaire de l'Etat dès les années 1980¹³. En effet, si la part de la dette publique dans le PIB était dans l'Union européenne de 59% en 2007 avant la crise économique, elle était de 70% en 1995 dans la zone euro et de plus de 125% pour la Belgique ou pour l'Italie au début des années 1990. Cette situation explique pourquoi la modernisation de l'Etat devient assez vite synonyme de réduction des dépenses publiques, en tout cas d'efficacité comptable.

Le deuxième facteur de la remise en cause de l'Etat est le soupçon qui pèse sur la loyauté supposée de ses fonctionnaires, soupçon que met bien en évidence le rapport de Jean-Jacques Laffont en 2000¹⁴.

¹³ Thomas Sargent soutient même alors que l'accroissement de l'endettement public est une stratégie pour aboutir à la réduction de la taille de l'Etat : le gouvernement en faisant croître la dette force les bénéficiaires des dépenses publiques à accepter une réduction de la taille de l'Etat, dans Thomas Sargent, « Interpreting the Reagan deficits », *The Economic Review of the Federal Reserve Bank of San Francisco*, 1986, automne, 12.

¹⁴ Jean-Jacques Laffont, « Etapes vers un Etat moderne, une analyse économique », 117-149, Conseil d'analyse économique, Etat et gestion publique, Actes du colloque du 16 décembre 1999, La Documentation Française, rapport 24, 2000.

Chapitre 1

Ce document montre que l'essentiel de la réforme de l'Etat et de sa modernisation réside dans la gestion de l'emploi public. Pour J.-J. Laffont, on ne peut plus supposer que l'Etat est par nature bienveillant ni que les fonctionnaires sont, par une forme d'altruisme spontané, soucieux du bien commun ou porteurs de l'intérêt général. « Le système étatique et administratif français repose sur une conception idéaliste du pouvoir politique et de la vie démocratique, sur un postulat général de bienveillance des hommes politiques, de l'administration et de tous les fonctionnaires et personnels assimilés », écrit-il. Selon lui, l'Etat est au contraire composé d'agents, qui, comme l'immense majorité de leurs contemporains, ont des motivations personnelles et des intérêts privés. Il faut donc les contrôler, les inciter et les manager comme tous les autres agents.

Ce deuxième facteur explique pourquoi la modernisation implique de repenser le rapport des fonctionnaires à l'Etat et leur statut spécifique sur le marché du travail. Ainsi, l'irruption du soupçon sur les motivations cachées mais réelles des hommes politiques et des fonctionnaires implique une régulation de l'Etat lui-même. La multiplication d'instances de régulation qui vont prendre le plus souvent la forme d'autorités administratives indépendantes (AAI) témoigne de cette mise en doute : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), la Commission de régulation de l'énergie (CRE)... C'est également le cas du Conseil de la concurrence créé en 1986 qui devient l'Autorité de la concurrence suite à la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, laquelle étend ses pouvoirs, notamment en matière de contrôle des concentrations. Encore en 2012, l'OCDE signale à la France son inquiétude et formule des recommandations en matière de lutte contre la corruption.

La réflexion porte alors non plus seulement sur les défaillances du marché qui justifiaient traditionnellement un certain nombre d'interventions de l'Etat, mais bien également sur les défaillances de l'Etat lui-même. On retrouve cette évolution dans les débats entre juristes sur le droit administratif. Dans une vision jacobine classique, l'administration met en œuvre l'intérêt général tel qu'exprimé par les

assemblées, et à ce titre elle administre au sens où elle ordonne et doit se faire obéir par les « assujettis ». Mais à partir des années 1990, se développe une approche plus participative de la décision administrative qui intègre le débat, le contrôle et la transparence comme exigences de la légitimité de l'action publique¹⁵.

Le troisième facteur réside dans la construction simultanée de pouvoirs publics locaux et supranationaux qui posent la question de la bonne échelle d'intervention et de l'efficacité de cet échelon intermédiaire qu'est en train de devenir l'Etat. Celui-ci se trouve désormais « pris en sandwich » entre deux puissantes dynamiques institutionnelles : la décentralisation, d'une part, qui présente les avantages de services publics de proximité, et les unions régionales - notamment l'Union européenne -, d'autre part, qui offrent les bénéfices d'une intégration économique et de politiques publiques définies à échelle globale. Alberto Alesina et Enrico Spolaore¹⁶ montrent que ce sont précisément les intégrations des grandes régions qui, en garantissant les avantages d'une intégration économique et commerciale, fragilisent la cohésion des sous-ensembles étatiques nationaux en faisant basculer au niveau local la demande pour des biens publics de proximité. A ce titre, on pourrait dire que la récente demande d'indépendance de l'Ecosse est d'autant plus confortable qu'en perdant la Grande-Bretagne, les Ecossais auraient gardé l'intégration au marché européen tout en gagnant la possibilité de choisir localement leur langue, leur programme scolaire, etc. Le même raisonnement vaut pour les autonomistes de Catalogne en Espagne.

Ces trois facteurs de remise en cause de l'Etat et de ses agents alimentent un second mouvement de transformation de l'Etat qui consiste à importer dans le secteur public les méthodes de gestion de

¹⁵ Ce débat renvoie à la question de la légitimité de l'action publique et à la participation des citoyens à la décision publique (coproduction, démocratie participative) que nous ne traitons pas ici. Elle mériterait d'amples développements. Les rapports entre les citoyens et les administrations, et plus largement entre Etat et démocratie, sont en train d'évoluer rapidement sous la pression conjuguée des transformations de la délibération locale et du déploiement des instruments numériques.

¹⁶ Alberto Alesina et Enrico Spolaore, « On the number and size of nations », *The Quarterly Journal of Economics*, 1997, vol. 112, n°4.

Chapitre 1

l'emploi en vigueur dans le secteur privé en espérant augmenter ainsi l'efficacité de la production des services publics et en limitant ses spécificités. Après celle de la première période, cette deuxième forme de privatisation touche donc la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Elle n'a d'ailleurs pas attendu les années 1990 pour se manifester en pratique. En effet, différents pays de l'OCDE ont lancé dès les années 1980 des programmes dits de modernisation de l'Etat qui appliquent les principes de ce « nouveau management public » et qui mettent en avant la réduction des coûts.

Au total, comme le résume Peter Doeringer en 1996¹⁷, la réforme de l'Etat recouvre quatre formes d'action : l'externalisation de la production¹⁸, le *downsizing* (la réduction de la taille de l'Etat), la décentralisation et enfin l'amélioration de l'efficacité interne des services publics¹⁹. Mais ces quatre formes d'action ont épousé une chronologie particulière : la réflexion s'est progressivement déplacée, depuis le début des années 1980, des frontières de l'Etat et des caractéristiques des biens publics vers le statut des agents qui produisent ces biens, les fonctionnaires. Pour aller plus loin dans ce dernier mouvement, il faut cependant préciser la spécificité des relations de travail et de production au sein de la fonction publique afin de déterminer si une telle privatisation est possible ou efficace. r

¹⁷ Peter Doeringer, Linda Kaboolian et Michael Watkins, «Beyond the Merit Model: New Directions at Federal Workplace? » in Dale Belman, Morley Gunderson et Douglas Hyatt (dir.), *Public Sector Employment in a time of transition*, Industrial Relations Research Association, University of Wisconsin, Madison, 1996.

¹⁸ Défendue par exemple dans l'ouvrage de David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government* Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.

¹⁹ Il s'agit, selon Phil Beaumont de transformer le secteur public sur le modèle du secteur privé (« *Making the public sector more like the private sector* »), P. Beaumont, « Public sector industrial relations », in D. Belman (dir.) *op.cit.*. Comme exemple de ce dernier type de réformes citons aux Etats-Unis en 1978, le CSRA (*Civil Service Reform Act*) et en 1993 le NPR, le *National Performance Review* ; au Danemark le « *service standard statements* » et bien entendu en France en 2001 la LOLF (loi organique relative aux lois de finances).

Encadré 1 : Qu'est-ce que le management public ?

On peut partir de la définition donnée dans le *Dictionnaire historique de la langue française*²⁰ selon lequel le management « recouvre l'ensemble des techniques de gestion et d'organisation d'une affaire, d'une entreprise ». Appliquée au secteur public, cette définition devient un « ensemble de processus et d'outils visant à atteindre une performance d'une organisation vouée au service public »²¹.

Historiquement, c'est la notion d'administration publique (*public administration*) qui est utilisée dans la première moitié du XXe siècle. Celle-ci renvoie à la séparation entre l'administration et le politique et aux moyens de protéger les experts administratifs de la pression des élus et des différentes formes de *spoils system*. La notion de *management public* apparaît aux Etats-Unis dans les années 1950 et renvoie à l'organisation, à l'efficacité de l'administration et à la gestion par objectifs. Progressivement, les deux notions d'administration publique et de management public se sont confondues. Laurence Lynn²² définit le management public comme « le processus qui consiste à s'assurer que l'allocation des ressources dont dispose un gouvernement est dirigée vers la réalisation des objectifs publics ».

Romain Laufer et Alain Burlaud²³ offrent dès 1980 une analyse très complète de cette nouvelle notion de « management public ». Ils rappellent dès leur avant-propos que cette notion résulte de « la crise de délimitation entre secteur public et secteur privé » et de la crise de

²⁰ Alain Rey (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, ed. 2012.

²¹ Louis Côté, et Jean-François Savard (dir.), *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique : la référence pour comprendre l'action publique* (Québec, Observatoire de l'administration publique, ENAP, 2012).

²² Laurence Lynn, « Public management » in Guy Peters et John Pierre (dir.), *Handbook of public administration*, Londres, Sage, 2003.

²³ Romain Laufer et Alain Burlaud, *Management public, gestion et légitimité*, Dalloz, 1980, pp.356.

légitimité des grandes organisations, tant privées que publiques. Ils distinguent le management public au sens étroit de « management appliqué à une organisation du secteur public » et le management public au sens large ou macro-management « dont le domaine d'application peut s'étendre au secteur privé » et qui est caractérisé par la place stratégique qu'occupent le public et la légitimation de l'action de ces grandes organisations.

Evaluer les politiques publiques

Dans un contexte de rigueur budgétaire, l'évaluation des politiques publiques a pour finalité première de permettre des réductions de dépenses. L'efficacité des services publics devient une réponse alternative aux stratégies d'externalisation ou de réduction de la taille de l'Etat. En France, c'est avec le gouvernement Rocard (1988-1991) que le terme d'évaluation s'installe dans la réalité administrative. La liste des rapports et des décrets sur le sujet en porte témoignage : rapport de Patrick Viveret qui évalue le RMI à la demande du Premier ministre²⁴ ; décret de 1990 qui crée le Conseil scientifique de l'évaluation et le Comité interministériel de l'évaluation ; décret du 22 janvier 1990 qui définit l'évaluation (« évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ») ; décret du 18 novembre 1998 qui précise que « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

En août 2000 est votée la fameuse Loi d'orientation sur les finances publiques (LOLF) qui permet au Parlement de se prononcer sur les crédits demandés en fonction des objectifs des politiques et des résultats obtenus. La LOLF entre en vigueur le 1er janvier 2006. Elle initie une logique de financement de politiques publiques clairement

²⁴ Patrick Viveret, *L'Evaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, rapport au Premier ministre, 1989.

identifiées par leurs objectifs, leur coût et leurs résultats. L'étape suivante de cette comptabilité de l'efficience des services administratifs s'ouvre, en 2007, avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP). La RGPP s'inscrit dans une recherche de réduction des frontières de l'Etat puisque, pour chaque politique publique, chaque mission, on se demande s'il n'existe pas des raisons et des moyens d'externaliser au privé, aux partenaires sociaux, au monde associatif, etc. des services jusqu'alors assurés par l'Etat. En 2012, enfin, la modernisation de l'action publique (MAP) prend le relais de la RGPP : si elle suspend l'arithmétique mécanique du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, elle se présente toutefois comme un grand audit des dépenses publiques sur le quinquennat.

Ce mouvement n'est pas propre à la France. L'ensemble des pays de l'OCDE suivent ou précèdent cette démarche. Certains l'ont même entamée il y aura bientôt cent ans. C'est le cas des Etats-Unis où les premières évaluations datent du début du XXe siècle. La méthode et la théorie de l'évaluation s'y construisent dès les années 1930, principalement autour des programmes scolaires que l'on expérimente localement dans des écoles ou des classes données et que l'on évalue ensuite avant de les généraliser. Près de quarante ans plus tard, dans un contexte de difficultés budgétaires, le président Nixon met en exergue le « management par les objectifs ». En 1993 enfin, les Etats-Unis promulguent le *Government Performance and Result Act* (GPRA), un programme d'évaluation de la performance du gouvernement. L'originalité de cette loi est de prendre en compte les résultats d'un service public dans les décisions budgétaires qui le concernent. Elle préfigure ainsi la logique de la LOLF puisque chaque service public doit définir clairement ses objectifs et les moyens d'y parvenir et mettre en place un système d'évaluation annuel en relation avec le Congrès et les usagers du service.

Ce qui importe ici, c'est que même les fonctions régaliennes soient passées au crible de la logique comptable et gestionnaire. Pourtant, déjà en 2002, dans un ouvrage collectif, Emmanuel Breen²⁵ et ses coauteurs soulignaient les difficultés de l'exercice. Ils montraient que

²⁵ Emmanuel Breen (dir.), *Evaluer la justice*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.

Chapitre 1

les réponses à une question du type « comment mesurer la qualité de la justice ? » ne vont absolument pas de soi. Dans ces fonctions régaliennes, la logique comptable se heurte en effet à celle des valeurs. Le système judiciaire produit certes un nombre de jugements et de décisions que l'on pourrait évaluer comptablement, mais il crée et signale également des valeurs communes, une production symbolique qui se prête plus difficilement à la logique comptable. Il faut donc interroger les conditions de possibilités de ces évaluations.

L'évaluation des politiques publiques a cependant eu le mérite de rechercher les liens de causalité entre une politique et ses résultats. Ce type d'analyse s'est appuyé notamment sur les progrès méthodologiques de la science économique qui ont permis de mettre en lumière l'efficacité d'un grand nombre de politiques publiques. La demande d'évaluation est ainsi allée de pair avec le développement des méthodes de l'évaluation. Pour isoler la causalité propre à la politique observée, plusieurs méthodologies peuvent aujourd'hui être utilisées. La première est celle de l'expérimentation. Largement pratiquée aux Etats-Unis, elle repose sur la constitution de deux groupes : un groupe témoin, et un autre, semblable en tous points mais auquel on applique la politique publique dont on cherche à évaluer les effets.

Ce protocole est le plus simple et le probant. Il a pourtant des défauts : le fait de se savoir évalué modifie les comportements des sujets que l'on observe. De plus, il existe des biais dans les échantillons et un problème de passage à l'échelle d'une expérience localisée à une dimension nationale dans laquelle interviennent d'autres causalités. Mais surtout cette méthode pose des problèmes d'ordre éthique dont se défendent pourtant les économistes qui pratiquent ce type d'évaluation : traiter des personnes comme des cobayes n'est pas sans ambiguïté, spécialement en matière de politique de soin ou de lutte contre la pauvreté, par exemple.

L'économétrie est la méthodologie alternative qui permet de reconstruire les conditions d'une expérience naturelle : on mesure les évolutions lorsque la politique est appliquée à une population observée, et lorsqu'elle ne l'est pas. La différence entre les deux

résultats, toutes choses égales par ailleurs (on s'efforce de neutraliser l'effet des autres variables observables), permet de mesurer l'effet propre de la politique concernée. Pour être certain de neutraliser les effets possibles de facteurs qui ne sont pas liés à la politique, des solutions techniques existent : observer les mêmes personnes dans le temps avant la mise en place de la politique et après, faire du *matching* (c'est-à-dire comparer des personnes semblables entre elles), ou enfin, et surtout, examiner la double différence, c'est-à-dire examiner la différence entre les deux populations à deux périodes différentes. L'intuition est que des populations proches auraient, sans la politique à évaluer, connu des évolutions proches : ainsi l'évolution de la différence entre ces populations, ou la différence de la différence, mesure bien l'efficacité de la politique.

La microsimulation enfin est une troisième méthodologie possible. Elle permet via une modélisation des comportements d'anticiper (donc d'évaluer *ex ante* et non *ex post*) les effets attendus au niveau des unités micro-économiques.

Appréhendée sous l'angle de ces différentes méthodes, l'évaluation des politiques publiques est cohérente avec un système de légitimité fondé sur la rationalité de la bureaucratie wébérienne et de l'efficacité de l'Etat. Mais elle ne fait pas forcément système avec un objectif de réduction des dépenses (approche comptable de l'évaluation²⁶) ou avec une nécessaire transformation de la gestion du personnel.

²⁶ Voir les numéros spéciaux 2014 sur l'évaluation des politiques publiques de la *Revue française d'administration publique* et de *Politiques et management public*.

Chapitre 2

Penser la gestion de l'emploi public

Depuis près de trois décennies, l'emploi public a attiré l'attention des économistes du marché du travail. L'étude de ce marché particulier que constitue l'emploi public s'est développée à la suite des travaux de Ronald Ehrenberg et Joshua Schwarz²⁷. Notons en particulier les analyses empiriques des rémunérations des fonctionnaires de Robert Elliot, Claudio Lucifora et Dominique Meurs²⁸.

Cet intérêt relativement récent de la science économique pour ce sujet provient à la fois du poids croissant de l'emploi public dans l'emploi total (environ 25% en France, par exemple) et de ses spécificités traditionnelles par rapport au marché du travail privé (stabilité de l'emploi, salaire fixe, recrutement par concours, etc.).

Plusieurs types de questions se posent quant à la gestion des ressources humaines dans le secteur public : quelle quantité et quel profil d'employés doit-on recruter dans la fonction publique ? Comment les recruter ? Comment les gérer ? La main d'œuvre publique nécessite-t-elle des méthodes de gestion spécifiques pour se conformer à des impératifs spécifiques ? Les pistes d'amélioration possible de l'efficacité de l'Etat passent-elles nécessairement par la convergence des modes de gestion de l'emploi public et de l'emploi privé ?

²⁷ Ronald Ehrenberg et Joshua Schwarz, « Public sector labor markets », in Orley Ashenfelter et Richard Layard (dir.), *The Handbook of Labor Economics*, vol.2, 22, 1219-1268, Amsterdam, 1986.

²⁸ Robert Elliot, Claudio Lucifora et Dominique Meurs (dir.), *Public sector pay determination in the European Union*, Macmillan, Londres, 1999.

Inciter les fonctionnaires : que disait le « nouveau management public » ?

Des termes et des notions issus du secteur privé comme « *reengineering* » ou « *performance* » sont importés dans le débat sur l'emploi public dès le début des années 1990²⁹. « *Reinventing Government* » implique d'abord l'introduction des méthodes de gestion jugées efficaces du secteur privé au sein du secteur public. La culture du « *New public management* »³⁰ s'insère dans cette perspective et consiste à réorganiser l'emploi public afin de le rendre plus efficace et plus flexible. L'unité du management public de l'OCDE, *Public Management* – connue dans les années 1980 sous l'acronyme PUMA – incite à ce type de transformation dynamique, voire agressive de l'emploi public.

Ce nouveau management de l'emploi public consiste pour l'essentiel à imiter les pratiques du secteur privé. Pour autant, force est de constater qu'en pratique le secteur public, loin d'être suiveur, a sur de nombreux aspects été un précurseur, voire un laboratoire, de ces nouvelles méthodes de mesure de la performance et d'incitations. Edward Lazear³¹ qui fonde aux Etats-Unis « l'économie du personnel » (*personnel economics*) et travaille sur les méthodes d'incitations au travail, rappelle ainsi que, même dans le secteur privé américain, la part des entreprises qui reversent des primes de performance à leurs salariés était minoritaire en 1987 (26%), mais qu'elle bondit à 53 % en 1999 : du simple au double.

Au premier rang des spécificités de la gestion publique figure la rémunération des fonctionnaires. En France, ils reçoivent non un

²⁹ Voir par exemple D. Osborne et T. Gaebler op. cit., Peter Warrian, *The End of public sector « industrial » relations in Canada ?*, KMPG center for Government foundation, Toronto, 1995 et Avinash Dixit, « Power of Incentives in private versus public organizations (in Studies of incentives in Government bureaucracies) », *The American Economic Review*, 1997, vol. 87, 2, Papers and Proceedings, mai, p. 378-382.

³⁰ Erwan Ferlie, E., Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, Andrew Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

³¹ Edward Lazear, « The New Economics of Personnel », *Labour*, 1993, vol. 7, 1, pp 3–24, 199

Chapitre 2

salaire mais un traitement³², lié à une grille indiciaire spécifique à chaque corps : juridiquement, le traitement, contrairement au salaire, n'est pas la contrepartie du travail ou du service rendu ; il est lié au grade et non à la personne. Kearney, Johnson et Libecap, et Shafritz et al.³³ explicitent les raisons des spécificités des rémunérations dans la fonction publique. Celles-ci sont l'assurance de l'indépendance du fonctionnaire tant vis-à-vis du monde politique que vis-à-vis du monde des affaires, et la contrepartie de ses obligations particulières (obligation de mobilité, encadrement du droit de grève, etc.).

A l'opposé de ce cadre historique, le *New Public Management* insiste sur la nécessité de transformer ce management bureaucratique par la hiérarchie en un management par le contrat, et vante les mérites de l'évaluation à la performance pour améliorer la motivation des employés. J.-J. Laffont³⁴ voit une relation entre le salaire fixe et la garantie de l'emploi, d'une part, et l'inefficacité des services publics, de l'autre. En l'absence de ces rémunérations variables, l'Etat risquerait de démotiver et finalement de perdre ses salariés les plus compétents (qui iraient dans le secteur privé) et de transformer les autres en employés « paresseux », pour reprendre le mot de Saint-Just à ce sujet³⁵, puisque leur rémunération serait indépendante de leur productivité. L'argument est clair et le mécanisme simple : si le traitement est le même quel que soit le niveau de travail effectif, pourquoi donc travailler davantage ou mieux ? La rémunération fixe serait ainsi un mécanisme désincitatif à l'effort puisque le fonctionnaire est payé de la même manière, qu'il fournisse ou non cet effort. De plus, il serait non attractif puisque les meilleurs employés

³² La loi Le Pors de 1983.

³³ Richard Kearney et Patrice Mareschal, *Labor relations in the public sector*, Marcel Dekker, New York, 1984, 5ème édition 2014; Ronald Johnson et Gary Libecap, *The Federal civil service system and the problem of bureaucracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1994 ; Jay Shafritz, Norma Riccucci, David Rosenbloom et Albert Hyde, *Personnel Management in Government*, Marcel Dekker, New York, 1992, 5ème ed. 2001.

³⁴ J.-J. Laffont, *op. cit.*

³⁵ « Tous ceux qu'emploie le gouvernement sont paresseux ; tout homme en place ne fait rien lui-même et prend des agents secondaires, le premier agent secondaire a les siens, et la République est en proie à vingt mille sots qui la corrompent, qui la combattent, qui la saignent. » Saint Just in Antoine Louis de Saint Just, « Rapport au nom du Comité de salut public sur le gouvernement, (10 octobre 1793) », *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 2004.

préfèreraient quitter le service public et travailler dans des secteurs où leur productivité serait rémunérée à sa juste valeur. Ainsi, en termes économiques, le contrat de rémunération fixe combinerait le double inconvénient de l'aléa moral (il désincite à l'effort) et de la sélection adverse (il retient ou attire les moins efficaces), comme l'indique J.-J. Laffont.

Le modèle « principal-agent » nous fournit un cadre théorique simple pour comprendre le problème d'incitation qui est au cœur de ces raisonnements. Le problème général peut se résumer ainsi : la production dépend, pour partie, de l'effort des salariés et, pour une autre partie, d'un ensemble de variables aléatoires (l'environnement de l'entreprise, etc.). Si cet effort était parfaitement observable (par l'employeur) et vérifiable (c'est-à-dire observable par un tiers, un tribunal par exemple), l'employeur pourrait spécifier l'effort attendu et les sanctions en cas de non-respect du contrat.

La difficulté vient de ce que l'effort du salarié n'est ni directement observable ni vérifiable : il y a alors asymétrie d'information entre le principal (l'employeur) et l'agent (le salarié). Il faut donc imaginer d'autres mécanismes pour faire révéler au salarié l'information privée qu'il détient sur l'ampleur de son effort réel de travail. La solution théorique à ce problème est d'imaginer une variable, un indicateur, qui doit avoir les propriétés complexes mais essentielles suivantes : il doit, d'une part, être observable et vérifiable, et, d'autre part, être corrélé à l'effort de l'agent. Le contrat d'incitation peut alors être signé autour de l'indicateur : le salarié reçoit une rémunération fixe et un bonus, ou une prime à la performance, liés à cet indicateur. L'ampleur relative de la rémunération variable et de la rémunération fixe dépend de nombreuses variables, dont l'aversion au risque du salarié.

Ces réflexions vont connaître une traduction politique concrète. Dans le rapport d'information du Sénat n° 388, Jean Arthuis souligne que la « LOLF permet de poser la question de la rémunération à la performance qui serait mesurée par la contribution de l'agent ou du service à la réalisation d'objectifs mesurables prévus par la LOLF ».

Chapitre 2

L'essentiel de la LOLF est dans la « révolution culturelle »³⁶ qu'elle introduit : la « culture des résultats ». Par conséquent, alors que les fonctionnaires perçoivent un « traitement » et des primes statutairement déterminées, des lois et décrets sont intervenus depuis le début des années 2000 afin de permettre une individualisation de la rémunération prenant notamment en compte la performance, individuelle et/ou collective.

Ainsi, la rémunération ne se réduit pas au traitement indiciaire, mais se complète d'autres indemnités et de primes : en 2011, 24,3% de la rémunération totale dans la fonction publique d'Etat est composée de primes liées à la spécificité de l'emploi, aux heures supplémentaires et à la performance. Les primes à la performance sont apparues dès 2004 pour les cadres des administrations centrales managers. En 2007, la Prime de Fonction et de Résultat (PFR) s'est substituée à l'ensemble des régimes indemnitaires. Elle rémunère pour partie la fonction exercée et pour une autre partie les résultats de l'agent. Cette PFR a été présentée explicitement comme un élément visant à rapprocher l'emploi public de l'emploi privé. La PFR a été suspendue en 2013 pour être remplacée en mai 2014 par un « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) » composé d'une « indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise », d'une part, et, d'autre part, par « un complément indemnitaire annuel », qui reprennent les deux dimensions de primes à la fonction et à la performance.

Un premier bilan

La théorie économique et en particulier l'économie du personnel³⁷ appelait pourtant à une grande prudence dans l'usage des primes à la performance dans les services publics. Un rapport de l'OCDE en 2009³⁸ rappelle que les primes à la performance sont souvent soit

³⁶ Voir le RI n°388 du Sénat.

³⁷ E. Lazear, *op.cit.*

³⁸ OCDE, Rapport PUMA 2009, pour un résumé voir *Perspective Gestions Publiques*, Publication de l'IGPDE/Recherche - Études - Veille n° 30 - mars 2009.

inutiles soit démotivantes. Nous avons nous-mêmes³⁹ recensé les effets pervers de la mise en place des logiques d'incitation dans les services publics, en particulier régaliens.

La première difficulté de ces techniques d'incitation réside dans la définition des objectifs et la construction des indicateurs. Cette difficulté est particulièrement prégnante dans les services publics qui produisent ce que l'on pourrait qualifier de biens symboliques. Ainsi, dans le secteur judiciaire⁴⁰ ou hospitalier, la définition des critères de qualité est en elle-même problématique. Les critères peuvent entrer en conflit les uns avec les autres et définir eux-mêmes l'objectif qu'on cherche à atteindre, au lieu d'en être l'outil. Une seconde difficulté consiste à construire des indicateurs réellement corrélés à l'objectif souhaité. Ainsi, dans le cas de la recherche, si l'objectif est clair (augmenter et diffuser le savoir), la définition des critères pertinents pour mesurer sa réalisation est complexe (quelles publications ? quelles citations ? etc.). Le débat autour de la réforme des modes de gestion de l'emploi public a donc souvent tourné autour de la complexité de la mise en application du modèle incitatif et de la construction des indicateurs.

En outre, il est apparu que ce n'est pas tant la difficulté de la mise en pratique du principe qui mettait à mal sa généralisation, qu'un ensemble d'effets pervers liés à son application. L'un de ces effets pervers à prendre en compte est, de manière surprenante et contre-intuitive, celui de la démotivation : la recherche même de l'incitation peut être désincitative ! En effet, le modèle incitatif repose sur l'hypothèse que l'effort représente un coût pour le travailleur qui, faute de mécanisme compensateur, cherche à le minimiser. Une rémunération monétaire variable cherche justement à compenser le coût de cet effort en créant ce que l'on appelle une motivation extrinsèque. Or la littérature économique, en particulier autour de Bruno Frey⁴¹, met en évidence l'existence d'une motivation

³⁹ M. Bacache-Beauvallet « Impact des rémunérations variables dans les services publics », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 189, p.58-71.

⁴⁰ E. Breen, *op.cit.*

⁴¹ Voir Bruno Frey, *Not just for money. An Economic theory of personal motivation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.

intrinsèque à fournir l'effort. Deux types de motivations poussent en effet les agents à fournir un effort : les motivations intrinsèques (le travail procure une satisfaction par lui-même) et les motivations extrinsèques (la compensation monétaire). On pourrait penser que ces deux motivations s'additionnent. Or les expériences semblent montrer que ces motivations sont substituables et non complémentaires. Les indicateurs de performance et les compensations monétaires qui leur sont associées peuvent en effet réduire la motivation intrinsèque, et dans certains cas la motivation globale. Autrement dit, les incitations peuvent être désincitatives si elles diminuent davantage les motivations intrinsèques qu'elles n'augmentent les motivations extrinsèques (voir Encadré 2, ci-après).

Encadré 2 :
**Quand les incitations monétaires détruisent
les motivations intrinsèques...**

De nombreux exemples de substitution entre les motivations intrinsèques et extrinsèques sont commentés dans la littérature académique. Citons un exemple qui porte sur l'action civique. Frey et Oberholzer-Gee⁴² mènent une étude sur la propension des ménages à accepter l'enterrement de déchets nucléaires dans leur commune. Le travail d'enquête est mené en Suisse en 1993 auprès de 305 ménages, soit les deux tiers de la population de la commune concernée par le projet. 50,8 % auraient voté en faveur du projet de stockage des déchets, 44,9 % auraient voté contre et 4,3 % se seraient déclarés indifférents. En cas de dédommagement (entre 2 175 \$ et 6 525 \$ par année), les votes sont sensiblement modifiés : ils ne sont plus que 24,6 % à accepter le projet ! Ici, la motivation extrinsèque (via le dédommagement) a détruit la motivation intrinsèque (l'ardeur civique). Cette observation pourrait s'expliquer par d'autres mécanismes que l'effet d'éviction des motivations intrinsèques par les motivations extrinsèques mais les auteurs en

⁴² Bruno Frey et Felix Oberholzer-Gee, « The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out », *The American Economic Review*, 1997, vol. 87, 4, 746-755.

réfutant un certain nombre : en particulier, ils montrent que le dédommagement n'agit pas comme un signal de l'importance du risque associé au stockage des déchets puisque le risque perçu est le même avec ou sans dédommagement. De même, les auteurs écartent l'hypothèse de réponses irrationnelles de la part des ménages, irrationalité liée au fait que la question porte sur des peurs qui produiraient des réponses instables. En effet, les réponses correspondent à un comportement rationnel : par exemple, le fait d'être propriétaire plutôt que locataire a un impact négatif sur le taux d'acceptation.

Gneezy et Rustichini⁴³ ont étudié une expérience convergente, en Israël, sur le respect des horaires par les parents dans une dizaine de crèches où une amende est mise en place en cas de retard. Au final, les amendes n'ont pas réduit les retards ; au contraire, le nombre de parents arrivant en retard a augmenté. L'amende a eu un effet d'éviction sur la motivation intrinsèque à respecter la norme. Aux yeux des usagers, l'intériorisation de la norme morale lui associe une valeur infiniment supérieure à sa monétisation sous forme d'amende.

Le troisième effet indésirable sur lequel nous souhaitons mettre l'accent est un effet inégalitaire. Cet argument repose sur une littérature abondante qui porte sur les contrats incomplets et plus spécifiquement sur les spécificités du travail multitâches⁴⁴. L'argument est relativement simple : certains contrats sont incomplets, c'est-à-dire qu'on ne peut pas spécifier par avance dans le contrat l'ensemble des états de la nature (c'est-à-dire la variété des situations et des circonstances auxquelles l'agent risque d'être confronté) et les obligations de l'agent lors de chacun de ces états. Les services publics et les contrats entre l'Etat et ses prestataires relèvent souvent

⁴³ Uri Gneezy et Aldo Rustichini, « A fine is a price », *Journal of Legal Studies*, 2000, vol. XXIX

⁴⁴ Bengt Holmstrom, Paul Milgrom, « Multitask principal-agent analysis: incentive contracts, asset ownership and job design », *The Journal of Law, Economics and Organization*, 1991, vol.7, 524-552; George Baker, « Incentive contracts and performance measurement », *The Journal of Political Economy*, 1992, vol.100, 598-614; Harry Paarsch et Bruce Shearer, « Piece rates, fixed wages and incentives effect: statistical evidence from payroll records », *International Economics Review*, 2000, vol. 41, 1, février, 59-92.

Chapitre 2

de ce type de contrat. De plus, l'agent qui fournit l'effort, accomplit en réalité plusieurs tâches, donc répartit son effort entre ces tâches. Si des tâches ne sont pas directement observables ni même descriptibles dans un contrat, on montre⁴⁵ qu'il est alors préférable de payer un salaire fixe plutôt qu'un salaire variable. En effet, si certaines tâches sont qualitatives, difficiles à observer ou difficiles à préciser dans un contrat, rémunérer l'agent à la performance revient à l'inciter à allouer son effort de préférence aux tâches les plus mesurables aux dépens des autres. L'argument est que les services publics relèvent de ce type de services multitâches comprenant des tâches qualitatives et pourtant fondamentales.

O. Hart, A. Shleifer et R. Vishny (1997)⁴⁶ développent particulièrement l'exemple des prisons aux Etats-Unis et valident ces réflexions théoriques sur le travail multitâches par l'étude de la qualité respective des prisons publiques et privées. Ils montrent comment les établissements pénitentiaires peuvent choisir de privilégier la réduction des coûts ou l'amélioration de la qualité dans l'allocation de leurs efforts. C'est le cas des prisons privées qui signent un contrat incomplet avec les Etats : ce contrat ne peut pas spécifier le comportement de l'institution dans toutes les circonstances difficiles (mutineries, évasions, émeutes, violences entre détenus, etc.). Dès lors, la prison privée fait le choix d'allouer son effort à la réduction des coûts (qui lui rapporte en termes de bénéfices) plutôt qu'à l'amélioration de la qualité (qui est mal spécifiée dans le contrat). Inversement, les prisons publiques n'ont pas d'incitation à distordre leurs efforts en faveur d'une réduction des coûts. Les auteurs montrent comment la violence, toutes choses égales par ailleurs, est plus élevée dans les prisons privées, en raison de cet effet incitatif.

Reprenons cet argument en le déclinant dans un cadre multi-usagers. Le terme « d'utilisateur du service public », même s'il est souvent associé à une vision ancienne de l'Etat, indique précisément que le bénéficiaire du service public n'est pas un client mais un coproducteur du service, au double sens qu'il fournit un effort pour aider le

⁴⁵ G. Baker, *op.cit.* et B. Holmstrom et P. Milgrom, *op.cit.*

⁴⁶ O. Hart, A. Shleifer et R. Vishny, *op.cit.*

fonctionnaire à le produire et qu'il affecte l'indicateur mesurant la productivité de ce dernier. Cette coproduction est particulièrement forte dans des domaines traditionnellement occupés par l'Etat comme l'éducation, la justice ou la santé publique. Par exemple, l'élève n'est pas un simple client consommateur de savoir mais un usager coproduisant avec l'enseignant le « capital humain ». Une prime à l'efficacité encourage l'agent à différencier son effort suivant l'utilisateur qu'il rencontre et à allouer de manière préférentielle à l'utilisateur le plus productif au sens du plus rémunérateur. L'intuition de ce modèle est très simple : l'agent alloue son effort à chacun des usagers qu'il rencontre. Or le résultat de sa production dépend étroitement de l'utilisateur. L'inciter à améliorer l'indicateur de performance, c'est l'inciter à allouer son effort à l'utilisateur qui améliore le plus l'indicateur. Il existe alors un arbitrage entre l'efficacité et l'égalité entre les usagers. Une rémunération fixe incite au contraire le fonctionnaire à traiter l'ensemble des usagers de la même manière. Ainsi, on peut en conclure que le service public qui implique l'égalité des usagers face au service est mis à mal en cas d'indexation de la rémunération sur le résultat⁴⁷. Or l'égalité de traitement est au cœur des services publics et l'utilisateur peut revendiquer son droit à un traitement égalitaire⁴⁸.

Quel bilan peut-on faire des réformes managériales qui se sont appuyées sur des indicateurs de performance et des rémunérations variables ? L'ensemble des pays de l'OCDE a mis en place des rémunérations à la performance soit pour l'ensemble des agents (Etats-Unis, Australie...) soit uniquement pour les cadres (Canada...). La part moyenne des primes à la performance est de 10% pour l'ensemble des agents et de 20% pour les cadres. Est-ce que la motivation a été au rendez-vous de ces expériences ? En réalité, non seulement les indicateurs de performance n'ont pas amélioré la motivation, mais ils ont plutôt démotivé les agents. Le problème est suffisamment prégnant pour qu'un rapport de l'OCDE⁴⁹ appelle à un arrêt en matière de prime à la performance dans les services publics.

⁴⁷ M. Bacache-Beauvallet, « How Incentives increase inequality », *Labour*, 2006, vol. 20, 2, 383–391.

⁴⁸ Le droit des usagers comprend le droit à l'égalité de traitement.

⁴⁹ Rapport de l'OCDE, *op.cit.*

Chapitre 2

L'OCDE insiste sur le fait que c'est le salaire de base et son niveau relatif par rapport au secteur privé et non les compléments de salaire qui importe pour les agents. De même, ce rapport insiste sur la mobilité et la gestion des carrières comme éléments clefs de la motivation.

Ces réformes ont-elles eu un effet bénéfique en revanche sur la confiance que portent les citoyens dans leur administration ? Le bilan n'est pas tellement meilleur dans ce domaine, car l'amélioration des performances peut paradoxalement affaiblir la confiance des citoyens lorsque qu'elle se fait au détriment de l'égalité des usagers. Qui veut être soigné par un médecin avant tout soucieux de chiffres ? Qui veut être contrôlé par un policier qui aurait l'œil rivé sur ses primes ? Qui veut être jugé par un magistrat qui regarde sa montre pour réduire ses indicateurs de délais de traitement ? Qui veut mettre ses enfants dans une classe où l'enseignant veut uniquement améliorer son taux de réussite au bac ? Si l'usager ne sait pas dans quel cas de figure il se trouve, s'il ignore par exemple sa propre productivité, son état de santé, son niveau scolaire, sa confiance dans la neutralité du fonctionnaire est réduite par les indicateurs. A titre d'exemple, aux Etats-Unis en mai 2013, l'administration fiscale a été mise en accusation pour traitement discriminatoire : les contrôleurs fiscaux auraient ciblé davantage les associations républicaines que les associations démocrates pour vérifier le caractère imposable ou non des dons faits par ces associations lors des campagnes électorales.

Fonction publique de carrière ou d'emploi ?

Au-delà de la simple question de la rémunération et de la part variable, se pose plus généralement la question de la nécessité et de la pertinence d'un statut spécifique de l'emploi public au regard du contrat de travail qui prévaut sur le marché du travail privé. Ainsi, plusieurs spécificités liées à ce statut peuvent être interrogées : 1) le recrutement du fonctionnaire se fait via concours, 2) la garantie de l'emploi est assurée soit en droit dans le cadre d'un statut soit dans la pratique, 3) la mobilité interne et l'avancement tout au long de la carrière sont prévus par l'évolution des échelons et des grades, 4) la

qualification des employés n'est pas liée à un métier et inclut une évolution fonctionnelle, 5) la rémunération n'est pas la contrepartie d'une performance mais un traitement, 6) ce traitement évolue suivant le mérite et l'ancienneté. Nous avons abordé la question de la rémunération plus haut. Qu'en est-t-il des spécificités en termes de recrutement et de garantie de l'emploi ?

On distingue habituellement deux types de fonction publique : *la fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi*.

- La fonction publique d'emploi s'apparente au système d'emploi du secteur privé. Les relations d'emploi des agents publics sont alors régies par un contrat de travail du même type que les contrats de droit privé. Ils sont recrutés directement par leur futur employeur sur un profil de poste précis. Cet employeur peut mettre fin au contrat de travail soit à l'achèvement de la mission spécifiée, soit par licenciement. Les Etats-Unis ou la Suisse sont des exemples de fonction publique d'emploi.
- La fonction publique de carrière, elle, garantit un statut aux agents. On entre dans la fonction publique dans l'objectif d'y faire carrière. La promotion et les mobilités géographiques et fonctionnelles est censée être garantie. Le recrutement se fait via des concours qui sont des portes d'entrée dans des corps régulés par une hiérarchie de grades, d'échelons, et l'avancement dans la carrière se fait suivant un principe de mérite (changement de grade) et d'ancienneté (passage d'échelon). Les relations d'emploi des agents ne sont pas régies par des contrats de travail. Comme on l'a dit, ils ne reçoivent pas un salaire, mais un traitement et ne sont pas des salariés mais des agents de la fonction publique. Leurs droits ont pour contreparties des obligations de mobilité, de nécessité du service public ou de modification d'affectation. La fonction publique française mais également allemande⁵⁰,

⁵⁰ En Allemagne, coexistent des employés statutaires (les *Beamte*) et les employés contractuels. La part des agents statutaires est de 55% dans les Länder, de 35% dans la

Chapitre 2

relèvent de cette fonction publique de carrière.

Le système de carrière est justifié par la nécessité de construire un idéal commun, des valeurs communes, et de veiller à l'égalité des usagers devant l'Etat et à l'indépendance des fonctionnaires tant à l'égard du pouvoir politique qu'à l'égard des groupes de pression⁵¹. De ce point de vue, la gestion des fonctionnaires dans le système de carrière est cohérente avec un système de motivation fondé sur les motivations intrinsèques et ne recourant pas aux rémunérations variables. Le système de fonction publique d'emploi se présente au contraire comme une garantie d'adaptabilité du recrutement aux besoins conjoncturels spécifiques liés à des métiers précis.

Aucun pays ne correspond à la vision simple et binaire d'un statut complètement rigide d'un côté ou d'un recrutement totalement flexible de l'autre. En réalité, tous les pays de l'OCDE ont mixé les deux modèles et tardent à définir une nouvelle doctrine en matière de management public sur ce point. De nombreux pays ont réformé leur statut ou le fonctionnement de leur marché du travail. En 1994, la Finlande a aligné le statut de l'emploi public sur le marché du travail privé. Certains ont restreint cette évolution aux emplois les moins régaliens : ainsi aux Pays-Bas, en Espagne ou en Allemagne, les postes régaliens ne peuvent être occupés que par des fonctionnaires statutaires. Au Danemark ou aux Pays-Bas, pays où domine la fonction publique d'emploi, certains métiers (par exemple, la magistrature) présentent des caractéristiques proches de celle du statut français. En 1993, l'Italie a mis sous régime de droit privé l'ensemble des employés publics à l'exception de certaines catégories comme les juges, diplomates, enseignants, préfets....

L'OCDE a construit un indicateur à partir de quatre questions portant sur le mode de recrutement initial dans la fonction publique (concours

fonction publique centrale et de 14% au niveau municipal. Les employés statutaires ont des obligations, de même que dans le cas français, d'accepter les charges, mobilités et missions assignées, de ne pas faire grève dans certaines fonctions, etc. Le statut garantit l'emploi et assure une vie décente.

⁵¹ Luc Rouban, « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, 2009, 132 (4), pp.673-687.

ou recrutement direct), sur le recrutement des non-titulaires, sur des postes plus gradés et sur la mobilité entre ministères⁵². L'indicateur vaut 0 si la fonction publique est dite de carrière et 1 si la fonction publique est d'emploi. La moyenne des pays de l'OCDE se situe à... 0,5 ! Et aucun pays ne correspond à la situation idéal-typique de valeur 0 ou 1. Les pays dont l'indicateur est proche du système de carrière (0) sont (dans l'ordre) la Grèce, la Turquie, le Portugal, l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, Israël ou l'Irlande. De l'autre côté, les pays qui se rapprochent du système d'emploi (1) sont les Pays Bas, l'Australie, la Suède, la Norvège et le Danemark.

Au-delà de la vision schématique du statut du fonctionnaire, il faut noter que la réalité de l'emploi public en France est bien plus flexible qu'on ne le croit. Le statut de la fonction publique française a témoigné d'une relative souplesse : il est parvenu à intégrer du moins en droit les mobilités internes (détachement, changements de corps) et externes (recrutement tout au long de la carrière), les recrutements par les voies latérales (voir par exemple la multiplication des postes aux concours ouverts aux employés expérimentés du privé⁵³) ou sur des postes de contractuels y compris dans des fonctions à responsabilités. 84% des agents de la fonction publique d'Etat sont aujourd'hui couverts par le statut. La part des agents contractuels dans la fonction publique territoriale s'élève à 20% selon le rapport annuel de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Au-delà de la rémunération, de nombreuses réformes ont fait évoluer la fonction publique de carrière vers une fonction publique d'emplois. Le nombre de corps de la fonction publique d'Etat est ainsi passé de 700 en 2005 à 380 en 2010 puis 305 en 2014 et 304 au premier janvier 2016⁵⁴ dans l'objectif de simplifier la gestion des carrières, de moderniser les statuts (car

⁵² OCDE, *Strategic Human Resource Management in Government Survey*, 2013.

⁵³ Florence Audier, Maya Bacache-Beauvallet, Jérôme Gautié et Pierre Courtioux, « Politique salariale et mode de rémunération dans la Fonction Publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux », *Revue Française d'Administration Publique*, 2015, n°2.

⁵⁴ L'objectif politique était d'atteindre 230 corps en 2015. Données DGAFP, bleu budgétaire de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, octobre 2015. Voir aussi le Rapport d'information du Sénat de Albéric de Montgolfier, *La Maitrise de la masse salariale de l'Etat*, septembre 2015.

Chapitre 2

certains statuts étaient caduques), mais également de favoriser la mobilité interne entre corps dont les métiers sont proches. Un dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'Etat (DICO) succédant au Répertoire interministériel des métiers de l'Etat (Rime) en 2011, rappelle que l'objectif est de « développer la démarche métier au sein des trois fonctions publiques »⁵⁵. Surtout, la loi sur la mobilité de 2009, très contestée par les différents partenaires sociaux, fragilise le système de recrutement : elle facilite les détachements d'un corps à l'autre, mais surtout permet le recours à des agents non-titulaires pour des remplacements (même non-punctuels) de fonctionnaires. La DGAFP a également mis en place la gestion du vivier de hauts cadres pour gérer les carrières de manière plus fluide.

De même que l'exemple français montre une image plus confuse que la typologie simple entre fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi, l'exemple des autres pays européens conforte l'hypothèse d'un brouillage des frontières. Parallèlement à cette convergence relative au sein des pays de l'OCDE, il faut noter que dans les pays émergents (Mexique, Thaïlande ou Colombie), l'OCDE a encouragé la mise en place de règles qui relèvent du statut : indépendance des fonctions judiciaires par exemple, ou mise en place de contrat de travail de longue durée, ou encore création d'école spécifique pour les carrières administratives. Ces caractéristiques de la fonction publique de carrière permettent de préserver l'indépendance de la fonction publique en particulier de la pression de la sphère politique et économique et représente une étape fondamentale dans la lutte contre la corruption.

Au total, la France semble avoir perturbé son modèle historique sans réussir à proposer une nouvelle cohérence. Le niveau de rémunération relatif dans la fonction publique, dans ces trois composantes (Etat, territoriale et hospitalière) est bas, tant relativement au secteur privé que relativement aux autres pays de l'OCDE et ce surtout depuis le gel du point d'indice de 2007. La part

⁵⁵ DGAFP (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique) rapports annuels dont le *Rapport annuel sur la fonction publique édition 2010-2011*, Paris, La documentation française

de la rémunération variable a déstabilisé les motivations et les valeurs d'égalité. Les grilles salariales se sont resserrées et brident l'avancement dans la carrière. Le gel du point a induit un tassement de la grille salariale pour les échelons les plus bas des catégories C et B rattrapés par le niveau du SMIC (voir ci-après, Encadré 3). Face à cette déstructuration, aucun nouveau modèle n'a été proposé. C'est pourquoi il est urgent aujourd'hui de redonner du sens à la gestion des ressources humaines pour remotiver les fonctionnaires et améliorer l'attractivité de ces carrières.

On pourrait d'ailleurs s'étonner que la France ait privilégié depuis 2007 la réflexion sur la motivation des fonctionnaires et les incitations à la performance alors que le chantier du recrutement et celui de la mobilité interne (entre les corps) mais également externe (entre secteur privé et public) restent largement ouverts. Les travaux sur la motivation⁵⁶ montrent pourtant bien que ce sont la mobilité et les avancements dans la carrière et non la rémunération variable qui importent le plus pour augmenter la motivation des agents et l'attractivité de leurs métiers.

Encadré 3 :
Quelques rappels sur les rémunérations

La rémunération de base, ou traitement indiciaire, est définie par la grille indiciaire qui attribue un indice à chaque fonctionnaire suivant son corps, son grade et son échelon. La valeur du point d'indice en euros (ou plus exactement l'indice majoré) est déterminée par décret chaque année. Rappelons que la rémunération est constituée de ce traitement indiciaire mais également des primes (traitement indemnitaire).

Depuis 2010, le point a été gelé, ce qui veut dire que mécaniquement les traitements indiciaires sont constants en valeur

⁵⁶ OCDE, op. cit., mais plus généralement l'ouvrage de référence de Michael Arthur, Douglas Hall et Barbara Lawrence, *Handbook of Career Theory*, Cambridge University Press, 1989.

nominale et subissent l'érosion de l'inflation. Le gel du point se traduit donc mécaniquement par une diminution du salaire réel indiciaire. En 2008, le gouvernement a mis en place la Garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) qui est versée si, sur une période de 4 ans, le salaire réel de l'agent a baissé (en intégrant ses avancements et évolutions de carrière). Si un agent a changé d'indice en raison de son ancienneté par exemple, son pouvoir d'achat individuel ne s'est pas dégradé même si le salaire réel proposé pour un indice donné a, lui, baissé. La GIPA intègre donc les effets de mobilité, d'avancement et de carrière dans la notion de pouvoir d'achat. 130 000 personnes ont bénéficié de la GIPA pour un montant moyen de 719 € bruts⁵⁷. La hausse de la Rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) témoigne pour le gouvernement de la non-dégradation du pouvoir d'achat du personnel en place. Pourtant le salaire pour une position donnée s'est bien dégradé et il y a donc bien eu baisse du pouvoir d'achat pour un indice donné, ce qui pour les partenaires sociaux représente bien une brèche au contrat implicite de la fonction publique de carrière permettant l'avancée dans la carrière. Au total, entre 2000 et 2013, l'indice des prix a augmenté de 24,4% contre une hausse nominale d'uniquement 9,1% du point d'indice⁵⁸.

En plus de la dégradation de la valeur réelle du point, la grille indiciaire s'est resserrée. C. Moniolle⁵⁹ calcule l'écart entre le minimum de traitement et le maximum avant le niveau « hors échelle », c'est-à-dire l'échelle F dans la fonction publique d'Etat. Cet écart passe de 6,90 en 1982 à 4,53 en 2012 et témoigne donc d'un fort resserrement des rémunérations. Au niveau des plus bas salaires, on observe le rattrapage d'un nombre important de fonctionnaires par le SMIC. L'écart entre le niveau bas de la catégorie A (les cadres) et le SMIC passe de 97% en 1982 à 47% en 2012. Le niveau bas de la catégorie B est, quant à lui, rattrapé par le SMIC alors que l'écart était de 36% en 1982. 945 000 agents

⁵⁷ Ludovic Besson, Julien Loquet, Erwan Pouliquen « les rémunérations dans les trois versants de la fonction publique en 2011 », DGAFP, Point Stat, mars 2014.

⁵⁸ Audier et al., *op. cit.*

⁵⁹ Carole Moniolle, « Évolution des modes de rémunérations dans la fonction publique d'État : vers une nouvelle cohérence ? », *La Revue de l'IREs*, 2014, 1.

de la Fonction Publique (18% de l'ensemble) ont été concernés par l'augmentation du SMIC⁶⁰ en janvier 2013.

Cette double évolution est ressentie et amplifiée par les agents. Christian Baudelot et ses coauteurs⁶¹ présentent une enquête menée en 2011 (Enquête « Salsa-Fonction Publique ») : selon cette dernière, 21% des fonctionnaires déclaraient que « le pouvoir d'achat de leur salaire avait stagné » depuis 5 ans, et 64% qu'il avait baissé. Les auteurs montrent également une frustration salariale vis-à-vis du secteur privé : les agents sont convaincus de gagner moins que dans le secteur privé à travail comparable, et ils pensent que les avantages de la fonction publique ne compensent pas cet écart.

La comparaison des rémunérations entre le secteur privé et le secteur public posent des problèmes méthodologiques importants. Les difficultés sont multiples :

- 1) la définition des frontières des emplois publics ou privés, statutaires ou non, est floue ;
- 2) toute comparaison par la moyenne cache des effets de structure : par exemple, la rémunération moyenne dans le public peut être plus élevée si la moyenne d'âge dans le public est plus élevée, ou si le niveau moyen des qualifications est plus élevé, ou au contraire une moyenne plus faible peut refléter une féminisation plus importante, etc. ;
- 3) il faut comparer des choses comparables : à quel emploi du privé peut-on comparer un magistrat ? ou même un enseignant dans un pays où la part d'enseignants payés par le privé est quasiment nulle ? ;
- 4) la comparaison du salaire est trompeuse : les cotisations salariales ne sont pas les mêmes, les droits à la retraite et les

⁶⁰ Le SMIC s'applique au secteur privé mais un arrêt du conseil d'Etat a établi, en principe de droit, que le minimum de rémunération d'un agent titulaire ne saurait être inférieur au SMIC (arrêt du C.E. du 23 avril 1982).

⁶¹ Christian Baudelot, Damien Cartron, Jérôme Gautié, Olivier Godechot, Michel Gollac et Claudia Senik, *Bien ou mal payés ? Les salariés du public et du privé jugent leur salaire*, Paris, Edition Rue d'Ulm, 2014.

évolutions dans la carrière non plus.

De nombreux travaux tentent l'étude de comparaison de salaire en procédant à des corrections pour l'ensemble de ces effets. Parmi les articles récents, Dickson et al.⁶² montrent non pas que le public et le privé paient différemment des employés similaires, mais qu'ils payent de manière similaire des employés différents.

L'OCDE⁶³ a mené différentes enquêtes pour comparer les rémunérations des employés du secteur public (magistrats, enseignants, infirmières, etc.) entre pays. En 2013, une enquête sur les emplois administratifs permet de situer la France : pour les positions de cadres supérieurs, dans des emplois de direction d'administration centrale, l'Hexagone se situe dans la moyenne de l'OCDE mais loin en-dessous des niveaux de rémunération de l'Italie, de la Grande-Bretagne ou de la Belgique. En revanche, la rémunération relative des emplois administratifs de niveau hiérarchique plus bas (chef de bureau, par exemple) situe la France dans le groupe de tête. Sur les emplois fonctionnels (hôpital, enseignement ou magistrature), les rémunérations en France sont bien inférieures à celle des autres pays européens.

⁶² Matt Dickson, Fabien Postel Vinay, F. et Hélène Turon, H., « The Life time earnings premium in the public sector: The view from Europe », *Labour economics*, 2014, 31.

⁶³ Voir en particulier *Government at a Glance* 2011 et 2013.

Chapitre 3

Les réformes de l'Etat

La gestion de l'emploi public est affectée par l'évolution du champ d'intervention de l'Etat. La spécificité des modes de gestion (de rémunération et de recrutement) ne se justifie en effet que par la spécificité des tâches et des missions qui lui sont confiées. Or ce champ d'intervention de l'Etat a été profondément renouvelé. Celui-ci est régulièrement amené à prendre en charge de nouvelles missions (par exemple la régulation du service universel dans les industries de réseaux) mais également à en abandonner d'autres (par exemple, le secteur bancaire).

Il est donc nécessaire de revenir sur la délimitation de ce champ. Les économistes ont accumulé sur ce sujet, depuis longtemps, de nombreuses réflexions théoriques et empiriques. Il nous semble utile de les rappeler ici. Nous les croyons en effet susceptibles d'éclairer les nombreux débats contemporains sur le périmètre de l'Etat, débats qui se caractérisent bien souvent par leur manque de cohérence.

On pourrait diviser les économistes qui s'intéressent à l'Etat en deux groupes, suivant qu'ils ont une vision économique ou, au contraire, une vision plus politique de leur objet. Pour les premiers, l'État a vocation à produire ou réguler des biens et des services dont la demande est déterminée par un certain niveau de développement. Dans cette conception économique des frontières de l'Etat, soit son action est considérée comme subsidiaire aux défaillances du marché – c'est l'approche smithienne –, soit elle consiste à produire des biens pour lesquels la demande est structurellement croissante – c'est l'approche de la loi de Wagner. D'après cette dernière, des biens comme la santé, la culture, l'éducation sont des biens supérieurs, c'est-à-dire des biens dont la demande augmente plus vite que le revenu. Ainsi quand le revenu moyen croît, la part des dépenses de santé croît plus rapidement encore. Lorsque l'Etat prend en charge

Chapitre 3

ces biens supérieurs, sa place dans l'économie est donc structurellement croissante. Dans cette approche économique, le niveau de développement d'un pays devrait donc nous indiquer presque automatiquement la taille optimale de l'Etat et on devrait observer entre pays similaires une convergence relative de ce point de vue.

À l'inverse, la seconde approche, plus politique, appréhende l'État comme le simple résultat des choix et des préférences des citoyens. Ainsi, que l'État soit considéré comme une institution qui représente l'intérêt général – c'est le cas chez Paul Samuelson⁶⁴ -, ou même comme la chambre de compensation du jeu des groupes de pression comme chez Anthony Downs⁶⁵, les frontières de l'Etat et sa taille résultent de choix politiques spécifiques à chaque pays. Par conséquent, dans cette approche, la question même de la taille de l'Etat n'a guère de sens et la comparaison entre les pays est privée de fondements objectifs. Les développements qui suivent présentent une synthèse rapide de ces différentes justifications de l'intervention de l'Etat dans la théorie économique.

Les justifications de l'intervention de l'Etat dans l'économie ?

Richard Musgrave⁶⁶ propose une typologie de l'action de l'Etat, typologie désormais traditionnelle. L'Etat a trois fonctions, selon lui : la fonction d'allocation des ressources (il intervient alors directement dans le processus de production), de répartition (il lutte contre les inégalités) et de stabilisation (il lutte contre les crises économiques).

En ce qui concerne la fonction allocative, R. Musgrave répertorie cinq cas où le marché ne permet pas une allocation optimale des ressources, c'est-à-dire des cas où le marché est dit défaillant et où

⁶⁴ Paul Samuelson, « La Théorie pure des dépenses publiques », *Review of Economics and Statistics*, novembre 1954, pp. 387-389.

⁶⁵ Anthony Downs, *An Economic theory of democracy*, Harper et Row, New York, 1957.

⁶⁶ Richard Musgrave, *La Théorie des finances publiques*, New York, Mc Graw-Hill, 1959.

Où va le management public ?

l'intervention subsidiaire de l'Etat est alors plus efficace ; la théorie plus récente de l'asymétrie d'information en répertorie un sixième. Avant de présenter ces six cas, rappelons que cette approche de l'Etat comme exerçant une action résiduelle ou subsidiaire du marché apparaît déjà chez Adam Smith. Cette idée de subsidiarité naît d'un soupçon sur les capacités réelles de la puissance publique car, selon A. Smith, l'homme politique est soumis à une information asymétrique et ne sait pas mieux que les agents économiques (et même plutôt moins bien) ce qu'il faudrait faire : « Le souverain se trouve entièrement débarrassé d'une charge qu'il ne pourrait essayer de remplir sans s'exposer infailliblement à se voir sans cesse trompé de mille manières, [...] la charge d'être le surintendant de l'industrie des particuliers, de la diriger vers les emplois les mieux assortis à l'intérêt général de la société »⁶⁷.

La première des six interventions de l'Etat dans le système productif consiste à régler le jeu du marché, autrement dit à donner les règles du jeu et vérifier leur respect. L'Etat doit donc intervenir pour s'assurer que la libre concurrence est respectée et pour garantir les contrats. Le bon fonctionnement du système judiciaire est ainsi une condition de fonctionnement efficient du système productif. Chez A. Smith par exemple, l'Etat intervient dans le champ de l'ordre qui regroupe la défense, l'armée, la justice et l'éducation (chez lui, en effet, l'éducation participe de la pacification et de l'ordre social). Cette première justification se retrouve également dans l'ensemble de la politique de la concurrence qui s'assure du respect du libre jeu du marché.

Le second cas de défaillance de marché vient de l'existence de rendements d'échelle croissants dans certaines productions. Lorsque l'augmentation de la production est plus que proportionnelle à celle des facteurs de production (capital et travail), le libre jeu du marché donne naissance à un monopole et l'Etat doit alors soit contrôler le monopole qui produit le bien, soit assurer lui-même sa production. C'est la justification de l'intervention (en production ou en régulation)

⁶⁷ A. Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, coll. Garnier-Flammarion, éd. 1999.

Chapitre 3

dans des secteurs d'infrastructure comme l'eau, l'électricité, etc. L'Etat peut intervenir via sa politique de la concurrence pour lutter contre les abus de position dominante mais également via sa politique industrielle en s'assurant directement du niveau de production et de la tarification. L'apparition d'externalités positives ou négatives est également un cas de défaillance de marché. On parle d'effet externe ou d'externalité lorsque le comportement d'un agent a un effet sur la satisfaction d'un autre agent et que cet effet ne passe pas par le système des prix. C'est le cas de la pollution (externalité négative) ou de la recherche (externalité positive). Sans intervention de la puissance publique, les agents continuent à prendre en compte le coût privé (coût pour l'individu) d'une production mais pas son coût social (coût pour la société). L'Etat doit donc intervenir, par exemple pour que soient intégrés dans le prix ces effets externes. Ainsi les politiques environnementales ou le soutien à la recherche et à l'éducation relèvent en partie de la correction de ces défaillances du marché.

L'intervention de l'Etat est également primordiale dans la production des « biens collectifs purs » au sens de P. Samuelson⁶⁸ : des biens qui ont deux propriétés particulières, celles d'être « non rivaux » et « non-exclusifs ». Un bien est non rival lorsqu'il n'y a pas de rivalité entre les consommateurs : il peut être consommé sans pour autant réduire la consommation disponible pour un autre consommateur. Un bien est « non-exclusif » ou « non excluable » s'il ne peut exclure un consommateur de la consommation. L'éclairage public ou les routes relèvent de ce type de biens non rivaux et non-excludables que le marché n'a pas d'intérêt à produire ou qu'il aura tendance à produire insuffisamment. En effet, les agents sont incités à attendre qu'un autre agent paie le coût de la production du bien et à profiter ensuite de son existence puisqu'ils ne peuvent en être exclus et que leur consommation ne nuit pas à celui qui l'a produit. Les biens publics n'ont pas toujours cette double propriété de non-rivalité et non-exclusion. On parle de biens communs si les biens sont non-excludables mais rivaux (par exemple, un champ communal). Dans ce cas, la « tragédie des Communs » comme l'a appelé Garrett

⁶⁸ P. Samuelson, *op. cit.*

Où va le management public ?

Hardin⁶⁹, indique que le bien risque d'être surexploité. On parle de biens clubs pour les biens non rivaux mais excludables. Ils peuvent alors être financés par un droit d'entrée au club.

Le cinquième cas d'intervention, celui des biens dits tutélaires, est plus discuté dans la théorie économique récente. Les biens tutélaires sont des biens librement produits et consommés sur le marché mais en quantité excessive ou insuffisante suivant des critères politiques ou moraux (alcool, drogue, hygiène, culture, etc.). Cette justification traditionnelle est remise en cause au motif qu'un agent rationnel est libre de consommer ce que bon lui semble et que l'Etat manque de légitimité pour le contraindre. La régulation de ce type de bien repose aujourd'hui non sur la notion de tutelle mais sur celle de dépendance : c'est parce que ces biens créent une dépendance que l'on souhaite protéger le consommateur. L'incohérence intertemporelle telle qu'illustrée par Jon Elster⁷⁰ vient du fait que le consommateur souhaite consommer ce bien modérément mais qu'une fois la consommation réalisée, ses préférences changent et qu'il souhaite en consommer davantage. L'incohérence entre ce qu'il souhaite entre deux dates se résout lorsque le présent contraint le futur : c'est le consommateur d'aujourd'hui qui empêche le consommateur de demain de consommer des biens addictifs et passe par l'Etat pour s'imposer cette contrainte.

Le sixième cas de défaillance est celui posé par les asymétries d'informations. L'information est dite asymétrique si le consommateur et le producteur n'ont pas la même information sur le bien. George Akerlof⁷¹ montre qu'en cas d'asymétrie d'information le marché est défaillant. Dans l'exemple désormais célèbre du marché de la voiture d'occasion, par exemple, le consommateur sait qu'il a une chance sur deux d'avoir une voiture en bon état qui vaut 100, et une chance sur deux d'acheter une épave qui ne vaut rien. En prenant en compte ce risque, il propose un prix de 50. Mais à ce prix-là, les vendeurs des

⁶⁹ Garrett Hardin, « The Tragedy of the commons », *Science*, 13 décembre 1968.

⁷⁰ Jon Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, 1998

⁷¹ G. Akerlof, « The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, no 3, 1970, p. 488-500.

Chapitre 3

« bonnes » voitures se retirent du marché pour ne pas brader leur bien et ne restent alors sur le marché que les mauvaises voitures (effet de sélection adverse). Le consommateur anticipe ce comportement et sait que la voiture qu'on lui propose est sans valeur et renonce donc à l'achat. L'asymétrie d'information peut également concerner non la qualité du bien mais l'effort ou le comportement d'un des acteurs de l'échange. C'est le cas sur le marché du travail ou des assurances puisque l'effort du salarié ou le comportement préventif des malades n'est pas facilement observable. Ces asymétries d'informations légitiment l'action du régulateur dans la banque, les assurances, le marché du crédit, etc. : les labels ou les contrôles mais également les effets de réputation signalent au consommateur les biens de qualité. La régulation dans la banque ou l'assurance permet par exemple de contraindre les acteurs à assurer effectivement les malades sans les discriminer .

Il existe un consensus sur cette typologie de R. Musgrave. Pourtant les débats restent virulents pour préciser si telle ou telle politique publique relève réellement d'une défaillance de marché, et plus généralement pour savoir si l'Etat doit directement produire le bien ou simplement en assurer la régulation via des autorités indépendantes.

Une approche plus politique de l'Etat

P. Samuelson⁷² formalise l'idée que l'intervention de l'Etat ne se réduit pas à la production des biens que le marché est défaillant à produire. L'intervention publique se définit pour lui par la maximisation du bien-être public. L'Etat représente l'intérêt général et intervient pour le maximiser. C'est autour de la définition précise de ce bien-être agrégé que les débats vont alors se focaliser.

A partir des années 1980 se développe l'analyse économique des processus politiques dite « political economics »⁷³. Cette approche

⁷² P. Samuelson, *op. cit.*

⁷³ Torsten Persson et Guido Tabellini, *Political economics, explaining economic policy*, Cambridge MA, The MIT Press, 2000.

Où va le management public ?

permet de renouveler l'analyse des frontières de l'Etat car elle redonne au jeu politique la légitimité pour définir les contours de l'Etat. Les auteurs comme ceux de l'école de Chicago mais également de Virginie débattent avec l'approche plus classique de Samuelson et contestent l'idée que l'Etat est un acteur neutre et bienveillant. Ils montrent au contraire que l'Etat est issu des intérêts conflictuels des agents privés, groupes de pression, partis ou électeurs. L'intérêt de cette approche de political economics est de sortir de l'approche normative présente dans les justifications économiques de l'intervention de l'Etat (quel est le « bon » niveau d'intervention publique ?) pour expliquer de manière positive la taille et l'intervention publique. Il ne s'agit plus d'établir ce qu'il faut faire mais de décrire et d'expliquer ce qui est fait. L'économie politique s'inscrit dans une démarche positive d'analyse et de compréhension des actions et des choix effectifs des agents qui constituent l'Etat. A. Downs⁷⁴ établit l'économie des choix politiques, Kenneth Arrow⁷⁵ celle des choix collectifs, James Buchanan et Gordon Tullock⁷⁶ celle des choix publics et des constitutions, et Mancur Olson⁷⁷ celle de l'action collective.

Cette approche positive recouvre certes une approche normative qu'elle ne peut éviter. Décrire les objectifs des hommes politiques comme purement électoralistes, c'est implicitement condamner leurs décisions et mettre au jour les incompatibilités entre l'efficacité des prescriptions économiques et la corruption ou l'arrivisme des hommes politiques tels que les supposent les modèles. Si comprendre ce que font les hommes politiques et non ce qu'ils devraient faire est donc le propos de l'économie politique, pour autant, les choix positifs ne peuvent pas être neutres dans le débat politique. Les économistes de l'Ecole de Virginie ont d'ailleurs souvent basculé dans une critique virulente de la démocratie analysée comme un simple jeu de groupes

⁷⁴ A. Downs, *op. cit.*

⁷⁵ Kenneth Arrow, *Social choice and individual values*, Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University, 1951

⁷⁶ James Buchanan et Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 1962.

⁷⁷ Mancur Olson, *Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965

Chapitre 3

de pression et résultant en des décisions inefficaces et partisans. A l'inverse, l'école de Chicago travaille à déterminer quelles sont les institutions, les systèmes de votes ou les gouvernances les plus efficaces pour assurer l'équilibre démocratique.

L'intérêt de cette approche est néanmoins de déplacer la question : on ne se demande pas quelles sont les frontières de l'Etat mais quel équilibre politique détermine quelles frontières. L'accent est alors mis sur la qualité du bien public, et non sur la définition du bien. On ne se demande pas si l'Etat doit distribuer ou pas par exemple, mais quel niveau de distribution émerge dans un processus démocratique. Cette approche explique et autorise la variété des Etats et des équilibres démocratiques.

La concurrence fiscale par exemple ne s'accompagne plus nécessairement d'une convergence vers le niveau d'impôt le plus faible sous la menace d'une fuite des capitaux. Les agents peuvent changer de localisation et s'apparier avec des citoyens qui souhaitent comme eux un type donné d'Etat. Cette approche redonne la main aux politiques pour définir non les frontières mais le sens de l'action publique.

Chapitre 4

De nouvelles pistes de réflexions

Au terme de ce rapide passage en revue des éléments doctrinaux et théoriques qui ont présidé aux réformes de l'Etat mises en place ces dernières décennies et à la lumière de leur confrontation avec l'expérience, il apparaît que les certitudes sont désormais moins nombreuses que les doutes. L'Etat va devoir réfléchir dans les années qui viennent à la fois à la manière la plus efficace de mobiliser ses agents et à la justification de ses domaines d'intervention. Dans ces deux directions, les théories d'hier sont de moins en moins opérantes. Or c'est bien là que doivent être ouvertes de nouvelles pistes d'action et que sont les opportunités de reconquête de l'action publique.

Une relecture des champs d'intervention de l'Etat

La typologie des interventions de l'Etat dans l'économie ne permet pas par elle-même de choisir entre production et régulation dans chacun des cas concernés. D'autant que l'Etat lui-même a ses défaillances et que le régulateur est, lui aussi, soumis à des problèmes d'incitation. Les secteurs régulés n'échappent pas aux questions d'évaluation et d'efficience. Les concessions autoroutières, la gestion de l'eau dans les communes, les partenariats public-privé (PPP) fournissent de nombreux exemples de défaillances de la régulation de la production privée.

Cette typologie fait également l'impasse sur de nouveaux besoins ou de nouveaux biens publics. De nouveaux biens publics sont apparus dans notre économie numérique par exemple. L'accès à internet, la maîtrise des outils informatiques sont autant de capacités, c'est-à-dire des possibilités effectives que les citoyens doivent posséder pour

Chapitre 4

exercer leurs choix⁷⁸. Parce qu'il y va de la continuité de la citoyenneté, l'Etat doit désormais garantir ces capacités à tous. Ainsi Daniel Kaplan⁷⁹ étudie ces nouveaux biens collectifs et appelle les services locaux, municipaux en particulier, à intégrer cette évolution et à proposer de nouveaux services publics pensés et co-produits avec l'utilisateur. L'Etat ou les pouvoirs publics doivent être garants de cet accès à l'information et au développement du lien social. D. Kaplan insiste par exemple sur « l'interopérabilité entre services publics » : les « maisons de services publics » pourraient regrouper en un même lieu l'ensemble des démarches administratives. Le décloisonnement des services publics permet de les mettre en réseau et d'y intégrer le citoyen comme acteur principal et non comme simple assujéti.

Les nouveaux besoins tiennent également à l'évolution des attentes des citoyens. Leur demande d'informations doit être prise en compte par les services publics, alors même qu'elle heurte les usages d'opacité qui se cachent souvent derrière la défense de l'égalité de tous devant l'administration. La satisfaction des demandes de transparence, d'explications et de justifications des règles bureaucratiques est même devenue un impératif pour redonner confiance aux citoyens et relégitimer l'action publique.

L'exigence de personnalisation des services a également transformé radicalement le rapport des usagers aux services publics. La notion de « citoyen-consommateur »⁸⁰ a été utilisée pour caractériser cette nouvelle demande du citoyen (britannique en particulier) qui s'attend à exercer un choix, tel un consommateur, lors de ses échanges avec les services publics. Il veut avoir des informations qui éclairent son choix et souhaite exercer sa liberté d'arbitrage (choix de l'école, qualité de service dans les hôpitaux, etc.), et surtout pouvoir prendre la parole pour signaler son mécontentement ou son approbation, pour évaluer et juger. Ainsi Tony Blair en 2004, reprenant cette notion, disait « *I believe people do want choice in public services as in other*

⁷⁸ Sur cette notion, voir Amartya Sen, *Éthique et économie*, Puf, Paris, 2008.

⁷⁹ Voir Daniel Kaplan et Thierry Marcou, « La Ville 2.0, plateforme d'innovation ouverte », disponible en ligne <http://fr.scribd.com/doc/208191292/La-ville-2-0-plateforme-pdf>.

⁸⁰ John Clarke, Janet Newman, Nick Smith, Elisabeth Vidler et Louise Westmarland, 2007, *Creating citizen consumers*, Sage.

Où va le management public ?

services ». La transcription française habituelle de ces demandes (« mettre l'utilisateur au centre du service ») ne rend pas compte de la version anglaise qui met en réalité le client au centre du service.

Tous ces éléments bouleversent la conception traditionnelle de l'administration. La prise en compte des spécificités, des problèmes particuliers de chacun contrevient à l'idée que l'on se faisait de l'égalité devant la règle générale et à une forme d'universalisme républicain qui était censée s'accomplir dans la neutralité et l'anonymat standardisé du traitement bureaucratique des usagers. Dans notre tradition nationale, les services de l'Etat devaient incarner l'empire de la généralité et cultiver l'indifférence aux particularités ; en cela, notre culture jacobine a fait système avec une conception wébérienne de la puissance publique. L'opacité de la décision bureaucratique qui s'imposait au citoyen et l'uniformité du service public passaient chez nous pour être les contreparties nécessaires de sa continuité et de son caractère non-discriminatoire. Or elles sont regardées aujourd'hui comme les pierres d'achoppement de la qualité du service public.

La prise en compte de ces nouvelles demandes ne va donc pas de soi et doit se traduire en termes de management et de formation des agents. De nombreux services publics ont déjà mis en place des réformes qui vont dans le sens d'une plus grande individualisation : droits du patient (notamment l'accès à son dossier médical⁸¹), prise en compte du handicap et des maladies à l'école, etc. sont autant d'exemples d'une montée des demandes de reconnaissance des particularités. Mais la transformation est également culturelle et il s'en faut encore de beaucoup pour faire converger le droit et la pratique.

Ces nouvelles demandes et les outils propres à les satisfaire déplacent les frontières traditionnelles entre démocratie et administration. On voit s'éloigner peu à peu le temps où le citoyen raccrochait son costume d'acteur démocratique dans les intermittences du suffrage pour redevenir le sujet passif des

⁸¹ Précisé par la loi du 4 mars 2002

Chapitre 4

administrations : le « suivant » docile des files d'attente au guichet. Désormais, la qualité de la vie démocratique se juge aussi au guichet et sur les nouvelles plateformes des services publics.

L'administration électronique et les nouvelles technologies peuvent jouer un rôle important dans ce domaine, non seulement pour réduire les coûts, mais aussi pour simplifier le service aux usagers et pour avancer plus vite en direction d'un surcroît de transparence et de prise en compte des particularités. Pourtant on aurait tort d'y voir une panacée. Car tout ne va pas nécessairement dans le bon sens. Le numérique peut également réduire la qualité du service public : par exemple, la vidéoconférence dans les enquêtes judiciaires permet certes de réduire le coût de transport⁸² des prévenus mais peut dégrader la qualité de la relation entre le prévenu et le juge d'instruction ou la perception de la justice qu'ont les témoins interrogés via un écran.

Par ailleurs, les changements introduits dans les relations entre l'Etat et les citoyens peuvent être ambigus en pratique et se retourner en partie contre les attentes d'une plus grande individualisation du traitement. Christopher Reddick⁸³ parle à ce sujet du passage du « *street-level bureaucrat* » au « *system-level bureaucrat* ». Le passage à l'administration électronique se traduit, selon cet auteur, par une anonymisation des demandes citoyennes et par conséquent par une neutralité plus importante, une égalité devant la règle, et une transparence de cette dernière. A l'inverse, les relations entre l'utilisateur et le fonctionnaire avant la numérisation pouvaient laisser plus de marge à une application discrétionnaire de la règle mais également à une prise en compte de l'hétérogénéité des citoyens. Paradoxalement, une gestion des usagers en face-à-face pouvait à la fois laisser plus de place à l'arbitraire, mais aussi plus de marge à la

⁸² Sur ces innovations dans le processus judiciaire voir Christian Licoppe et Laurence Dumoulin, « La visioconférence comme mode de comparution des personnes détenues, une innovation « managériale » dans l'arène judiciaire », *Droit et société*, 2015, 2, n° 90. Sur les difficultés de la relation juge-usager via la visioconférence voir Bernard Seltensperger « L'application de la loi du 5 juillet 2011 par les juges des libertés et de la détention depuis le 1er août 2011 », *Journal français de psychiatrie* 2010, 3, n° 38.

⁸³ Christopher Reddick, Citizen interaction with e-government : From the streets to servers ? *Government Information Quarterly*, 2005,22, pp.38.57

Où va le management public ?

prise en compte des situations particulières.

Plus généralement, le travail sur la gestion de la fonction publique ouvre aussi vers une redéfinition des services publics comme production de biens et services pour lesquels la coproduction avec l'utilisateur, la multiplicité (l'hétérogénéité) des usagers et le souhait d'égalité de traitement et de résultat entre usagers sont cruciaux. Les biens qui impliquent une production du symbolique (tels que la justice), ou une réduction des inégalités (tels que l'éducation) ne peuvent être managés comme les autres biens et services. Il est très paradoxal à l'heure où l'OCDE préconise aux pays en voie de développement de développer un service public de qualité non corrompu et méritocratique pour aider à la croissance économique, qu'on redécouvre dans les pays développés à économie de marché que les institutions ne se réduisent pas à des relations contractuelles⁸⁴, suivant l'opposition célèbre de Oliver Williamson.

Au total, la question des nouvelles frontières de l'Etat débouche assez rapidement sur une tension structurelle entre deux principes également légitimes : un principe d'égalité et un principe d'individualisation. La recherche de nouveaux équilibres en la matière devrait faire l'objet de réflexions renouvelées de la part des responsables publics et des chercheurs.

Remobiliser les agents

De nombreux agents des fonctions publiques sont aujourd'hui frappés par une profonde crise de motivation. Un sondage mené pour Edenred-IPSOS montre par exemple que le baromètre de satisfaction dans les trois versants de la fonction publique est au plus bas depuis 2009. A la question de savoir ce qui permettrait d'augmenter la motivation au travail, la perspective d'évolution est la première réponse pour près de 30% des répondants contre la motivation liée à la rémunération pour 3% des répondants. L'enquête par questionnaire

⁸⁴ Sur la contractualisation et la figure du client dans les services publics voir Francis Ginsbourger, « Réinventer la relation de service public », *Esprit*, 2013.

Chapitre 4

« La parole aux A ! », menée par la CFDT Cadres en 2010 indiquait déjà le malaise des cadres responsables de la mise en œuvre des réformes puisque par exemple seuls 7% d'entre eux estimaient que leurs missions seraient plus intéressantes avec les réformes. Une enquête académique⁸⁵ montre que les salariés du public étaient plus satisfaits de leur travail que les salariés du privé il y a une dizaine d'années, mais que les appréciations se sont retournées : même à salaire égal (et pour d'autres variables quantitatives identiques), les salariés du public sont à présent insatisfaits et ce d'autant plus qu'ils sont cadres, en haut de la hiérarchie et diplômés.

Les incitations à la performance ont montré leurs limites. La baisse tendancielle du pouvoir d'achat réel des fonctionnaires (voir ci-dessus, Encadré n° 3, p. XX) ne permet pas de les motiver par la rémunération et les conditions budgétaires risquent hélas de laisser peu de marges de manœuvre dans ce sens dans les années qui viennent. Dans le même temps, les évolutions et réformes qui leur ont été imposées n'ont pas mis en évidence une nouvelle cohérence susceptible de redonner du sens à leur action. Et pour couronner le tout, les mutations qui sont sur le point d'affecter les champs d'intervention de l'Etat risquent de bouleverser les repères habituels qui sont les leurs dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.

Cette crise de motivation reflète l'attractivité décroissante des carrières publiques. Une situation d'autant plus préoccupante que le vieillissement des personnels dans certains secteurs va imposer un défi de renouvellement dans les années qui viennent : dans les trois fonctions publiques, 31% des fonctionnaires avaient plus de 50 ans en 2013, un chiffre en constante progression depuis de nombreuses années et qui atteint près de 43% dans la fonction publique territoriale⁸⁶. Ce phénomène de vieillissement n'est d'ailleurs pas spécifique à la France et concerne l'ensemble des pays de l'OCDE.

Comment réagir face à cette situation ? Dans le débat public, deux positions s'affrontent régulièrement. D'un côté, la position défensive

⁸⁵ Ch. Baudelot *et al.*, *op. cit.*

⁸⁶ Source : Insee, Siasp.

Où va le management public ?

de ceux qui s'arc-boutent sur le système ancien, son statut et ses multiples corps. De l'autre, la position offensive de ceux qui voudraient en finir avec le statut et passer clairement à une fonction publique d'emploi. Si l'on veut se donner une chance de remobiliser les agents, il faut emprunter, selon nous, une troisième voie. Celle-ci passe par le maintien du statut, mais aussi par la suppression des corps et par la promotion active de la mobilité. Expliquons-nous.

En dépit des critiques sévères dont il fait régulièrement l'objet, le statut de la fonction publique s'est révélé extrêmement souple. Il permet d'ailleurs une plus grande agilité de réaction que la fonction publique d'emploi pour peu qu'on utilise vraiment ses avantages. Précisément parce que les agents ne sont pas embauchés sur un métier ou une fonction particulière, mais pour une carrière, on peut envisager de les faire évoluer sur différentes fonctions qui correspondent à l'évolution des besoins auxquels l'Etat et les services publics doivent répondre. C'est d'ailleurs cette évolution de carrière qui est demandée par les agents et qui les attire dans la fonction publique de carrière, comme l'indique les différentes enquêtes⁸⁷. Ces perspectives d'évolution et de mobilité sont un élément important de l'attractivité, à défaut d'un niveau de salaire de base comparable au privé.

En revanche, la mise en pratique d'un tel projet nécessite une réelle gestion des ressources humaines, c'est-à-dire une vision des compétences et une mobilité tout au long de la carrière. Au niveau des postes de directions, la DGAFP a déjà mis en place une mission de gestion des carrières de la haute fonction publique, et cette évolution va dans le bon sens. Mais la formation tout au long de la carrière et la mobilité fonctionnelle et interministérielle restent le plus souvent théoriques. Pour aller plus loin dans ce que le statut permet et tirer ainsi réellement avantage de ses spécificités, il faut structurer et développer les formations continues et les bilans de compétence et de carrière pour continuer d'accompagner les agents dans leur désir de mobilité fonctionnelle et d'évolution de carrière tout en adaptant les

⁸⁷ Enquête Salsa par exemple *op.cit.*

Chapitre 4

services publics aux demandes des citoyens.

Gestion des carrières et formation continue ne suffiront pourtant pas. Une autre initiative s'impose : la fusion des corps. En effet, en théorie, chaque fonctionnaire peut être en détachement dans des fonctions ouvertes à d'autres corps que son corps de recrutement. Néanmoins, la durée de détachement est limitée et l'avancement dans le corps d'origine est alors retardé. En outre, la visibilité des emplois offerts au détachement est limitée. De plus, la gestion des ressources humaines, même lorsqu'elle est embryonnaire, se fait encore au niveau des corps.

Au total, la multiplicité des corps fait obstacle à l'esprit du statut car elle tend à associer corps et métier. Ainsi une demande de mobilité hors de sa fonction initiale revient à une demande de changement de corps, ce qui est extrêmement difficile et rare malgré le développement relatif des intégrations et concours internes.

Prenons l'exemple emblématique de la haute fonction publique qui est issue des grands corps techniques et administratifs, c'est-à-dire pour la voie directe des concours de sortie de l'école Polytechnique et de l'ENA. On peut occuper la même fonction en venant de corps différent, par exemple chef de bureau au Ministère de l'économie, qu'on soit du corps des administrateurs civils (concours de sortie de l'ENA) ou du corps des X-INSEE. On peut également dans un même corps assurer différentes fonctions, ce qui est le cas par exemple des membres du Conseil d'Etat qui assurent à la fois des fonctions de magistrat (comme les fonctionnaires du corps des tribunaux administratifs) et des fonctions de conseil au gouvernement (comme les membres de la Cour des comptes mais également des inspections interministérielles).

Ces exemples sont légions et ne concernent pas uniquement la haute fonction publique : il existe deux corps pour un même métier d'enseignant dans le secondaire (le corps des agrégés et celui des capétiens) et encore deux corps pour le métier d'enseignant du supérieur (le corps des maîtres de conférences et celui des Professeurs). Les corps viennent donc rajouter une strate administrative entre la fonction et le statut. Aujourd'hui, la multiplicité

Où va le management public ?

des corps est devenue un obstacle au statut. Car, à force de défendre la multiplicité des corps, on met en danger le statut qui est sommé d'évoluer ou de disparaître.

Si théoriquement cette fusion des corps est satisfaisante⁸⁸, elle se heurte néanmoins à des difficultés de mise en pratique qui expliquent pour partie que l'Etat ait fait une pause dans son programme de réduction du nombre de corps mis en place depuis le milieu des années 2000. En effet, il ne suffit pas de dire « fusionnons les corps » pour que le problème soit réglé. En réalité, la vraie difficulté vient de l'harmonisation nécessaire des grilles indiciaires qui s'ensuit directement. Car fusionner des corps, c'est par définition fusionner les grilles de rémunération (voir Encadré 3), et là le chantier est réel, long et difficile. Les fusions qui ont déjà été menées ont été possibles par un dialogue social constructif et par l'alignement des grilles vers le haut.

Par ailleurs, on peut souhaiter pour quelques fonctions garder les corps étanches à l'ensemble du mouvement administratif. Les fusions doivent donc se faire à grille comparable, et une première classification consisterait à garder trois grands corps qui correspondraient aux catégories C, B, et A (y compris l'encadrement supérieur dit A+). Par ailleurs, la nécessaire indépendance des magistrats et la spécificité des corps militaires nécessiteraient de les garder comme des corps spécifiques. Entre cette vision simple, certains diront simplificatrice, et la réalité des près de 300⁸⁹ corps administratifs recensés en 2014 dans la seule fonction publique d'Etat, gageons qu'il existe une large marge de progression.

La suppression des corps administratifs, sans la suppression du

⁸⁸ Voir déjà les préconisations du rapport de Bernard Pêcheur au Premier ministre sur la fonction publique en octobre 2013.

⁸⁹ En 2005 le gouvernement a lancé un chantier de réduction de nombre de corps, soit par extinction de ces corps soit par fusion de corps. 305 corps auront été supprimés entre 2005 et 2010 passant ainsi de 685 corps à 380. Ces fusions ont concerné pour 80% d'entre elles des corps de la catégorie C. En 2015 le nombre de corps dans la fonction publique d'Etat est de 304 marquant donc le tassement du mouvement de fusion et de simplification des corps.

Chapitre 4

statut, permettrait une réelle mobilité et des carrières plus motivantes au sein de la fonction publique. Les pays comme l'Allemagne, l'Espagne, le Japon ou la Grèce et Israël ont des fonctions publiques de carrière avec des statuts comparable au nôtre mais sans la multiplication des corps qui redoublent ce statut. Par voie de conséquence, elle serait gage d'une plus grande efficacité des services publics et d'une plus grande attractivité des carrières des fonctionnaires. Ce chantier, s'il se heurte à la logique de protection des grands corps, et à la difficulté budgétaire (si la fusion des grilles se fait en harmonisant les rémunérations à la hausse) est pourtant nécessaire.

De même, les mobilités entre le secteur privé et public ont été pour l'instant traitées grâce aux concours dit externes ou latéraux. Pour autant, la question des retraites et des écarts de rémunérations entre les deux secteurs, ou celle de la reconnaissance des acquis dans l'un ou l'autre secteur ne sont pas traités et sont des obstacles à cette mobilité externe.

Depuis une quinzaine d'années, les plus fervents partisans des réformes de l'Etat se sont gargarisés des termes de « management public » sans véritablement prendre au sérieux certains des aspects les plus pratiques et les plus cruciaux du management : la gestion des ressources humaines ne se réduit pas à la mise en place d'incitations. L'effort s'est en effet concentré sur des outils comptables à l'efficacité douteuse. Le résultat est que l'Etat a manqué pour le moment deux des plus importants rendez-vous de son histoire contemporaine : la réponse aux nouvelles aspirations des « citoyens-usagers » et la remobilisation de ses agents. C'est dans ces deux directions qu'il doit désormais regarder. Cela implique non seulement une volonté politique forte, mais aussi un aggiornamento doctrinal.

Où va le management public ?

Eléments de conclusion

La question des outils de gestion de l'emploi public et des politiques publiques ne saurait, on l'a montré, se traiter indépendamment de celle des frontières de l'Etat. En effet, la spécificité de ce qui est produit par la puissance publique s'accompagne d'une gestion elle-même spécifique. Or les deux questions ont longtemps été traitées séparément avec, dans un premier temps, des privatisations et des externalisations de certains services, et, dans un second temps, des réformes managériales. Cet empilement de mesures successives n'a pas permis d'inscrire la réforme de l'Etat dans une cohérence et un projet d'ensemble. Et ce manque de sens a fini par creuser un peu plus la crise de légitimité de l'Etat.

Cette crise de légitimité a également été aiguisée par la crise économique qui a éclaté en 2007-2008 et par la crise des dettes publiques qui a pris le relais en Europe. Ces crises ont accentué l'incapacité apparente de l'Etat à gérer ses comptes. Les contraintes européennes ont notamment souligné la faible capacité de l'Etat français à mener des politiques indépendantes. La dégradation de certains services publics, objectivée par des indicateurs de l'OCDE tels que les enquêtes PISA sur le système scolaire, contraste avec une charge fiscale croissante, diffusant dans la population le sentiment de devoir payer beaucoup pour une efficacité incertaine.

La France fait partie des pays de l'OCDE qui ont lancé de nombreuses réformes. Mais si son modèle historique a été effectivement perturbé par cette succession de transformations, on peine à trouver une nouvelle cohérence. C'est par la rémunération que le chantier des réformes a été mené : par le gel des salaires de base et par l'apparition des primes à la performance. Or la motivation et l'attractivité de la fonction publique passe non seulement par la revalorisation des salaires et la fin de la rémunération à la performance, mais aussi par la valorisation des compétences tout au

Elements de conclusions

long de la carrière et la mobilité fonctionnelle et hiérarchique. Faute d'avoir des marges budgétaires suffisantes pour revaloriser significativement les salaires, il est urgent d'ouvrir sérieusement le chantier de la mobilité.

La modernisation de l'Etat ne peut donc avoir pour seul programme la baisse des dépenses publiques. Les réformes, les évolutions et les changements souhaitables peuvent même être coûteux au contraire. C'est un projet positif qui doit être trouvé et proposé tant aux fonctionnaires qu'aux citoyens. La pure logique budgétaire de la RGPP consistant au non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux a déjà été adoptée et a échoué. Pire, elle a fragilisé ce qui fonctionnait. Au total, on n'a pas fait d'économies réelles et on a démotivé un peu plus les agents.

En termes de mobilisation des agents, l'accent a été trop longtemps mis sur les incitations individuelles et la mesure comptable des performances. Ce sont au contraire, d'un côté, des logiques de motivations intrinsèques autour d'un discours de sens et des valeurs de l'action publique et, de l'autre, des mobilités dans la carrière qui seront demain les clefs de la motivation des agents.

De la même manière, la réflexion sur les frontières de l'Etat s'est centrée sur la question de l'externalisation et de la délégation au secteur privé des services traditionnellement fournis par l'Etat. Or de nouveaux besoins sont apparus créateurs de nouveaux services publics et d'une nouvelle relation politique entre l'Etat et les citoyens.

Repenser le management public ne peut se faire sans une volonté politique forte, mais également par une refonte doctrinale de la part des différents partis politiques. Pour les uns, il s'agit de reconnaître les avantages de la fonction publique de carrière à assurer l'indépendance des fonctionnaires vis à vis du monde politique et économique, et à maintenir le sens de l'intérêt public par-delà les intérêts individuels ; pour les autres il s'agit d'accepter les évolutions en cours comme la simplification et la fusion des corps, le redécoupage des frontières de l'Etat, l'abandon de certaines missions pour la reconquête d'autres.

Où va le management public ?

© Terra Nova, janvier 2016.
108, boulevard du Montparnasse
75014 Paris
contact@tnova.fr - www.tnova.fr

