UNIVERSITÉ DE LORRAINE

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

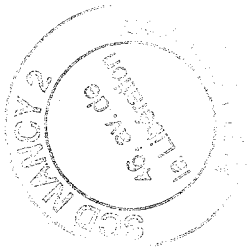
D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

· LN 005/29 bis



UNIVERSITE DE NANCY 2

UFR CONNAISSANCE DE L'HOMME

Enjeux institutionnels et organisationnels des mutations de l'emploi public : l'exemple des fonctions publiques allemande, anglaise, française et italienne

Thèse

Présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2005

en vue de l'obtention du

Doctorat en Sociologie

par **Christophe NOSBONNE**

Directeur de Thèse : Monsieur Jean-Louis MEYER, Professeur à l'Université de Nancy 2

Membres du jury :

Monsieur Pierre DEMEULENAERE, Professeur à l'Université Nancy 2

Monsieur Pierre DESMAREZ, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles (rapporteur)

Monsieur Bernard FRIOT, Professeur à l'Université de Paris 10 (rapporteur)

REPRODUCTION INTERDITE

UNIVERSITE DE NANCY 2

UFR CONNAISSANCE DE L'HOMME

Enjeux institutionnels et organisationnels des mutations de l'emploi public : l'exemple des fonctions publiques allemande, anglaise, française et italienne

196

Thèse

Présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2005

en vue de l'obtention du

Doctorat en Sociologie

par **Christophe NOSBONNE**

Directeur de Thèse : Monsieur Jean-Louis MEYER, Professeur à l'Université de Nancy 2

Membres du jury :

Monsieur Pierre DEMEULENAERE, Professeur à l'Université Nancy 2

Monsieur Pierre DESMAREZ, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles (rapporteur)

Monsieur Bernard FRIOT, Professeur à l'Université de Paris 10 (rapporteur)

REPRODUCTION INTERDITE

L'Université de Nancy 2 n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

Mes remerciements vont à mon directeur de thèse, Jean-Louis Meyer, pour ses nombreuses lectures et précieux conseils, aux membres du Grée pour leurs différents soutiens, ainsi qu'aux membres du jury. Je tiens également à adresser des remerciements particuliers à Jean-Claude Grandemange pour ses relectures éclairées.

Sommaire

Introduction générale **5**

Chapitre I. Déterminants sociétaux de la construction des administrations publiques nationales, approches comparatives et divergences nationales **19**

Section I. Perspective comparatiste : le modèle méthodologique adopté 21

I. Un modèle de comparaison terme à terme : l'approche universaliste 22

II. L'approche culturaliste 26

III. L'approche sociétale 28

IV. Le choix d'une méthodologie appropriée aux spécificités nationales de l'action publique 30

Section II. La construction des modèles bureaucratiques : les exemples anglais et français 39

I. Origine des modèles bureaucratique et naissance d'un fonctionnariat 39

II. La construction des conceptions française et anglaise 48

Section III. L'hétérogénéité du service public ou à défaut de l'idée de service public 55

I. Des conceptions et définitions nationales contrastées 56

II. Les spécificités nationales des missions de service public 71

Chapitre II. Approche descriptive de la construction historique, institutionnelle et organisationnelle des administrations publiques nationales **79**

Section I. La construction historique des organisations et institutions au cœur des administrations publiques modernes 80

I. L'administration publique allemande 80

II. L'administration publique anglaise 87

III. L'administration publique française : organisation et principes fondateurs 94

IV. L'administration publique italienne 106

V. Synthèse 114

Section II. Homogénéisation ou divergence des modèles nationaux 116

I. La souveraineté comme condition indispensable d'existence de l'Etat 118

II. Angleterre, France et Italie : des Etats à structure unitaire 121

III. L'Allemagne, un modèle d'Etat fédéral 122

IV. L'Union européenne, une confédération en développement, un moteur de changement 123

Section III. En conclusion : une lecture originale de l'organisation des systèmes administratifs nationaux 130

Chapitre III. Transformations des modèles nationaux et évolution du contexte économique, politique et idéologique européen 137

Section I. Les orientations européennes : un facteur de changement des conceptions et des structures nationales 139

I. La place réservée à la question des services publics dans le processus de construction européenne 142

II. Synthèse 167

Section II. La traduction des effets de contexte sur les politiques nationales 168

I. Transformations institutionnelles, terminologiques et organisationnelles 169

II. Des transformations facilitant l'introduction de nouvelles normes de management des emplois et des services 174

III. Les administrations publiques en réformes 188

Chapitre IV. Construction européenne, réformes nationales et mutations des systèmes publics nationaux au cœur de la transformation du modèle productif 199

Section I. Le modèle productif "traditionnel" des systèmes d'administrations publics : un modèle d'inspiration fordiste 201

I. Modèle productif fordiste et organisations bureaucratiques nationales 201

II. Approfondissement de la proximité entre bureaucraties nationales et fordisme ; les institutions étatiques et leur participation à la construction d'un modèle productif favorisant un renforcement du capitalisme 211

Section II. La "crise" du modèle productif 216

I. Un modèle productif de référence devenu inadapté 218

II. L'Evolution du paradigme productif de référence 219

Section III. Développement d'un nouveau paradigme productif 225

I. Un changement productif fortement marqué par les influences du toyotisme et du nipponisme 226

II. Les conséquences de l'évolution du modèle productif 229

III. Synthèse 238

Chapitre V. Les mutations des formes de l'emploi public ; des évolutions nationalement contrastées 241

Section I. Structure et évolution de l'emploi public 243

I. Eléments de cadrage et approche méthodologique 243

II. Structure et évolution de l'emploi public 249

Section II. Segmentation et la flexibilisation de l'emploi public 290

I. Segmentation et flexibilité de l'emploi public 291

II. Système d'emploi et système de carrière 301

III. Des structures d'emploi en voie de convergence sous la double influence des normes communautaires et du rapprochement entre les sphères publique et privée qu'elles encouragent 307

IV. Synthèse 309

Chapitre VI. Les mutations de l'emploi public local, un exemple pertinent de la réforme des administrations publiques nationales 313

Section I. Structures institutionnelles et organisationnelles nationales : une répartition hétérogène des domaines de compétences 317

I. Structure institutionnelle et organisationnelle de l'administration locale allemande 321

II. Structure institutionnelle et organisationnelle de l'administration locale anglaise 329

III. Structure institutionnelle et organisationnelle de la fonction publique territoriale française 338

IV. Structure institutionnelle et organisationnelle de la fonction publique territoriale italienne 348

V. Conclusion analytique des quatre approches monographiques : des collectivités infra nationales au cœur de la diffusion des nouveaux modes de gestion des services et des emplois 355

Section II. La flexibilisation des modèles de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales 365

I. Transformation des logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales allemandes 366

II. Transformation des logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales anglaises 374

III. Logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales françaises 381

IV. Logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales italiennes 394

V. Synthèse : un essai de théorisation des réformes des administrations publiques infra nationales 402

Conclusion générale 411

Bibliographie 421

Annexes 441

Introduction générale

L'action publique fait l'objet de nombreuses controverses, quant à sa définition, son champ d'application ou son intérêt. Les différends portent sur la confrontation d'idées politiques, de caractéristiques sociétales et de positionnements économiques divergents. Ces appréciations nationales ne sont pas sans incidence sur les conceptions des fonctions publiques et sur les missions confiées aux personnels chargés de mettre en œuvre les actions incombant à la puissance publique. Avec l'harmonisation européenne, elle est plus que jamais l'enjeu d'un débat déterminant pour l'avenir du contenu et des modalités de gestion de la chose publique. C'est pourquoi nous nous proposons d'étudier les principales caractéristiques des "pratiques publiques" dans quatre espaces nationaux : l'Allemagne, l'Angleterre[1], la France et l'Italie. Ce choix est lié aux particularités des fonctions publiques dans ces pays qui s'appuient sur des conceptions contrastées, originales ou influencées de l'Etat et du service public.

Les questions de la place, du rôle et du statut de l'action publique sont aujourd'hui au cœur de multiples débats. Sous couvert d'une controverse philosophique et théorique autour de deux visions, extensive et restrictive de la chose publique, se déclinent divers enjeux politiques, juridiques, économiques et sociologiques. L'action publique dans ses légitimations et processus de mises en œuvre se situe à la croisé de ces différents champs disciplinaires.

L'économie est sans cesse présente à travers les discussions portant sur le rôle de l'Etat. Dans ce domaine, la question communément posée est de savoir s'il est plus opportun, efficace dans l'actuelle logique managériale, de conserver un Etat "interventionniste"[2] par le biais de règles particulières de mises en œuvre des activités ou au contraire de tendre vers une spécificité

---

[1] Il est entendu que l'Angleterre n'existe pas en tant qu'Etat indépendant. Elle est au même titre que l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le Pays de Galles, une composante territoriale du Royaume-Uni. Cependant, pour des raisons liées principalement au recueil des données (aléatoires, voire inexistantes), mais aussi à l'hétérogénéité des différents éléments territoriaux, nous préférons limiter nos travaux à la seule Angleterre, au risque de faire une utilisation abusive du terme d'"Etat".

[2] Il ne s'agit pas de considérer qu'il existe deux postures d'action, l'une où l'Etat serait interventionniste dans un grand nombre d'activités, l'autre où l'Etat se désengagerait d'une part importante de ses prérogatives, mais bien de montrer qu'indépendamment du comportement adopté, l'Etat est toujours présent et intervient par l'intermédiaire de ses politiques et de ses législations. Dès lors, la question qui est posée est celle du champ de la spécificité des règles de la gestion publique.

étatique plus "minimaliste" qui laisse une large place à l'initiative privée.

L'aspect politique est lui aussi déterminant de la compréhension de l'action publique et donc de ses transformations. Le rôle joué par les sciences politiques s'analyse à deux niveaux. Un niveau national et un niveau international. Dans chaque cadre national, les orientations prises le sont en considération de l'environnement économique, lequel participe des mutations actuelles de l'action publique. Sur la scène internationale, les Etats agissent et interagissent. Dès lors, ils portent dans les instances de coopération internationale et, dans le cas des pays qui nous intéressent, au sein des institutions communautaires et de la confédération européenne, des orientations de politiques générales déterminantes pour l'évolution des divers modèles nationaux et en conséquence de l'action publique. Les instances de coopération internationale s'approprient, se nourrissent et participent des débats menés autour de la sempiternelle réforme des Etats, de la redéfinition de leurs rôles et de leurs domaines d'intervention.

Le caractère juridique spécifique des activités de service public doit également être interrogé. Justifié par la doctrine en référence à l'existence d'un intérêt général à satisfaire, ce critère est central dans les débats actuels. Les activités de service public doivent-elles ou non être soumises à un régime juridique particulier ? Cette question est déterminante dans la compréhension des structures nationales, de leurs conceptions et des transformations à l'œuvre. Une des questions fondamentales est actuellement de savoir quels doivent être les domaines réservés aux règles dérogatoires au droit commun, tant du point de vue des emplois que de la prestation des services. Le débat théorique sous-jacent est celui de la justification du recours aux règles de la gestion et du droit public.

Enfin, la sociologie n'est pas en reste puisque, comme nous le verrons dans cette thèse, de nombreux auteurs ont traité de cette thématique. Toutefois, si leurs travaux ont essentiellement porté sur les pratiques des agents publics, peu se sont intéressés aux questions d'emploi et de mobilisation de la main d'œuvre salariée travaillant au sein de la fonction publique.

Ces problématiques dépassent le strict cadre français. C'est pourquoi nous ambitionnons de produire une comparaison européenne dont l'objectif sera de poser la question de l'évolution de l'organisation des systèmes d'administration publique en déterminant pour chaque cadre et expérience nationale, les origines, les valeurs et la portée de l'idée de service public, avant d'observer dans un second temps les structurations inhérentes aux spécificités nationales et

d'analyser les évolutions et transformations à l'œuvre dans toutes leurs dimensions. C'est là tout l'intérêt de ce travail comparatif. Toutefois, cela impose une "rigueur" intellectuelle particulière afin de ne pas pécher par excès d'ethnocentrisme. Il faut donc prendre le recul nécessaire par rapport aux débats franco-français et surtout par rapport au modèle français de fonction publique. Un modèle français, si tant est que l'on puisse parler de modèle, qui a certes été théorisé, qui a indéniablement exercé des influences, notamment en Allemagne et en Italie, mais qui n'est en aucun cas titulaire d'une doctrine, d'une philosophie, de normes, etc. communément partagées par l'ensemble des Etats européens.

Dès lors, saisir les transformations de l'action publique impose en préalable de comprendre les formes d'organisation des "systèmes publics", c'est-à-dire, observer et comprendre les spécificités sociologiques, juridiques, économiques et politiques de l'action publique. Ainsi, les débats relatifs à la chose publique se traduisent par des transformations bien réelles dont la transversalité est avérée. Des mutations qui prennent des formes spécifiques selon les contextes. Notre objectif est donc double, il vise tout à la fois l'analyse et la compréhension du "contenu" des mutations effectives de l'action publique et plus spécifiquement de l'emploi public et des modes de gestion qui lui sont propre, mais aussi l'examen des évolutions des "contenants", c'est-à-dire des structures institutionnelles et organisationnelles dans le cadre desquelles est produite l'action publique. Pour reprendre les termes d'Eric Verdier, *« une approche en terme d'action publique, [...], permet de ne pas être prisonnier des catégories et des découpages institutionnels formels dont les fondements et la cohérence peuvent ainsi être interrogés »*[3]. L'étude des administrations publiques renvoie nécessairement aux mutations institutionnelles et organisationnelles. Celles-ci se déclinent dans une dimension transnationale, à travers des débats portant sur la question des effectifs et des statuts, du rôle de l'Etat et de ses institutions, des nouvelles répartitions des compétences et des domaines d'intervention, des privatisations d'entreprises publiques, de la libéralisation des marchés de l'énergie, des postes, des télécommunications, des transports, etc..

L'ensemble de ces évolutions est observable dans chaque cadre national et peut paraître

---

[3] Verdier Eric, « Réintroduire l'action publique au cœur de l'analyse sociétale. Le cas de la construction des diplômes professionnels en France et en Allemagne », pp. 107-127, *in* Maurice Marc, Sellier François, Nohara Hiroatsu, Eric Verdier, 1998, *L'analyse sociétale revisitée*, Document du L.E.S.T., Aix-en-Provence, LEST, 129 p.

spécifique d'une nation donnée. Cependant, notre thèse repose sur l'hypothèse que si les structurations nationales de l'action publique ont été très fortement influencées par des déterminants historiques principalement nationaux, les évolutions actuelles ne peuvent se comprendre qu'à l'intérieur d'un cadre internationalisé, européanisé, vecteur de diffusion d'un modèle managérial. Bref, l'intégration européenne des divers Etats en une entité supranationale s'accompagne de bouleversements essentiels au niveau des services publics nationaux et ce, quel que soit le pays considéré. A titre d'exemple, le processus de privatisation des entreprises publiques de réseau se fait en réponse à une directive européenne et touche l'ensemble des pays membres. Les débats autour de l'action publique sont donc désormais des questionnements unanimement partagés par tous les Etats européens.

Toutefois, diverses limites viennent complexifier une analyse générale et transversale des évolutions de la sphère publique et de ses emplois. Ainsi, il est par exemple toujours délicat de dessiner la frontière entre le public et le privé. On se situe constamment dans un "imbroglio terminologique". En France, la littérature scientifique a du mal à s'accorder sur le sujet. La difficulté est donc de savoir quel terme recouvre quelle réalité. De quoi parle-t-on lorsque l'on aborde les questions d'emploi public, de fonction publique ou d'administration publique ? La confusion terminologique est, on peut facilement l'estimer, encore plus importante dès lors que l'on raisonne à l'international. Incompatibilité des notions, inexistences de catégorisations transversales et autres spécificités nationales rendent de plus en plus flous les contours et les contenus de ces diverses notions.

Aussi la compréhension des dynamiques transnationales des mutations de l'emploi public ne saurait être possible en dissociant celles-ci des transformations politiques, économiques, sociales, institutionnelles et organisationnelles dans le cadre desquelles elles sont produites. Pour étayer la dimension internationale, le choix des pays retenus s'inscrit dans la continuité de précédents

travaux de recherche[4] pour lesquels la principale difficulté a été la comparabilité de données hétérogènes. Par ailleurs, le choix des quatre pays présente l'intérêt et la complexité de confronter des situations nationales très diversifiées. L'Allemagne, l'Angleterre, la France et l'Italie, étant quatre pays dont les caractéristiques divergent fortement. La France et l'Angleterre sont deux Etats anciens contrairement à l'Allemagne et à l'Italie de constitution plus récente. Si en France domine un statut d'emploi spécifique à la fonction publique (celui de fonctionnaire) ce n'est plus le cas dans les trois autres pays. S'intéresser en détail à ces pays impose de composer avec quatre modèles forts différents, tant du point de vue des structures institutionnelles et organisationnelles que de la conception du rôle de l'Etat et des formes de prise en charge et de mise en œuvre concrète de l'intérêt général. Cela demande de s'extraire progressivement de ces modèles de pensée nationaux pour imaginer des notions, des logiques d'actions, des concepts, transnationaux.

Cependant, au-delà de ces divergences majeures que nous nous appliquerons à analyser à travers ce qui les lie à la compréhension et aux évolutions de l'emploi public, les grandes missions de service public sont, dans leur grande majorité, communes aux divers pays européens. Pour autant, la façon dont chaque Etat remplit ces missions, les modalités concrètes d'application de la notion d'intérêt général connaissent des traductions distinctes. Soulignons d'emblée que les services rendus à la population de chaque pays ne sont pas strictement comparables (bien que l'on relève de réelles convergences) et surtout ne sont pas organisés sur un même modèle. Dès lors, l'appréciation de leur fonctionnement varie notablement d'un pays à l'autre. Pour tenter de

---

[4] Nosbonne Christophe, Meyer Jean-Louis, 2001, *Les marges de la fonction publique dans les quatre pays de la Grande Région Sar/Lor/lux*, GREE, 2001, 127 p.
Fons Jean-Philippe, Meyer Jean-Louis et Nosbonne Christophe, 2003, *Les mutations de l'emploi public dans quatre pays européens*, Rapport de recherche réalisé pour le compte du Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, GREE, 251 p.
Ces problématiques sont également discutées par le réseau européen EFPE (*Emploi dans la fonction publique en Europe*). Constitué par le programme européen du 5ème PCRD (action clé "amélioration de la base de connaissances socio-économiques"), ce réseau a pour principal objectif de développer les approches méthodologiques visant la comparaison de données quantitatives et qualitatives à l'échelon des services publics en Europe. Ce réseau associe le Groupe de Recherche sur l'Emploi et l'Education, la Glowna Handlova School - Collegium of Socio-economics (Pologne), le Royal Holloway and Bedford New College - Department of Social and political Science (Grande Bretagne), le Centre d'Etudes sur la Situation des Jeunes en Europe (Luxembourg), le Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation - Université Libre de Bruxelles (Belgique) et le ASW e.V. - Universität Trier (Allemagne).

« comparer l'incomparable »[5], nous nous sommes principalement inspirés de la grille de lecture développée par l'analyse sociétale initiée par l'école d'Aix. L'hétérogénéité des situations mêlée aux définitions contrastées du service public plaide en faveur d'une approche comparative "soucieuse" des contextes nationaux et nous conduit à réfuter une démarche de type universaliste principalement basée sur la comparaison de catégorisations et d'indicateurs synthétiques. Les présupposés théoriques de ces derniers nous renvoient à l'individualisme méthodologique et à l'universalité qui suppose la continuité entre des phénomènes comparés terme à terme dans chaque pays et nie la diversité de faits pourtant produits dans des contextes spécifiques en les assimilant à des différences marginales considérées comme des "résidus" culturels et/ou historiques et dès lors non considérés. Ici, les phénomènes sont donc uniquement comparés par rapport à leur fonction et le rôle qu'ils jouent dans chaque système national.

L'objectif de ce travail de thèse est donc d'interroger les mutations de l'emploi public et ainsi de comprendre les transformations qui à l'heure actuelle font débat, au moment même où sont entreprises et discutées de nombreuses réformes portant à conséquence pour l'avenir de la forme, du contenu et de l'organisation des systèmes administratifs nationaux. Des réformes nationales, mais aussi des influences et des orientations transnationales sont initiées dans un cadre désormais européanisé.

Il s'agit donc de cerner puis de saisir l'existence d'éventuels liens entre les contenus des divers textes fondateurs européens et la mise en place de réformes de structure dans chacun des espaces nationaux ayant retenu notre attention. Cette démarche nous conduira à analyser la nature des relations entre l'Union européenne et les Etats membres. La codification juridique de ces relations ainsi que les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques communautaires constituent autant de questionnements qui seront abordés dans ce travail. Les relations entre les institutions communautaires et les services publics seront abordées en filigrane. Pour "planter le décor" sur ce point précis, nous nous référons au communautariste Robert Kovar qui estime que *« nul n'oserait prétendre que le service public et le droit communautaire*

---

[5] Maurice Marc, 1989, « Méthode comparative et analyse sociétale : les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 175-191.

entretiennent des relations marquées du sceau de la convivialité »[6].

Au-delà de l'étude des transformations de structure, il conviendra de nous intéresser à la nature même des évolutions en cours, lesquelles semblent puiser leur inspiration dans un même courant dominant, d'inspiration néo-libérale, visible par la diffusion des principes théoriques et organisationnels propres au nouveau management public. Une théorie qui au nom de la rationalité individuelle consiste à mettre en parenthèse les conditions économiques et sociales de production des structures qui sont la condition de leur exercice, rejoignant en cela les présupposés théoriques de l'approche universaliste. Une idéologie véhiculée par un discours gestionnaire que P. Bourdieu qualifiait de *« difficile à combattre parce qu'il a pour lui toutes les forces d'un monde de rapports de force qu'il contribue à faire tel qu'il est, notamment en orientant les choix économiques de ceux qui dominent les rapports économiques et en ajoutant ainsi sa propre force, proprement symbolique, à ces rapports de forces. Au nom de ce programme scientifique de connaissance, converti en programme politique d'action, s'accomplit un immense travail politique (dénié puisque, en apparence, purement négatif) qui vise à créer les conditions de réalisation et de fonctionnement de la "théorie" »*[7]. Une théorie qui s'exprime par l'intermédiaire de ceux dont il exprime les intérêts et qui vise à la mise en cause des groupes de travail par l'intermédiaire par exemple de l'individualisation des salaires et des carrières sur la base de compétences et d'évaluations individuelles, des syndicats en les associant aux politiques menées ou de l'Etat qui crée les conditions nécessaires à cette expansion (réglementation et régulation) et participe de la vulgarisation de la "culture managériale". Les administrations publiques sont concernées au premier chef par la diffusion de cette théorie et participent des mutations de l'emploi, segmentation et flexibilisation, et des services publics dont la légitimité et les fondements évoluent.

Nous essayerons d'étayer cette hypothèse à travers un exemple précis, celui de l'échelon territorial et de ses collectivités. Qu'elles s'appellent communes, "*gemeinden*", "*municipalities*" ou "*comuni* ", ces structures publiques locales présentent toutes la particularité d'être dirigées par des Conseils indépendants élus, d'être chargées de répondre à des besoins de services publics de

---

[6] Kovar Robert, 1996, « Droit communautaire et service public, esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée ? », *RTDE*, p. 215.
[7] Bourdieu Pierre, « L'essence du néolibéralisme », *Le monde diplomatique*, mars 1998.

proximité, d'être excessivement sensibles aux évolutions managériales. De plus, ce choix se justifie en raison de la place centrale que les institutions infra nationales seront amenées à occuper dans un proche avenir. Les réformes de décentralisation et/ou de déconcentration dans les Etats à structure unitaire, initiées à l'heure actuelle ou dans un passé relativement proche, mais aussi la nature même de l'organisation de type fédéral, laisse à penser que le "local" va devenir un niveau de décision prépondérant dans la conduite des politiques publiques. Cette idée se trouve renforcée par la rhétorique des discours politico institutionnels qui font des collectivités locales et territoriales, un des moyens d'action à privilégier pour son efficacité due notamment, à la proximité entre administrateurs et administrés, devant favoriser une "évaluation efficiente" des besoins des populations et ainsi permettre une "mise en adéquation de l'offre et de la demande" de services la plus opérante possible. Bref, les collectivités locales concentrent tous les ingrédients susceptibles d'en faire des révélateurs des transformations sociologiques à l'œuvre dans les fonctions publiques européennes.

La spécificité de notre objet de recherche fait ressortir différentes dimensions qui ne peuvent être saisies que dans le cadre d'une analyse marquée par une forte pluridisciplinarité. Cette nécessité de croiser les champs disciplinaires nous est en particulier imposée par le caractère juridique spécifique des activités de service public. L'usage du droit administratif est une pratique transversale aux quatre pays. Il est à la fois un outil nécessaire de légitimation de l'intervention de l'Etat, un moyen "exorbitant" de droit commun permettant de faire prévaloir l'intérêt collectif sur les aspirations individuelles et le fondement doctrinal des notions d'intérêt général et de service public. Partant, ce n'est pas en juriste mais en sociologue que nous mobiliserons les règles de droit. La difficulté méthodologique de notre approche est donc double. D'une part, il s'agit d'adopter une démarche comparative efficiente permettant de se libérer d'une vision ethnocentrique de notre sujet et d'autre part, de prendre en considération l'ensemble des référents disciplinaires nécessaires à la compréhension des conceptions et pratiques nationales. La méthode mobilisée doit donc tenir compte des spécificités mises en évidence et croiser les approches suivant en cela Cecile Vigour : *« en ce qui concerne les analyses politiques et juridiques, la comparaison est une pratique ancrée dans une longue tradition longue et*

légitime »[8]. Nous souhaitons démontrer que chaque Etat a construit sur la base de spécificités nationales des logiques organisationnelles et institutionnelles, des "cohérences" propres, que ces cohérences s'inscrivent également dans un cadre plus large. On rejoint en cela la posture théorique stimulante développée par les tenants de l'analyse sociétale qui acceptent l'idée "d'espaces sociétaux", mais réfutent celle d'une totale convergence entre Etats, convergence qui suppose la perte des spécificités nationales, *« une réinterprétation par les acteurs nationaux des processus homogénéisants »*[9]. Or c'est dans cet aspect précis que réside la spécificité et l'originalité de ce travail de thèse. *« La construction européenne constitue un autre terrain de prédilection pour les études comparées en science politique, le plus souvent pour déterminer l'impact des décisions des institutions européennes sur les politiques nationales »*[10]. Notre approche considère les déterminants historiques comme fondamentaux dans la compréhension des situations nationales dans toutes leurs diversités et se donne comme objectif, pour reprendre les termes de Cécile Vigour, de conjuguer *« l'approche descriptive (recherche d'informations et présentation des systèmes) et l'étude des dynamiques (conséquence des changements de législation, phénomènes de transfert par exemple) »*[11], en la complétant par une traduction statistique des mutations observées.

Ce travail de thèse articule sa dimension comparative autour de six chapitres qui par leur pluridisciplinarité, leur enchaînement et leur approche à la fois théorique et empirique du sujet rendent compte de la construction, de l'évolution et des mutations des administrations publiques et de l'emploi public des quatre pays européens. Ces analyses sont enrichies d'une réflexion sur les débats, pratiques discursives et enjeux des réformes nationales et européennes du service public et donnent une vision plus prospective des transformations à venir.

Le Chapitre I interrogera les déterminants sociétaux de la construction des administrations publiques nationales, définira l'approche comparative de ce travail de thèse et mettra en évidence un certain nombre de divergences entre les quatre pays analysés. Il constitue à la fois un détour méthodologique qui verra se confronter les traditionnelles théorisations des

---

[8] Vigour Cécile, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales*, Editions La découverte, p. 27.
[9] Lefresne Florence, pp. 51-57, *in*, Marc Maurice, François Sellier, Hiroatsu Nohara, Eric Verdier, 1998, *L'analyse sociétale revisitée*, Document du L.E.S.T., Aix-en-Provence, LEST, 129 p.
[10] Vigour Cécile, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales*, Editions La découverte, p. 32.
[11] Vigour Cécile, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales*, Editions La découverte, p. 27.

comparaisons internationales, mais sera également l'occasion d'insister sur l'importance des conditions sociétales de production des administrations modernes avant de développer les convergences et divergences existantes entre les doctrines allemande, anglaise, française et italienne du service public. L'objectif de cette première partie est d'établir une méthodologie comparative la plus efficiente possible de notre objet. Notre analyse repose sur l'hypothèse que les administrations modernes sont fortement inspirées par les caractéristiques sociétales qui les ont produites. Aussi, après un détour par les approches universaliste, culturaliste et sociétale nous déterminerons un cadre comparatif fortement influencé par les théoriciens du L.E.S.T..

Le **Chapitre II** constituera une nécessaire phase descriptive de la construction historique, institutionnelle et organisationnelle des quatre modèles nationaux d'administration publique. Il s'agira, compte tenu de l'importance du critère d'historicité, de retracer les processus de formation des structures institutionnelles, unitaires, fédérales, centralisées, décentralisées, et organisationnelles, niveaux de décision, modes d'organisation et de gestion des activités et des emplois, de chacun des quatre pays, en insistant sur les points d'homogénéité ou de divergence ; avant de dépasser ces effets de contexte "interne" et de s'ouvrir à l'étude des transformations et des influences d'un contexte externe. Ainsi, si les administrations publiques modernes ont été fortement déterminées par les conditions économiques, politiques et sociales de leur production, il n'en demeure pas moins que des influences externes s'exercent et procèdent de divers éléments de convergences. Dans ce processus, les Etats membres acceptent de déléguer une partie de leur souveraineté dans un nombre restreint de domaines à des institutions supranationales, européennes. Ce mécanisme sera appréhendé car il est déterminant pour la compréhension des relations entre Union européenne et services publics nationaux. L'ensemble de ces arguments viendra alimenter l'hypothèse d'une double influence, nationale et supranationale qui s'exerce sur les fonctions publiques des quatre pays.

Le **Chapitre III** s'intéressera aux transformations des modèles nationaux et à l'évolution du contexte économique, politique et idéologique européen. L'hypothèse sous-jacente est celle d'une convergence entre Etat membres. Aussi, ce chapitre se proposera de démontrer en quoi les actuelles orientations de la construction européenne constituent un facteur politique et institutionnel de convergence et de diffusion des principes, pratiques et discours du *new public management*. A cet effet, les textes européens et les règles juridiques qui leur donnent force et légitimité seront analysés au même titre que les contenus des réformes menées dans chacun des

quatre pays. Dans ce cadre, concurrence et modes privés de gestion sont présentés comme la solution la plus efficace et la plus économique tout en permettant d'atteindre un "optimum qualitatif" dans la prestation de service. Initialement développés outre Manche, ces pratiques managériales sont aujourd'hui au cœur des réformes nationales et des discours européens que les normes (traités, directives, règlements) concourent à mettre en place. Ces principes se traduisent en pratiques où l'on assiste bien à une segmentation et à une flexibilisation de l'emploi ainsi qu'à une réforme des modes de gestion, les principes d'efficacité, d'économie et de qualité participant du discours politico institutionnels de légitimation des réformes à l'œuvre.

Le **Chapitre IV** fait l'hypothèse que la construction européenne, les réformes nationales et les mutations des systèmes publics sont au cœur de la transformation du modèle productif de référence. La spécificité de notre approche repose sur l'existence d'une volonté politique et économique de transformation des cadres et référents nationaux, désormais inscrits dans un processus de convergence. Derrière ces changements se profile une volonté de légitimation des réformes nationales qui conduisent toutes aux développements de pratiques managériales. L'hypothèse est non pas celle d'une extension inéluctable d'une mondialisation économique et financière face à laquelle les Etats-nations tentent de résister et de préserver leurs cohérences nationales, mais bien celle d'une volonté politique d'ouvrir des domaines jusqu'alors "réservés", malgré l'imprécision et la diversité de ces domaines, à de nouvelles formes de gestion inspirées du nouveau management public et de ses objectifs d'efficacité, de qualité et de maîtrise des coûts. Il en ressort une confusion entre sphères publiques et privées qui nécessite d'interroger les relations entre d'une part les appareils bureaucratiques et les représentants politiques institutionnellement garant de l'intérêt général et d'autre part la sphère économique et les intérêts privés par nature incompatibles qu'elle véhicule. Les faits semblent montrer que les décideurs publics transforment la structure et les pratiques de l'action publique au point de transformer le modèle productif de référence. Ce phénomène sera notamment étudié au regard des travaux de R. Boyer. S'en suit une transformation du rapport salarial et une mutation des régimes nationaux de mobilisation de la main d'œuvre fondée entre autres choses sur la flexibilité des volumes et des statuts d'emploi ainsi que sur des nouvelles règles de gestion des services.

Le **Chapitre V**, abordera les mutations des formes de l'emploi public. L'hypothèse ici formulée est celle d'une perte de spécificité de l'action et du droit public pourtant transversalement reconnu comme le droit de la fonction publique et plus encore d'une segmentation doublée d'une

flexibilisation de l'emploi public et des formes de gestion des services ; l'un et l'autre étant indissociables. Aussi, nous procèderons à la mesure et à la comparaison de l'emploi public. Ce travail ne se limite pas à comptabiliser, comme c'est trop souvent le cas, les seuls fonctionnaires, et à tirer des conclusions hâtives et par là même trompeuses. Cerner l'emploi public impose de procéder à la mise en place d'une méthodologie particulière, à même d'englober toute les dimensions de l'emploi public, ce qui révèle des pratiques et des mouvements nationaux parfois fort contrastés. Si les administrations publiques nationales sont engagées dans un processus d'homogénéisation et de convergence, l'hétérogénéité des espaces nationaux demeure. Les traductions pratiques de ces évolutions se caractérisent par une finalité commune et des modes de mise en œuvre des discours managériaux encore différenciés. Afin de caractériser ces tendances, nous avons eu recours à l'outil statistique qui permet une observation et une comparaison à la fois des transformations des systèmes institutionnels et organisationnels et des mutations des systèmes d'emploi nationaux.

Le **Chapitre VI** avancera l'hypothèse que les mutations de l'emploi public local constituent un exemple pertinent de la réforme des administrations publiques nationales. La question de l'emploi sera ici centrale et l'hypothèse sous-jacente est celle d'une segmentation et d'une flexibilisation de l'emploi public engendrées par le développement des principes du *new public management*. Appelées à occuper dans l'avenir un rôle prépondérant, les collectivités locales sont un parfait exemple des transformations managériales à l'œuvre, tant du point de vue de l'emploi que des services. La décentralisation participe de l'évolution du modèle productif de référence et se traduit par une segmentation et une flexibilisation accrue qui sera observée à l'aide de l'outil statistique et de variables clefs tels le volume des effectifs, le recours au temps partiel, ou le développement de nouvelles formes de gestion. Quelques entretiens menés auprès de personnes ressources de collectivités locales viendront illustrer la réforme des services publics locaux, principalement légitimée par la situation financière délicate des institutions infra nationales. Il ne faut pas ici percevoir d'opposition national/local, mais davantage un moyen d'analyse des traductions à un niveau infra national, des réformes nationales. Par ailleurs, cette observation à deux niveaux vient étayer l'hypothèse d'une "refonte" organisationnelle et institutionnelle de grande ampleur, généralisée à l'espace communautaire. L'échelon supranational devient déterminant, l'échelon national tend à s'effacer et le niveau local ou territorial se renforce. La méthode sous jacente est donc celle d'une analyse complète des systèmes publics nationaux à

trois niveaux, macro, méso et micro.

Chapitre I. Déterminants sociétaux de la construction des administrations publiques nationales, approches comparatives et divergences nationales

La question des administrations publiques est un objet d'étude classique pour la sociologie depuis les travaux de Weber en Allemagne et ceux de Durkheim en France. Mais que faut-il entendre par « administrations publiques » ? L'expression en elle-même opère une distinction entre secteur privé et sphère publique. Concernant les affaires publiques, l'administration apparaît comme le moyen spécifique de la gestion publique. Une bureaucratie qui renvoie aux notions de domination et de pouvoir. Littéralement, la bureaucratie, c'est le pouvoir des bureaux. Weber la désigne comme une organisation dont il indique la supériorité. La bureaucratie a son espace propre d'activités dont nous devrons élucider le périmètre, la nature et les différentes dimensions. L'administration apparaît donc comme une organisation, structurée, chargée de relayer les grandes orientations des gouvernants. Elle est en quelque sorte, "l'organe gestionnaire" du pouvoir : reste à savoir dans quels domaines et par quels moyens.

L'administration est liée au pouvoir et en conséquence à l'Etat. Sans nous lancer dans une analyse théorique de l'Etat qui n'est pas directement notre objet de recherche, nous pouvons considérer l'Etat comme une réalité culturelle et historique. Un Etat qui n'est plus le garant externe, mais le responsable effectif de la croissance économique et du progrès social[12]. Bertrand Badie et Pierre Birnbaum ont attiré l'attention sur le caractère très relatif de ce que l'on appelle communément l'Etat. Ce dernier ne correspond à rien de vraiment achevé avant le XVIII^{ème} siècle et révèle des divergences d'un espace national à l'autre. Des histoires particulières mènent à des processus sociaux d'étatisation qui ont été ça et là plus ou moins marqués[13]. L'Etat apparaît donc comme quelque chose de construit suivant des histoires différenciées. Aussi vrai qu'il n'y a pas de mécanisme qui créerait dans tous les Etats des structures politiques, des institutions et des formes sociales de pouvoir rigoureusement identiques à un moment donné de l'histoire, il

---

[12] Donzelot Jacques, 1984, *L'intervention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 263 p.
[13] Badie Bertrand, Birnbaum Pierre, *Sociologie de l'Etat*, Grasset et Fasquelle, 1982, Collection Pluriel, p. 154.

n'existe pas un modèle unique d'organisation administrative. Néanmoins, un des traits caractéristiques de l'Etat est le développement d'une bureaucratie.

Aussi, les diverses pistes de travail élaborées en introduction ne peuvent être explorées sans un préalable indispensable. Nous postulons qu'une telle analyse ne prend sens que si elle est replacée dans une pensée plus globale. Il s'agit d'étudier les phénomènes dans une perspective que nous percevons comme dynamique et en conséquence évolutive à travers les âges. Les travaux exposés dans ce chapitre premier résument une volonté d'appréhender de la manière la plus efficiente possible, les déterminants de la construction des modèles nationaux d'administration publique.

Notre hypothèse générale consiste à concevoir les transformations inhérentes à l'action publique comme les conséquences de mutations engendrées par la transformation d'un contexte national et européen (aspect organisationnel, transformation des modes de gestion, etc.). Aussi, nous postulons que ces modifications ne peuvent se comprendre que dans le cadre d'un modèle dynamique, évolutif dans le temps et, pour éviter de sombrer dans les raccourcis propres à une étude franco-française, dans une perspective comparative.

Notre travail doit donc tenir compte du contexte européen et dès lors se situer dans le domaine de la comparaison internationale. Cependant, nous faisons l'hypothèse que chaque modèle national est fondé sur des facteurs et déterminismes culturels, sociétaux et organisationnels propres, et muent par une seule et même finalité : celle de la prise en charge d'un intérêt général reconnu comme supérieur aux aspirations individuelles et devant de par sa prégnance, se voir appliqué des conditions sociales, économiques et juridiques particulières. Aussi, sur la base de cette hypothèse, mais aussi pour saisir au plus près, les éléments constitutifs des appareils publics de chaque Etat, et une partie des éléments du changement, nous réfutons la comparaison terme à terme et lui préférons une méthodologie comparative plus ambitieuse qui consiste à s'imprégner de la culture et de l'histoire de chaque Etat.

Après un détour théorique et méthodologique par les théories des comparaisons internationales et notamment celles issues des travaux de l'école d'Aix, nous essayerons de voir à quelles époques, selon quelles motivations et pour quelles finalités, se sont à un moment donné, constituées des organisations administratives distinctes, car *« la bureaucratie n'est en fait qu'une adaptation*

d'anciennes formes d'organisation remaniées »[14]. Les modèles organisationnels de la Fonction Publique sont ainsi profondément liés aux traits culturels et aux valeurs des sociétés dans lesquels ils s'instituent. Alors, existe-t-il un "système européen de fonction publique" ? *« Si l'on s'en tient à un examen détaillé des régimes nationaux de fonction publique : tout est différent, de la définition même des fonctionnaires jusqu'à leur situation dans la société, en passant par leurs statuts et leurs carrières. Les différences sont telles qu'il est difficile de procéder à des comparaisons scientifiques, par exemple en matière d'effectifs et de rémunérations. [...] Le système européen de fonction publique existe, mais il est diversifié en fonction de l'histoire et de la culture de chaque nation »*[15]. Le critère d'historicité est donc déterminant de la compréhension des administrations publiques des quatre pays et impose de confronter les spécificités propres à chaque espace national.

Section I. Perspective comparatiste : le modèle méthodologique adopté

Chaque espace national est un cadre au sein duquel interagissent divers déterminismes. La question de la "chose publique" n'échappe pas à cette règle. Ainsi postulons nous que les constructions historiques, les traditions, les cultures, les structures institutionnelles et organisationnelles, au même titre que les orientations politiques, économiques ou philosophiques sont autant de facteurs "singuliers" constitutifs de modèles nationaux, mais aussi de définitions et de catégorisations spécifiques. Ainsi, Michel Lallement rappelle que la comparaison internationale est elle présentée par des auteurs comme E. Durkheim ou M. Weber comme l'un des détours méthodologiques les plus fructueux pour l'analyse des institutions et des pratiques sociales[16]. Durkheim va jusqu'à souligner que les sciences sont intrinsèquement comparatives.

Il s'agira donc dans cette première section, de fixer un cadre théorique et méthodologique à notre travail. Aussi, nous bornerons nous pour l'heure, à présenter les diverses méthodes de la comparaison internationale afin d'en identifier les limites et de présenter la posture

---

[14] Thompson Victor A., 1996, *Comportement bureaucratique et organisation moderne*, Hommes et Techniques, 1966, p. 14.
[15] Braibant Guy, « Existe-t-il un système européen de fonction publique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 68, octobre-décembre 1993, pp. 611-618.
[16] Lallement Michel, Spurk Jan (dir.), 2003, *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Editions, p. 8.

méthodologique qui sera la nôtre.

Nous postulons que vouloir traiter des mutations et de la segmentation de l'emploi public dans plusieurs pays européens interdit, compte tenu des particularismes nationaux, une mise en perspective terme à terme des structurations inhérentes à chaque fonction publique nationale. Le choix d'une démarche méthodologique appropriée recouvre de ce fait une importance particulière. Il ne s'agit pas d'élaborer ici une nouvelle démarche comparative, mais plutôt d'exposer les caractéristiques respectives des méthodes traditionnelles avant de formuler la posture que nous souhaitons adopter compte tenu de la spécificité de notre objet.

Les trois types d'approches classiquement utilisées, universaliste, culturaliste et sociétale, présentent chacune des caractéristiques intéressantes de complémentarités ou de divergences dans leur manière d'appréhender et de confronter les situations nationales[17]. Aussi, un arrêt sur les postures théoriques et les choix méthodologiques opérés s'impose t'il avant de se risquer à la confrontation des situations nationales actuelles et de s'adonner à une quelconque analyse des divergences ou concordances pouvant exister au sein des différents systèmes administratifs nationaux.

I. Un modèle de comparaison terme à terme : l'approche universaliste

La finalité d'une démarche de type universaliste repose sur une analyse terme à terme d'un ensemble de facteurs, de catégories socio-économiques saisies par l'intermédiaire de variables censées rendre compte de réalités transversales aux pays en question. La définition de chacune des situations nationales doit être appréhendée à l'aide d'indicateurs statistiques. La manière dont chaque société construit sociologiquement ses catégories diffère notablement d'un pays à l'autre. L'emploi public n'est pas épargné par cette réalité : les catégories communes d'emplois publics en usage dans les quatre pays divergent fortement tant pour des raisons historiques que culturelles.

Le travail préalable à cette comparaison consiste dès lors à dégager des équivalences dans les catégories statistiques en s'appuyant sur les dénominations nationales. Ce travail de concordance

---

[17] D'Iribarne Philippe, 1991, « Culture et effet sociétal », *Revue Française de Sociologie*, XXXII, pp. 599-614.
Hantrais Linda, Letablier Marie-Thérèse, 1998, « La démarche comparative et les comparaisons franco-britanniques », *Revue de L'IRES*, N°28, pp. 145-163.
Maurice Marc, 1989, « Méthode comparative et analyse sociétale », *Sociologie du Travail*, N°2-89, pp. 175-191.

n'est pas sans poser quelques limites dues notamment à l'absence de réelles convergences des catégories existantes dans chaque espace national. Ainsi, du strict point de vue de l'emploi public, est-il aisé dans une vision franco-française, de se borner à assimiler à la catégorie "agents publics", les seuls fonctionnaires qui représentent le modèle encore hégémonique de l'appareil administratif français, au seul critère de leur situation d'emploi particulière, protectrice au regard du droit du travail, mais justifiée dans la théorie du service public par l'accomplissement de missions particulières et spécifiques. Pour autant, cette réalité n'a pas de réelle équivalence dans la majeure partie des autres Etats européens, lesquels présentent des ensembles complexes et hétérogènes. Ainsi, le seul terme de "fonctionnaire" est-il absent de la rhétorique anglo-saxonne, et s'inscrit-il dans une conception de nature bien différente en Allemagne, qui bien que reconnaissant et garantissant une situation d'emploi particulière à ces personnels, en limite le nombre à certaines missions limitativement énumérées. En Italie, il tend à perdre de sa portée comme l'a mis en évidence la réforme de contractualisation de l'emploi public initiée en 1993.

L'harmonisation des données statistiques s'avère donc être la phase délicate de l'opération. Quels éléments retenir pour construire les comparaisons ? Va-t-on par exemple ne retenir que les personnels sous statut de fonctionnaire ou doit-on retenir de manière extensive, l'ensemble des salariés du secteur public œuvrant pour des organismes publics recensés comme tels par les services statistiques nationaux ? L'opération d'harmonisation des données constitue l'opération la plus délicate, mais aussi la plus centrale de l'opération préalable de comptage et de comparaison. Or de ce point de vue, le champ du secteur public donne lieu à deux principales formes de déterminations : on peut en effet raisonner à partir de la variable "statuts des agents", de même qu'on peut retenir comme indicateur celui de l'identité de l'employeur (critère retenu dans les travaux de l'OCDE sur la gestion publique).

Partant, comparer les mutations et les évolutions de l'emploi public selon une perspective de type universaliste conduit donc à retenir une norme de référence indépendante des contextes nationaux. Deux cas de figure sont possibles : s'en tenir à de simples catégorisations juridiques de l'emploi public ou construire un modèle de catégorisation de l'emploi public à plusieurs niveaux qui s'appuierait sur un "cœur" regroupant les fonctionnaires au sens strict, mais aussi les salariés de l'Etat sous contrat privé typique, au sein de "périphéries" composées d'agents contractuels dont la caractéristique d'emploi peut être qualifiée de juridiquement précaire eu égard au statut de fonctionnaire environnées de "marges" constituées des emplois subventionnés

dans le cadre de dispositifs publics de lutte contre le chômage ou de retour à l'emploi.

Dans cette perspective universaliste, pourquoi ne pas adopter une grille de lecture transnationale du service public et des emplois publics afin de passer outre les divergences terminologiques et catégorielles. Il s'agit de définir et d'encadrer chaque notion par un ensemble de critères intangibles. Dans cette logique, il faut entendre par "service public", l'ensemble des missions dites d'intérêt général qui répondent à un double critère juridico-financier. Dès lors, le service public correspond aux missions d'intérêt général prises en charge par une personne ou une structure de droit public et financées par des fonds publics. Toutes les activités qui présentent un caractère d'intérêt public, mais qui ne répondent pas à ce double critère doivent être exclues du champ d'analyse.

De la même façon, il faut entendre par "emplois publics", les emplois par lesquels va se réaliser le service public. Ces emplois doivent être définis au regard d'un double critère juridique. Seront considérés comme agents publics, les personnels associés au service public par le biais d'un contrat de travail de droit public et les agents travaillant à une mission d'intérêt général au sein d'une structure de droit public. Ici encore, les emplois ne répondant pas à l'un de ces deux critères doivent être exclus du champ.

Une fois cette équivalence catégorielle construite artificiellement, il s'agit de comparer statistiquement des volumes propres aux variables transversales concernant les pays étudiés. Là encore, les résultats obtenus peuvent induire une certaine perplexité, *« ce serait plutôt la similitude constatée dans des situations nationales diverses qui pourrait sembler énigmatique »*[18]. Si une telle grille de lecture autorise un décryptage transversal de notre objet, il n'en révèle pas moins quelques zones d'ombre ; une telle approche présente en effet le risque de masquer une partie de la réalité en excluant du comptage statistique un "volant" de personnes morales et physiques jouant un rôle tantôt central, tantôt marginal, dans la réalisation du service public. Un Etat fortement décentralisé et déconcentré, partisan d'un recours quasi-systématique à des modes de gestion proches de ceux du secteur privé par l'intermédiaire de partenariats ou de délégations, un Etat aux conceptions théoriques et restrictives de l'emploi public et du service public se verrait amputé d'une part non négligeable de ce qui fait sa spécificité. La perception même du modèle

---

[18] Barbier Jean Claude, 2000, *A propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen*, CEE, n° 03, septembre, p. 6.

national en question en serait faussée, et les particularismes historiques, culturels, idéologiques ou sociétaux à l'origine de ce modèle, ignorés. Du point de vue des pratiques de gestion des ressources humaines, Nizet et Pichault font un constat similaire en estimant plus *« opportun d'envisager l'intervention en matière de GRH à partir du postulat de diversité qu'à partir du postulat inverse : celui de l'universalisme. [...] Il n'existe pas une seule, mais bien plusieurs GRH »*[19].

Les déterminants nationaux mettent à mal les critères de définition du secteur public, lequel va dans certains pays inclure les personnels des monopoles publics comme cela reste pour l'heure le cas en France, ou au contraire exclure totalement tout un pan de l'activité de services au public. Par ailleurs, si les frontières du secteur public demeurent floues, une limite se pose d'elle-même : comment dès lors comptabiliser ce qui relève de l'emploi public en l'absence d'homogénéité des champs d'activité ? Les réponses à ces questions ne peuvent être ni ignorées, ni sacrifiées dans la construction de catégorisations standardisées destinées à faciliter une comparaison statistique. Les contours du secteur public, les missions éligibles au titre du service public, les modes de prise en charge, de gestion ainsi que les statuts des personnels sont autant d'orientations, elles-mêmes fonction des conceptions nationales sur le rôle de l'Etat et la portée du concept de "service public".

Cette posture méthodologique universaliste est généralement celle utilisée par des organismes européens de statistique comme Eurostat. Non seulement elle gomme les spécificités nationales, mais en plus, elle transforme en rapport d'équivalence des objets ou des évènements qui présentent peu de caractéristiques comparables vues de l'intérieur du pays. Si l'on ne peut que prendre acte de ses limites, cette posture de recherche présente toutefois l'intérêt indéniable de mettre en avant la diversité des situations nationales à partir d'indicateurs simples. L'exercice se voulant avant tout descriptif, on est tenu par cette approche de souligner les ressemblances ou les écarts des mesures ainsi que leurs variations. Pour autant, des questions fondamentales restent en suspens, en particulier celles de la conceptualisation des indicateurs ou encore de la comparabilité des données statistiques. Cette approche rend particulièrement délicate l'analyse des liens de causalités induit par les "effets de contexte". *« Des facteurs apparemment identiques ont en réalité des propriétés différentes, les mêmes facteurs ou les mêmes sous-systèmes d'acteurs,*

---

[19] Pichault François, Nizet Jean, 2000, *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, Editions du Seuil, p. 25.

d'actions, de règles et de normes s'ils existent, n'ont pas forcément la même valeur explicative »[20].

II. L'approche culturaliste

Les liens de causalité sont ici rattachés aux effets de contexte. Il ne s'agit plus d'imputer, à partir des variations statistiques, des comportements d'individus, mais au contraire de partir des pratiques des acteurs pour appréhender les effets de ces conduites sur les phénomènes observés. Cette démarche se donne pour mission de repérer, à partir d'un contexte local singulier et particulier, des phénomènes explicatifs des pratiques sociales enregistrées par les statistiques macro-économiques. La contextualisation des faits sociaux relève de cette problématique.

L'analyse qualitative met l'accent sur certaines caractéristiques culturelles masquées par les variables "neutres" standards, utilisées par les statisticiens dans leurs travaux comparatifs. Cette perspective, retenue par des auteurs tels que Philippe D'Iribarne[21] ou Norbert Elias[22], souligne combien le détour par les aspects culturels permet de saisir les questions de légitimité qui se posent dans l'architecture particulière prise par les rapports sociaux nationaux.

Comment par exemple comprendre la position de "serviteur de la couronne" propre au système britannique sans aborder la question culturelle ? La position symbolique occupée devient dominante, le niveau objectif se voit relégué au second rang. Dans un même ordre d'idée, la coexistence de plusieurs communautés en Allemagne jusqu'au début du XIX^{ème} siècle façonne une certaine vision du "vivre ensemble" qui s'exprime dans une stratification particulière spécifique à cet espace national. Des paradigmes explicatifs sont avancés pour rendre compte de ces divers modèles "culturels". Ces derniers seront explicités par ailleurs, mais l'on peut déjà avancer l'idée qu'à l'idéal "d'égalité" français, répondent les paradigmes de "liberté" anglo-saxon et de "communautés[23]" outre Rhin. On peut encore arguer dans cette différenciation culturaliste, de l'existence de logiques spécifiques découlant de ces paradigmes, tels le centralisme jacobin français, le néo-corporatisme allemand ou encore le libéralisme anglais.

---

[20] Hantrais Linda, Letablier Marie Thérèse, 1998, « La démarche comparative et les comparaisons franco-britannique », *Revue de l'IRES*, n°28, pp. 145-163.
[21] D'Iribarne Ph., 1989, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Le Seuil, 279 p. ; 1991, « Culture et effet sociétal », *Revue française de sociologie*, 32 (4), pp. 599-614.
[22] Elias N, 1973, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calman-Lévy, 342 p.
[23] "*Gemeinschaft*".

Pour en revenir plus spécifiquement à notre objet, la détermination d'un intérêt général comme moteur et justification de l'action publique, suppose, dans une perspective franco-française, un arbitrage des pouvoirs publics entre plusieurs catégories d'intérêts privés, l'intérêt du plus grand nombre devant primer et ainsi supplanter la multitude des aspirations privées. Cette même segmentation se retrouve dans de nombreux autres pays. Néanmoins, les terminologies utilisées, l'analyse et l'arbitrage du rapport entre intérêts particuliers et collectifs, les définitions de l'action publique, de ses champs et de ses acteurs, les modes d'organisation, les niveaux de décision (leur nombre ainsi que leur caractère centralisé ou décentralisé), les moyens humains (volume, formes, statuts et natures des emplois), les connexions institutionnelles, la personnalité juridique des acteurs (institutions et agents) et des actes et procédures de l'action publique, les pratiques de gestion voire les finalités de l'action publique, l'ensemble de ces terminologies donc, va prendre des formes variables selon les espaces nationaux et leurs paradigmes "culturels" de référence.

Le "contenant" et le "contenu" de la "chose publique" ne peuvent pas être dissociés du cadre d'activité dans lequel ils s'inscrivent. Il faut entendre par contenant, l'administration publique garante de l'intérêt général, et par contenu, les domaines d'activités et leurs modalités pratiques et juridiques de prise en charge. Afin d'illustrer nos propos, insistons sur les divergences existantes entre les modèles français et anglo-saxon. Divergences dont nous essayerons de comprendre les origines dans un prochain paragraphe consacré à la construction des bureaucraties nationales.

Dans la conception anglo-saxonne, l'intérêt général et les intérêts particuliers ne s'opposent pas à proprement parler. L'intérêt général est formé de l'ensemble des intérêts particuliers. On trouve ces principes formulés dès le XVIII^{ème} siècle dans l'ouvrage d'Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations*[24]. Dans cette perspective "libérale", chaque individu recherche son propre bénéfice et agit ainsi à son insu, pour le bien de l'ensemble de la collectivité. Selon cette conception, l'intérêt général n'est satisfait qu'inconsciemment par le biais de la recherche de l'intérêt particulier. A contrario, la vision française ne détermine pas l'intérêt général en référence à la somme des intérêts particuliers. *« L'existence et la manifestation des intérêts particuliers nuisent à l'intérêt général qui, dépassant chaque individu, est l'émanation de*

[24] Smith Adam, 1991, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, Paris, Gallimard, 445 p.

la volonté de la collectivité des citoyens en tant que telle »[25]. Cette conception, est celle de la volonté générale. Or, *« si la loi est l'expression de la volonté générale, il ne peut être admis que des groupes d'intérêts puissent tenter de l'influencer »*[26]. Cette définition de l'intérêt général revoie à l'idée d'une *« conception "holiste" de l'intérêt général, c'est-à-dire prônant un intérêt général de la société transcendant les intérêts privés de ses membres, dont le monopole de la définition serait laissé aux mains de l'Etat, seul compétent parce que désintéressé et infaillible »*[27].

Une démarche de type culturaliste conduit à saisir les caractéristiques et spécificités constitutives de chaque modèle national afin d'en comprendre la signification et la construction. Une telle méthode comparative nous conduit donc de fait, à observer les dimensions historiques, juridiques, philosophiques et politiques d'un pays donné et à nous en imprégner. Pour autant, si un retour sur l'histoire des systèmes publics s'impose, où arrêter l'analyse des éléments de continuité entre l'histoire et la culture d'un pays ? Jusqu'où pousser le parallélisme entre structuration de la fonction publique et hiérarchisation de ses emplois ? *« Une telle approche conduit à rechercher des catégories et des liaisons à chaque fois spécifiques dans l'analyse des phénomènes »*[28]. L'inconvénient de la méthode est de pointer bien souvent des situations d'une grande complexité qui rendent la comparaison entre deux pays extrêmement difficile et la comparaison entre plusieurs pays quasi-impossible.

III. L'approche sociétale

La recherche de M. Maurice, F. Sellier et J-J. Silvestre (1982) « Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne »[29], est au fondement de l'analyse sociétale. Elle a comme point de départ l'explication des différences structurelles de salaires en France et en Allemagne. Ce point de départ conduit à la construction d'un schéma d'analyse transversal du

---

[25] Rousseau Jean-Jacques, 1962, *Du contrat social ou, principes du droit politique*, Paris, Ed. Garnier frères, 506 p.
[26] Article. 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 26 août 1789.
[27] Gazin Fabienne, « La conception communautaire de l'intérêt général dans le droit des services publics », pp. 49-70, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.
[28] Barbier Jean-Claude, 2000, *A propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen*, CEE, n° 03, septembre, p. 9.
[29] Maurice Marc, Sellier François, Silvestre Jean-Jacques, 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle, en France et en Allemagne*, Paris, Presses universitaires de France, 382 p.

rapport salarial. La démarche se veut à la fois empirique et inductive. L'analyse se fait par un va-et-vient permanent entre les niveaux micro et macro-économique. L'idée directrice est de découvrir des ensembles de processus sociaux permettant de comprendre la construction du général à partir du contingent et, inversement, permettant de définir chaque structure comme intégration du général au sein du spécifique à partir de son propre processus de construction dans une société donnée. Ainsi, l'emploi et toutes ses composantes ne sont tangibles qu'au sein du rapport salarial qui est ici défini comme une forme spécifique de mise en rapport du capital et du travail. Forme qui est historiquement et socialement construite de façon différente selon les pays. Sa construction est issue de l'articulation des rapports éducatif, organisationnel et industriel[30] qui se développent dans des espaces nationaux tout en contribuant à la construire. Chacun de ces rapports est en interaction permanente avec les autres. L'analyse se propose de caractériser la structuration de chaque rapport et comment la cohérence de la construction donne naissance à un *espace sociétal*. Ce schéma d'analyse se veut universel, les modalités d'interaction des rapports caractérisent le *fait salarial* propre à chaque espace sociétal. La notion d'*espace* permet de dépasser les catégories classiques associées aux pratiques de gestion de l'entreprise puisqu'elle définit un champ où les acteurs sociaux ont un rôle essentiel et structurant. Le terme *sociétal* se différencie de celui de *social* dans la mesure où il spécifie le caractère organisé et interdépendant des différences étudiées entre pays=. Cette approche considère que des faits d'organisation et de socialisation sont produits en dehors de l'entreprise (même si cette dernière occupe un rôle dominant) par d'autres acteurs complexes, institutions et organisations, avec lesquelles elle entretien des relations plus ou moins sélectives (système éducatif, organisations professionnelles, groupes industriels, services publics, etc.). L'idée directrice de l'analyse sociétale est d'expliquer comment, de manière compatible avec les dimensions universelles de l'économie, se développent et se maintiennent entre les pays des différences que l'on qualifie de sociétales.

La perspective avancée initialement par les théoriciens de l'analyse sociétale, se place indéniablement dans une optique de "compromis" en mettant l'accent sur la compréhension de la construction propre qu'opère chaque société. *« Toute comparaison internationale vise à mettre*

---

[30] **Le rapport éducatif** intègre l'ensemble des faits d'éducation, de formation et de mobilité qui véhiculent les formes de stratification du salariat ; **le rapport organisationnel** s'attache à l'ensemble des faits d'organisation qui médiatisent les rapports entre travailleurs, la technologie et le système industriel ; **le rapport industriel** concerne l'ensemble des faits de structuration des relations professionnelles et de la hiérarchie des salaires.

en évidence l'effet de contexte national sur les objets de recherche observés afin de mesurer leur degré de généralité en fonction du modèle théorique et des hypothèses que l'on veut vérifier empiriquement »[31]. En rupture nette sur ce point avec les positions culturalistes, l'approche sociétale avance que *« ce sont les rapports sociaux spécifiques d'une société - rapports éducatifs, organisationnels, industriels - qui fondent une idéologie, non l'inverse »*. Ainsi l'approche sociétale postulera t'elle que c'est dans chaque dimension du rapport salarial que se fait jour progressivement la spécificité d'une société donnée. Nous pouvons donc dire, en accord avec les présupposés théoriques, que les dimensions stables de ce rapport salarial doivent être mises en perspective avec les autres dimensions ; dans notre cas, l'organisation des administrations publiques et leur vocation dans la mise en œuvre de la prestation de services au public et plus largement dans le rôle de l'Etat et de ses attributions.

Dans cette perspective, l'objet même de la comparaison doit être considéré comme un construit social. Les tenants de l'approche sociétale s'accordent sur l'existence d'acteurs situés dans un espace structuré auquel ils participent et qu'ils contribuent à faire fonctionner. Faits de socialisation et faits d'organisation interagissent pour produire un système cohérent. *« La référence nationale ne se réduit pas à un simple contexte mais elle est conceptualisée en terme de culture nationale. Les phénomènes étudiés sont supposés alors fortement influencés par celle-ci, au point de provoquer des discontinuités fortes »*[32].

IV. Le choix d'une méthodologie appropriée aux spécificités nationales de l'action publique

Ce qui se dégage de la mise en perspective des approches comparatives et de leur mobilisation par des travaux aux connotations théoriques différentes, c'est qu'il *« n'existe pas d'utilisation "pure" des méthodes comparatives. Au-delà des différences, la question méthodologique acquiert une certaine autonomie relative. Dans l'ensemble des approches, la*

---

[31] Maurice Marc, 1989, « Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, 21 (2), pp. 175-191.
[32] Maurice Marc, 1989, « Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, 21 (2), pp. 175-191.

référence à des invariants universels exprimée par les "équivalents fonctionnels" est systématique, mais leur nature et leur statut varient d'une approche à l'autre »[33].

L'approche universaliste se fonde sur l'existence d'une équivalence fonctionnelle des concepts et des catégories. Elle se fonde sur une harmonisation de données statistiques ou juridiques afin de faciliter une analyse terme à terme de catégories objectives, construites indépendamment des différences culturelles et des contextes nationaux particuliers. Ceci n'est pas sans poser quelques problèmes de compréhension et de comparabilité des dites données. *« Si l'analyse statistique sert à baliser un domaine et fait apparaître des traits nationaux différents, elle ne tient pas compte des logiques propres à chacun des systèmes nationaux »*[34].

Cette démarche postule que les sociétés passent par des étapes similaires de développement et suivent une même trajectoire. Or, une de nos hypothèses de départ prend le contre-pied de cette démarche en posant que chaque pays s'est forgé au cours de son histoire et de son développement, une identité propre et singulière, se dotant d'outils institutionnels et organisationnels jugés appropriés à une situation donnée et de fait, conduisant à des choix sociétaux originaux. La démarche culturaliste consiste pour sa part à s'immerger dans des contextes nationaux, à saisir les jeux entre les divers acteurs sociaux afin de comprendre les constructions sociales et les spécificités d'un Etat. Partant, elle présente le risque de conduire à un écueil majeur, celui de n'autoriser qu'une juxtaposition de résultats sans permettre une réelle comparaison. Enfin, la mise en œuvre d'une analyse sociétale revient, de l'aveu même de ses auteurs, à *« comparer l'incomparable »*[35]. Il s'agit de comprendre les interactions constitutives des phénomènes nationaux, puis de construire des cohérences nationales que l'on va ensuite confronter entre elles à l'aide de l'outil statistique.

Observer, analyser puis comparer les mutations et les évolutions de l'emploi public selon une perspective de type universaliste conduirait à retenir une norme de référence indépendante des

---

[33] Khristova Andreana, *Intégration européenne, déterminants sociétaux et insertion professionnelle des jeunes : une comparaison Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni*, Thèse en Sciences économique, Université de Nancy 2, p. 121.

[34] Barbier Jean-Claude, « Les politiques publiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi », p. 389, *in* Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses universitaires de France, 1998, 435 p.

[35] Maurice Marc, 1989, « Méthode comparative et analyse sociétale : les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 175-191.

contextes nationaux. Deux cas de figure sont possibles : s'en tenir à de simples catégorisations juridiques ou construire un modèle de segmentation de l'emploi public à trois niveaux entre un cœur regroupant des fonctionnaires au sens strict, des périphéries composées d'agents contractuels simples et des marges constituées de contractuels aidés. L'application d'un tel modèle doit ensuite permettre d'observer les écarts à la marge grâce à un travail d'analyse statistique. Cette démarche rend improbable une comparaison efficace des systèmes d'emplois et se révèle inappropriée pour des raisons conceptuelles mais aussi par la nature de son caractère particulier qui écrase de manière trop catégorique les spécificités nationales.

Sans nullement vouloir remettre en cause la validité des théories présentées, force est de constater l'impossibilité qui nous est faite de les mobiliser en l'état. La spécificité de notre objet ainsi que la complexité et l'hétérogénéité des situations nationales rendent délicat notre travail de comparaison. Comment nous satisfaire d'un inexact rapprochement statistique, malgré l'indéniable caractère pratique de celui-ci, d'une inefficace juxtaposition de situations nationales, hypothétiquement approchante de chaque réalité nationale compte tenu des difficultés inhérentes à l'immersion dans une autre culture, une autre histoire et d'une improbable analyse d'un "tout", décomposé en parties distinctes et rassemblées artificiellement par l'intermédiaire de pures constructions pratiques répondant à des fins analytiques ?

Notre démarche se propose donc d'hybrider les données, de nous appuyer sur une analyse croisant rapport salarial, particularismes institutionnels et organisationnels, segmentation du marché du travail et flexibilité pour parvenir à un éclairage aussi précis que possible des cohérences internes de l'emploi public. Il s'agit, pour s'inspirer de la démarche sociétale, de *« s'interroger sur la source des valeurs ou des normes culturelles, ou sur les fondements des stratégies [...] de s'intéresser davantage aux processus qui conduisent à produire ces phénomènes subjectifs, ces représentations ou ces conduites »*[36]. Or de ce point de vue, force est de constater la grande divergence entre les pays retenus, ce que corrobore le constat de Jean-Michel Berthelot : *« s'il y a non comparabilité terme à terme, c'est parce que les différences repérées s'inscrivent dans un système d'interactions sociétales produisant des différences comme*

[36] Maurice Marc, Sellier François, Silvestre Jean-Jacques., 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle, en France et en Allemagne*, Paris, Presses universitaires de France, p. 324.

autant d'aspects de sa spécificité »[37].

Une des solutions susceptible de faciliter les comparaisons de l'emploi public serait sans doute d'adopter une position similaire à celle de Jacques Ziller[38] qui se refuse à employer les terminologies nationales car *« la notion de fonction publique, contrairement aux apparences, est fort difficile à traduire avec exactitude dans les différents pays européens »*, et qui privilégie une réflexion autour des *« personnels de l'administration »*. Si nous partageons son ambition d'englober une importante diversité de situations nationales et si cette expression sera reprise à notre compte dans la délimitation du champ de l'emploi public, nous conserverons pour notre part, la terminologie de "fonction publique". Ce choix s'explique par une première raison d'ordre pratique qui tient à la clarté et la cohérence de la comparaison et une seconde d'ordre logique. Ne pas conserver la notion de "fonction publique" au prétexte certes valable, qu'elle est inintelligible en l'état dans certains Etats européens, nous conduirait par souci de cohérence, à écarter d'autres notions fondamentales de notre propos, comme celle de "service public", qui là où elle est utilisée, ne recouvre jamais une même réalité. Il en va évidemment de même pour celles "d'intérêt général" dont la définition fluctue ou encore de celle de "fonctionnaire" dont le concept échappe à nombre de pays européens. Une autre solution eût été de conserver pour chaque situation nationale les expressions "originales", ce qui aurait rendu la comparaison tout bonnement impossible compte tenu du manque d'homogénéité des données et des non-concordances terminologiques et nous aurait contraint à nous satisfaire d'une simple juxtaposition de monographies nationales, certes intéressantes, mais trop éloignée de notre ambition analytique. La question des équivalences se pose donc de façon cruciale. Bien qu'a priori délicate à réaliser, chaque pays ayant établi des systèmes d'emploi spécifiques, un des objectifs de ce travail sera d'établir, autant que faire se peut, une "cartographie" des emplois publics nationaux, nécessaire à la compréhension de l'évolution des modèles nationaux d'administration.

Ce *« paradoxe de la non-comparabilité »* pour reprendre les termes de Marc Maurice, pousse ainsi à retenir, au-delà des comparaisons terme à terme, les cohérences internes à chaque espace national. Ainsi la comparabilité ne s'applique t'elle pas dans ce cas directement à des

---

[37] Berthelot Jean-Michel, 1987, « Ecole et entreprise », *L'année* sociologique, p. 411.
[38] Ziller Jacques, 1993, *Administrations comparées*, Editions Montchrestien, p. 347.

phénomènes (ou à des objets) particuliers comparés terme à terme, mais s'applique plutôt à des ensembles de phénomènes qui constituent, dans leurs interdépendances, des "cohérences nationales", propres à chaque pays.

L'objet à analyser est l'emploi public ; sa construction, ses conceptions, ses utilisations et les justifications qui en sont faites ainsi que ses évolutions. Or, nous postulons que l'emploi est une construction sociale née de la confrontation et de l'interaction de phénomènes et d'acteurs sociaux. L'emploi en tant que mise en forme spécifique du travail est un phénomène convergeant dont les modes de détermination divergent. Ceux-ci résultent de règles particulières issues des composantes du rapport salarial, d'interactions entre acteurs sociaux nationaux, mais aussi de lieux et de processus de construction spécifiques[39]. Le rapport salarial regroupe des règles de mobilisation de la main d'œuvre, des règles d'usage et des modalités d'entretien de la force de travail.

La mobilisation de la main d'œuvre renvoie aux règles de mise au travail des individus, à savoir la nature des liens entre employeurs et employés (lien de subordination, nature juridique et temporelle de la relation de travail et modalités d'avancement, de rémunération, de mobilité, de retraite, etc.). Les règles d'usage de la force de travail sont celles qui s'appliquent à l'exercice de l'activité de travail. Elles concernent des conventions collectives ou des statuts particuliers et déterminent la reconnaissance sociale du travail exercé par la définition de la qualification, des compétences ou encore du degré d'autonomie des fonctions exercées. Enfin, les modalités d'entretien de la force de travail visent le niveau de rémunération et l'intensité des actions de formation proposées aux employés.

La combinaison de ces différents paramètres donne naissance à de multiples formes d'emplois. Cependant, la configuration du rapport salarial n'est pas le seul élément participatif de la construction de l'emploi.

L'emploi est également le résultat d'un jeu d'acteurs sociaux. Ces interactions réunissent les organismes employeurs responsables des types de contrats fixés, les pouvoirs publics générateurs de normes juridiques et de gestion de l'emploi, les instances de négociations par les règles qu'elles établissent, la société par les statuts qu'elle confère et les individus par leurs

---

[39] Friot Bernard, Rose José, 1996, *La construction sociale de l'emploi en France*, Forum IFRAS, L'Harmattan, 245 p.

caractéristiques et trajectoires personnelles. D'un pays à l'autre, la nature des interactions et le poids respectif de chaque acteur sont dissemblables et conduisent à une hétérogénéité de situations. Enfin, les processus de construction de l'emploi résultent conjointement de logiques économiques, sociales, politiques ou institutionnelles et les niveaux de décisions dans le cadre desquels se situent les organes de gestion de l'emploi (international, national ou local). La construction de l'emploi est donc également déterminée par les institutions et les choix politiques.

Au sein des systèmes publics que nous avons choisi d'observer, les rapports salariaux divergent ; les acteurs sociaux qui interagissent le font selon des modalités différentes compte tenu de leur poids respectif et de plus, les logiques économiques, sociales et politiques sont nécessairement, ne serait ce qu'à la marge, dissemblables en raison d'une trop grande hétérogénéité des niveaux institutionnels de gestion de l'emploi et des activités. La perception des individus et de la société sur les divers types de statuts d'emplois en présence est, elle aussi, très distincte en raison de normes d'emplois divergentes. En conséquence, devant la multiplicité des formes d'emplois et des règles d'encadrement et de détermination de l'activité, une approche comparative ne prenant pas en compte une majorité de ces critères, risque de vider d'une partie de son sens la compréhension que l'on peut avoir de l'emploi public. Ainsi, selon les pays étudiés, et à titre d'exemple, la perception faite de l'utilisation ou de l'absence de fonctionnaires, de contractuels (de droit public ou privé) sur contrats à durée déterminée ou indéterminée, voire d'emplois aidés[40], varie considérablement et répond à des logiques de mobilisation distinctes, déterminées par des positionnements institutionnels, économiques ou politiques différents.

Les mises en forme de l'emploi public sont donc à relier non seulement aux cohérences culturelles de chaque pays mais également aux conditions de fonctionnement des marchés du travail nationaux. Les formes d'emploi ne peuvent être dissociées du contexte social dans lequel elles sont produites. Si en France, comme le souligne Michel Lallement, *« la construction des compromis institutionnalisés qui ont mis en forme la relation d'emploi salariée a moins été le produit d'une politique de participation active et légitime des organisations syndicales dans*

---

[40] Il faut entendre par "emplois aidés", les personnes recrutées sous des contrats à précarité avérée (nature de l'activité, temporalité de la relation contractuelle, nature de la rémunération qui peut davantage être assimilée à une allocation de solidarité qu'à un véritable salaire car il n'est souvent tenu aucun compte du niveau de qualification des individus), dans le cadre de dispositifs publics de lutte contre le chômage et de retour à l'emploi.

l'entreprise que le fruit du développement d'un État Providence et de pressions de salariés »[41], en Allemagne, au contraire, l'Etat est absent des négociations collectives. Ce principe de non-ingérence de l'Etat et d'autonomie des partenaires sociaux préside tant à l'élaboration des conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz*) qu'aux dispositifs de co-détermination (*Betriebverfassungsgesetz*) et expliquent pour partie les conditions d'emploi rencontrées dans le secteur public allemand[42]. Evoquer la construction sociale de l'emploi public revient donc à replacer ce sous-ensemble de l'emploi dans sa matrice, celle des relations professionnelles propres à chaque pays. *« Les cultures, les valeurs sont profondément reliées à chaque communauté politique nationale. Les représentations sociales de la solidarité, de la justice, de droits et devoirs respectifs des individus et de la société etc. jouent un rôle central »*[43].

Si l'emploi est le résultat d'une évolution et d'un compromis social, Emile Durkheim qui pose à l'Etat et à la bureaucratie la question fonctionnelle de son utilité, considère que l'administration et le type de droit qui lui est lié (le droit administratif) proviennent de la complexification des échanges sociaux, et fait le constat d'une évolution sociale[44]. Aussi, si l'administration et les structures d'emploi sont issues d'évolutions sociales, *« on peut estimer que formes et cohérences sont en profondes évolutions sous l'influence de facteurs communs (mondialisation, politiques communes européennes, etc.), mais aussi en raison d'effets d'imitation ou d'apprentissage venus d'autres pays »*[45]. Et c'est ici tout l'enjeu de cette thèse.

La comparaison doit alors être perçue comme un instrument de compréhension sociologique, dans la mesure où le changement social apparaît comme un processus d'adaptation différenciée au cours duquel se modifient les ordres traditionnels (habitudes, organisations fondées sur des éléments normatifs et transcendants), les différences font partie intégrante de la compréhension

---

[41] Lallement Michel, 1996, *Relations professionnelles et régulation de l'emploi : France-Allemagne : allers et retours : Rapport pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie,* Paris, Université de Paris X-Nanterre, p. 58.

[42] Heidling Eckhard, 2002, « Le modèle allemand des relations professionnelles en évolution », Intervention lors de la journée d'études du CIERA à Lyon, 32 p.

[43] Théret Bruno, 1997, « Méthodologies des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondement pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *L'année de la régulation,* Vol. 1, pp.163-228.

[44] Durkheim Emile, 1998, *La division du travail social*, Presses Universitaires de France, pp. 11-12.

[45] Barbier Jean-Claude, « Les politiques publiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi », p. 394, *in* Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), 1998, Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis, Presses universitaires de France, 1998, 435 p.

des nouveaux ordres sociétaux.

L'Europe nous apparaît donc comme un cadre global de compréhension des transformations des administrations et des emplois publics. Pour autant, nous réfutons une catégorisation de la diversité des situations nationales sur le modèle décrit par Esping-Andersen[46], c'est-à-dire une typologie que l'on peut relire à la lumière de l'analyse sociétale et de l'école de la régulation[47], et qui consiste à distinguer trois types d'Etat social et autant de forme de régulation : l'Etat libéral (Etats-Unis et Royaume-Uni), l'Etat conservateur-corporatiste (France et Allemagne) et l'Etat social-démocrate (pays scandinaves). Cette classification est bien trop réductrice car elle efface les conditions historiques de production de la réalité en associant des Etats aux conceptions divergentes (France et Allemagne). On se retrouve finalement selon ce modèle dans une configuration opposant l'Etat libéral à l'Etat conservateur – corporatiste, qui nous fait retomber dans une opposition classique entre Etat libéral et Etat social. L'ambition des prochains paragraphes sera justement de démontrer qu'il faut la dépasser.

La fin de ce chapitre sera donc l'occasion d'aborder la question de la naissance, du développement, de la construction historique, institutionnelle et organisationnelle des systèmes publics nationaux. Pour ce faire, nous procèderons en deux étapes. Il s'agira d'une part de rendre compte et d'analyser la constitution des modèles bureaucratiques en nous bornant pour l'heure à deux modèles d'apparence antagonistes et traditionnellement présentés comme tels, à savoir les expériences française et anglaise, et d'autre part, d'interroger les théorisations nationales de *« l'idée de service public, car cette idée se traduit dans des réalités et des institutions forts différentes d'un pays à l'autre, et dans un même pays, d'un secteur à l'autre, sans qu'on puisse donner de cette diversité une explication autre qu'historique »*[48]. Nous parlerons "d'idée" de service public à défaut de présence formelle de ce concept en Angleterre notamment. Une bonne compréhension des spécificités nationales du service public est indispensable à la lecture des contours, des contenus et des évolutions des administrations publiques. Une conception extensive ou restrictive de la notion détermine le champ d'intervention des fonctions publiques ainsi que les règles de gestion applicables aux personnels et aux services. Il s'agira de voir si nous sommes

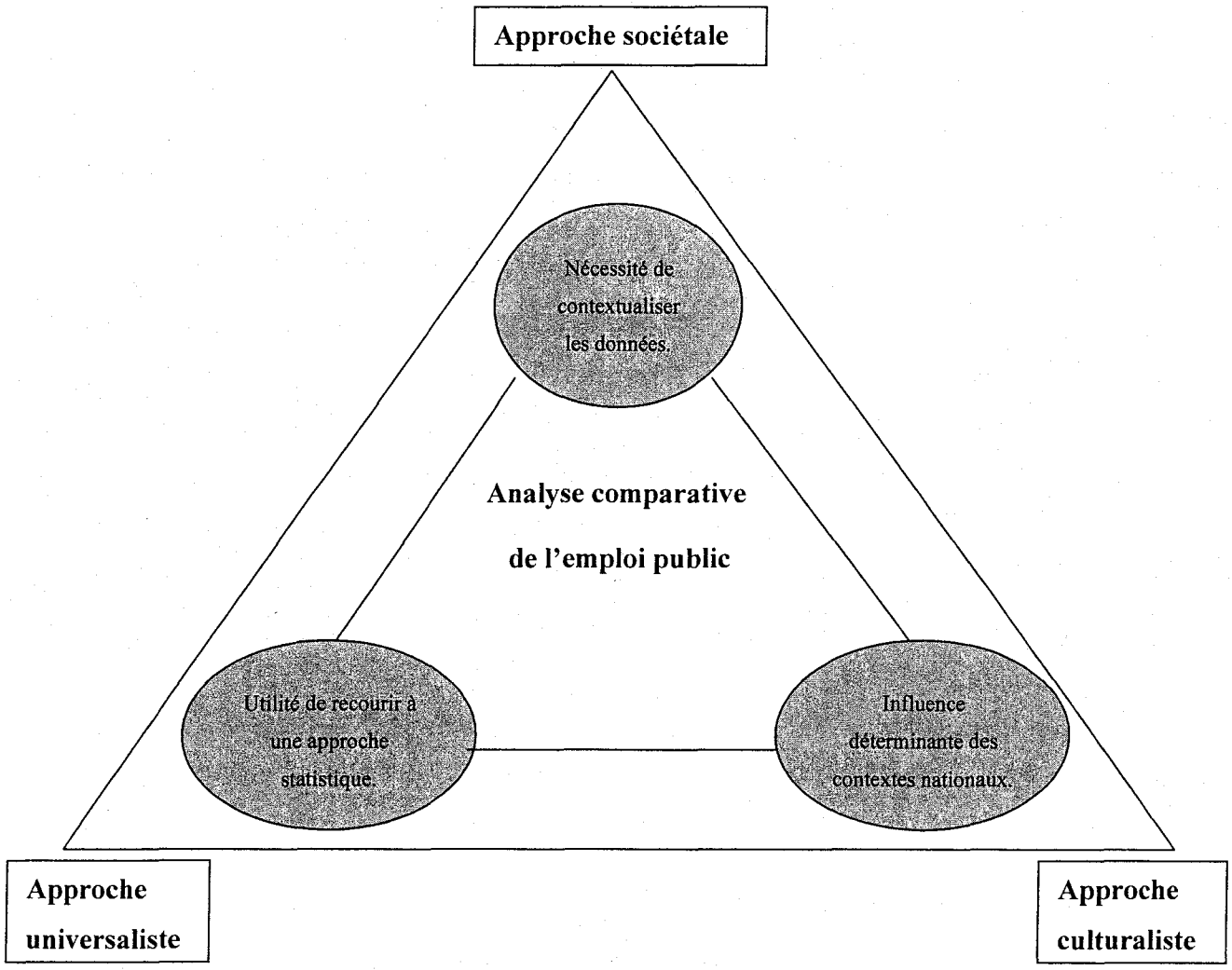
---

[46] Esping-Andersen Gosta, 1993, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 248 p.
[47] Boyer Robert, Saillard Yves, 1995, *La théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 568 p.
[48] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, p. 369.

face à une situation d'homogénéité ou de divergence de ces concepts.

Afin de donner davantage de lisibilité à notre cadre théorique, nous nous essayons à une schématisation de notre démarche : bien que se réclamant davantage de l'approche sociétale, celle-ci se propose d'hybrider les différents éléments de comparaisons et en conséquence s'appuie également sur les approches universaliste et culturelle. L'analyse des mutations de l'emploi public passe par une compréhension des conditions sociales de production des administrations et des emplois issus de contextes nationaux spécifiques, se doit de procéder par une analyse statistique rejetant autant que faire se peut une juxtaposition terme à terme et en contextualisant les données au regard de l'homogénéité ou de la divergence des différents modèles nationaux.

Modèle d'analyse comparative de l'emploi public



Section II. La construction des modèles bureaucratiques : les exemples anglais et français

L'objectif de la première section était d'insister sur la nécessité d'adopter une démarche méthodologique prenant en compte les déterminants sociétaux de chaque Etat. Nous nous proposons ici de mettre en pratique nos orientations méthodologiques et théoriques à travers l'analyse des expériences française et anglaise : pourquoi nous restreindre à ces deux modèles ? Simplement parce que l'on a, sur ces questions de fonction publique et sur bien d'autres domaines qui transcendent les frontières de l'action publique, tendance dans la littérature, dans les travaux scientifiques, en termes politique et journalistique et donc également dans la vulgate populaire, à présenter et opposer de manière systématique, les modèles français et anglo-saxons. A ce propos, Michèle Breuillard, rapporte que *« toute comparaison franco-britannique est un bon exemple d'étude de cas "très différents" car elle combine une divergence radicale dans l'organisation des institutions politiques et administratives avec une grande similitude dans les politiques mises en place pour répondre à des problèmes tout à fait communs »*[49]. L'un et l'autre de ces modèles seraient caractéristiques de deux courants de pensée dominants, l'un libéral, l'autre plus social. Il s'agira donc dans cette section d'identifier les origines, les transformations et les formes prises par les systèmes administratifs français et anglais et, tout en observant les facteurs déterminants de la construction des bureaucraties nationales, d'analyser les deux modèles, en les mettant en perspective et en insistant sur leurs éléments de convergence et de divergence. La subjectivité de l'opposition Etat libéral anglais - Etat social français devant être relativiser et laisser la place à une analyse plus nuancée et nous l'espérons plus objective.

I. Origine des modèles bureaucratique et naissance d'un fonctionnariat

En conformité avec notre approche comparative qui mêle le sociétal et le culturel, nous nous proposons d'opérer un détour par l'histoire de la construction des administrations publiques françaises et anglaises. Ces éléments dont le point de départ sera les Révolutions anglaise de 1688 et française de 1789, préfigurent les systèmes publics modernes.

---

[49] Breuillard Michèle, 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, p. 13.

A. L'histoire, un critère déterminant

Afin de découvrir les origines de la bureaucratie "moderne" française, il faut remonter à la Révolution de 1789. A compter de cette date, le peuple devient officiellement, il en va différemment dans la pratique, le seul titulaire de la souveraineté.

Nous assistons là, à l'avènement du principe démocratique et de l'Etat de droit. Dès lors, l'ordre politico-institutionnel s'en trouve complètement bouleversé. Ce dernier, jusqu'alors établi sur le pouvoir et la personnalité du souverain, se fonde désormais sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ainsi, les Français vont imaginer leur système sur la base de leur histoire. *« C'est par rapport au gouvernement dont ils s'émancipent, aux abus dont ils ont eu à souffrir qu'ils forgent leurs valeurs et inventent leurs institutions »*[50].

Si les bases de la bureaucratie française sont nées des suites d'une insurrection dite populaire, il n'en est pas autrement en Angleterre. C'est le 22 décembre 1688, lors de la Glorieuse Révolution, que va se dessiner une profonde transformation de la légitimité du pouvoir politique. Et là encore, cette légitimité jusque là propre à la personnalité du souverain, va s'effacer au profit de la volonté du peuple.

Un premier constat doit être fait : en France comme en Angleterre, le facteur déterminant de la construction des modèles bureaucratiques a été, certes à des époques différentes, une remise en cause des ordres politiques établis[51], lesquels doivent désormais répondre à la volonté des peuples et non plus aux seuls desseins des monarques. En outre, ces bouleversements historiques et l'avènement de l'Etat de droit auquel ils conduisent, font naître une autre similarité. Celle de la traduction écrite, dans un corpus de règles auxquelles doivent se soumettre les gouvernants, de la place prépondérante désormais occupée par la volonté du peuple.

---

[50] Dreyfus Françoise, 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Editions de la découverte, Série histoire contemporaine, Paris, p. 9.

[51] Si l'on peut faire le constat d'une rupture avec l'ordre politique et les régimes antérieurs, la société moderne hérite malgré tout de certains principes de l'ancien régime, comme par exemple la centralisation administrative.

Ces corpus de règles ne sont rien d'autres que des textes Constitutionnels[52] ou des lois fondamentales[53] dont la finalité est de fonder la séparation des pouvoirs législatif et exécutif d'une part, et de garantir et protéger les intérêts du plus grand nombre d'autre part. Par ailleurs, ces Constitutions prévoient également de quels organes va dépendre l'organisation de l'administration. *« Il n'y a pas de British State comparable à l'Etat français ni au Staat allemand. L'Etat au Royaume-Uni, est une entité "pour ainsi dire inconnue dans la loi et la pratique administrative britannique". C'est une personne morale juridiquement capable de se lier par contrat à d'autres personnes morales, notamment aux collectivités locales »*[54]. Pour Ann Stevens, *« le concept d'Etat n'existe que dans son aspect d'identité nationale qui emporte des effets externes, quand il établit des relations extérieures et se présente comme le détenteur des intérêts nationaux, dans le contexte d'un système international d'Etats-nations. Mais en ce qui concerne le rôle interne que pourrait jouer l'Etat au Royaume-Uni, le discours politique britannique ne semble admettre son existence que par référence aux aspects symboliques du gouvernement »*[55].

Alors n'est-il pas vain voire utopique d'imaginer à cette époque que le seul intérêt général puisse bouleverser en profondeur l'ordonnancement politique et institutionnel des Etats ?

---

[52] La Constitution française a été adoptée le 3 septembre 1791. Elle comprend la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et 17 articles précédés d'un préambule qui garantissent certains principes parmi lesquels l'égalité des droits (article 1) ou encore la propriété qui est consacrée en tant que droit inviolable est sacré (article 17). Par ailleurs, cette première Constitution garantit la séparation des pouvoirs entre un exécutif entre les mains du roi, un pouvoir judiciaire dévolu à des juges élus et un pouvoir législatif confié à l'assemblée nationale législative élue pour deux ans au suffrage indirect et restreint. A titre anecdotique, sur 26 millions d'habitants supposés, seuls 4 298 360 sont dénombrés comme citoyens actifs par le décret du 28 mai 1791.

[53] Il n'existe aucune Constitution écrite en Angleterre, mais une longue tradition de lois fondamentales telles que la Grande Charte de 1215 et les lois de 1628, 1700, 1707, 1832, 1911, 1942 et 1949. A ces textes s'ajoutent le 13 février 1689, au sortir de la Révolution, le *Bill of Rights* (Déclaration des droits) qui limite très sévèrement le pouvoir du roi au profit du Parlement. L'Angleterre devient dès lors une monarchie parlementaire qui subordonne certaines prérogatives royales, dont celui de lever des troupes, au consentement de l'assemblée parlementaire, institue des procédures électives libres afin de constituer un Parlement auquel est confiée l'exclusivité du pouvoir législatif, protège les citoyens et garantit les libertés individuelles. En pratique, le Parlement se subdivise en deux chambres, l'une élue, l'autre héréditaire. La Chambre basse (*House of Commons* ou *Communes*) vote les lois et sanctionne le gouvernement, la Chambre haute (*House of Lords*), héritage du passé aristocratique, a en charge le contrôle et la modification des lois. Ces principes d'organisation perdurent encore de nos jours en Angleterre. Seul le mode d'élection des députés à la Chambre des Communes a été modifié. Ces derniers sont aujourd'hui élus au suffrage universel.

[54] Breuillard Michèle, 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, p. 35.

[55] Stevens Ann, 1995, « Le point de vue britannique », *in* J.-J. Gleizal (dir.), *Le retour des préfets ?*, Presses Universitaires de Grenoble, p. 78.

En réalité, il ne s'agit, dans ces textes à forte valeur juridique, que de poser des règles d'attribution de compétences ; la pratique semble montrer en effet une certaine proximité avec le passé. Ainsi, comme le dit Alexis de Tocqueville, *« ce ne sont pas, comme on l'a dit tant de fois, les principes de 1789 en matière d'administration publique qui ont triomphé à cette époque et depuis, mais bien ceux de l'Ancien Régime qui furent tous remis en vigueur et y demeurèrent »*[56]. Ce constat fait pour la France, semble pour le moins efficient outre Manche, car *« la première révolution d'Angleterre, qui bouleversa toute la constitution politique de ce pays et y abolit jusqu'à la royauté, ne toucha que fort superficiellement aux lois secondaires. La justice et l'administration gardèrent leurs formes et suivirent les mêmes errements que par le passé »*[57]. Il faudra attendre la fin du XVIII^{ème} siècle, pour assister, tant en France qu'en Angleterre, à une véritable remise en cause de l'administration et principalement du rôle et des modalités de recrutement de ses personnels. Ce n'est qu'au cours du XIX^{ème} siècle pourtant que le personnel et l'organisation de l'appareil administratif feront l'objet d'une véritable réflexion, perçu comme un enjeu politique majeur.

Au XX^{ème} siècle, les systèmes administratifs publics français et anglais présentent une autre similarité importante, d'ordre organisationnel cette fois. Il s'agit d'une structure bureaucratique proche de celle définie par Max Weber. Ce dernier présente l'Etat comme *« une institution politique ayant une constitution écrite, un droit rationnellement établi et une administration orientée par des règles rationnelles ou lois, des fonctionnaires compétents »*[58]. Ce mode de domination que Weber qualifie de légale, tire sa légitimité de son *« caractère rationnel reposant sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens »*[59]. Il est ici indispensable de préciser que ce type idéal ne représente qu'un modèle théorique d'organisation de ce que nous appelons "administration publique", et ne concerne en rien les éventuels rôles et fonctions de l'Etat. De la même façon, les pratiques administratives réelles et les modalités de gestion des personnels et des activités sont exclues du modèle. Ce dernier désigne la "bureaucratie" en tant qu'organisation hiérarchisée au sein de laquelle chaque *« fonctionnaire est recruté en raison de*

---

[56] Alexis de Tocqueville, 1988, *L'Ancien Régime et la révolution*, Gallimard, Paris, p. 129. [411 p.]
[57] Alexis de Tocqueville, 1988, *L'Ancien Régime et la révolution*, Gallimard, Paris, p. 242.
[58] Max Weber, 1964, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1822), Plon, p. 14.
[59] Max Weber, 1971, *Economie et société*, Plon, Paris, p. 222.

son expertise attestée par un examen, n'obéit qu'aux devoirs objectifs de sa fonction, voit s'ouvrir des possibilités de carrière et est payé par des appointements fixes correspondant à son rang hiérarchique »[60]. L'administration bureaucratique se caractérise par *« sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme, la confiance qu'elle inspire, par conséquent par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés*[61] », c'est à dire les fonctionnaires eux-mêmes.

Au-delà des temporalités, des construits et des philosophies nationales, il est intéressant de souligner la proximité toute relative qui semble apparaître entre les modèles organisationnels anglais et français. En effet, malgré leurs singularités, ces Etats ont adopté des formes d'ordonnancement de leurs systèmes administratifs proches de celles décrites dans l'idéal type wébérien. On peut dès lors imaginer que la construction de ces "formes" répond à un souci d'efficacité de l'appareil administratif vis-à-vis des populations et des gouvernants, vecteur d'un lien démocratique nouveau, censé traduire l'égalité entre les citoyens et la bureaucratie, l'ensemble agissant au service d'un intérêt général. Toutefois, l'existence de cet intérêt général et le rôle tenu par l'appareil bureaucratique dans la satisfaction et la prise en charge de celui-ci reste de l'ordre du discours et ne trouve pas d'application pratique immédiate. Ceci résulte en partie du fait qu'il est extrêmement délicat de dissocier l'administration du titulaire de ces fonctions. Dans la majeure partie des cas, les agents de l'Etat sont nommés par les gouvernants, ou ont accès à ces emplois sur une base "censitaire". De plus, ces fonctions sont en règle générale confiées en toute partialité à des personnalités ou notables proches du pouvoir. Il n'existe donc en réalité, aucune réelle égalité ou liberté d'accès aux emplois de l'administration au sortir des périodes de Révolution qui ont décidé de transformations politiques décisives pour l'avenir et la finalité des bureaucraties administratives française et anglaise, en en faisant l'instrument de satisfaction d'un intérêt général.

Sortir de ce système "clientéliste" prendra du temps, et l'on peut d'ailleurs s'interroger sur le fait de savoir si l'appareil bureaucratique est en finalité une réponse à un intérêt général né de revendications populaires et pris en compte au sortir de bouleversements politiques et

---

[60] Françoise Dreyfus, 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Editions de la découverte, Série histoire contemporaine, Paris, p. 13.
[61] Max Weber, 1971, *Economie et société*, Plon, Paris, p. 229.

institutionnels importants ou si au contraire, le nouveau modèle organisationnel est un instrument destiné à assurer et garantir la position dominante des détenteurs du pouvoir (Chapitre III). La forme de cette domination se serait transformée sous la pression populaire, ce qui ne conduit plus à l'imposer directement par la contrainte ou la force, mais plutôt par une forme de contrainte indirecte dans laquelle le peuple persuadé d'être entendu, va légitimer l'existence d'institutions dont il juge l'existence indispensable. Cette question que l'on se doit de poser pour les XVII^{ème}, XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles en Angleterre et en France, peut également être posée aujourd'hui en s'interrogeant sur la finalité de l'appareil administratif, à savoir la satisfaction de l'intérêt général et les moyens utilisés, à savoir la neutralité et l'indépendance.

Cette idée nous renvoie aux combats théoriques et doctrinaux qui ont opposé, en France, les théoriciens du service public, et notamment Léon Duguit et Gaston Jeze, à travers leurs conceptions objective[62] et subjective[63], qui interrogent directement la place, le rôle et les règles de droit de l'administration publique et de ses activités[64].

Ces dernières participent-elles d'une structure encadrant le pouvoir politique, tenu de les assurer, de les régler et de les contrôler car l'accomplissement de ces missions *« est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante »*[65], une sorte de "contre pouvoir" visant à garantir la recherche perpétuelle de l'intérêt général, en d'autres termes *« le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental »* visant à réconcilier l'Etat et la société civile ou au moins neutraliser le risque d'une *« exterritorialité sociale de l'Etat »*[66], ou simplement un instrument, entre les mains des décideurs, *« instituées par la seule volonté des pouvoirs publics »* selon un critère d'opportunité ?

---

[62] Duguit Léon, 1928, *Traité de droit constitutionnel. 2, La théorie de l'Etat : éléments, fonctions et organes de l'Etat*, E. Boccard, 888 p.
[63] Jeze Gaston, 1930, *Les principes généraux du droit administratif*, M. Giard, 848 p.
[64] La théorie de Léon Duguit, qu'il qualifie lui-même de "théorie objectiviste", a une base sociologique et se rattache aux travaux d'Emile Durkheim. Pour Léon Duguit le fondement du droit c'est la solidarité humaine ; l'interdépendance des hommes. Le droit est le résultat de la vie sociale, des nécessités de la vie en société.
[65] Duguit Léon, 1913, *Les transformations du droit public*, A. Colin, Paris, p. 51.
[66] Vincent Gilbert, 1998, « L'idée de service public : origine et enjeux », *in Services publics, solidarité et citoyenneté*, L'Harmattan, p. 43.

B. L'instauration d'un fonctionnariat

A cette époque, seuls deux pays, l'Allemagne et l'Autriche ont déjà organisé un véritable fonctionnariat d'Etat. La situation des agents de l'administration fait l'objet de règles écrites et formelles qui décident unilatéralement des modalités de recrutement.

Les personnels recrutés en fonction du degré de qualification exigé pour accéder aux emplois qui sont hiérarchisés, à partir de 1770, en Prusse, doivent être titulaires de diplômes d'Etat attestant leur formation aux sciences caméralistes enseignées à l'Université ; ils sont soumis aux obligations particulières qu'impose le service de l'Etat mais en contrepartie bénéficient de droits et de garanties propres à leur fonction[67].

L'institutionnalisation du fonctionnariat résulte, dans chaque cadre national, d'un long processus politique complexe et discontinu. Il s'agit là d'une évolution, d'une construction dont la démarche est encore à rapprocher d'un construit social, car résultant de l'interaction de groupes sociaux, de groupes de pression et de courants de pensées. *« Elle s'inscrit dans l'histoire des changements économiques et sociaux qui contribuent, plus particulièrement au XIX^{ème} siècle, à la transformation de l'organisation et de l'action de l'Etat ; enfin, elle traduit, dans ses caractéristiques, la manière particulière dont chaque société civile se représente le rapport qu'elle entretient avec l'Etat en vertu de sa conception de la démocratie »*[68]. Ainsi, l'administration et le fonctionnariat peuvent-ils être perçus comme des "outils" institués par des régimes *« empressés d'opposer aux agitations de la liberté politique les bienfaits d'une administration vigilante et éclairée »*[69]. Après les périodes de troubles politiques, le fonctionnariat et l'administration publique deviennent deux des formes caractéristiques de l'"Etat moderne" qui correspond à *« l'apparition d'unités politiques durables et géographiquement stables, le développement d'institutions permanentes et impersonnelles, le consensus sur la nécessité d'une autorité suprême et sur le loyalisme auquel cette autorité a droit de la part de ses sujets »*[70].

---

[67] Stolleis Michel, 1998, *Histoire du droit public en Allemagne, 1600-1800*, Presses Universitaires de France, Paris, p. 543.
[68] Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Edition de la découverte, Série histoire contemporaine, Paris, 2000, p. 14.
[69] Vivien Auguste, 1974, *Etudes administratives*, Cujas, Paris, p. 170.
[70] Strayer Joseph R., 1979, *Les Origines médiévales de l'Etat moderne*, Payot, p. 23.

L'instauration d'un fonctionnariat n'est sans doute pas complètement déconnectée des propriétés de l'Etat moderne. Un Etat renforcé, doté d'organisations et d'institutions permanentes, investi d'une mission dont la finalité demeure encore la satisfaction d'un intérêt général, ne pouvait que formaliser et stabiliser la situation professionnelle de ses personnels et de sa bureaucratie. Cette dernière ayant été conçue rationnellement, il fallait donc en finir avec les jeux d'influence auxquels étaient soumises les nominations et les carrières des agents publics. Il faut toutefois préciser que les règles ainsi établies, varient considérablement entre l'Angleterre et la France, et se sont fondées sur les conceptions nationales du rôle et de la place de l'Etat. Par ailleurs, la forme du fonctionnariat et la transcription formelle et juridique des règles qui le traversent, sont là encore hétérogènes. L'occasion nous sera donnée de le constater dans la prochaine section de ce chapitre, consacrée aux définitions nationales du service public ainsi que dans la première partie du chapitre II. Pour autant, il nous semble important de préciser que la nature de l'emploi public anglais, n'aura rien de commun avec ce qui va exister et se développer en France. De la même façon, l'administration publique, son organisation et ses personnels ne sont à ce jour pas considérés "juridiquement parlant" de la même façon. L'Angleterre qui n'a pas de Constitution écrite, passe par le biais d'une loi pour constituer le cadre fondamental de l'organisation de l'administration publique et le *civil service code* pour ce qui est des personnels du *civil service* (qui ne représentent qu'une infime partie des effectifs d'agents publics outre manche). La France a quant à elle inscrit dans sa Constitution de 1958, par l'intermédiaire de l'article 34§3, *« les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat »*. Dans la plupart des pays européens[71], les dispositions de bases sont établies dans un "droit de l'administration publique" ou un "code de l'administration publique". Seule l'Angleterre ne prévoit quasiment aucune disposition sur l'administration publique au niveau légal, mais a recours à la législation secondaire sous formes de décrets, et dans des cas spécifiques, de règles administratives contraignantes au niveau interne.

Si le modèle du fonctionnariat s'est, malgré de profondes divergences, imposé dans les deux états, son caractère rigide et la permanence d'une administration publique que n'affectent pas les

---

[71] Par extension, précisons qu'en Allemagne, c'est l'article 33 § 5 de la Loi fondamentale qui fait référence aux principes traditionnels du fonctionnariat (plus d'une douzaine de principes matériels sont transférés au domaine du droit constitutionnel) et en Italie, l'article 97 de la Constitution qui stipule que l'accès aux emplois de la fonction publique est soumis à l'obligation de passer un concours. Par ailleurs, existe dans ces deux pays, un droit de la fonction et/ou de l'administration publique.

alternances politiques, font l'objet de critiques. Si Marx voyait dans la bureaucratie un *« effroyable corps parasite, qui recouvre comme une membrane le corps de la société [française] et en bouche tous les pores »* [72], ces remises en cause sont, dans la période moderne, le fait de ceux qui dénoncent le "trop d'Etat" et *« l'hypertrophie des modes d'action de l'Etat providence dont la bureaucratie serait le principal agent, sinon le seul »*[73]. Ces attaques visent : la centralisation, l'excès d'interventionnisme de l'Etat et son inefficacité, le nombre trop élevé de fonctionnaires, la confiscation du pouvoir par l'administration, la perte d'influence des assemblées représentatives, etc.[74]

Cependant, il est intéressant d'observer que les arguments avancés pour promouvoir la "privatisation" de la fonction publique ont rejoint ceux qui ont pu être invoqués dans le passé pour justifier un changement de système inverse. Pour illustrer cette idée, Françoise Dreyfus se réfère à la proposition formulée en 1780 par Edmund Burke qui préconisait d'opérer une "réforme économique"[75] de l'administration anglaise en vue de réduire les dépenses publiques et d'accroître l'efficacité de l'organisation administrative. Or, cette proposition, proche des objectifs défendus par les opposants à une administration publique forte, visait en réalité à priver le pouvoir royal des moyens d'influences politiques que lui conférait son pouvoir discrétionnaire de nomination des agents publics.

Les gouvernements de Margaret Thatcher de la fin des années 1970 et 1980 préconisaient des réformes du même ordre, certainement sous-tendues par des intérêts plus économiques. *« La Grande-Bretagne, après avoir été la première à instituer un fonctionnariat dont les traits se rapprochent le plus de l'idéal type wébérien, est aussi la première à l'avoir remis en cause »*[76]. Paradoxe de l'histoire, Margareth Thatcher fut taxée d'avoir "politisé" l'administration anglaise et donc d'avoir porté atteinte à son indépendance et sa neutralité.

---

[72] Marx Karl, 1992, *Le Dix-Huit Brumaire de Louis Bonaparte*, Editions sociales, Paris, p. 186.
[73] Françoise Dreyfus, 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Editions de la découverte, Série histoire contemporaine, Paris, p. 17.
[74] Crozier Michel, 1997, *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, Paris, 3ème éd., 314 p.
[75] Burke Edmund, 1865, « Speech on presenting to House of Commons (on the 11th february 1780) a plan for the better security of the independence of Parliament, and Economical reformation of the civil and other establishments », *in The works of E. Burke*, Little, Brown and Cie, Boston, vol. II.
[76] Françoise Dreyfus, 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Editions de la découverte, Série histoire contemporaine, Paris, p. 18.

II. La construction des conceptions française et anglaise

A. L'égalitarisme au fondement du modèle français

L'avènement de la notion d'égalité se fonde dans un contexte historique et politique particulier. Au XVII[ème] siècle, se pose en France un problème de représentation. Le Parlement passe pour être une simple chambre d'enregistrement des ordonnances et édits royaux. La crise persiste et pousse Louis XV à décréter la suppression des parlements[77], remplacés par des Conseils supérieurs composés d'officiers du Conseil du roi. Cette suppression fera dire à Tocqueville que *« lorsqu'en 1771, les parlements sont détruits, le même public, qui avait eu si souvent à souffrir de leurs préjugés, s'émeut profondément en voyant leur chute. Il semblerait qu'avec eux tombât la dernière barrière qui pouvait contenir encore l'arbitraire royal »* [78]. Ces quelques mots semblent pour le moins caractéristiques d'une période pendant laquelle les abus royaux sont monnaie courante. C'est Louis XVI qui rétablira le pouvoir politique des parlements, mais ces derniers sembleront davantage concernés par la défense de leurs propres intérêts que par ceux du peuple. *« Les Parlements invoquaient aussi l'intérêt du peuple, alléguaient avec hauteur les souffrances du pauvre, et cependant s'opposaient à l'égale répartition de l'impôt ainsi qu'à l'abolition des restes de la barbarie féodale »* [79].

Cette situation de tension aboutira à la Révolution de juillet 1789 et à l'adoption d'une Constitution et surtout d'une Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cette étape sonne, en théorie, le glas d'une société inégalitaire. Dès lors, *« l'égalité accède au statut de principe juridique fondateur d'un nouvel ordre social »*[80]. A ce titre, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'autres principes traduisant ce nouvel idéal d'égalité sont énoncés. Il s'agit par exemple de "l'admission de tous les citoyens aux emplois civils et militaires", de la "gratuité de la justice" ou encore de la "suppression de la vénalité des offices".

Le couronnement du principe d'égalité est donc porteur d'éléments déterminants pour la construction à venir du système administratif français. La première de ces implications est sans

---

[77] Le 2 novembre 1770 est pris un édit rédigé par le chancelier Maupeou le 23 octobre de la même année afin de supprimer le pouvoir politique des parlements.
[78] Alexis de Tocqueville, 1988, *L'Ancien Régime et la révolution*, Gallimard, Paris, p. 215.
[79] Thiers Alphonse, 1837, *Histoire de la Révolution Française*, Furne et Cie, Paris, tome I, p. 9.
[80] Françoise Dreyfus, 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Edition de la Découverte, Série histoire contemporaine, Paris, p. 81.

nul doute la reconnaissance constitutionnelle du principe d'égal accès aux emplois publics. Ce principe sera ensuite complété et inclura également une notion d'égalité des citoyens quant à la prestation des services publics. Cependant, cette exigence d'égalité n'implique pas pour autant l'absence de distinctions entre hommes égaux : des "différences" peuvent être faites dès lors que celles-ci *« peuvent procurer le génie, les talents et les travaux »*, c'est-à-dire que la nécessité d'adapter les aptitudes des individus aux tâches à accomplir justifie un recours à l'expertise ou à la compétence.

Le principe d'égalité va également conduire à une réorganisation du système administratif autour des notions d'emploi public, de fonction publique et d'administration. Ces terminologies incluses dans la Constitution de 1791, instituent une conception extensive de l'action publique.

Ainsi, les concepts de fonction publique et d'emploi public présentent-elles des significations larges qui englobent l'ensemble des fonctions exercées dans le cadre du pouvoir exécutif, qu'il s'agisse du roi, des ministres, des commis de bureau des ministères, ou encore des administrateurs locaux. L'administration comme instrument entre les mains du monarque, symbole du pouvoir[81], va être soumise à la volonté du législateur et ne doit plus être en mesure de gouverner à sa place ; de fait, les fonctionnaires reçoivent la charge de l'exécution des lois.

La nouvelle Constitution met également un terme au principe de rémunération des agents publics par le Trésor, ce qui met fin au pouvoir discrétionnaire des ministres qui payaient leurs commis sur la dotation royale qui leur était affectée. Ainsi est affirmé, de manière forte et non ambiguë, le principe que les fonctionnaires sont au service de la nation. De cette réforme des rémunérations souhaitée par le législateur, va naître en même temps que le système de fixation des salaires en fonction de la position hiérarchique de leurs bénéficiaires[82], de manière pour l'instant implicite, un second principe de neutralité des fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir.

Enfin, la guerre contre la coalition européenne à laquelle doit faire face la Convention Nationale mise en place le 21 septembre 1792, entreprend par l'intermédiaire du décret du 14 frimaire de l'an II, la rationalisation des structures administratives et transforme le mode de gouvernement

---

[81] Les premières mesures prises visent la suppression des intendants, la réorganisation de l'administration des finances supprimée en 1790, des trésoriers et receveurs et en 1791 de la Ferme générale et de la Régie générale.
[82] Azimi Vida, 1979, « Heur et malheur des "salariés publics" », *in* Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Etat, finances et économie pendant la Révolution française*, Imprimerie nationale, Paris, pp. 159-200.

qui sera dorénavant fortement centralisé et hiérarchisé.

B. Le principe de liberté, concept central du système anglais

De façon similaire à l'exemple français, le contexte historique et politique revêt une importance capitale pour la compréhension de la conception anglo-saxonne de l'administration publique. Il nous faut remonter à l'année 1760, date à laquelle le roi Georges III accède au pouvoir : très vite il fait montre d'une volonté de *« consommer à son profit une restauration de l'autorité monarchique affaiblie, de gouverner l'Angleterre comme les autres rois d'Europe gouvernent leurs Etats, comme lui-même gouvernait son électorat de Hanovre »* [83]. En d'autres termes, Georges III souhaite renforcer considérablement son pouvoir et restaurer une monarchie forte. Pour ce faire, il écarte ses ministres des affaires et se rapproche d'une doctrine qui repose sur la mise en place d'un gouvernement national dans lequel le patriotisme et la vertu remplaceraient la corruption[84] et qui serait dirigé par le roi et non plus par des ministres nommés. Dès 1763, afin de mener son projet à bien, il opère une purge parmi les politiques et les fonctionnaires, qui pensaient détenir des emplois à vie, et les remplace par des "soutiens" selon une technique déjà bien rôdée de clientélisme.

Mais ces méthodes ne sont pas, bien sûr, sans soulever quelques protestations. C'est Edmund Burke *« entièrement dévoué à la cause de l'aristocratie, dépositaire de l'héritage de la Glorieuse Révolution et gardienne de la Constitution anglaise »*[85] qui prend la tête de la contestation.

La Constitution garantit la liberté et l'équilibre des pouvoirs grâce à l'exercice partagé de la souveraineté entre la Chambre des Communes, la Chambre des Lords et le roi. La Constitution confère au Parlement le rôle de législateur, tandis que le roi se voit réserver le droit de nommer les ministres et les agents publics chargés d'appliquer la loi. En effet, conformément à la théorie développée par Locke, le pouvoir royal se limite à l'exercice du pouvoir exécutif, *« qui n'est que le pouvoir d'œuvrer pour le bien public sans se fonder sur aucune règle »* [86].

Le principe de liberté est également garanti par l'existence même de représentants du peuple au

---

[83] Halevy Elie, 1913, *Histoire du peuple anglais au XIX^ème siècle*, Hachette, Paris, Tome I, p. 3.
[84] Bolingbroke Henry, *1749, Letters on the Spirit of Patriotism and on the idea of a Patriot King.*
[85] Françoise Dreyfus, 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Edition de la Découverte, Série histoire contemporaine, Paris, p. 101.
[86] Locke John, 1967, *Deuxième traité du gouvernement civil*, Vrin, France.

sein de la Chambre des Communes. En pratique pourtant, les Communes sont loin d'être une assemblée démocratiquement élue en raison du faible nombre d'électeurs, qui répond encore à un système censitaire, et les circonscriptions ne correspondent à aucune réalité démographique.

En réaction au pouvoir hégémonique qu'a construit le roi, de nombreuses protestations populaires sont adressées à la Couronne et au Parlement sous la forme de pétitions dont l'usage est garanti par le *Bill of Rights*. Ces dérives et les réactions qu'elles provoquent, sous tendues par un déficit budgétaire important en raison de la guerre, font s'engager une bataille parlementaire en 1780, afin de réduire l'influence du roi. C'est une nouvelle fois Edmund Burke qui va intervenir en soumettant aux Communes le 11 février 1780, un plan visant *« à mieux assurer l'indépendance du Parlement et à procéder à une réforme économique des emplois civils et autres »*. Il va proposer d'opérer une réforme économique profonde *« établissant un système de bonne gestion »*. Ce système consiste à établir rationnellement un rapport coût/avantage des services de l'Etat. La conséquence directe d'une telle politique est la suppression de tous les emplois, services et structures administratives jugées non rentables. Tous les emplois qui représentent pour l'Etat *« une charge supérieure à leur avantage proportionnel, et les emplois qui pourraient être greffés sur d'autres en unifiant et simplifiant leurs devoirs, devraient dans le premier cas être supprimés et dans le second réunis. [...] Si cet établissement "gothique" que constitue la Maison du Roi continue de regorger d'emplois dénués de toute utilité, mais extrêmement coûteux, c'est certes par négligence mais surtout parce que l'attribution de ces postes est un moyen d'influence, en particulier lorsque des parlementaires en sont bénéficiaires, comme c'est le cas par exemple de l'emploi de tournebroche de la cuisine royale »* [87].

Cette réforme économique de 1780 constitue un moment clé dans la construction de la conception anglo-saxonne de l'administration publique en instituant un modèle d'inspiration "libéral". Si le principe de liberté était contenu dans la Constitution née de la Glorieuse Révolution de 1688, ce n'est qu'un siècle plus tard que le système administratif s'est transformé, certes parce qu'il était jugé utile de le faire compte tenu des difficultés budgétaires, mais aussi pour réduire l'influence et le pouvoir du roi et en finir avec la pratique du clientélisme.

---

[87] Burke Edmund, « Speech on presenting to the House of Commons (on the 11th February 1780) a Plan for the better security of the independence of Parliament, and the Economical reformation of the civil and other Establishment », *Works*, vol. II, pp. 286-287.

C. Les traductions pratiques des conceptions nationales

Après avoir analysé les cadres socio-historiques des modèles bureaucratiques français et anglais qui puisent leurs inspirations dans les traditions nationales, marquons un point d'étape sur les grandes similarités et divergences qui caractérisent les systèmes français et britannique afin de comprendre en quoi les positionnements d'hier permettent d'expliquer les situations d'aujourd'hui. En d'autres termes, comment se sont traduits, dans les années qui suivirent, les orientations et principes adoptés au sortir de la Révolution française et de la Glorieuse Révolution anglaise, et plus encore, de l'adoption de la Constitution de 1791 et de la réforme économique initiée par Burke en 1780.

1. Du point de vue du statut des agents publics

En France, la situation statutaire des fonctionnaires a connu quelques avancées depuis les principes reconnus par la Constitution de 1791. La première est l'instauration sous le Directoire, le 7 frimaire de l'an IV[88], d'une hiérarchie de grades correspondant à des emplois, accompagnée d'une échelle de rémunérations. Si par la suite, la période napoléonienne n'a pas permis de formaliser et d'unifier les règles relatives au recrutement, à la compétence et au déroulement de la carrière pour l'ensemble des agents publics, des textes réservés au corps des Mines et des Ponts, en sont les prémices. Ces textes précisent les *« fonctions des différentes catégories d'ingénieurs et d'inspecteurs, mais aussi leurs conditions d'avancement et les éléments de base de la gestion du corps »* [89]. Néanmoins, rien n'existe pour les autres agents de l'administration *« dont la situation ne se distingue guère de celle de leurs homologues britanniques »*[90]. Les recrutements et les avancements répondent encore à des décisions essentiellement discrétionnaires, malgré les principes de libre et d'égal accès aux emplois publics. Ce dernier présent dans les textes se révèle être quasiment inexistant dans la pratique. Par ailleurs, chaque administration s'est forgée ses propres règles, ce qui complexifie considérablement les situations et empêche toute uniformisation statutaire.

D'une manière générale, la condition des agents publics aussi bien anglais que français n'a que

---

[88] 28 novembre 1795.
[89] Kessler Marie-Christine, 1994, *Les grands corps de l'Etat*, FNSP, Paris, p. 28.
[90] Françoise Dreyfus, 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Edition de la Découverte, Série histoire contemporaine, Paris, p. 118.

peu évolué dans les années qui suivirent les événements fondateurs des modèles bureaucratiques nationaux, à ceci près que l'on observe une stabilité accrue du personnel administratif qui s'explique principalement par une certaine stabilité politique.

2. Du point de vue du rôle l'administration publique

Concernant le rôle de l'administration publique, deux conceptions s'affrontent. Elles sont directement liées à la place que doit tenir l'Etat : interventionniste ou non. La posture étatique est sujette à de nombreux débats mêlant idéologies, courants de pensée, intérêt général et intérêts de classes.

A cette époque, l'idéologie dominante dans les deux pays est *« d'inspiration libérale faisant droit aux aspirations individuelles et soucieuse de limiter l'Etat à son rôle de paix sociale »*[91]. Néanmoins, les deux pays vont peu à peu choisir des chemins divergents. En Angleterre, au début du XIX^{ème} siècle, l'influence des idées de David Ricardo donne un nouveau souffle à l'idéologie libérale ambiante, laquelle n'exclut toutefois pas un interventionnisme de l'Etat dans le champ économique. Cependant, la révolution industrielle va produire de part et d'autre de la Manche, des disparités économiques et sociales parfois importantes qui vont justifier des positionnements étatiques divergents. Si l'Angleterre va poursuivre son évolution dans une voie "libérale", la France va s'orienter vers davantage d'interventionnisme. Pour Pierre Rosanvallon, *« l'intervention de l'Etat, contraire dans ce domaine aux canons les plus élémentaires du libéralisme économique, a une finalité de conservation sociale. Son but est de protéger la société des perturbations risquant de modifier ses équilibres. C'est encore un objectif exprimé en termes d'ordre public, mais il concerne des classes et des équilibres sociaux globaux et non plus seulement des individus »* [92].

3. Du point de vue des réformes

Les Conceptions, les considérations statutaires des personnels et les vues sur le rôle et la place de l'Etat divergent entre les deux pays. Toutes ces orientations vont se concrétiser, notamment durant la seconde moitié du XIX^{ème} dans des mouvements de réformes déterminants du processus de construction des administrations publiques. S'il est désormais admis que les

---

[91] Constant Benjamin, 1829, *Mélanges de littérature et de politique*, Pichon et Didier, Paris, p. VI.
[92] Rosanvallon Pierre, 1990, *L'Etat de la France de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris, p. 212.

agents publics servent l'Etat en France et la Couronne en Angleterre, *« les fonctionnaires à tous les degrés sont les serviteurs de l'Etat ; l'intérêt du service public est la considération dominante et exclusive »* [93], il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de l'action publique va se faire selon des modalités et des temporalités différentes.

En France, ce n'est qu'à la fin des années 1830 que se développent des réflexions visant à réformer la fonction publique afin de la rendre plus efficace et de la protéger des influences des politiques. A ce propos, plusieurs tentatives de mutations des conditions d'accès et des règles d'avancement interviendront entre 1843 et 1846[94], mais n'aboutiront pas ; c'est sous la III^{ème} République (1871-1940) que sera généralisée l'application des principes devant régir le service de l'Etat. En Angleterre, c'est le rapport Northcote-Trevelyan[95], signé le 23 novembre 1853, qui sera déterminant. Cette réforme qui ne commencera qu'à partir de 1870, fait cependant l'objet de fortes oppositions, car elle prévoit la suppression de nombreux emplois.

La conséquence de ces réformes, en France comme en Angleterre, réside dans la reconnaissance de deux principes majeurs supposés assurer l'efficacité des administrations. Il s'agit du degré de compétence requis pour exercer les tâches administratives, ce qui implique que les "fonctionnaires" doivent être recrutés sur la base de leurs compétences et le caractère permanent du service qui conduit à l'établissement d'une véritable carrière caractérisée entre autres, par une sélection fonction de l'aptitude débouchant sur la systématisation du concours ou de l'examen pour l'accès aux emplois publics[96], par la nécessité de former les agents publics "spécialisés" en France et "généralistes" en Angleterre et par la création d'un système de carrière dans lequel les emplois sont organisés hiérarchiquement en grades et en échelons auxquels correspondent des niveaux de rémunération et où l'avancement se fait essentiellement en fonction de l'ancienneté, à l'intérieur d'un même grade ou d'un grade à un autre, et ce même si en Angleterre l'avancement au mérite fait l'objet d'une recommandation dans le rapport Northcote-Trevelyan.

---

[93] Vivien Auguste, 1974, *Etudes administratives*, Paris, Cujas, p. 218.
[94] Lefas Alexandre, 1913, *L'Etat et les fonctionnaires*, M. Giard et E. Brière, Paris, pp. 223-228.
[95] Stafford Northcote, membre du Parlement, et Charles Trevelyan, sous-secrétaire à la Trésorerie et partisan de la "réforme économique" qui vise à réduire les dépenses publiques et qui est le point de départ d'un processus réformateur tendant à rendre la fonction publique plus efficace, sont chargés à partir de 1848, *« d'établir un rapport général sur l'état de la fonction publique et de proposer des remèdes plus amples et larges dans leur nature que ceux qui pourraient commodément être traités dans les rapports particuliers concernant chaque service »* (Edwards Hugues, 1952 , « Civil Service Reform », *Public Administration*, XXXII, pp. 25-26).
[96] La proposition de loi de DUFAURE visant à faire de l'examen ou du concours la seule voie d'accès aux fonctions publiques sera appliquée en 1845 en France, alors que la pratique de l'examen est déjà à l'œuvre en Angleterre.

4. Synthèse

Conçues par des déterminismes politique, organisationnel et institutionnel internes, eux-mêmes indirectement influencés par des guerres ou des périodes de troubles extérieurs, les administrations publiques semblent toutes s'être construites selon un modèle proche de celui décrit par Weber. La hiérarchisation des emplois correspondant à des compétences, la sélection au mérite par concours ou examen d'aptitude et la permanence dans la carrière ou l'emploi assuré par des modalités d'avancement sont autant de caractéristiques proches d'une bureaucratie de type weberienne tant en France qu'en Angleterre. Toutefois ces spécificités partagées au même titre que la reconnaissance d'une nécessaire impartialité vis-à-vis du pouvoir et d'une indispensable neutralité au service de l'intérêt général n'empêchent pas les deux pays de construire leurs modèles respectifs selon des modalités non strictement identiques. Ainsi les divergences de vues sur les principes directeurs des moyens et des finalités de l'action publique et les dissimilitudes d'opinions sur le rôle et la place de l'appareil d'Etat, mues par l'intervention de courants idéologiques et par des contextes économiques et sociaux singuliers, participent-elles de la construction de modèles nationaux divergents. Les choix opérés dans chaque cadre national sont dès lors intimement liés à des déterminismes historiques et à un contexte politique et institutionnel particulier. En d'autres termes, pour comprendre la construction des modèles nationaux d'administration publique et par la suite saisir les changements passés et à venir des structures d'emploi, il convient de s'immerger dans les "cultures nationales", c'est à dire mettre en évidence les caractéristiques sociétales indispensables à la compréhension des organisations nationales.

Section III. L'hétérogénéité du service public ou à défaut de l'idée de service public

Forte des analyses précédentes, cette section aura pour ambition d'apporter des éléments de réponse à deux hypothèses majeures. La première est celle d'une forte proximité entre la définition du service public, la structure de la fonction publique et les régimes juridiques applicables aux institutions, personnels et règles de gestion de l'action publique. La seconde hypothèse portera sur la présence d'une architecture commune aux quatre pays : une structure qui transcende les particularismes nationaux, c'est-à-dire, la reconnaissance formelle ou informelle

d'un service public. Le caractère tacite ou manifeste de la notion demeurant fortement déterminé par des contraintes historiques.

Le critère d'historicité apparaît comme déterminant dans la construction des systèmes nationaux. Si l'analyse des construits historiques français et anglais a révélé une certaine proximité institutionnelle et organisationnelle, les divergences constatées des expériences nationales ont fait naître une reconnaissance et une prise en charge différenciée des missions de service public. Par extension aux deux situations observées, on peut considérer l'existence de divergences profondes ou non quant à la reconnaissance, au sein des quatre espaces nationaux, des notions de service public et d'intérêt général. A priori, partout est reconnu la primauté de l'intérêt général. Pourtant, de la définition de ce dernier, dépendent fortement les théorisations nationales de l'action publique. Ainsi, la place réservée à l'intérêt général conditionne t'elle la portée du service public et le volume de ses missions, mais également l'importance des fonctions publiques et plus globalement la qualification juridique des personnels, institutions et modes de gestion. Aussi, nous proposons nous d'analyser la portée du service public dans chaque contexte national et de poser la question de sa prise en charge et de sa prestation.

Cette démarche particulière révèle l'importance de la dimension juridique de ce travail. Notre objet est l'emploi public, un objet qui s'inscrit dans un cadre spécifique et qui doit être considéré comme tel. Le régime juridique applicable aux emplois et aux activités détermine les spécificités de gestion et les comparaisons directes entre, par exemple, gestion publique et privée, n'ont pas réellement de sens car l'on met en comparaison deux réalités bien distinctes, deux régimes distincts sur la forme et sur le fond qui encadrent deux types d'activités que l'on a cru bon de devoir séparer. La coexistence des deux régimes juridiques transforme les débats portant sur l'inefficacité ou la non-rentabilité des services publics en de la simple rhétorique. Pourtant, cette rhétorique, portée par les pouvoirs politiques et économiques, produit des effets, et modifie les définitions nationales du service public et de la fonction publique.

I. Des conceptions et définitions nationales contrastées

Sans prétendre nous livrer à une analyse de droit comparé des doctrines nationales, propres aux spécialistes des sciences juridiques, il s'agira ici de mobiliser, sans exhaustivité, des matériaux théoriques afin de constater l'absence d'unicité entre les définitions et conceptions nationales du service public. Si l'hypothèse de l'existence d'un modèle dominant et de

développements annexes originaux est à rejeter, l'étude des bases doctrinales qui fondent l'action publique d'aujourd'hui doit nous permettre de distinguer les Etats ayant adopté une définition extensive ou au contraire restrictive du service public. La réponse à ces questionnements constitue une des clefs d'entrée à la compréhension du fonctionnement des administrations publiques nationales et des spécificités des formes de l'emploi public.

A. Une tentative de définition

La notion de service public ne peut être aujourd'hui définie en dehors de l'Etat, exception faite du cas britannique où le service public s'est défini par rapport à la Couronne et non par rapport à l'Etat. Un Etat originellement détenteur du *« monopole de la violence »*[97], peu à peu devenu *« Etat bienveillant »*[98] et *« architecte de la solidarité sociale »*[99], *« responsable effectif de la croissance économique et du progrès social »*[100] au service d'un intérêt général transcendant les aspirations individuelles. Pour autant, il apparaît bien délicat de formuler une définition unifiée de la notion de service public. Tantôt considéré comme un concept fondamental des activités de l'Etat, tantôt absente voire parfois même ignorée dans certains cadres nationaux, tantôt assimilée aux seules activités des fonctions publiques, elle demeure tant d'un point de vue pratique que théorique délicate à cerner.

Si l'on en reste à une dimension matérielle, les activités dites de service public permettent d'isoler un piétement commun à l'ensemble des Etats. En effet, partout va se constituer une base semblable composée des activités de défense, de justice, de police, d'assistance et de protection sociale, auxquelles peuvent être ajoutés les services des postes, des télécommunications, des transports, de la production et de la distribution de l'énergie, de l'assainissement, de l'enseignement, de la culture et de la santé. Ces prérogatives au caractère transnational représentent ce que René Chapus appelle des *« activités de plus grand service »*[101] qui expriment directement la finalité du service public. Cependant, ce panorama ne tient aucun compte des

---

[97] Weber Max, *Le Savant et le politique*, Edition Poche, pp. 10-18.
[98] Berry Michel, « Les services publics entre le modèle de l'Etat bienveillant et le modèle du marché bienfaiteur », p. 55, *in*, Jean-Marie Chevalier, Ivar Ekeland et Marie-Anne Frison-Roche (dir.), 1999, *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?*, Presses Universitaires de France.
[99] Leveque François, « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public », *in*, Thierry Kirat et Evelyne Serverin (dir.), 2000, *Le droit dans l'action économique*, CNRS Editions, pp. 179-180.
[100] Donzelot Jacques, 1984, *L'intervention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 263 p.
[101] Chapus René, 2000, *Droit administratif général*, Editions Montchrestien, Tome 1, 14ème éd., p. 512.

spécificités nationales. Plus encore que la transversalité des activités que nous venons d'énumérer, il faut souligner la forte homogénéité des quatre pays quant aux secteurs des télécommunications et de l'énergie. Jusqu'aux réformes de privatisation britanniques des années 1980 et les plus récentes prescriptions communautaires en la matière, *« la Poste faisait l'objet d'un monopole public dans tous les pays et depuis longtemps, quant aux autres secteurs, malgré des modes d'organisation très divers, ils sont progressivement passés sous le contrôle de l'Etat »*[102]. La définition matérielle du service public se borne donc à ces quelques éléments de similarités toutefois teintés de particularismes importants.

D'un point du vue plus théorique, on ne peut faire abstraction de Léon Duguit et de l'école de Bordeaux : s'il s'agit là d'une doctrine certes française, très ancrée, elle n'en a pas moins influencé peu ou prou d'autres approches européennes. Duguit pensait que *« le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental »*[103]. Dans son approche, il estime que le service public est d'abord l'affaire des gouvernants et des détenteurs du pouvoir, tenus de l'assurer, parce que l'accomplissement de cette activité *« est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante »*[104]. Gaston Jèze, défenseur d'une approche plus subjective, estime que *« sont uniquement services publics les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné, à un moment donné, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public »*[105].

Cette double vision objective – subjective est à l'œuvre dans les quatre pays. Toute la question étant de savoir si les activités de service public contraignent l'Etat à agir ou si, au contraire, seul l'Etat a la capacité, pour des raisons d'opportunité politique et/ou économique de créer ou de reconnaître les activités relevant du service public.

Toujours dans le registre des définitions, Guy Braibant et Bernard Stirn définissent le service public par la combinaison d'un but d'intérêt général et de la mise en œuvre de moyens spécifiques. En d'autres termes, *« on se trouve en présence d'un service public, soit lorsqu'une*

---

[102] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, p. 371.
[103] Duguit Léon, 2005, *Etudes de droit public*, Dalloz, 790 p.
[104] Duguit Léon, 1925, *Les transformations du droit public*, A. Colin, Paris, p. 51.
[105] Jeze Gaston, 1914, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Giard et Brière, 4me éd., p. 247.

mission d'intérêt général est assurée par une personne publique, soit lorsqu'une mission d'intérêt général est confiée à une personne privée qui est, à cette fin, dotée de prérogatives et soumises à des obligations »[106]. Pour Alain Serge Mescheriakoff, le service public se définirait par trois éléments *« une activité, une prestation, une relation de droit public »*[107].

Ceci démontre si cela était nécessaire, toute la complexité que représente la définition du service public, sans qu'il ne soit ici tenu aucun compte des modalités de gestion des activités. Parfois formellement inexistante, la notion de service public présente des traductions et des définitions singulières dans chacun des quatre pays.

B. Des définitions nationales contrastées

Partout, on constate une présence formelle ou non de la notion de service public en lien direct avec des définitions contrastées de l'intérêt général et déterminant du poids des fonctions publiques, de leurs statuts et de leurs prérogatives. Les phénomènes historiques nationaux sont primordiaux dans la construction des doctrines nationales et laissent place à une pluralité de situations et de conceptions qui vont des plus larges au plus restrictives.

1. Une définition extensive du service public : l'exception française

En France, le service public est, de manière doctrinale, considéré *« du fait même de sa multifonctionnalité et de sa polyvalence, comme la pièce maîtresse, la véritable clef de voûte de la construction étatique »*[108]. Le droit administratif français définit la notion de service public par rapport à son but d'intérêt général, par son rattachement direct ou indirect à une personne publique et par l'application d'un minimum de règles de droit public. Cette définition renvoie aux deux conceptions originelles du service public en France : la conception objective de Léon Duguit et la conception subjective de Gaston Jèze, conceptions dont nous avons déjà fait état en préambule.

---

[106] Braibant Guy, Stirn Bernard, 1997, *Le droit administratif français*, Presses de Sciences politiques, Dalloz, 4ème éd., 1997, p. 140.
[107] Mescheriakoff Alain Serge, 1991, *Droit des services publics*, Presses Universitaires de France, Droit fondamental, p. 70.
[108] Chevallier Jacques, 1994, *Le service public*, PUF, Que sais-je ?, 3ème éd., p. 4.

Léon Duguit voit dans le service public un moyen de limiter la puissance de l'Etat[109] ; il considère que l'Etat est *« un phénomène social et non une volonté supérieure s'opposant à d'autres volontés »*. C'est pourquoi la puissance de l'Etat doit être encadrée par *« un droit supérieur et extérieur »*. Ce droit étant représenté par la solidarité nationale, c'est à dire l'ensemble des citoyens. L'Etat doit être un instrument de pouvoir et de régulation au service des intérêts de la nation. Aussi, afin d'éviter des dérives malheureuses, convient-il de limiter les moyens d'action de l'Etat. Le service public en imposant une contrainte de but à l'Etat, remplit cette mission. Ceci permet à Léon Duguit d'affirmer que le service public est à la fois *« le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental »*. Léon Duguit présente le service public comme une notion *« objective, matérielle et évolutive »*. Objective, car une activité de service public ne peut être menée à bien sans intervention étatique, matérielle en raison des activités exercées par l'Etat, les activités prises en charge par ce dernier devenant automatiquement des activités publiques, et évolutive en raison du nombre grandissant d'activités prises en charge. Ceci s'expliquant par l'accroissement du nombre de besoins à satisfaire.

Parallèlement, Gaston Jèze constate que les services publics n'existent pas par eux-mêmes, mais relèvent de la volonté des gouvernants et du législateur. C'est en cela que cette conception du service public est subjective. Ainsi, selon Jèze, *« sont uniquement, exclusivement services publics, les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné ont décidé de satisfaire par le procédé du service public »*. Le caractère subjectif de cette définition est en fait lié à l'appréciation discrétionnaire que les pouvoirs publics se font de l'intérêt général. La qualification ou non d'une simple activité en une activité de service public dépend donc de la volonté des autorités publiques et de l'existence d'un besoin d'intérêt général.

Au-delà des divergences de conception sur la nature objective et subjective du service public, la doctrine s'est accordée sur la reconnaissance de trois éléments de définition du service public "à la française" : ces trois critères sont respectivement organique, fonctionnel et matériel. Il apparaît ici indispensable d'en rappeler la teneur afin de saisir les évolutions des modes de gestion des activités dites de service public.

---

[109] Duguit Léon, 1927, Traité de droit constitutionnel. 1, La règle de droit, le problème de l'Etat, E. de Boccard, 763 p. ; 1928, Traité de droit constitutionnel. 2, La théorie générale de l'Etat : éléments, fonctions et organes de l'Etat, E. de Boccard, 888 p. ; 1930, Traité de droit constitutionnel. 3, La théorie générale de l'Etat, E. de Boccard, 856 p.

Le critère organique de la personne publique, indique qu'un service public doit, pour être qualifié comme tel, être dirigé par une personne publique. A ce sujet, la doctrine parle du service public comme *« une activité assurée, réglée et contrôlée par les gouvernants »*. Ainsi, le service public est-il en principe un *« organe de l'administration »*.

L'élément fonctionnel est directement lié à la notion d'intérêt général et concerne le but poursuivi par le service public. Ce dernier ne peut-être que la satisfaction de l'intérêt général ; il est ici entendu comme la finalité de l'action publique. Dans sa définition traditionnelle, l'intérêt général est présenté comme l'expression d'une volonté générale supérieure aux intérêts particuliers. Il revient d'ailleurs à la loi, expression de la volonté générale, de définir l'intérêt général grâce auquel l'Etat et ses services vont édicter des normes réglementaires, prendre des décisions individuelles et gérer les services publics. De ce fait, la notion d'intérêt général apparaît comme la condition de légalité de l'intervention des pouvoirs publics par le biais de prérogatives de puissance publique, mais aussi comme une notion référence par rapport à laquelle se définissent d'autres notions clefs du droit public comme celles de service public ou de domaine public. Pour la critique marxiste, l'intérêt général n'est en réalité que l'intérêt des classes sociales qui ont conquis le pouvoir au sein de l'Etat. La critique libérale contemporaine est, elle aussi, acerbe vis à vis d'une vision de l'intérêt général entendu comme l'intérêt de la société toute entière, c'est à dire distincte des intérêts de ses membres.

L'élément matériel concerne les règles de droit applicables au service public. La doctrine classique estime que l'objectif d'intérêt général du service public empêche ses activités d'être soumises aux règles du droit privé. C'est pourquoi les activités de service public doivent bénéficier d'un régime dérogatoire de droit public. Cela a par exemple pour conséquences de placer les agents publics sous un régime statutaire particulier ou de doter les autorités gestionnaires du service public de prérogatives de puissance publique afin de mener à bien leur mission. La conjonction de ces trois critères légitime le recours à un fonctionnariat que l'on peut qualifier aujourd'hui encore d'hégémonique.

Parallèlement aux critères qui fondent la légitimité de l'action publique, existe d'autres principes fondamentaux qui encadrent et légitiment le service public. Ces principes isolés par Louis Rolland dans les années 1930, constituent un "noyau" de principes qualifiés de "lois du service

public"[110]. Ces lois ont par ailleurs été complétées par d'autres règles "implicites" complémentaires mais non obligatoires[111]. Les lois obligatoires sont la continuité, l'égalité et la mutabilité du service public. Le principe de continuité[112] repose sur l'idée que le service public répond à des besoins permanents. Aussi, s'avère t'il nécessaire d'éviter que le service public soit interrompu dans son action. Ce principe a été élevé au rang de principe général du droit par le Conseil d'Etat[113] et s'est vu reconnaître une valeur constitutionnelle[114]. Le principe d'égalité est en prise directe avec le premier article de la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen de 1789 : *« les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits »*. L'examen du principe d'égalité conduit à s'interroger sur l'égalité devant le service public[115], mais aussi sur la neutralité de ce dernier[116].

---

[110] Rolland Louis, 1943, *Précis de droit administratif*, Dalloz.

[111] Sans traiter dans le détail les règles "implicites", précisons qu'elles renvoient aux modes de fonctionnement du service public. Ainsi, sont concernés les principes de fonctionnement en situation de monopole (y compris les activités gérées en réseau comme l'énergie, la Poste ou les télécommunications) et de gratuité. Or, le fonctionnement en monopole n'a rien d'une règle intangible compte tenu de la pénétration du droit privé du travail et de la concurrence dans les règles de gestion publique et le principe de gratuité est quasiment inexistant, exception faite de l'enseignement où il reste discutable alors même que l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit la gratuité de l'enseignement à tous les degrés.

[112] La continuité engendre diverses obligations vis à vis des usagers du service, des cocontractants de l'administration, mais aussi des agents des services publics. Vis à vis du public, l'administration se trouve dans l'obligation de fournir les prestations prévues par les règles du service. Vis à vis des cocontractants de l'administration, le concessionnaire doit assurer le bon fonctionnement du service public dont il a la charge. En cas de force majeure, c'est la théorie de l'imprévision qui s'applique (cette théorie s'est forgée à partir d'un arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 1916, *Cie générale d'éclairage de Bordeaux*), c'est à dire que si le concessionnaire de l'administration se trouve, suite à des évènements imprévus, dans l'impossibilité d'assurer le service public dont il a la charge, la personne publique concédante est tenue d'engager des fonds propres afin de s'assurer de la continuité de ce service. Enfin, le principe de continuité a des conséquences sur les droits des agents du service public. Ces derniers peuvent, dans certains cas extrêmes, se voir refuser l'usage du droit de grève afin d'assurer la continuité du service. Ceci peut s'assimiler à l'instauration d'un service minimum et ainsi représenter un risque pour le droit de grève. Précisons toutefois que l'exercice de ce droit bénéficie de la double protection du juge et du législateur.

[113] Arrêt du Conseil d'Etat du 28 juin 1918, *Heyries*, confirmé par un arrêt du 13 juin 1980, *Dame Bonjean*.

[114] Le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle au principe de continuité du service public dans sa décision n°79-105, *DC*, du 25 juillet 1979.

[115] Certains services publics ne pratiquent aucune discrimination entre usagers. C'est le cas de la poste ou bien encore de l'état civil. A contrario, d'autres services acceptent de pratiquer des discriminations, tant dans l'accès au service public que dans son fonctionnement. Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré dans une décision de 1982 que le principe d'égalité ne faisait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de personnes se trouvant dans des situations différentes. Cette jurisprudence permet diverses discriminations fondées sur une différence de situation des usagers.

[116] La question de l'égalité est également liée à celle de la neutralité. La neutralité du service public permet d'assurer l'égalité de traitement des usagers. Les décisions des agents du service public ne doivent pas être dictées par la recherche de leur profit personnel. Par ailleurs, le Conseil d'état a posé le principe de la neutralité des administrations publiques et a précisé que le *« devoir de stricte neutralité s'impose à tout agent collaborant à un service public »*. Il est donc formellement interdit aux agents de procéder à des discriminations politiques, religieuses, raciales ou culturelles.

L'égalité des usagers devant le service public, est une nécessité. Toutefois, si les usagers sont tous égaux devant la loi, ils ne sont pas toujours considérés de manière identique devant le service public. Le Conseil d'état a fait de l'égalité devant la loi un principe général du droit[117]. Il a également reconnu l'égalité de traitement entre les usagers d'un même service public. L'égalité devant la loi implique, entre autre, l'égal accès aux emplois publics.

Le principe de mutabilité[118] exprime l'idée selon laquelle le service public doit pouvoir se conformer aux évolutions des besoins collectifs et de l'intérêt général. Des auteurs comme Georges Vedel ou Pierre Devolvé[119] font de l'adaptation du service public le prolongement du principe de continuité. Ce principe est aujourd'hui utilisé pour légitimer les réformes de l'Etat et de ses administrations afin de tendre, pour reprendre les déterminants de la nouvelle gestion publique vers davantage d'efficacité et de rentabilité.

En référence à Henri Oberdorff, on peut entendre que *« la France a confectionné un très riche modèle théorique du service public qui fonde en grande partie la légitimité de l'Etat et s'appuie sur l'unité doctrinale de cette notion »*. De cette définition que l'on peut qualifier d'extensive, découle *« une forme de répartition du travail entre les personnes publiques et la société civile, chacun son rôle et ses principes de fonctionnement. La séparation public – privé en découle comme celle du droit public et du droit privé. Dans la théorie de l'Etat, la logique publique et la logique privée constituent deux systèmes très distincts. Là encore, les différences sont peut-être plus accusées qu'ailleurs parce qu'elles substituent l'une des explications fondamentales de la société française. La valorisation idéologique du service public a longtemps empêché une pénétration souvent considérée comme illégitime de concepts ou de modes de pensées issus du secteur privé, comme le management, même public, la gestion des ressources humaines ou l'évaluation. Le plus difficile est, sans aucun doute, la confrontation de la notion du service public et des exigences du droit de la concurrence. On peut dire sans trop se tromper qu'il s'agit d'un choc de culture »*[120] à même de transformer les spécificités nationales de prise en charge des

---

[117] CE Sect. 9 mars 1951 Société des concerts du Conservatoire.
[118] CE 10 janvier 1902 Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen.
[119] Vedel Georges, Devolve Pierre, 1998, *Droit administratif*, Tome 1, Presses universitaires de France,
[120] Oberdorff Henri, « Signification de la notion de "service public à la Française" », pp. 91-92, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

missions de service public.

2. Les visions plus nuancées des doctrines allemande et italienne

Irréductible aux éléments juridiques ou gestionnaires du privé, la définition française du service public est à la fois stricte et extensive. Cependant, cette précision doctrinale est loin d'être partagée sur un plan international. Jamais réellement transposée, la vision française n'a fait qu'inspirer des théorisations allemande et italienne du service public qui demeurent spécifiques et restent ouvertes, sous certaines conditions, aux éléments du secteur privé.

2.1. La définition allemande

La théorie allemande de la *Daseinsvorsorge*, "ce qui pourvoit aux besoins de l'existence", peut être rapprochée, sans en recouvrir exactement la même acception, de la théorie française du service public. Cette conception a quelque peu évolué au fil du temps. Initialement, la vision d'E. Forsthoff[121] prenait le contre-pied d'une dogmatique antérieure, davantage orientée vers la seule protection des libertés individuelles dans le cadre de l'Etat de droit (*Rechsstaat*). La théorie de la *Daseinsvorsorge* s'inscrit dans une approche d'ensemble du droit administratif qui doit désormais s'attacher aux missions matérielles de l'administration et aux objectifs qu'elle poursuit. *« Dans la mesure où le simple jeu de l'autonomie individuelle ne permet plus dans une société de masse d'avoir accès à tous les biens ou ressources nécessaires à la satisfaction des besoins collectifs, c'est par l'intermédiaire de la communauté que l'individu peut espérer obtenir les prestations correspondant à ces besoins – et c'est le rôle de l'Etat moderne que d'organiser les services qui y pourvoiront. [...] La théorie de la Daseinsverantwortung n'est pas sans rappeler la théorie duguiste du service public : même inspiration dans la sociologie et l'analyse du rôle de l'Etat, même conception matérielle d'une activité de service reposant sur la solidarité sociale, même vocation à inspirer et à expliquer le droit administratif dans sa globalité, même plasticité d'un concept forgé pour suivre l'évolution sociale »*[122]. Cette théorisation renforce donc les spécificités de la gestion publique et du droit public applicables aux activités et personnels de l'administration en charge de missions d'intérêt général. Pour autant, la théorie de la

---

[121] Forsthoff E., 1938, *Die Verwaltung als Leistungsträger (l'administration en tant que responsable de performance)*, Ed. W. Khol-hammer, Stuttgart. et Forsthoff E., 1973, *Lehrbuch des Verwaltungs-rechts (manuel du droit administratif)*, Munich, 10ème éd., 1973, Tome. 1, pp. 370 et suivantes.

[122] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, p. 25.

Daseinsvorsorge a évolué et s'est peu à peu transformée en une conception plus restrictive et plus fonctionnelle. L'expression, "ce qui pourvoit aux besoins de l'existence", a été traduite, notamment dans la Loi fondamentale de 1949, cadre constitutionnel de l'Etat social de droit, par la reconnaissance de "services de base" que l'on pourrait assimiler à une distinction entre services essentiels et services non essentiels. Sur ce point particulier, à la différence du système français, l'article 33 de la loi fondamentale précise que les prérogatives liées à l'exercice de la puissance publique doivent être confiées à des agents du service public qui sont liés par un rapport de service et de fidélité et qui sont placés sous l'empire du droit public. Cet article à portée constitutionnelle semble donc limiter la notion de service public et la spécificité du droit public aux seules activités régaliennes de l'Etat. Cette conception qui peut apparaître comme limitative, s'explique également par les dispositions contenues dans l'article 12 de la Loi fondamentale. Cet article limite l'intervention de l'Etat dans la vie économique, en posant comme principe la liberté de choix de la profession et donc la liberté de créer sa propre entreprise. Dès lors, *« la seule justification de l'intervention économique de l'Etat est "l'intérêt public", malgré toutes les difficultés qui existent pour cerner cette notion. Le monopole est ainsi justifié s'il est indispensable pour garantir la protection de cet intérêt public »*[123]. L'expression moderne de *Daseinsvorsorge* permet de regrouper, *« toutes les activités de l'Etat qui consistent à mettre à disposition des citoyens des services d'utilité générale »*[124], que ces services soient constitués sous forme de sociétés régies par le droit privé ou sous forme de personnes publiques ou qu'ils soient gérés directement par l'administration selon les règles du droit public ou du droit privé. Ceci signifie d'une part que l'intérêt public sert de critère à la définition de l'intérêt général et renforce une conception fonctionnelle du service public, et, d'autre part, que les missions d'intérêt général sont beaucoup plus larges que celles directement prises en charge par les personnes publiques ou soumises au droit public, car le recours à des personnes physiques ou morales de droit privé dans la prise en charge d'activités d'intérêt public est désormais largement admis par la doctrine.

---

[123] Belloubet-Frier Nicole, « Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne », pp. 13-22, in Hélène Pauliat (dir.), 1998, *L'avenir des missions de service public en* Europe, Presses Universitaires de Limoges, p. 15.

[124] Schwarze Jürgen, « Le service public : l'expérience allemande », dans *Le service public*, AJDA, juin 1997, pp. 150-158.

2.2. L'évolution complexe de la doctrine italienne[125]

Le service public, bien que formellement reconnu, *« n'a jamais eu, dans l'ordre juridique italien, l'importance capitale qu'il a acquis dans l'ordre juridique français comme instrument de répartition des compétences et point central de la théorie du droit administratif »*[126]. Néanmoins, la notion doit être entendue au sens large dans la mesure où elle a en partie légitimé le modèle de fonctionnariat italien et le recours aux règles de la gestion publique. Une des différences majeures avec la théorie du service public français, tient dans la distinction effectuée entre les buts juridiques et les buts sociaux de l'Etat. La doctrine italienne s'est dans un premier temps orientée vers une approche subjective de la notion de service public et c'est sur la base de l'élément subjectif que les activités sociales furent progressivement considérées comme relevant du droit public dès lors qu'elles étaient prises en charge par une collectivité publique[127]. *« Les services publics correspondaient à toutes les activités d'une personne publique qui n'étaient pas exercice de souveraineté. La définition du service public était donc déductive et s'opposait aux activités de l'administration relevant de l'exercice de souveraineté, dénommées les fonctions publiques »*[128]. Toutefois, la conception italienne va évoluer ; sous l'influence d'un interventionnisme étatique de plus en plus important, une vision objective du service public va faire son apparition. Celle-ci correspond aux activités dont le caractère public ne vient pas de la personne qui les gère mais de l'objectif qui lui est assigné. L'adoption de la nouvelle constitution, au sortir de la seconde guerre mondiale, renforce cette interprétation. Ainsi, l'article 43 de la Constitution de 1948, habilite t'il le législateur *« à réserver dès l'origine ou à transférer, par expropriation et sous réserve d'indemnisation, à l'Etat, à des collectivités publiques, à des communautés de travailleurs ou d'usagers, certaines entreprises ou catégories d'entreprises ayant trait à des services publics essentiels, à des sources d'énergie ou à des situations de monopole et qui présentent un caractère d'intérêt général prééminent »*. Ceci définit le mode d'organisation des services publics "essentiels". De la reconnaissance de ce noyau dur du service

---

[125] Thiery Céline, 2002, *Histoire de l'administration italienne (1848-2001) et évolution de l'emploi public*, Mémoire de DEA Littératures et Civilisations Etrangères, Spécialité italien, Université Nancy 2, 195 p.
[126] Cassese Sabino (dir.), 2000, *Traité de droit administratif*, Tome. I, Droit administratif général, Giuffrè, p. 643.
[127] Raneletti Oreste, 1912, *Principi di diritto amministrativo*, Vol. 1, Introduzione e nozioni fondamentali, Naples, Ed. Pierro, pp. 117 et suivantes.
[128] Belloubet-Frier Nicole, « Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne », pp. 13-22, in Hélène Pauliat (dir.), 1998, *L'avenir des missions de service public en* Europe, Presses Universitaires de Limoges, 258 p.

public peut être faite la déduction de l'existence d'activités "non essentielles" dont la gestion autorise l'intervention des personnes morales de droit privé. *« Le fait même que la Constitution prévoie que des entreprises privées exercent des services publics essentiels met en cause la notion subjective du service public. En effet, selon la notion subjective, le service public est défini comme l'activité administrative de régime d'autorité, exercée par l'Etat ou par une personne publique. De la notion subjective découle la distinction entre service public et fonction publique (exercice de la puissance publique). La notion subjective de service publique a été remise en cause : à partir de l'article 43 de la Constitution, la doctrine ayant élaboré une définition objective du service public (essentiel et, a fortiori, non essentiel), selon laquelle le service public est une activité économique, publique ou privée, caractérisée par la présence d'un intérêt public et social, qui entraîne la direction et le contrôle public du service même. La notion objective privilégie donc la considération des buts et des destinataires, au détriment de la nature "publique" du service (au sens subjectif) »*[129].

3. Une définition plus restrictive : le cas particulier de l'Angleterre

La théorisation britannique de l'action publique se caractérise par l'absence d'un régime juridique spécifique au service public[130], et plus encore par l'absence d'une terminologie englobante et unifiante des activités d'intérêt général. Dès lors, s'attacher à des catégorisations juridiques et des concepts symptomatiques de l'activité de service public est vain. A défaut de critère organique ou matériel de définition, il faut se retrancher sur un critère fonctionnel qui renvoie à la notion d'intérêt général et interroge plus directement les activités dont la nature particulière justifie un processus original de mise en pratique ou de création.

Ainsi, parallèlement aux traditionnelles missions de souveraineté de l'Etat[131], un ensemble de services tels que l'eau, le gaz, l'électricité, le téléphone, la poste, les chemins de fer, les voies routières, les ports et aéroports, etc. a t'il été considéré comme des *public utilities* ou des *public services*. Cette considération a conduit à l'instauration d'une gestion monopolistique de ces

---

[129] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 154

[130] Lefresne Florence, « Service public au Royaume-Uni », *La pensée*, n°310, avril-mai-juin 1997, pp. 45-57.

[131] La loi sur la dérégulation et la contractualisation de 1994 (*Deregulation and contracting out*), en son article 71, excluait de la technique contractuelle certaines activités étatiques qui devaient rester l'apanage exclusif des autorités politiques nationales : le pouvoir judiciaire, le pouvoir réglementaire et les activités susceptibles de porter atteinte aux libertés fondamentales.

activités reconnues comme occupant *« une position stratégique dans le développement économique »*[132] du pays. Les raisons de ce vide juridique et conceptuel autour des services publics sont à rechercher dans la structure monarchique de l'Angleterre. En d'autres termes, le service public ou plutôt l'absence formelle de service public outre Manche vient du fait que la notion et ses contenus n'ont pas été pensés par rapport à l'Etat, mais par rapport au système monarchique. Ainsi, le droit anglais opère t'il une distinction entre le régime juridique applicable d'une part à la reine et aux serviteurs de la Couronne et d'autre part, au reste de la population. Sur la base de cette partition, le droit public va conférer un statut particulier et des prérogatives spécifiques à la reine et aux seuls serviteurs de la Couronne. Toutes les autres personnes, y compris les agents publics, sont entendus comme des sujets de la reine et en conséquence soumis à un régime juridique de droit privé : le *Common law*. Ceci concerne autant les personnes morales que les personnes physiques. A titre d'illustration, les entreprises publiques et autres collectivités locales et territoriales sont désignées sous l'appellation de *corporation* au même titre que les sociétés commerciales.

Si cette conception doctrinale héritée du passé, justifie en grande partie la confusion juridique entre les sphères publiques et privées, elle n'explique pas pour autant l'inexistence d'une notion uniforme de service public.

Cette situation singulière interroge le processus de création des activités d'intérêt général et ne peut se comprendre en dehors de déterminismes historiques qui fondent le régime juridique britannique sur la souveraineté du Parlement. En effet, *« le droit anglais ne reconnaît pas à l'Etat le pouvoir de créer des services publics sans autorisation spécifique de la loi »*[133]. Il appartient donc au législateur d'identifier ou non l'existence d'un intérêt général à satisfaire et d'établir "le cahier des charges" et les modalités de gestion (droit public et/ou droit privé) du service concerné. La reconnaissance de l'intérêt général, bien que suffisante pour assurer une prise en charge particulière, n'est en aucun cas une justification à l'usage d'un droit spécial et exclusif dérogatoire au droit commun. *« De cette forme de création des règles concernant les services publics, il résulte qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une conception juridique générale pour faire*

---

[132] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, p. 67.
[133] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, p. 230.

l'analyse des activités et des pouvoirs d'un service particulier. Il suffit d'interpréter chaque loi spéciale. Il faut alors examiner les règles et l'organisation de l'activité, service par service, sans s'attendre à trouver des principes généraux »[134].

Il n'existe donc pas de grands principes de fonctionnement faisant explicitement l'objet d'une qualification juridique. Toutefois, certaines règles régissant les activités de service public peuvent être implicitement déduites. Outre l'absence de reconnaissance des principes de continuité ou d'adaptabilité, un principe d'égalité peut être déduit de l'interdiction de pratiquer des discriminations entre sexes ou des inégalités de traitement[135], et une obligation de neutralité est tacitement admise eu égard aux sanctions prévues pour les actes des personnels et les décisions administratives fondées sur de simples opinions politiques ou morales.

Le système britannique, significatif d'une définition restrictive de l'action publique, est marqué par la confusion des régimes juridiques et l'absence formelle d'une notion forte regroupant les activités d'intérêt général. Pour autant, il serait inexact de croire en l'inexistence d'un service public britannique et à l'absence de distinction entre droit public et droit privé. Le simple fait que les missions reconnues d'intérêt général fassent systématiquement et obligatoirement l'objet d'une législation spécifique devrait suffire à nous en convaincre. Par ailleurs, sous les gouvernements Thatcher, qui ne peuvent être taxés d'être farouches partisans d'une vision extensive des services publics, a été réaffirmée l'importance de la distinction entre le secteur privé et les services publics. En 1988, le *Cabinet Office* estimait que *« toute comparaison avec le secteur privé doit être abordée avec prudence. Dans le secteur privé, il y a un rapport direct entre la réussite commerciale – démontrée par les profits et les parts de marché acquises – et la qualité du service au consommateur. Le secteur public est plus compliqué et, dans plusieurs situations, fort différent. En général, les raisons initiales pour offrir le service, la nature de ce service, et la façon dont on le fournit ne sont pas dictées par le marché. Dans de telles circonstances, l'équilibre entre la demande du public et la nature du service fourni est déterminée sur la base des jugements politiques quant aux priorités économiques et sociales. Cela dit, ceux qui remplissent des fonctions de service public ont pour responsabilité*

---

[134] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, p. 231.

[135] Cependant, une discrimination portant sur les tarifs d'accès aux services publics en fonction des ressources des usagers est autorisée.

professionnelle de le faire selon le critère de la plus haute qualité de service possible, dans le cadre de ressources attribuées »[136]. Cette déclaration résume à elle seule l'orientation pratique et théorique d'un système britannique conscient de la nature particulière de certaines activités d'intérêt général ne devant pas pour autant relever d'une qualification juridique distinctive. Un élément fonctionnel de définition des services publics existe donc bel et bien outre manche sans toutefois recouvrir l'importance du critère français.

C. Synthèse

Il ressort de l'étude des différentes conceptions nationales la reconnaissance, sous des formes certes divergentes, d'activités constitutives d'une idée, à défaut d'une théorie formelle, du service public. Ces théorisations sont le fondement des formes d'emploi et de gestion des organisations administratives des quatre pays.

Au-delà de ces différences, ont été construits deux ordres juridictionnels distincts. *« Les systèmes juridiques de tous les Etats membres de l'Union européenne font une distinction entre droit public et droit privé »*[137]. De cette distinction émergent trois cas de figure. Le premier fait une large place aux spécificités du droit public, le second limite l'usage de ce droit dérogatoire au droit commun de la concurrence et du travail aux seules activités de souveraineté de l'Etat, et le troisième caractérise une situation intermédiaire, situation dans laquelle les spécificités des missions d'intérêt général sont reconnues et entrent dans le champ du service public et où coexistent droit public et droit privé. Les conséquences du degré de prise en compte de l'action publique sont perceptibles à travers les définitions extensives ou restrictives de l'idée de service public.

Cependant, les théorisations nationales ne sont pas figées et en conséquence évoluent en anticipant ou en suivant, sous l'influence d'orientations politiques et/ou économiques, l'ouverture des secteurs publics aux systèmes privés de gestion. Les prochains paragraphes auront l'ambition de caractériser, sans exhaustivité, les évolutions doctrinales nationales et leurs conséquences sur les modes de prise en charge des activités d'intérêt général.

---

[136] Cabinet Office, 1988, *Service to the Public*, HMSO, Londres.
[137] Auer Astrid, Demmke Christoph, Polet Robert, 1996, *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Institut européen d'administration publique, p. 15.

II. Les spécificités nationales des missions de service public

La reconnaissance d'un intérêt général justifie l'existence de dispositions particulières à sa satisfaction. Compte tenu de l'hétérogénéité des conceptions nationales, la question est de savoir dans quelle mesure la nature distinctive de l'action publique justifie ou non une prise en charge originale. Mieux, les personnels en charge de missions de service public doivent-ils bénéficier de statuts d'emploi et de modalités de gestion dérogatoires au droit commun ? L'intérêt général joue-t-il *« le rôle d'une cause d'uniformisation entre des régimes juridiques qui demeurent néanmoins différents, ou, au contraire, l'intérêt général joue(-t-il) le rôle d'une cause de spécialisation plus accrue des régimes juridiques »*[138] ? La réponse à cette question n'est pas en réalité complètement tranchée. Comme nous allons le voir, la reconnaissance ou l'absence de dispositions dérogatoires n'est que toute relative et le modèle du fonctionnariat apparaît lui-même comme un élément à géométrie variable. Cette problématique est fondamentale dans la mesure où les réponses nationales apportées au questionnement de la spécificité de statut déterminent fortement les structures d'emploi et par-là même leurs évolutions actuelles.

A. Le fonctionnariat : une norme partagée et un référentiel à géométrie variable

1. La conception contemporaine du service public "à la Française"

Nous avions conclu l'analyse de la vision française, en faisant état d'une théorie originellement imperméable aux droit privé et aux outils managériaux de gestion. Cependant, le titre de ce paragraphe qui fait référence à une conception contemporaine, laisse penser que l'approche du service public a changé. Le postulat est donc celui d'une séparation entre théorie et pratiques du service public à la Française. Ce particularisme repose d'ailleurs davantage sur *« l'approche théorique de la notion du service public que sur la marche réelle des services publics. [...] Dans la pratique, il existe une très grande malléabilité de la notion de service public »*[139]. En effet, les réformes successives de l'administration publique, sous tendues par des nécessités d'efficacité, de flexibilité ou encore de rentabilité de l'action publique ont quelque peu

---

[138] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 149.

[139] Oberdorff Henri, « Signification de la notion de "service public à la Française" », p. 91, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

mis à mal les définitions originelles et conduit la fonction publique à s'adapter à son champ de contraintes. De ce point de vue, la convergence des discours managériaux des diverses institutions publiques est à souligner : satisfaction de l'usager, maîtrise des coûts et gestion souple des modes d'organisation sont désormais les maîtres mots ; ceux-ci semblent d'ailleurs faire écho à la doctrine européenne sur le service public que nous ne manquerons pas de développer par ailleurs. Cette volonté trouve une traduction directe dans les politiques successives de réforme et/ou de modernisation (pour reprendre une terminologie officielle) de l'Etat et de l'appareil administratif dans son ensemble. Cependant, ces réformes peuvent apparaître comme étant en conflit avec les fondements du service public. Chacune des orientations prises par les gouvernements successifs trouve une explication européenne ou nationale et constituent une dilution de l'élément fonctionnel (intérêt général) et une atteinte aux critères organique (personne publique), par le recours à des prestataires et des personnels privés, et matériel (droit public), par la perte de sens tant de la spécificité que de la finalité d'un droit public initialement conçu comme le droit de l'action publique. Cette tendance est confirmée par l'analyse faite en 1996 par le rapport Denoix de Saint Marc[140] qui entend *« réconcilier le service public avec les théories du libéralisme dominant, dans ses versions nationales et communautaires, [...]en démythifiant une "expression datée" qui n'est ni une doctrine, ni un modèle d'organisation entièrement français »*.

De la confrontation du droit public et du droit privé est née une pluralité de régimes juridiques et de statuts applicables aux activités de services publics. *« Le critère organique n'est plus suffisant pour qualifier avec certitude l'existence du service public en France. En effet, il n'y a plus de correspondance, depuis longtemps, entre la présence d'un service public et son régime juridique de droit public, comme entre le service public et la nature strictement publique de l'organisme qui le gère »* [141].

Pour résumer la conception contemporaine du service public français, on peut se référer au lien établi par Jean François Lachaume entre les dimensions organique et matérielle du service public.

---

[140] Denoix de Saint Marc Renaud, 1996, *Le service public*, La Documentation française, Collection des rapports officiels, p. 21.

[141] Oberdorff Henri, « Signification de la notion de "service public à la Française" », p. 96, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

Ce dernier raisonne en terme d'intensité du service public, une intensité qui sera *« maximum quand le service public relève d'une personne publique dans tous les aspects de son fonctionnement (régie, établissement public) ou (d')une intensité réduite quand la gestion du service public est confiée, par la personne publique créatrice, à un organisme de droit privé »*[142].

2. Le particularisme du concept allemand de service public

La conception allemande du service public telle qu'elle est reprise par la Loi fondamentale de 1949, traduit une très forte proximité entre théorie et pratique. La reconnaissance de l'existence d'activités particulières, fondées sur un intérêt général supérieur à satisfaire, et constitutives d'un service public dont les prérogatives font l'objet d'une distinction entre les services de base et les autres services d'intérêt public, détermine fortement l'organisation actuelle du service public.

Les services de base, activités de souveraineté et orientations d'importances nationales, sont strictement réservés aux personnes publiques soumises à un régime exclusivement public. Ceci légitime l'existence du fonctionnariat allemand. Les autres activités d'intérêt général, non incluses aux services de base, sont reconnues d'un intérêt supérieur, mais peuvent être gérées en lien avec une personne publique, par des structures et des personnels privés. C'est ce qui justifie du point de vue de l'emploi, la présence au sein de la fonction publique allemande d'une proportion importante de salariés dont la situation professionnelle est réglée par des contrats et conventions collectives de droit privé.

La conception allemande du service public peut être considérée comme extensive, quand bien même le caractère d'intérêt général de nombreuses activités ne justifie pas un recours exclusif aux règles du droit et de la gestion publique. Par ailleurs, les réformes doctrinales et pratiques qui affectent la définition et l'organisation du service public dans les autres Etats, sont moins prégnantes en Allemagne. Ceci s'explique sans doute en partie par la forte proximité existant entre les conceptions allemande et communautaire du service public.

---

[142] Lachaume Jean-François, 1989, *Grands services publics*, Masson, p. 41.

B. Des spécificités de la gestion publique moins affirmée : proximité entre droit public et privé en Angleterre et réformes transalpines

1. Le service public : une notion revisitée en Italie

Les évolutions théoriques italiennes ont débouché sur la construction d'une définition moderne du service public. *« Le service public est d'abord une prestation d'activité, destinée à une collectivité ; il relève de l'administration publique, qui en assume la gestion, soit directement, soit indirectement, mais selon des formes juridiques typiques. Dans ce dernier cas, l'organisation du service demeure publique, tandis que la gestion peut bien être régie par le droit privé. Le service public est finalement caractérisé par ses buts : l'activité satisfait les exigences et les besoins de la collectivité (ou des collectivités), ce qui justifie la surveillance et le contrôle publics »*[143]. Toutefois, *« la perte de valeur de l'élément subjectif rend la notion ouverte et compatible avec la privatisation des services publics »*[144]. Une privatisation qui transforme les modes de gestion et les statuts des personnels ; à ce propos, la réforme de contractualisation de l'administration publique de 1993[145] institue un système hybride entre droit public et droit privé, quand bien même il autorise la pénétration des règles du droit privé dans l'activité de service public. L'apparition du concept communautaire de service d'intérêt économique général favorise l'extension du recours à la gestion managériale en entérinant la distinction entre service public et activité économique d'intérêt général.

2. Le cas anglais : la continuité d'un rapprochement public – privé

Bien qu'originellement restrictive, la conception britannique du service public a considérablement évolué depuis les années 1980. Sans remise en cause formelle de la spécificité des services d'intérêt général, le modèle anglo-saxon, caractérisé par une forte interaction entre sphère publique et sphère privée, s'ouvre aujourd'hui encore davantage aux pratiques managériales et gestionnaires, favorables à un marché privé réglementé plutôt qu'à une prestation directe de services par les institutions et les personnels de l'administration publique.

---

[143] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 155.
[144] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 156.
[145] Décret n° 29/1993 qui ne s'applique cependant pas aux personnels en charge des activités de souveraineté de l'Etat.

Dans cette logique, les *public uilities* ont été privatisées conformément aux directives communautaires. Cependant, si ces services de réseaux ont été placés en situation de concurrence, le contrôle étatique reste fort par l'intermédiaire d'instances de régulation (*regulators*) créées à cet effet. Ces mesures ont conduit à la transformation des statuts d'emploi et des modes de gestion qui relèvent désormais entièrement du droit privé. Ces orientations ne sont pas propres aux activités de réseaux et concernent également d'autres activités de services pour lesquelles *« l'accent a été mis davantage sur la flexibilité de l'emploi et sur l'adaptation des formes d'emplois aux finalités du service, comme autant de moyens de satisfaire les besoins des consommateurs. Cela a conduit, dans certains cas, à la décentralisation des modes de rémunération et des conditions de travail et, dans d'autres, à une "individualisation" plus radicale des relations de travail »*[146].

Ces réformes sont légitimées par l'idée politiquement véhiculée que *« la concurrence est censée limiter le pouvoir de l'oligopole privé qui nuit à l'intérêt public et assurer le moindre coût. Cette justification est clairement perceptible, non seulement dans le contrôle des pouvoirs de monopole ou d'oligopole dans les services privatisés, mais aussi dans la politique de market testing. Par cette politique, les agents du secteur public peuvent être mis en concurrence avec les personnes privées pour obtenir des prix réduits »*[147].

Le rôle de l'Etat est ainsi passé de celui « *de fournisseur direct de certains services essentiels à celui d'instance de régulation de conditions dans lesquels ces services sont rendus par les organisations du secteur privé.* [...] *La régulation doit permettre, entre autres, de favoriser la concurrence, mais aussi de garantir l'obligation de service universel et la promotion d'un service de qualité »*[148]. Cette tendance fait dire à Alain Supiot que l'intérêt général, critère fonctionnel du service public, *« est défini par la continuité et la généralité du service. Il ne prend pas en considération la qualité du dit-service. Or, c'est l'exigence de qualité qui domine dans les transformations actuelles du service public ; la question de la définition juridique n'a que peu de*

---

[146] Deakin Simon, Freedland Mark, « Citoyenneté, service public et relation de travail: l'expérience britannique », *in* Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 110.

[147] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, p. 242.

[148] Deakin Simon, Freedland Mark, « Citoyenneté, service public et relation de travail: l'expérience britannique », *in* Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 109.

poids »[149].

Du point de vue de l'emploi, seuls subsistent les très peu nombreux *civil servants*, serviteurs de la Couronne, lesquels sans relever d'une situation statutaire de droit public à la différence de leurs homologues fonctionnaires allemands, français ou italiens, sont en charge des grandes missions de souveraineté de l'Etat. Ils sont soumis à un régime spécial de droit public et de droit privé et relèvent d'obligations et de droits liés à la nature de leurs fonctions. On assiste ces dernières années, à un renforcement de l'existant, à savoir une partition entre des activités jugées essentielles, réduites à quelques compétences étatiques (depuis la privatisation des *public utilities*), justifiant l'usage d'un droit spécial dans lequel le droit public est primordial, et le reste des activités jugées non essentielles et de fait concédées au *Common law*. Dans de telles circonstances, *« la charge de l'emploi a donc été transférée soit aux entités nouvellement créées à l'intérieur de ce que l'on nomme les marchés intérieurs du secteur public, soit aux autres organisations du secteur privé. Ces organisations intermédiaires ont subi des pressions à la fois gouvernementales et concurrentielles ; il en est résulté, et ce, alors même qu'il leur fallait "copier" les entreprises du secteur privé, l'utilisation de différentes techniques de fonctionnement. [...] La contractualisation imposée, implique la mise en place, à de nombreux niveaux, d'obligations de résultats très spécifiques et normatives : [...] de mise en œuvre de l'évaluation du résultat et de bilan individuel. Il en est résulté une plus grande individualisation et un éclatement des salaires et des systèmes de rémunération mais aussi, dans le même temps, un renforcement, à tous les niveaux, du contrôle hiérarchique »*[150].

C. Synthèse

Ce travail d'analyse des théorisations nationales souligne la pluralité de situations. La justification totale ou partielle de l'usage d'un droit à fonder des statuts et règles de gestion dérogatoires au droit commun (droit du travail, droit des affaires et des sociétés), dépend principalement des considérations nationales de l'intérêt général et du service public, mais se décline de la distinction faite autour du rôle de l'Etat. Existe-t-il ou non une distinction entre les

---

[149] Supiot Alain, 1998, *Le travail en perspective*, LGDJ, p. 345.
[150] Deakin Simon, Freedland Mark, « Citoyenneté, service public et relation de travail: l'expérience britannique », *in* Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 146.

fonctions essentielles et non essentielles de l'Etat ? (Et de ses institutions décentralisées et/ou déconcentrées serait-on tenté d'ajouter). Quoiqu'il en soit, les évolutions de conceptions observées nous amènent à penser que l'on assiste à une atténuation de la spécificité du service public par une remise en cause, un assouplissement de la spécificité du droit public, ce qui produit, anticipe ou accompagne des transformations des statuts des agents, des modes de gestion et d'organisation de l'action publique. La dimension doctrinale de l'usage ou non de statuts dérogatoires au profit des administrations et personnels de l'action publique sera réutilisée lors de l'analyse quantitative et qualitative de l'emploi public et de ses mutations (chapitre IV).

Par ailleurs, la diversité de situations nationales *« ne doit pas faire oublier que toutes les sociétés connaissent la socialisation d'un certain nombre de fonctions, qui, à un moment donné, sont jugées indispensables alors qu'elles ne paraissent plus pouvoir être satisfaites par la famille, plus ou moins largement comprise, par les institutions religieuses ou par les activités économiques privées sur le marché. C'est en raison de la capacité de ces institutions familiales, communautaires, religieuses ou économiques, à répondre ou à ne pas répondre à ces fonctions que naissent les institutions juridiques par lesquelles le besoin de socialisation trouve une réponse politique, c'est à dire une réponse apportée par l'Etat. c'est ce qui constitue le domaine du service public, entendu dans un sens matériel. En outre, l'Etat doit être entendu ici dans un sens large, comme l'ensemble des manifestations du pouvoir dans la société qui prennent un caractère public car elles ne procèdent ni de la dépendance familiale, ni d'une église ni de la propriété privée. Une telle évolution n'exclut d'ailleurs pas que des institutions rattachées aux églises ou le secteur privé continuent de participer à l'accomplissement de ces fonctions, mais désormais sous le contrôle de l'Etat et selon les normes qu'il fixe ». « Il ne faut donc pas s'étonner que dans la plupart des pays, et bien au-delà du cadre de l'Union européenne, les finalités d'intérêt général, les modes d'organisation et les modes de gestion qui naissent de ce besoin de socialisation justifient l'application de règles particulières, même si les activités et les règles en cause peuvent varier de manière considérable selon les pays, et selon les périodes. Telle est la base de l'idée de service public dans tous les Etats de l'Union européenne. Comme telle, elle est présente dans tous les systèmes juridiques nationaux, mais à des degrés et sous des formes très différentes, sous la notion même de service public, ou sous d'autres notions, ou encore de manière diffuse et sans que les règles particulières que l'on peut identifier comme expression positive de l'idée de service public aient donné lieu à une quelconque*

conceptualisation ». « Ces différences d'approche ne présentent aucun rapport avec l'importance du secteur public ou le développement des services publics »[151]. En d'autres termes, ces conceptions très générales existent en dehors de la diversité des modalités de mise en pratique des activités de service public et constituent une sorte de socle commun transnational dont les mises en pratiques concrètes divergent.

De la compréhension des conceptions de l'emploi dans chacun des espaces nationaux observés va dépendre l'analyse des mutations de l'emploi public. Toutefois, cet examen des spécificités nationales n'est en rien une finalité, mais bien un moyen, un préalable indispensable à la compréhension, dans les divers pays, des tendances à l'œuvre et des transformations passées et à venir. Ainsi, si nous avons pris le parti d'une démarche voulant traiter du phénomène dans sa globalité et donc dans toute sa complexité, la méthodologie adoptée revêt une importance particulière et doit nous permettre d'éviter certains écueils trop fréquents en matière de comparaison internationale, à savoir notamment, une vision ethnocentrique de notre objet.

La comparaison en tant que telle doit être précédée d'un double travail historique et épistémologique fondé sur une approche compréhensive des terminologies et construits nationaux qui seront eux-mêmes à confronter avec les évolutions du langage et de la jurisprudence, induites par le processus de construction européenne. Ceci implique un passage obligé par l'histoire et l'observation des structures institutionnelles et organisationnelles propres à chaque pays. L'observation de ces dernières constitue notre prochaine étape. Il s'agira ensuite, de mettre en perspective ces résultats, constitutifs de contextes nationaux, avec une analyse quantitative ultérieure opérée sur la construction de "cohérences nationales" pour reprendre l'expression des tenants de l'analyse sociétale, car *« les notions sont loin d'être universelles et trouvent, dans chaque contexte linguistique et sociétal, des définitions variées. En outre, il ne faut pas mésestimer le poids des procédures techniques de construction des indicateurs, qui sont toujours "encastrées" dans leur environnement social, à "spécificité" nationale »*[152].

---

[151] Moderne Franck, Marcou Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, pp. 367-368.

[152] Barbier Jean-Claude, « Les politiques publiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi », p. 391, *in* Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), 1998, Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis, Presses universitaires de France, 1998, 435 p.

Chapitre II. Approche descriptive de la construction historique, institutionnelle et organisationnelle des administrations publiques nationales

Compte tenu de l'importance des divers apports historiques dans la compréhension des systèmes administratifs nationaux, des conceptions nationales du service public et du travail d'analyse réalisé à partir des modèles bureaucratiques anglais et français, il nous faut souligner l'importance du rôle joué par l'ensemble des caractéristiques sociétales nationales dans la construction des administrations publiques modernes. Aussi souhaitons nous désormais nous orienter vers une phase qui se voudra essentiellement descriptive des transformations ayant conduit à l'avènement des fonctions publiques allemande, britannique, française et italienne. Il s'agira de mettre en lumière les étapes marquantes de la construction de ces différents Etats, tout en insistant sur les éléments constitutifs de leur structure institutionnelle et organisationnelle, les spécificités de leurs administrations publiques, l'institution ou non d'un fonctionnariat, sans toutefois entrer pour l'heure dans le détail des structures d'emploi.

Ce travail va nous conduire à observer des divergences d'organisation, expliquées principalement sur des histoires, des philosophies nationales et singulières. Cette diversité d'organisations, d'institutions, de conceptions, d'idéologies, inscrite dans des contextes géographiques et démographiques variés, conduit à la construction hétérogène de modèles nationaux. Cependant, nous postulons que ces systèmes dynamiques au gré des contextes nationaux, et jusqu'alors peut être dans une moindre mesure internationaux, n'ont en rien terminé leurs évolutions. Les contextes se transforment et les systèmes publics sur la base de leurs caractéristiques sont donc amenés à se modifier. Ainsi, nous formulons l'hypothèse selon laquelle les transformations des modèles nationaux d'administration publique se produisent dans un cadre européanisé. A ce propos, la seconde partie du chapitre sera consacrée, sur la base des enseignements tirés des juxtapositions historiques, aux facteurs d'homogénéité et/ou d'hétérogénéité des modèles nationaux, dont la souveraineté tant à s'effacer au profit d'un cadre supranational, européen, à même de modifier lesdits modèles.

Section I. La construction historique des organisations et institutions au cœur des administrations publiques modernes

Il s'agira ici de se pencher plus spécifiquement sur la structure institutionnelle et organisationnelle des quatre pays, de l'échelon national aux institutions infra nationales. La dimension historique sera une nouvelle fois mobilisée dans le but de saisir les spécificités nationales et de présenter la structure des administrations publiques modernes, fondées sur des particularismes sociétaux et des définitions contrastées du service public. Cette présentation veut donc être un complément des éléments identifiés à l'occasion du chapitre précédent et se donne pour objectif de mettre au jour les principales caractéristiques de l'action publique. Ce travail est un préalable indispensable pour nous permettre d'entrer de plain pied dans l'analyse des transformations des administrations publiques nationales dans un contexte européen complexe.

I. L'administration publique allemande

La situation politique et économique de l'Allemagne du XIX^{ème} siècle est à l'origine de la naissance de l'interventionnisme public outre Rhin. Pour autant, les diverses missions de service public ne relèvent pas toutes de l'Etat central (Etat fédéral). Les "régions" (Länder) ainsi que les communes jouent un rôle croissant dans la gestion de la chose publique. C'est cette situation que nous nous proposons d'observer sous l'angle d'une approche historique du processus de construction de l'administration allemande telle qu'elle se présente à nous aujourd'hui.

La construction de l'administration publique allemande se décline à travers la mise en place progressive de différents niveaux institutionnels et décisionnels. C'est la raison pour laquelle nous retracerons les facteurs historiques, politiques, religieux ou bien encore culturels ayant dans un premier temps interagi, puis dans un second temps conduit à la naissance des Länder et des communes. Ce détour historique doit nous renseigner sur les facteurs déterminants de la création de ces institutions en tant qu'acteurs de l'action publique. Par ailleurs, l'évolution de la forme et de la place prise par ces collectivités va jouer un rôle important dans le processus de reconnaissance de la fonction publique et de ses agents.

A. La construction des Länder

A la fin du XVIII[ème] siècle, le Saint Empire Romain Germanique repose sur la coexistence de différents petits états, principautés, duchés, entre lesquels n'existe aucune harmonie administrative. Ce manque d'unité s'est forgé conjointement sur la faiblesse du pouvoir impérial, sur la soif de pouvoir des princes et sur l'antagonisme religieux entre catholiques et protestants. Cette situation va évoluer sous l'influence de Napoléon 1[er]. C'est une stratégie "guerrière"qui est à l'origine de la construction de l'Etat. Napoléon essaye de diviser les Allemands, alors que Frédéric tente de constituer un Etat unifié. De la lutte entre ces deux personnages naîtra le compromis bismarkien qui s'appuie sur une large autonomie. Dès 1806, la Bavière et le Wurtemberg sont élevés au rang de monarchie ; le Bade, le Hesse-Darmstadt et la principauté de Berg à celui de grand-duché. Le 12 juillet 1806, les Etats du sud de l'Allemagne se réunissent au sein de la Confédération du Rhin, et connaissent une profonde modernisation et homogénéisation de leurs structures politico-administratives[153].

La chute de l'empire en 1815 conduit à la dissolution de la Confédération du Rhin. Cet événement provoque une redéfinition de l'organisation institutionnelle des Etats du sud de l'Allemagne. Ces derniers, désireux de conserver l'autonomie acquise grâce aux réformes napoléoniennes, ne souhaitent pas revenir à la situation antérieure. Ainsi, les dispositions du traité de Paris du 30 mai 1814 qui prévoyait que « *les Etats de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif* » vont-elles être étendues à l'ensemble de l'Allemagne et conduire à l'avènement de la Confédération germanique (1815-1866), dont la seule fonction est de garantir la sécurité, intérieure et extérieure, ainsi que l'intégrité et l'indépendance des Etats fédérés. Dès lors, chaque Etat reste libre de son organisation interne ; notons néanmoins qu'il s'agit là du premier exemple de "délégation" de pouvoir consentie par les Etats fédérés à une entité supérieure créée à cet effet.

Les années 1847-1848 marquent une détérioration du climat social en Allemagne. De nombreuses manifestations éclatent afin d'obtenir une Constitution confédérale ainsi qu'une "Diète", chambre des représentants du peuple, dotée du pouvoir législatif. Ces manifestations aboutissent à la disparition momentanée de la Confédération germanique et à l'instauration du premier Etat

---

[153] Poloni Bernard, 2000, *Histoire constitutionnelle de l'Allemagne*, Ellipses, p. 9.

fédéral. Le système mis en place accorde certaines compétences à la fédération, d'autres aux Etats fédérés. La constitution nationale impose à chaque Etat fédéré de se doter d'une constitution et d'une représentation populaire sous la forme d'un parlement.

En 1864 éclate la guerre des duchés. La Prusse en sort victorieuse et dissout la Confédération germanique avant de rassembler vingt-deux Etats dans le cadre de la Confédération de l'Allemagne du Nord, pourvue d'une constitution et de deux chambres représentatives : le *Bundesrat*, assemblée des princes qui demeurent souverains dans leurs Etats mais doivent appliquer les décisions et orientations de la Prusse, et le *Reichstag*, assemblée populaire élue au suffrage universel et ne disposant que de peu de pouvoir.

Otto Von Bismarck, le nouveau ministre-président de la Prusse, commence à bâtir avec cette confédération une grande Allemagne unie et forte. La Constitution met en place un régime fédéral et organise le II^{ème} Reich autour d'un Chancelier, d'un *Bundesrat* et d'un *Reichstag*. Dans cette nouvelle organisation, l'Etat central s'occupe de la sécurité intérieure et extérieure, de la politique sociale, des transports, des domaines monétaires et bancaires, de la poste et du télégraphe.

Au sortir de la première guerre mondiale, la République de Weimar transforme l'Allemagne en un Etat fédéral composé de Länder. Chacun d'entre eux dispose de sa propre constitution et d'un organe exécutif, législatif et judiciaire.

Peu à peu, le rassemblement de petits Etats a permis la constitution d'une entité plus importante. Bien que chaque "futur" Länd possède une très large autonomie, il n'en demeure pas moins que ce nouveau régime voit l'apparition d'une superstructure, les prémices d'un Etat fédéral, auquel des missions "fondamentales" et collectives vont être confiées.

Ce n'est qu'à la fin de la seconde guerre mondiale, que les alliés décident de faire de l'Allemagne un Etat fédéral à proprement parler. Un Etat, car les trois éléments constitutifs d'une telle entité sont désormais réalité : une population, un territoire et une force publique, fédéral, ce qui implique l'autonomie des Etats fédérés vis-à-vis de l'Etat fédéral, la participation des Etats fédérés à l'élaboration du droit fédéral et enfin la superposition qui assure et reconnaît la supériorité de l'Etat fédéral sur les Etats fédérés. L'Etat fédéral ainsi créé se veut l'expression d'une organisation complexe du pouvoir entre gouvernants et gouvernés. Il demeure le seul à disposer de la

contrainte armée et du monopole du droit. La dernière étape marquante dans la construction des Länder est la réunification de 1990 qui met un terme à la division de l'organisation allemande.

B. La construction des communes

L'autonomie de gestion des communes est une tradition ancienne en Allemagne. Elle trouve son origine dans les privilèges accordés aux villes libres du Moyen Age lorsque le droit de cité libérait les habitants du servage. L'histoire de l'administration communale moderne commence dès le début des années 1800 avec les réformes prises par le baron de Stein. Parmi ces réformes, l'édit communal de Prusse de 1808 prévoit de réunir un conseil municipal représentatif des citoyens dont les décisions devaient être exécutées par un maire. L'action de ce dernier était contrôlée par des commissions spéciales, les *Deputationen*, composées de conseillers municipaux et d'autres citoyens. Ce système devait assurer la neutralité de l'administration communale dans l'accomplissement de ses tâches, tout en la prémunissant d'une gestion partisane des affaires publiques. Un début d'autonomie communale s'est développé dans les autres Etats souverains de l'Allemagne. Le Wurtemberg a été le premier Etat à mettre en œuvre le suffrage universel pour l'élection des maires en 1849. Cependant, ce processus de participation des citoyens dans la conduite des affaires de la cité est loin d'être généralisé à l'ensemble des Etats, et il faudra attendre jusqu'au XX^{ème} siècle pour voir totalement disparaître la pratique du suffrage censitaire. A l'heure actuelle, l'autonomie de gestion des communes est garantie dans toute l'Allemagne, même si certaines divergences subsistent d'un Land à l'autre.

Suite à la réunification, la Chambre du peuple de la RDA[154] a adopté une loi sur le statut des communes le 14 mai 1990. Cette dernière leur accorde le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la collectivité. Dès lors, l'autonomie de gestion communale est réalisée dans toute l'Allemagne.

L'histoire de la construction de l'Etat allemand débouche sur la constitution d'un Etat fédéral marqué par une caractéristique majeure qui tient dans la large autonomie faite aux institutions et niveaux de décisions infra étatiques. Une telle organisation administrative a nécessairement des répercussions sur la prestation de services au public et par conséquent sur l'organisation et les

[154] République Démocratique d'Allemagne.

modes de gestion de la fonction publique. Pour l'illustrer, nous évoquerons l'exemple de la répartition des emplois publics, sur lesquels nous reviendrons plus attentivement dans un prochain chapitre, entre les différents échelons de la chaîne décisionnelle allemande : l'Etat fédéral, les Länder et les communes.

A cet effet, les statistiques officielles de l'emploi dans la fonction publique allemande distinguent trois catégories d'emploi : l'emploi fédéral (12 %), celui des Länder (53 %) et enfin l'emploi communal (35 %) où sont agrégés les communes (*Gemeinden*) et les regroupements de communes (*Kommunale Zweckverbänden*). Il ressort de cette répartition, la confirmation de la place prépondérante des collectivités infra nationales dans l'ordonnancement administratif allemand et notamment des Länder qui à eux seuls regroupent près de la moitié des emplois publics. Deux explications à cela : l'autonomie des Länder et des communes d'une part et une répartition des compétences originale propre aux Etats fédéraux d'autre part. L'Etat central se recentre sur un nombre limité de prérogatives d'utilité collective générale relevant de la souveraineté nationale et laisse aux autres institutions le soin de définir et de gérer d'autres missions d'intérêt général en fonction des besoins et attentes des populations. Cette définition de la prestation de service public s'inscrit parfaitement dans le cadre fixé par la conception allemande du service public, c'est-à-dire dans une partition entre activités constitutionnellement reconnues comme essentielles et activités non-essentielles.

Parallèlement à la construction institutionnelle, politique et économique de l'Allemagne fédérale, s'est construit au XVIII^{ème} siècle, un modèle de fonctionnariat dont le fondement repose sur l'existence d'un rapport de service et de fidélité, placé sous l'empire du droit public[155]. Le fonctionnaire allemand, *Beamte*, est apparu quand le serviteur du seigneur est devenu le serviteur de l'Etat[156]. L'existence d'un fonctionnariat est justifiée par l'article 33 de la Loi fondamentale qui dispose que *« l'accomplissement des missions de puissance publique doit être confié à des fonctionnaires »*.

Les premières règles relatives au statut des fonctionnaires ont été établies par le droit prussien de 1794. Elles concernaient le recrutement, les conditions d'exercice des fonctions et définissaient les missions incombant aux fonctionnaires tout en garantissant une protection contre les

---

[155] Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, 1994, *Fonctions publiques en Europe*, Editions Montchrestien, p. 10.
[156] Autexier Christian, 1983, *L'administration publique en Allemagne fédérale*, Economica, 469 p.

révocations arbitraires. Ainsi, étaient fonctionnaires, les personnes chargées de la sécurité, de l'ordre et de la prospérité de l'Etat. La loi impériale de 1873 renforce la particularité de l'emploi de fonctionnaire et pose quelques principes toujours valables aujourd'hui. Parmi ceux-ci on peut citer l'emploi à vie, le droit à un traitement, l'interdiction d'exercer une deuxième activité, l'obligation de discrétion professionnelle, l'obligation d'exercer ses fonctions ou encore l'obligation d'obéissance. Elle encadre par ailleurs le pouvoir du supérieur hiérarchique en prévoyant des examens pour l'évaluation des capacités du fonctionnaire.

La Constitution de la République de Weimar du 11 août 1919 dote les fonctionnaires de garanties supplémentaires parmi lesquels le libre accès à tous les citoyens allemands sans discrimination aucune à la fonction publique ou encore l'obligation de faire figurer dans un cadre législatif les dispositions concernant les conditions de travail et les statuts des agents. Ce principe d'égalité et/ou de liberté d'accès aux emplois publics n'est instauré que tardivement en comparaison à ce qui s'est produit en Angleterre ou en France.

Une nouvelle loi exclusivement dédiée aux droits et devoirs des fonctionnaires est votée en 1953. En 1957, la loi-cadre des fonctionnaires entre en vigueur et sert toujours de texte de référence aujourd'hui.

La Prusse était en matière de reconnaissance et de protection du fonctionnariat, en avance sur bien d'autres pays. Elle garantissait à ses fonctionnaires des conditions de travail et une protection contre les révocations arbitraires. La suprématie de la Prusse sur les autres principautés composant l'Allemagne actuelle va avoir pour répercussion d'institutionnaliser le service public allemand à partir de la codification appelée "Loi Générale Prussienne" (*Allgemeines Preusisches Landrecht*) datant de 1794. Cette loi présente la caractéristique de préciser les droits et devoirs des serviteurs du Roi et de définir leur rôle en tant que fonctionnaires publics. Mais la Prusse ne constituait pas toute l'Allemagne et, partant, c'est la loi impériale de 1873 qui a posé les premières règles générales.

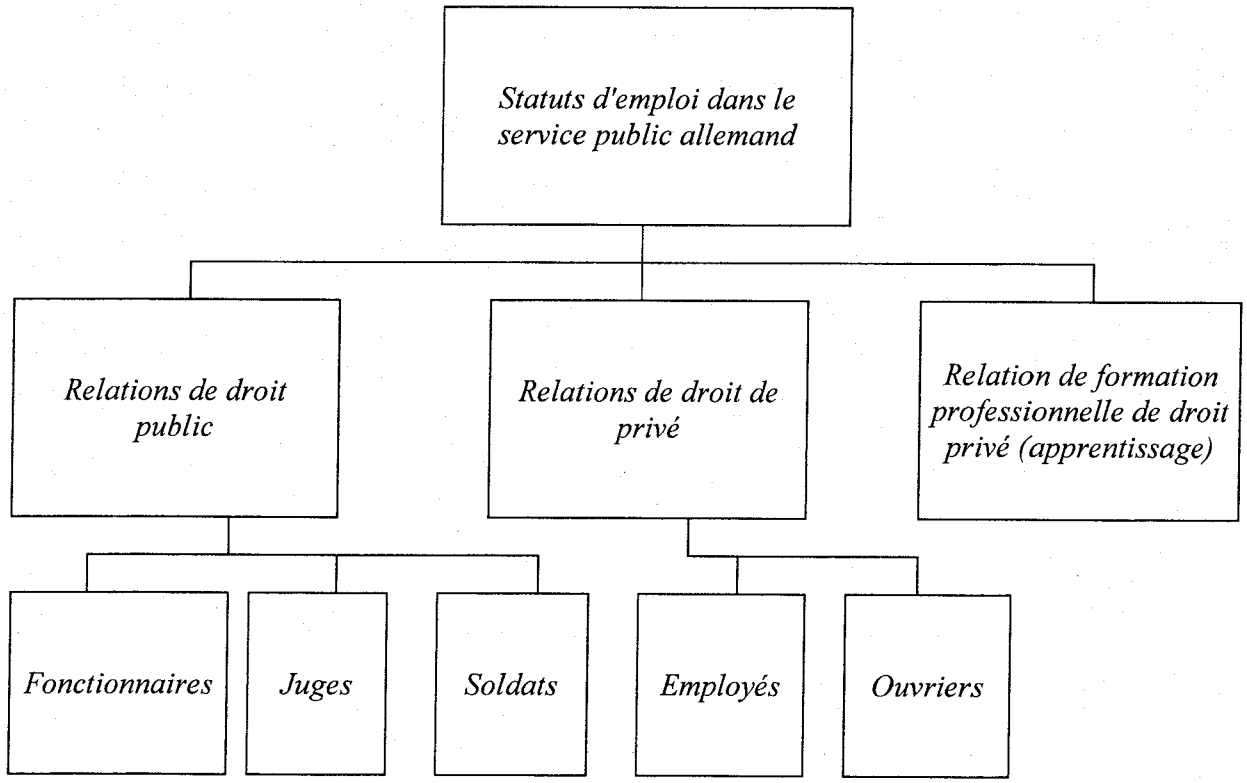
C. Eclairage sur les divers statuts de l'emploi public allemand

L'après-guerre et ses conséquences en terme de destruction et de mouvements de populations a contribué au développement des formes et des domaines de l'interventionnisme

public (entretien d'un réseau ferré, aménagement des villes, construction de logements, intégration des populations évacuées ou expulsées...).

La fonction publique allemande regroupe l'ensemble des personnels ayant en charge des activités de service public, en fait celles qui incombent aux administrations fédérales, aux Länder, aux communes et établissements publics tels que les chemins de fer. Dans la fonction publique, cohabitent plusieurs statuts d'emplois. D'un point de vue théorique et historique, l'emploi public allemand comprend des fonctionnaires (41 %) dont la situation professionnelle particulière est régie par le droit public. Parallèlement, d'autres formes d'emplois, nées de la pratique, furent associées au fonctionnariat de base dans l'accomplissement de missions de services au public. Il s'agit des agents appartenant à la catégorie générique des "salariés", subdivisée en deux statuts distincts : les employés (*Angelstet*) (45 %), et les ouvriers (*Arbeiter*) (14 %). Si les fonctionnaires bénéficient d'une situation statutaire de droit public, employés et ouvriers relèvent d'un statut de droit privé et de conventions collectives et de ce fait ne bénéficient pas de toutes les garanties d'emploi accordées aux fonctionnaires. A l'origine, les fonctionnaires étaient les seuls à se voir confier les devoirs du service public.

Rapports de services et d'emplois dans l'administration allemande



En Allemagne, le service public définit l'activité en service d'une personne juridique relevant du droit officiel. A l'intérieur du service, il y a lieu de distinguer entre le service au sens large du terme (fonctionnaires, employés, ouvriers, magistrats et militaires) et le service public au sens étroit du terme (fonctionnaires, employés, ouvriers des personnes morales de droit public).

La forme d'organisation de l'employeur est déterminante pour le cloisonnement du service public et pour la réforme législative de la corporation des employés. On peut caractériser le service public par toutes les activités qui concourent à la perception de l'ensemble des tâches publiques.

Aux spécificités du personnel correspond le rapport dans les services entre les caractéristiques propres aux fonctionnaires, employés et ouvriers. Au service public stricto-sensu (direct) appartiennent les activités des administrations fédérales, des Etats, des communes et des corporations territoriales sans personnalité légale spécifique comme jadis les chemins de fer et la poste[157]. Dans le service public indirect, il faut compter les salariés de la banque fédérale, de l'agence fédérale pour le travail, les agents de la sécurité sociale, de même que certaines personnes du droit officiel placées sous la responsabilité d'un ministère fédéral.

II. L'administration publique anglaise

S'immerger dans l'histoire et l'organisation de la fonction publique anglaise implique un préalable indispensable de redéfinition terminologique dont nous nous sommes, il est vrai, jusqu'alors affranchis. Il semble en effet hasardeux de stigmatiser l'emploi public outre manche en l'enfermant dans des catégories préexistantes et transversales. Discuter de fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière ou d'emplois de fonctionnaires pour caractériser la situation, le recours ou les modalités d'utilisation et d'organisation des services et des agents publics ne présente aucun sens pratique. En conséquence, l'usage de certains termes se révèle impropre au secteur public britannique.

Ainsi, la notion de fonction publique sera t'elle utilisée comme terme générique de l'ensemble des activités publiques. Lui sera préférée pour signifier "l'administration étatique", l'appellation nationale de *"civil service"*. Parallèlement, parler de fonction publique territoriale se révèle inadapté à une réalité dans laquelle les institutions locales bénéficient, sous le contrôle de l'Etat,

---

[157] La poste fédérale fut privatisée en 1995, provoquant la perte pour le service public, de quelques 498 000 salariés. (Ministère de l'Intérieur allemand).

de prérogatives et de compétences très élargies. La gestion des services de police et de lutte contre les incendies au niveau local sont les exemples les plus marquants du particularisme anglo-saxon. Enfin, l'évocation des statuts de l'emploi public fera fi de la catégorie des fonctionnaires. Cette dernière est en effet caractéristique d'une situation d'emploi particulière imprégnée par la nature juridique de droit public du lien employeurs/employés et l'affirmation de l'emploi à vie. En l'absence d'une telle situation, nous parlerons de *"civil servants"* au service du *"civil service"* et d'agents publics (sous diverses formes d'emploi) pour évoquer les personnels en charge d'autres activités publiques.

A. Organisation de la "fonction publique"

L'Angleterre ne possède pas de ministère spécifique à la fonction publique. Ceci constitue une autre des particularités du système anglais. A l'heure actuelle, l'Angleterre compte près de cinq millions d'agents publics divisés en trois catégories : l'administration locale, les sociétés de droit public et le *civil service*.

1. Le civil service

« Le Civil Service moderne n'est pas né d'une réforme unique et décisive », note Danièle Loschak[158]. Cependant, il est possible d'en dater la naissance au 23 novembre 1853, date à laquelle le rapport Northcote-Trevelyan fut présenté devant le Parlement[159]. Avant 1854, les serviteurs de la Couronne étaient nommés pour seconder les Ministres œuvrant pour la Couronne en contre partie d'un appui politique ou de tout autre bénéfice personnel.

1.1. Le rapport Northcote-Trevelyan

Le Civil Service, avant le rapport Northcote-Trevelyan, apparaît comme un "fourre-tout social" où l'on retrouve *« les gens de peu d'ambition, indolents et les incapables »*. Ceux qui ne pourraient faire face à la concurrence sur le marché du travail sont placés dans le *Civil Service* ou les principes du parrainage et du clientélisme règnent en maître. Stafford Northcote et Charles Trevelyan notent à ce propos que le *« responsable d'un département nommera sans scrupule le fils d'une personne dont il s'est assuré le soutien politique »*.

---

[158] Loschak Daniele, 1972., *La fonction publique en Grande-Bretagne*, Dossiers Thémis, PUF, p. 7.
[159] A propos du rapport Northcote-Trevelyan nous renvoyons le lecteur à la section II du chapitre premier.

Devant ce constat, les réponses apportées par les auteurs résident dans la création d'un ensemble d'épreuves régissant le recrutement et la nomination, dans l'institution d'un Conseil central chargé du recrutement, dans la surveillance des procédures de promotion au mérite afin d'éviter les abus. Enfin, toute augmentation de salaire sera fonction de la qualité du service fourni par le *civil servant*.

L'année 1855 marque la mort du Civil Service pré-Northcote-Trevelyan. La *Civil Service Commission* créée et le *Superannuation Act* de 1859 assure aux titulaires des diplômes requis et délivrés par le Conseil central, une rémunération. Les différentes classes (grades) du *Civil Service* sont introduites petit à petit : en 1876, la *Lower Division* ou *Executive Class*, en 1918, les *Clerical Class* et *Administrative Class* et à partir de 1940, la *Professional, Technical* et *Scientific Classes*.

Northcote et Trevelyan, sous le gouvernement libéral du XIX^{ème} siècle[160], amorcent les premiers grands changements au sein du gouvernement. Ils obtiennent *« l'abolition du parrainage, de la corruption, de l'amateurisme et de l'inefficacité au profit de la sélection, du mérite et de la compétence professionnelle »*, conformément aux prescriptions de leur rapport.

1.2.La remise en cause du rapport Northcote-Trevelyan : le rapport Fulton[161]

Commandé par le Premier Ministre Travailliste de l'époque, Harold Wilson, le rapport Fulton établi un nouveau bilan du civil service britannique. Pour faire face aux besoins du Gouvernement le *Civil Service* doit être capable de résoudre les problèmes d'ordres sociaux, économiques et techniques dans un contexte international.

Le rapport Fulton fait trois recommandations principales : créer un *Civil Service Department* chargé de gérer le *civil service* (celui-ci fut mis en place en novembre 1968 et disparait en 1981), abolir les diverses classes de *civil servants* et créer un *Civil Service College*, effectif en 1970, qui regroupe l'ensemble des ministères, agences gouvernementales et services diplomatiques de Grande-Bretagne.

---

[160] Le rapport Northcote-Trevelyan est publié alors que Gladstone est Ministres des Finances et Earl Aberdeen est Premier Ministre.
[161] « The Fulton Report », Cmnd 3638, Juin 1969, vol I.

Depuis les années Thatcher, on assiste à une réorganisation conséquente de la gestion du *civil service*. Ces mutations se sont accompagnées d'une baisse des effectifs de *civils* servants, qui n'est pas à proprement parler le résultat d'un programme planifié de réduction des effectifs, mais plutôt la conséquence directe d'importants programmes de rationalisation qui se sont traduits par une augmentation de la productivité, des transferts de compétences vers d'autres niveaux de gouvernance, des privatisations et l'élimination des "doubles emplois". Mais ce sont des réductions budgétaires qui constituent la cause première de la diminution de l'emploi. Aujourd'hui, les *civil servants* évoluent au sein de trente cinq *departments* ou ministères du gouvernement central dont les principales prérogatives sont recentrées autour de ce que l'on peut appeler les missions "essentielles" de l'Etat, à savoir les affaires étrangères, le trésor, le commerce et l'industrie et un super-ministère en charge de l'équipement, de l'environnement, des transports, de la Santé et de la Protection sociale.

Environ 500 000 agents du *civil service* travaillent dans ces ministères. Ces agents sont tenus de rester neutres vis-à-vis du pouvoir politique et loyaux envers les orientations ministérielles. Ils sont responsables devant leur ministre de tutelle de leurs actions, et chaque ministre est personnellement responsable devant le parlement des actions de ses agents. On retrouve ici l'importance particulière du Parlement que l'on a déjà eu l'occasion de souligner.

2. Les sociétés de droit public

La gestion des activités confiées aux sociétés de droit public nécessite l'emploi de plus d'un million et demi d'agents publics. Les *public corporations and nationalised industries* sont nées à partir des années 1930 pour diriger des entreprises marchandes, de réseaux ou de matières premières, comme les transports, les mines, la poste ou le gaz. Les gouvernements successifs ont souhaité octroyer à ces organismes davantage d'autonomie dans l'exercice de leurs activités en leur permettant d'agir sans surveillance permanente de leur ministère de tutelle.

Le ministre de tutelle nomme des hauts fonctionnaires responsables de la gestion de l'activité, décide du budget et des objectifs à atteindre, puis laisse le service libre d'agir comme une entreprise privée. Ces organisations font partie du secteur public. Les employés ne sont pas des serviteurs de la Couronne au même titre que les *civil servants*, mais sont malgré tout, en raison de la nature de leur activité, considérés comme des agents publics.

La majeure partie des entreprises nationalisées qui appartenaient auparavant au secteur public a été privatisée au cours de ces vingt dernières années. Dès les années 1980 les gouvernements conservateurs ont commencé la privatisation des services d'intérêt économique général : aéroports, électricité, gaz, eau, téléphone ou encore chemins de fer[162] (la poste faisant figure d'exception), faisant de ce fait décroître les effectifs publics officiels de ce secteur.

Outre les entreprises dites de réseaux, le rattachement du service de la santé publique (*"National Health Trust"*) au secteur des sociétés publiques illustre parfaitement la conception anglo-saxonne du service public. Le service national de santé est partie prenante du ministère de la santé. Cependant, les agents hospitaliers ne sont pas considérés comme des *civil servants*. La situation professionnelle des personnels évoluant au sein des établissements de santé est très disparate. Ainsi, certains praticiens spécialistes sont ils indépendants, et passent des contrats avec le *National Health Service* tandis que d'autres qui sont de vrais employés des hôpitaux publics gardent la possibilité de travailler conjointement dans des hôpitaux privés. Le *National Health Service* n'a jamais été structuré comme une véritable fonction publique hospitalière en raison de fortes objections émanant des professionnels de santé quant à la nationalisation de ces services en 1947. Ce secteur regroupe aujourd'hui plus d'un million d'agents dans de véritables *trusts* qui se veulent des prestataires de services de santé et disposent de leur propre budget et de leur propre personnel.

3. L'administration locale

L'administration locale se compose d'environ 500 structures dont les missions ont évolué au gré de multiples réformes (1880-1890, 1965-1972, 1985, 1995-1996, 1999). Toutefois, les orientations actuelles prônant la contractualisation et la rationalisation se veulent, dans la rhétorique des discours politico-institutionnels, tournées vers les usagers et soumises à de nombreux critères de performance tant au niveau des services que des agents. Les structures

---

[162] La privatisation du "British Rail" a débuté en 1993. La gestion de l'ensemble du réseau et des infrastructures s'est vue confiée à Railtrack, une entité restée sous le contrôle de l'Etat jusqu'à sa privatisation par le dernier gouvernement conservateur de John Major en 1997. Les services de transports des voyageurs ont été restructurés en vingt cinq unités d'exploitation franchisées en 1996. Aux termes de la loi de 1993, un organisme de régulation (Office of the Rail Regulator) a vu le jour, et dont la mission était identique à celles des autres organes chargés de la réglementation dans les secteurs de l'eau, du gaz ou de l'électricité. La privatisation et les mesures qui suivirent ont abouti à une structuration complexe et fragmentée ; à un enchevêtrement d'organes entre des sociétés d'exploitation privées et le Trésor. Sous l'impulsion du gouvernement travailliste de Tony Blair, une autorité de stratégie ferroviaire (Strategic Railway Authority) a été créée en 2001. Son rôle est d'assurer le développement du réseau ferroviaire.

locales bénéficient d'une importante autonomie en matière fiscale. Elles sont responsables des prestations dispensées entre autres dans le cadre de l'éducation, des services sociaux, des services de prévention et de lutte contre les incendies et de la police.

Près de 2,7 millions d'agents travaillent pour le compte de ces collectivités, représentant environ 53 % des effectifs du secteur public. Seule une petite partie d'entre eux, environ 100 000, sont de purs administrateurs (*council officers*). Les autres agents ont une situation professionnelle équivalente à celle des salariés du secteur privé. Ils construisent leur carrière en posant librement leur candidature sur des postes vacants dans la collectivité de leur choix. Il est par ailleurs fréquent de voir ces salariés effectuer des allers retours entre le service public et le secteur privé. Cette mobilité étant facilitée et encouragée par l'absence de réelle distinction juridique entre les emplois de service au public et les emplois traditionnellement qualifiés de marchands. On retrouve dans ce phénomène de "va et vient" entre public et privé, la prégnance de l'idée de liberté présente en Angleterre depuis la révolution économique.

En plus de la prestation d'activités relevant de leurs domaines de compétences, les administrations locales se voient confier quatre missions majeures dont l'orientation résume assez bien la conception britannique moderne de l'action publique. Ainsi sont elles sont tenues d'assurer la prestation de services, c'est-à-dire la planification et la gestion directe ou indirecte des services publics au niveau local ; la régulation afin de maximiser l'efficacité des services en veillant au bon fonctionnement et au respect des consignes par le biais de contrôle de qualité ; la promotion des rapprochements avec les entreprises du secteur privé en vue d'améliorer la qualité des services proposés ; la planification stratégique des besoins en service à long terme.

En Angleterre, on note l'existence de trois grands secteurs dans la prise en charge des missions de services au public (*Civil Service*, sociétés publiques et administrations locales). Cette répartition tripartite est identique à celle d'ores et déjà identifiée en Allemagne, et similaire à celle que nous mettrons en évidence en France et en Italie. Néanmoins, force et de constater de nombreux facteurs de divergence. Si l'on s'en tient pour l'heure à une comparaison Angleterre-France, plusieurs constatations s'imposent.

En premier lieu, l'importance du rôle joué par les administrations locales. Ces dernières, comme en Allemagne, représentent plus de la moitié de l'emploi public et bénéficient d'une large autonomie d'action. Cependant, il est à noter que l'Angleterre ne possède pas de niveaux de

décision majeure entre l'entité étatique et ses collectivités locales. Ceci s'explique en partie par la taille imposante de ces dernières. Et leurs structures particulières.

Second constat, le fait que l'administration d'Etat soit le secteur le plus faible, en volume, de l'emploi public (17 %). Cette remarque qui valait également pour le cas allemand tend à démontrer que les Etats se recentrent sur des activités de souveraineté proches des missions de souveraineté ou considérées comme essentielles, avec cependant une différence considérable. Dans la conception allemande, ces missions ne peuvent être prises en charge que par des fonctionnaires soumis à des obligations particulières et à un régime juridique spécifique, alors que la conception anglo-saxonne confie ces activités à des personnels certes rassemblés au sein du *civil service*, mais dont la situation professionnelle relève du droit du travail.

Troisième constatation, les modes de gestion des activités sont dissemblables entre l'Allemagne et l'Angleterre. L'existence d'un secteur "sociétés publiques" dont le mode de fonctionnement est relativement proche de celui des entreprises privées traduit cette différence. Néanmoins, cette vision plus "libérale" de la gestion publique n'est pas propre aux sociétés publiques où à l'absence de contrats de travail dérogatoire au droit commun, mais se retrouve dans l'ensemble des secteurs de l'administration en Angleterre ; nombre de réformes vont en ce sens.

B. Une administration anglaise en réforme constante

Comme le font remarquer Rainbird et Tanguy[163], *« l'intensité des changements enregistrés a été telle que la métaphore de rupture est spontanément évoquée pour définir les évolutions enregistrées par le service public britannique. Pour autant, ces transformations restent controversées et font l'objet d'adaptations multiples pour tenter de remédier à la marge aux effets néfastes induits par les politiques de management libéral des services publics britanniques ». « Les doctrines gouvernementales sur le changement dans le Civil Service mêlent des connaissances en management, des éléments idéologiques empruntés aux thèses de la*

[163] Rainbird Helen, Tanguy Lucie, 2000, « Institutions et marché au fondement des relations entre l'éducation et le travail en Grande-Bretagne », pp. 151-172, *in* Annette Jobert, Catherine Marry, Lucie Tanguy, *Education et travail en Grande-Bretagne, Allemagne et Italie*, A. Colin, 398 p.

nouvelle droite ainsi que certaines leçons tirées d'un apprentissage politique empirique ; ces diverses doctrines constituent la base de l'argumentation managérialiste »[164].

Dans les années 1980, dans l'optique de rendre la gestion de l'administration locale plus économique, efficiente et efficace, le gouvernement Thatcher a introduit plusieurs modalités nouvelles de fourniture et de contrôle des services sur les modèles concurrentiels et de contrôle de gestion, inspirés du secteur privé. Ainsi de nombreux services ont été largement "responsabilisés" par l'octroi d'une plus grande autonomie de gestion à laquelle s'est greffée une obligation de résultats. De même, la mise en concurrence des services publics avec des organismes privés a eu pour effet de briser le monopole des activités détenues par les administrations publiques. En 1988, le gouvernement britannique a légiféré pour imposer ces modalités concurrentielles, orientées vers la recherche de la performance. Par ailleurs, furent institués auprès de certaines administrations locales, des sondages auprès de la population afin d'évaluer les évolutions de prestations souhaitées. A cela s'ajoute l'instauration de "Chartes des Citoyens" comportant des normes de performance et une transformation des services au public en "organisations des services directs", désormais responsables de leurs gestions financière et humaine. L'ensemble de ces réformes structurelles a eu pour effet de peser fortement sur les niveaux d'emploi dans les fonctions publiques anglaises.

III. L'administration publique française : organisation et principes fondateurs

La fonction publique française se présente comme une entité une et indivisible, subdivisée en trois grands secteurs : la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Il s'agira donc dans l'approche historique de l'administration française, de retracer les processus de construction propres à chaque type de fonction publique.

A. La construction d'une fonction publique de l'Etat

Les origines de la fonction publique d'Etat remontent à la Révolution de 1789, comme nous l'avons vu précédemment. A cette époque, le pouvoir central se compose de six ministères

---

[164] Keraudren Philippe « La réforme "managérialiste" du *civil service* britannique depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, janvier-février 1993, p. 130.

qui sont respectivement ceux de la justice, de l'intérieur, des contributions, de la guerre, de la marine et des affaires étrangères. A ceux-ci s'ajoute la Trésorerie nationale, organisme réputé indépendant chargé des dépenses. Le pouvoir est aux mains de l'assemblée, constituée de plusieurs comités (comité diplomatique, comité des secours publics, etc.), qui rédige les instructions explicatives des lois qu'elle vote et qui fixe les attributions des ministères. La séparation des pouvoirs n'est absolument pas assurée.

En 1791, selon la terminologie de l'époque, il existe deux catégories d'agents publics : les fonctionnaires et les employés. Le fonctionnaire est élu mais ne perçoit pas toujours de rémunération alors que l'employé est nommé et rémunéré par le gouvernement. De plus, les fonctionnaires occupent des postes de direction tandis que les employés sont cantonnés aux tâches d'exécution.

Le Directoire (1795-1799) ne revient pas sur le principe de l'élection des fonctionnaires mais contrôle plus sévèrement leur activité. Pour cela, il nomme des commissaires chargés de vérifier l'exécution des lois, la sûreté publique et de dénoncer, le cas échéant, les troubles et infractions constatés.

La situation des agents publics est totalement modifiée dès l'arrivée de Napoléon au pouvoir en 1799 (Consulat). Ce dernier souhaitait que l'administration, la sûreté et la police ne soient pas du ressort du législatif. Afin d'asseoir son pouvoir, il abolit le système de l'élection des fonctionnaires, lesquels seront désormais nommés et tenus à une obéissance stricte vis-à-vis du pouvoir. On retrouve ici la forte proximité existante entre les détenteurs du pouvoir et la construction de l'appareil bureaucratique. Sous le Consulat et le premier Empire, les effectifs de la fonction publique croissent de façon significative. Napoléon a multiplié le nombre de ministères afin de disperser la compétence réglementaire et d'accroître la présence et le contrôle de l'Etat. Il a ainsi créé un ministère du Trésor en 1801 en plus de celui des Finances ; un ministère de l'administration de la guerre en 1802 ; un ministère des Cultes en 1804 ; un ministère des manufactures et du commerce en 1811.

La condition des fonctionnaires connaît également une "embellie" à cette époque puisque les traitements sont désormais versés régulièrement, la sécurité de l'emploi est assurée et les premières caisses de retraite spécifiques aux fonctionnaires apparaissent. En contrepartie, les fonctionnaires sont beaucoup plus surveillés dans l'exercice de leur travail (feuilles de présence,

horaires de travail précis, etc.). Malgré tout, le manque de textes régissant la carrière dans la fonction publique pose de nombreux problèmes. Les nominations et l'avancement sont totalement arbitraires, il n'existe aucune uniformisation des différents postes entre les ministères et les rémunérations ne dépendent pas automatiquement des fonctions exercées.

La fin du premier Empire en 1815 et le manque de stabilité politique au cours des années qui suivent sont néfastes aux conditions de travail des fonctionnaires. La politisation de la fonction publique repousse encore le principe de l'égal accès aux fonctions proclamé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en 1789 et nuit à l'établissement d'un statut protégeant les fonctionnaires. De fait, la situation des fonctionnaires s'est dégradée entre le premier Empire et la Restauration. La sécurité de l'emploi n'est plus garantie, les rémunérations ont diminué de 20 % en moyenne et l'origine sociale ou la faveur politique conditionnent nettement les recrutements et l'avancement.

La Seconde République (1848-1852) puis le Second Empire (1852-1870), sont synonymes de retour à la stabilité dans la fonction publique. La naissance et le clientélisme ont toujours une influence, mais la fonction publique se démocratise grâce à l'introduction de règlements publics imposant le principe de l'examen et de condition de diplômes. La sécurité de l'emploi est assurée aux agents publics à l'exception des préfets et des ambassadeurs. Le second Empire uniformise également le système de retraites des fonctionnaires (axé sur le versement de cotisations) par une loi du 9 juin 1853.

Au début du XX^{ème} siècle, la fonction publique connaît une nouvelle crise et des associations de fonctionnaires créées pour l'occasion portent des revendications d'ordre statutaire. Ces dernières traduisent une volonté de voir la création d'un statut garantissant les droits des fonctionnaires tout au long de leur carrière, mais se heurtent au refus du gouvernement de l'époque. Pourtant l'idée d'un statut général de la fonction publique progresse. La première guerre mondiale stoppe momentanément les revendications syndicales qui obtiendront gain de cause en septembre 1941, date d'instauration du premier statut général de la fonction publique. Parmi les droits et les devoirs de celle-ci, l'interdiction du droit de grève et de la liberté d'association sont significatifs de la volonté de rétablir l'autorité hiérarchique. Cependant, le principe de l'unité de recrutement par le biais du concours sera désormais inscrit.

Cependant ce premier texte ne régira pas longtemps l'exercice de la fonction publique puisqu'il est aboli dès 1944. La nouvelle organisation de la fonction publique est inscrite dans l'ordonnance du 9 octobre 1945 : elle crée à la fois l'Ecole nationale d'administration, le corps interministériel des administrateurs civils et la direction de la fonction publique. Cette ordonnance sera suivie le 19 octobre 1946 de l'instauration du nouveau statut de la fonction publique et en 1948 de la mise en place de la première grille de rémunération unique.

Aujourd'hui, les emplois de la fonction publique d'Etat se répartissent entre les administrations centrales de l'état et les services déconcentrés des régions et départements (Préfecture, Direction régionale du travail et de la formation professionnelle et Direction départementale du travail et de la formation professionnelle, etc.). Il s'agit dans le premier cas des services centraux des ministères, ayant en charge la conception et la coordination des actions de l'Etat au niveau national. Dans le deuxième cas, ils concernent les actions déconcentrées de l'Etat et de la commission européenne au niveau de la région et du département. De nombreux fonctionnaires exercent leurs fonctions dans les établissements publics administratifs rattachés aux différents ministères. L'emploi est financé par le budget de l'Etat.

B. Construction et organisation administrative de la fonction publique territoriale

Outre l'Etat central, l'organisation institutionnelle et administrative française se subdivise en trois échelons : la région, le département et la commune. S'ajoute à cette organisation, diverses structures intercommunales susceptibles de prendre en charge différentes missions de service public en lieu et place des communes.

D'une manière générale, les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public, dotées d'une relative autonomie depuis l'adoption des lois de décentralisation de 1982-1983[165]. La France a peu à peu modifié sa conception de la gestion publique notamment en opérant le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales visant l'octroi d'une plus grande liberté aux instances infra nationales. Le principe de libre administration des collectivités

[165] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

territoriales est inscrit dans la constitution de la V^{ème} République de 1958. En vertu de ce principe, les collectivités doivent être dotées d'une assemblée représentative élue au suffrage universel direct. Elles disposent de compétences propres qui doivent pouvoir s'exercer sans ingérence de l'Etat. Les pouvoirs des collectivités territoriales en matière organisationnelle sont limités à leurs propres services administratifs. En dépit d'une volonté décentralisatrice affirmée, l'autonomie des institutions locales reste en réalité encadrée par le pouvoir central qui exerce sa tutelle par le biais de ses représentants locaux, à savoir les préfets. Le cadre des politiques publiques locales reste fixé par l'Etat et chaque collectivité dispose à l'intérieur de ce cadre, d'une autonomie variable selon les domaines d'activité.

1. Approche historique de la construction des différents échelons institutionnels territoriaux et locaux

1.1. Les communes

Avant la Révolution française de 1789, les organisations administratives locales étaient très diverses tant en ce qui concerne leur appellation que leur pouvoir. Issue d'une volonté d'unification et d'uniformisation des collectivités, la loi du 14 décembre 1789 découpa la France en 44 000 communes de tailles diverses mais toutes dotées des mêmes organes et des mêmes attributions. Les citoyens, sous condition de fortune, élisaient le corps municipal, le maire et le procureur de la commune.

Sous le règne de Napoléon, l'administration locale perd son indépendance vis-à-vis du pouvoir central. La loi du 28 pluviôse an VIII[166] instaure la nomination du conseil municipal et du maire par le préfet (qui pouvait librement les révoquer).

La Restauration n'apporte aucune modification réelle dans la situation des communes. En 1830, suite à une guerre civile, la Monarchie de juillet prend le pouvoir et fait aboutir le projet de Martignac avec la loi du 21 mars 1831. Les conseils municipaux sont dorénavant désignés pour six ans par les électeurs communaux remplissant les conditions de cens et de capacité. Le conseil est renouvelé par moitié tous les trois ans. Obligatoirement membres du Conseil municipal, les

[166] 17 février 1800.

maires et les adjoints sont nommés, dans les grandes communes, par le roi et dans les communes de taille plus modeste, par le préfet.

La loi du 18 juillet 1837 définit les attributions des communes : le maire conserve sa double qualité d'agent de l'Etat et de représentant de la collectivité et les conseils municipaux obtiennent un peu d'indépendance puisque leur est accordée leur autonomie quant à l'ordonnancement des dépenses. Néanmoins, les décisions les plus importantes ne sont exécutoires qu'après approbation ministérielle ou préfectorale. La Seconde République apporte une innovation majeure par le biais du décret du 3 juillet 1848 qui institue l'élection au suffrage universel de tous les conseils municipaux et des maires des communes de moins de 6 000 habitants. Les réformes du Second Empire constituent un net recul au regard des libertés communales en vigueur sous la Monarchie de juillet et la Seconde République : si les élections des conseils municipaux au suffrage universel se perpétuent, *« les maires sont nommés par le pouvoir exécutif et peuvent être pris hors du conseil municipal »*[167] ; en outre, la loi du 5 mai 1855 menace de dissolution les conseils municipaux qui seraient critiques à l'égard du régime et prévoit la possibilité de les remplacer par des commissions nommées par décret.

La III^{ème} République devait libérer les collectivités du pouvoir central, mais il fallut attendre la loi communale de 1882 pour que la nomination des maires ne soit plus le fait de l'Etat ou de ses représentants mais celui du conseil municipal. L'article 61 de cette loi a apporté une autre innovation importante au sujet des attributions du conseil municipal, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de sa commune* ». Toutefois les délibérations importantes et le budget devaient être approuvés par le préfet ou le chef de l'Etat. L'exécutif central disposait d'un droit de dissolution du conseil municipal mais il devait pour cela, motiver sa décision.

La charte communale du 5 mai 1884 reprend toutes ces dispositions. Elle est toujours en vigueur aujourd'hui malgré les nombreuses modifications dont elle a fait l'objet. L'application de cette charte a néanmoins été suspendue sous le régime de Vichy ; la loi du 16 novembre 1940 supprimant les élections du maire et du conseil municipal dans les communes de plus de 2 000 habitants.

---

[167] Article 57 de la Constitution de 1852.

1.2.Les départements

L'origine du département remonte à l'année 1765 au cours de laquelle le Marquis d'Argenson demande la division du royaume en départements[168]. En 1787, les assemblées régionales d'Ile-de-France sont convoquées dans plusieurs départements différents. Onze années plus tard, les cahiers de doléances des états généraux traduisent le souhait de voir se former des circonscriptions uniformes avec un chef-lieu facilement accessible.

Peu avant d'élaborer la Constitution de 1791, la Constituante entreprend dès août 1789, la réforme de l'administration locale, rendue nécessaire par les troubles de juillet-août 1789 (la Grande Peur) qui ont désorganisé le système "généralité – subdélégation - seigneuries". Le 7 septembre de la même année, Sieyès demande la constitution d'un comité de six membres chargé d'aménager un plan qui sera présenté le 29 septembre par Thouret[169]. Ce plan contient plusieurs projets dont les modalités pratiques peuvent aujourd'hui sembler anecdotiques. Ainsi, était il proposé de remplacer la "généralité" par une circonscription commune à tous les services et dont la taille permette, de n'importe quel point, d'aller au chef-lieu et d'en revenir à cheval dans les 48 heures, soit un rayon de 30 à 40 kilomètres, et de substituer à la "subdélégation" une circonscription de 15 kilomètres de rayon permettant un aller-retour dans la journée. L'idée de profiter de cette réforme pour découper chaque département en neuf circonscriptions communales fut émise, mais l'Assemblée qui adoptera le projet Thouret – Sieyès le 11 novembre 1789, rejettera la création des grandes communes et préconisera d'en revenir à un échelon local traditionnel. Le 15 janvier 1790, le chiffre de 83 départements est arrêté, et le 4 mars est sanctionné et promulgué le texte relatif *« à la division de la France »*.

Sous le règne de Napoléon 1er, le département est confié à un préfet, seul représentant du pouvoir exécutif, qui est assisté dans son travail par un organe technique, le conseil de préfecture et d'un organe délibérant, le conseil général. Le conseil général dispose d'une seule attribution : la

---

[168] Le mot signifiait répartition fiscale et aussi division du gouvernement, c'est à dire que chaque ministre avait son département. Par ailleurs, il fallait entendre par département, circonscription territoriale dans l'administration des Ponts et Chaussées où chaque ingénieur avait son "département".

[169] Emmanuel Sieyès est en 1789 vicaire général de Chartres. Elu député du tiers, il propose que les représentants du peuple vérifient les pouvoirs de tous les députés et que ceux-ci se constituent en Assemblée nationale. Il sera par la suite nommé Consul provisoire par Bonaparte.
Thouret était député aux Etats-Généraux et fera une proposition non retenue de déclaration des droits de l'homme. Il sera président de la constituante au moment de la dissolution.

répartition de l'impôt direct entre les arrondissements. Puis, sous la Monarchie de juillet (1830 à 1848), la loi du 10 mai 1838 transforme le département en collectivité territoriale en lui octroyant la personnalité juridique. La légitimité populaire du département sera renforcée en 1848 avec l'élection du conseil général au suffrage universel. Enfin, la Charte départementale du 10 août 1871 fixera le statut du département.

La loi du 2 mars 1982 est à l'origine d'une réorganisation des pouvoirs. Le pouvoir exécutif passe des mains du préfet à celles du président du conseil général (art. 25 de la loi)[170].

Les attributions du département ont été redéfinies par les lois de 1982 – 1983, mais aussi celles de 2003 et 2004. Le département devient donc un échelon essentiel dans un processus de décentralisation amené à se poursuivre.

1.3.Les régions

Sous la Révolution, les Girondins, hostiles à la prédominance de Paris sur la province, s'opposent aux Montagnards. Ces derniers vont triompher et léguer à leurs successeurs un régime très centralisé, qui a fortement influencé l'ordonnancement du système administratif français. Cependant, l'histoire de "l'idée régionale" allait faire son chemin, et notamment à travers la notion de décentralisation.

Aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, ce sont les libéraux qui s'attaquent les premiers au centralisme napoléonien, et notamment Tocqueville dans « *L'ancien Régime et la Révolution* »[171]. Pour eux, la décentralisation doit être obtenue en assumant le respect des libertés locales, dans le cadre communal puis dans celui de la province ou de la région. Les institutions décentralisées devant permettre aux citoyens de prendre conscience de leurs intérêts communs et de former des administrateurs locaux capables de prendre en charge des tâches d'intérêt général. Dans les années 1960, Pierre Mendès France ou encore Gaston Defferre, ministre de l'intérieur, lors des lois de décentralisation de 1982-1983, sont favorables au développement de la régionalisation.

On commencera à parler réellement de région, en 1941, date à laquelle, le Conseil national de Vichy propose un projet de création des provinces. En 1945, Michel Debré élabore le concept des

---

[170] L'idée de ce transfert de compétence est relativement ancienne : elle avait été débattue et repoussée en 1871 puis reprise par l'article 87 de la Constitution de 1946 mais les lois d'application nécessaires n'avaient jamais été prises.
[171] Alexis de Tocqueville, 1988, *L'Ancien Régime et la révolution*, Gallimard, Paris, 411 p.

quarante-cinq grands départements. A cette époque, les circonscriptions régionales avaient seulement un intérêt sécuritaire. Puis, sous la libération, cette mission d'ordre public n'est plus attribuée aux préfets mais aux commissaires de la République. Enfin, avec la loi du 21 mars 1948, ces derniers furent remplacés par les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire. Par la suite, différentes actions d'origine privée ou publique ont eu pour objet de doter les régions d'un rôle économique. Les décrets du 14 mars 1964 renforcent l'importance du niveau régional.

- Les commissions de développement économique régional sont des instances consultatives composées de représentants d'intérêts socioprofessionnels ou territoriaux. Elles ont pour mission d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire.
- La commission administrative régionale a un rôle coordinateur puisqu'elle assure la synthèse des suggestions de la commission de développement régional et définit les priorités du plan régional d'action économique et sociale. Ce rôle incombe aux préfets de département et de région et à des hauts fonctionnaires.

En 1969, le référendum du général De Gaulle qui contenait une disposition visant à accroître les pouvoirs régionaux échoue et met momentanément un frein au processus de régionalisation. Celui-ci est cependant vite repris, et dès le 5 juillet 1972, les circonscriptions d'action régionale deviennent des établissements publics régionaux compétents en matière budgétaire. Ces établissements ont cependant rapidement pris la dénomination de conseil régional. Ce conseil est consulté sur les grandes lignes du plan national et de la région et il se prononce sur la répartition des crédits régionaux. Le Conseil régional est secondé par le comité économique et social, organe consultatif qui émet un avis sur les questions relevant de la compétence du conseil régional.

La loi du 2 mars 1982 modifiée et complétée par la loi n° 82-623 du 22 juillet transfère l'exécutif départemental et régional du département et de la région aux Présidents des Assemblées élues, élargissant les possibilités d'intervention des collectivités locales en matière économique, prévoyant la suppression des tutelles administratives et financières, et de tout contrôle *a priori* sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. Cette loi accorde aux régions la qualité de collectivité territoriale, ce qu'elles deviendront pleinement le 16 mars 1986, date de la première élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct.

La loi du 6 février 1992 va permettre à des régions limitrophes, quatre au maximum, de créer une "entente interrégionale" sur la forme d'un établissement public afin d'exercer des compétences que les régions lui auront transférées. Enfin, les lois du 6 février 1992 (n° 92-125) et du 4 février 1995 (dans son article 25), modifient l'administration territoriale de l'Etat dans le sens d'une plus grande déconcentration.

2. Un facteur de transformation organisationnelle : la décentralisation

Dans la seconde moitié du XX^{éme} siècle, de nombreuses politiques de décentralisation viennent rompre avec une tradition de centralisme administratif, héritage de la Révolution et de la période napoléonienne.

La première "vague" de décentralisation a été mise en œuvre au début des années 1980 sous le gouvernement Mauroy[172], dans le but de rapprocher administrateurs et administrés. En 2003, fut initiée une seconde vague de décentralisation visant à *« faciliter l'exercice des libertés locales en donnant aux collectivités territoriales de nouveaux moyens d'action et d'innovation »*[173]. La politique de décentralisation de l'Etat a nécessité une révision constitutionnelle[174] qui l'inclut de fait dans le bloc de constitutionnalité et en fait un des éléments fondamentaux des politiques publiques et de leurs mises en action.

Ces différentes lois ont pour objectif d'assouplir la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales et de transférer certaines compétences jusqu'alors prises en charge par l'Etat aux collectivités locales. Les régions jusqu'alors établissements publics ont été transformées en collectivités au même titre que les départements et les communes. Ceci a entraîné l'instauration d'une autonomie juridique et financière des collectivités locales, l'absence totale de hiérarchie et

---

[172] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

[173] Intervention de Monsieur Patrick Devedjian, Ministre délégué aux libertés locales *in* Démocratie locale n°96, mars 2003.

[174] En 2003, le gouvernement Raffarin, fort de sa majorité parlementaire, fait voté une modification de l'article premier de la Constitution afin d'y inclure « L'organisation décentralisée de la République ».

de tutelle entre elles et, enfin, la création d'un statut regroupant l'ensemble des personnels des collectivités locales : la fonction publique territoriale[175].

A l'heure actuelle, la fonction publique territoriale regroupe les personnes qui travaillent soit dans un service d'une collectivité locale, soit dans un établissement public administratif qui en dépend. L'emploi est financé sur le budget de la collectivité locale.

C. La fonction publique hospitalière

Sous l'Ancien Régime, les charges permanentes de la fonction publique, surnommées les offices, sont déléguées par le roi qui remet à leurs titulaires une lettre et leur assure un traitement. Progressivement, la monarchie perd le contrôle du système par le biais du principe d'inamovibilité en 1750 et par les principes de vénalité[176] et d'hérédité[177]. Dans la nuit du 4 août 1789, le principe de la vénalité des charges est supprimé et il est remplacé par celui de l'élection. Cependant, le droit de vote est réservé à des électeurs aisés remplissant les conditions exigées par le cens.

Durant cette période, dans les hôpitaux, l'essentiel du personnel médical est religieux. La gestion de ce personnel relève, jusqu'au milieu du XVIII^{ème} siècle, de l'édit du 12 décembre 1698 sur la "grande réformation des hôpitaux de France". Les établissements sont ainsi administrés par un collège à deux degrés (l'assemblée générale et le bureau) où sont représentés le pouvoir ecclésiastique, le pouvoir royal, le pouvoir seigneurial et où siègent des citoyens.

L'ordonnance du 31 octobre 1821 dispose que selon la taille de l'établissement, le ministre ou le préfet nomme le receveur, individu chargé de payer et d'encaisser les revenus de l'établissement. La loi du 7 août 1851 donne aux Commissions administratives le droit de nommer les médecins.

Progressivement, on assiste à une diminution des effectifs du personnel religieux dans la fonction publique hospitalière. Du point de vue des statuts, les personnels de la "future" fonction publique hospitalière se voient appliquer les dispositions de la loi du 14 septembre 1941 (Premier statut de

---

[175] Titre III, Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

[176] Le principe de vénalité consiste en l'achat des charges de la fonction publique et il a été instauré afin de diminuer l'endettement de l'Etat.

[177] Le principe d'hérédité permet au titulaire de la charge de la transmettre à sa mort à la personne de son choix moyennant le versement annuel de la *paulette* (taxe instaurée par l'édit de Paulet en 1604).

la fonction publique mais il a été aboli par l'ordonnance du 9 août 1944). Il faut attendre la loi du 19 octobre 1946 puis l'ordonnance du 4 février 1959 pour que la fonction publique se voie doter de son premier statut. Par la suite, ce statut général a été suivi de textes particuliers concernant la fonction publique hospitalière. Ainsi, l'article 8 de la loi du 7 août 1951 précise t-il que le personnel hospitalier est doté d'un statut propre faisant l'objet d'une décision de la Commission administrative et approuvée par l'autorité préfectorale. Puis, le décret-loi du 20 mai 1955 a fixé le statut du personnel des hôpitaux et des centres de soins et de cure publics (Livre IX du Code de la santé publique).

Au début des années 1980, les fonctionnaires de l'Etat étaient donc soumis à des statuts législatifs différents. La loi-cadre Defferre du 2 mars 1982 axée sur la mise en œuvre de la décentralisation a donné naissance au statut actuel de la fonction publique. L'objectif était d'unifier les règles pour tous les agents afin de faciliter les transferts entre fonctions publiques.

Les hôpitaux publics étaient des établissements publics administratifs (jusqu'au 31 juillet 1991 où ils deviennent des établissements publics de santé) rattachés aux communes ou aux départements. Leurs personnels non médicaux ont donc été assimilés aux agents des collectivités locales.

La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 fixe les droits, garanties et obligations des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux. Enfin, le titre I de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 constitue l'aboutissement du statut applicable aux fonctionnaires hospitaliers. L'article 102 de cette loi précise que la transformation d'un établissement sanitaire ou social privé en établissement public peut s'accompagner de l'intégration des personnels de ces établissements dans la fonction publique hospitalière. Bénéficie de ce statut l'ensemble des personnes employées dans un établissement public sanitaire et social parmi lesquels des établissements d'hospitalisation publics, des maisons de retraite publiques, des établissements à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, des établissements publics pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés et des centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou à caractère public. En sont exclus les pharmaciens, les médecins, les biologistes, les odontologistes, les contractuels, les vacataires et les personnes sous contrats aidés.

D. Synthèse

Il existe donc en France trois grandes fonctions publiques possédant chacune des règles de fonctionnement particulières. Ensemble, ces trois secteurs totalisent plus de 5 millions d'agents. Elles sont fondées sur un statut général commun fixant les droits et les obligations des fonctionnaires. Les métiers de la fonction publique représentent environ 20,68 % de la population active de la France (26456813) et environ 23,81 % de la population active occupée (23055202)[178]. Cependant, il n'existe pas de comptabilité normalisée des emplois, ni des effectifs dans la fonction publique, ce qui conduit inévitablement à des différences d'appréciations lors de la lecture des documents chiffrés. Ces disparités sont d'ailleurs pointées de manière récurrente comme un problème à résoudre dans les rapports de la Cour des comptes.

IV. L'administration publique italienne

A. Histoire et construction de l'administration publique transalpine

L'Italie naît en 1861, avec l'avènement de Vittorio Emanuele II de Savoie à la tête du Royaume, mais elle n'est unifiée dans son entier qu'en 1870, après la prise de Rome, devenue alors sa capitale. Elle avait déjà connu au XVIII^{ème} siècle certaines formes de bureaucratisation, mais les royaumes qui composaient le territoire se trouvaient sous dominations étrangères et connaissaient donc des formes d'administrations multiples, que les despotes éclairés avaient parfois tenté de moderniser. Napoléon Bonaparte, proclamé roi d'Italie le 17 mars 1805 et les jacobins transforment le pays en cinq républiques, dans lesquelles ils imposent les modèles français d'administration et de législation. C'est à cette époque que naît l'idée d'union nationale, qui survivra à la Restauration et l'essentiel des réformes des despotes éclairés et surtout de Napoléon sera maintenu. Après la Restauration, un Royaume se "détache" du reste de l'Italie : en 1830, le Royaume de Piémont-Sardaigne devient une monarchie parlementaire, sous l'impulsion de Charles-Albert de Savoie, qui promulgue le statut du royaume, appelé "Statut Albertin", en 1848. Ce statut sera étendu à tout le territoire lors de son unification. Le décret du 7 octobre 1848 entérine la première forme d'organisation communale et provinciale du Royaume après l'adoption de sa constitution. Le niveau local se compose de trois entités, un modèle fortement

[178] Chiffres INSEE du recensement de 1999.

inspiré du système français : les Divisions (*Divisioni*), les Provinces (*Province*) et les Communes (*Comuni*). A la tête de chacune d'entre elles se placent un organe collégial élu, le Conseil et un organe monocratique désigné par l'Etat. C'est également le point de départ d'une unification administrative sur les normes piémontaises, grâce notamment à Cavour, entré au gouvernement du Piémont en 1850 comme Ministre de l'Agriculture et du Commerce puis comme Président du Conseil en 1852, premier artisan de la réforme administrative en 1853 et qui restera pendant longtemps la référence en matière d'organisation de l'administration publique italienne. Le Royaume d'Italie a ainsi d'abord évolué sur le modèle français, un modèle extrêmement centralisateur, malgré de forts particularismes locaux et la reconnaissance des provinces et des communes dans le statut Albertin, dont les institutions restent réglementées par la loi de l'Etat et soumises aux contrôles des Préfets et de leur administration, représentants de l'Etat central et garants des intérêts nationaux et de l'application des lois au niveau périphérique.

La disposition moderne de l'administration publique italienne puise son origine dans la réforme Cavour de 1853 sur la *« réorganisation de l'administration centrale et de la comptabilité générale d'Etat »*. Le but est d'éliminer le système d'administration mixte[179] et de coordonner l'activité administrative pour un plus grand contrôle de l'Etat. La loi Cavour introduit une structure hiérarchique et pyramidale. Il s'agit d'une division en titres et en grades, identiques pour tous les ministères et à laquelle correspondent des rétributions égales. L'accès à l'emploi s'effectue après un stage pratique d'une durée de deux ans, à la suite duquel les volontaires passent un examen d'entrée pour un poste d'employé. Après avoir prêté serment, l'employé peut progresser dans la hiérarchie à l'ancienneté ou au mérite. Les employés n'ont pas de droits reconnus et l'appareil bureaucratique reste fortement autoritaire.

L'administration périphérique est réformée en 1859 avec la loi Rattazzi. Les Divisions deviennent des Provinces et les Provinces deviennent des Arrondissements. Le Conseil communal élit une *Giunta municipale* (Conseil municipal) qui devient l'organe exécutif de la Commune ; le Maire, qui reste nommé par le Roi, n'est plus assisté par des maires-adjoints et acquiert un rôle de représentation.

---

[179] L'administration centrale est jusqu'alors divisée en ministères et en régies chargées de la comptabilité et des budgets.

En 1861, il existe neuf ministères. Ces portefeuilles concernent les finances, la justice, les affaires étrangères, l'éducation, l'intérieur, les travaux publics, la guerre, la marine et l'agriculture. L'administration centrale est fondée sur une échelle hiérarchique uniforme : directeur général, chef de division, chef de section, secrétaires de différentes classes, employés et volontaires. Cependant, l'organisation du travail est marquée par une extrême fragmentation des fonctions administratives.

En 1866, est introduite l'idée de l'adoption d'un système de concours public pour toutes les administrations. Une distinction est faite entre la carrière de conception et la carrière d'exécution. Les modalités et les garanties des concours publics sont peu à peu établies par la loi. L'administration locale est réformée par la loi communale et provinciale du 20 mars 1865 qui reproduit le schéma de la loi Rattazzi (du 23 octobre 1859) et subdivise le Royaume en provinces, arrondissements, cantons et communes.

Agostino Depretis devient président du Conseil de 1876 à 1878, puis de 1878 à 1879 et de 1881 à 1887 et promet dès 1876 de s'intéresser aux conditions des agents publics, d'améliorer leur situation financière et de promouvoir une loi sur le statut des employés. Certaines dispositions concernant les droits et les devoirs des employés existent dans plusieurs administrations, mais le besoin d'une norme générale se fait sentir à tous les niveaux de l'administration. Ce projet n'aboutira pas.

L'Etat italien a assumé peu à peu nombre de fonctions publiques, par la volonté de répondre à la demande de plus en plus importante des citoyens en matière de services publics et ce, dès les années 1880 et au début des années 1900, période de l'industrialisation et de la croissance urbaine. Face à la multiplication des fonctions publiques que l'Etat a assumées, une administration "parallèle" s'est développée, des services spéciaux aux établissements publics nationaux et une certaine autonomie a été conférée aux provinces (le préfet quitte sa fonction de chef de l'exécutif provincial) et aux communes (élection des maires des chefs-lieux de province comptant plus de 10 000 habitants, gestion directe de services publics), en compensation de contrôles renforcés de l'autorité préfectorale (création de la *Giunta provinciale amministrativa*, réglementation de la fonction de secrétaire communal, renforcement du personnel d'inspection, instruments locaux du Ministère de l'Intérieur). L'Etat et par conséquent l'administration

publique ont ainsi acquis un rôle de médiation sociale, dans le but de régler et de contrôler les conflits d'intérêts existant entre les groupes sociaux et les groupes économiques.

Une première forme de syndicalisme se développe à travers la création d'associations sur le modèle des fédérations de métiers présentes dans le secteur ouvrier. Elles traitent à l'origine d'efficacité, de changements organisationnels de l'administration ou encore elles proposent de la débureaucratiser. Par la suite, ces associations commencent à s'intéresser aux salaires, à la défense des employés et à la réforme des effectifs.

La loi n°290/1908, appelée Loi Giolitti, introduit les premiers droits et devoirs des agents publics (règles des concours, modalités d'avancement, etc.). Cette loi représente le premier statut juridique et financier des *dipendenti pubblici* de l'Etat. Ce modèle sera appliqué à toutes les autres formes d'emploi public.

Au 1er janvier 1921, la fonction publique compte 519 440 employés (y compris les cheminots et les agents temporaires) contre 339 203 au 1er juillet 1915. Les augmentations les plus importantes concernent le Ministère de l'Intérieur, avec la création de la Garde de Sécurité Intérieure et du corps des détectives, le Ministère des Finances et le Ministère de la Guerre. On observe à cette période une forte augmentation dans le recrutement des femmes[180], jusqu'alors minoritaires. Cette augmentation est également due à l'instauration de nouvelles administrations, d'établissements publics, des premières sociétés mixtes par actions qui exercent leurs fonctions selon un mode de gestion proche de celui du privé ou encore aux ministères qui se dotent de nouveaux services spéciaux, comités et cabinets interministériels.

Une nouvelle loi de *« simplification des services et de réduction du personnel »* est promulguée le 13 août 1921 par Ivanoe Bonomi. La loi propose notamment de rendre les contrôles plus rapides et d'attribuer une plus grande autonomie aux collectivités locales à travers une large décentralisation administrative. Elle enjoint le gouvernement de réorganiser l'administration, d'attribuer le personnel de façon proportionnelle en fonction de l'organisation de chaque administration, en redéfinissant les grilles d'effectifs, les salaires et les normes de carrière. La réduction des effectifs passe par l'exonération de service de certaines personnes pour raisons de

[180] La loi n°1176/1919 autorise l'accès des femmes à tous les emplois publics, sauf aux métiers visant l'exercice de pouvoirs publics, juridiques ou liés à la défense nationale.

santé, d'incompétence ou pour mauvais rendements et la mise à la retraite des employés ayant au moins 40 ans de service ou âgés de 65 ans.

Benito Mussolini devient président du Conseil le 30 octobre 1922. Peu à peu le statut de 1848 est supprimé et le 19 janvier 1939, la Chambre des Faisceaux et Corporations est instituée. Elle élimine la pluralité des partis qui caractérisait la Chambre des députés. Dès 1923, des mesures de réforme générale de l'administration sont prises afin de réduire les dépenses publiques. L'objectif est de regrouper les ministères, d'éliminer le personnel en excédent, de privatiser certains services publics, de réformer l'échelle hiérarchique des administrations sur le modèle militaire et de promulguer une nouvelle loi sur le statut juridique des fonctionnaires.

Après la chute du régime fasciste en 1944, les Américains se prononcent en faveur d'un modèle d'Etat fédéral pour l'Italie, une vision contraire à celle des partis politiques italiens et des fonctionnaires eux-mêmes, favorables au modèle centralisateur qu'ils avaient toujours connu, les pouvoirs locaux ayant été rendus à des "préfets politiques" mis en place par les Comités de libération nationale : cette organisation rencontre l'hostilité du nouveau Président du Conseil : Alcide De Gasperi. Ainsi, faudra t'il attendre l'avènement de la République en 1946 et l'adoption de la Constitution le 22 décembre 1947 pour assister à la naissance officielle d'un *« système d'administration infra nationale à trois niveaux »*[181] composé des Régions, des Provinces et des Communes. L'institution des Régions à statut spécial entre 1946 et 1948 et celle des Régions à statut ordinaire en 1970 et 1971, les décentralisations successives de fonctions administratives de l'Etat en faveur de ces collectivités territoriales entre 1972 et 1977, le processus de fédéralisme administratif initié avec la loi Bassanini n°59/97, celui de fédéralisme fiscal avec la loi n°133/99 et le décret législatif n°56/2000, l'élection directe des présidents des provinces et des maires avec la loi n°81/93, des présidents des régions avec la loi constitutionnelle n°1/99, et, enfin, la révision du titre V de la Constitution, consacré aux collectivités territoriales (Régions, Provinces, Communes et Unions de Communes, Métropoles, Communautés de montagne et Communautés insulaires) par la loi constitutionnelle n°3/2001, entérinée par référendum populaire et qui étend de beaucoup les domaines de législation des Régions, sont les étapes essentielles du fédéralisme italien.

---

[181] OCDE, 1997, *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration, Italie*, p. 327.

L'Italie a été l'un des pays pionniers de la construction européenne. Le rapprochement de l'Italie avec le fédéralisme s'inscrit ainsi dans le mouvement d'intégration européenne et de construction de l'Europe des Régions, que le principe de subsidiarité, introduit par le Traité de Maastricht, a permis de promouvoir. Les leitmotive des politiques de l'Union européenne - libéralisation des marchés, emploi et flexibilité, formation, etc. -, ont ensuite rejoint les intérêts nationaux et ont été les fers de lance des réformes de l'administration italienne. Devant la nécessité de répondre aux critères de convergence pour entrer dans la Zone Euro et comme l'a dit Franco Bassanini en 1997 dans son discours *« pour rester en Europe »*. C'est pour répondre à ces impératifs que l'Italie et d'autres pays de l'Union ont commencé à réformer leurs administrations publiques.

Le mouvement italien de réforme des années 1990, le plus important depuis la réforme de Cavour en 1853, car le plus général, a repris des idées restées comme telles ou plus ou moins mises en application dans le passé : retour aux fonctions essentielles de l'Etat, rationalisation des structures administratives, simplification des normes, des procédures et des contrôles, déconcentration bureaucratique et décentralisation, modernisation des méthodes de travail, utilisation des techniques modernes, efficacité de l'activité administrative, privatisation de services publics, flexibilité, utilisation optimale des ressources humaines, formation, réduction de personnel, révision du statut et du système d'emploi public. L'un des points essentiels de la réforme a été la "privatisation" du statut des fonctionnaires à l'exception de ceux assignés à l'exécution des fonctions jugées essentielles de l'Etat (défense, sécurité publique et ordre interne : forces armées, police, magistrature, carrière préfectorale, carrière diplomatique) ainsi que les professeurs et les chercheurs. Il est à noter que cette réforme de fond (au moins au regard des statuts d'emploi) a reçu l'aval des organisations syndicales. Le rôle des partenaires sociaux a été décisif dans le changement instillé dans l'administration publique italienne. Sous les gouvernements Prodi, D'Alema et Amato, le cadre normatif des réformes sera poursuivi et complété ; il s'agit, si l'on en croit les propos de F. Bassinini (2001) de *« réduire un retard de 50 ans en l'espace de quelques années »*. Dans les faits, les résultats de la réforme italienne ont essentiellement concerné les finances publiques. Le gel des fonds publics s'est traduit par une baisse du nombre d'agents publics, la part des dépenses liées aux charges salariales passant de 12,8 % du PIB en 1990 à 10,7 % en 1999. L'objectif affiché par le gouvernement pour 2004 est 9,4 % du PIB.

B. Structure de la fonction publique italienne

1. Les composantes de la fonction publique italienne

La fonction publique italienne se subdivise en trois secteurs distincts : une administration centrale, une administration locale et ce que nous assimilerons à une "fonction publique hospitalière" et qui est en réalité un "Service Sanitaire National" regroupant les agences sanitaires et hospitalières, les maisons de repos et de soins, les instituts zoo prophylactiques expérimentaux, les agences régionales de prévention et d'environnement et les organismes de la province autonome de Trente. Ce service national compte environ 690 000 employés.

2. L'administration centrale

Participe de l'administration centrale, l'ensemble des ministères et des établissements publics nationaux (hors entreprises publiques). Relèvent des ministères, les personnels des structures ministérielles, de la défense, des agences autonomes dont le corps de pompiers, de la caisse de dépôts et consignations, de l'éducation, de la police, de la magistrature, de la diplomatie, de la fonction préfectorale, des instituts de recherche et des Universités. Sont assimilés aux établissements publics, les organismes publics à caractère non économiques parmi lesquels les organismes gestionnaires des retraites et des accidents du travail (INAIL), l'Institut National de Sécurité Sociale, l'Institut National de Prévoyance des Employés de l'Administration Publique, l'Automobile Club d'Italie et les Automobiles Clubs provinciaux et locaux.

3. L'administration locale ou les "Régions et autonomies locales"

L'administration locale rassemble les Régions, les Provinces, les Communes, les Chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et d'artisanat, les Instituts Autonomes HLM, les Communautés montagnardes, les agences et organismes de promotion touristique, les organismes régionaux de développement agricole, les agences et unités sanitaires locales, les regroupements de communes, les parcs naturels et organismes de défense de l'environnement et les organismes pour le droit aux études universitaires. Ce secteur totalise environ 770 000 employés.

Indépendamment des transformations observées au cours des années 1990, force est de constater une certaine similitude entre les modèles français et italien. Non pas dans la temporalité, non pas dans les éléments du construit, mais dans la finalité et les moyens de l'action

publique. Si la lente et difficile construction de l'Etat italien se rapproche par certains traits de l'histoire de l'Etat allemand, dont l'identité nationale ne se formalise qu'au milieu du XIX^{ème} siècle, l'institutionnalisation de l'Etat comme lien indéfectible entre des territoires encore aujourd'hui fortement contrastés, a conduit à la création d'un ordonnancement administratif qui, dans sa forme et ses objectifs présente donc une certaine proximité avec le modèle français. Les dramatiques aléas de l'histoire et la cohorte de difficultés économiques et sociales qui l'accompagnent, mêlés à des disparités géographiques conséquentes, amènent un Etat pendant longtemps minimaliste, centré sur les éléments de sa souveraineté, à s'immiscer, puis à prendre en charge nombre d'activités nouvelles, participatives d'un intérêt général jugé supérieur. Ce processus de mutation d'un appareil d'Etat devenu "providence" débouche sur l'adoption d'une conception "large" du rôle de l'Etat et de ses institutions. S'ensuit la création d'une fonction publique amenée à se développer et l'adoption d'un fonctionnariat fort. La structure de la bureaucratie administrative italienne divisée en trois secteurs majeurs, une administration centrale, une administration locale et un service de santé national, et la répartition des domaines de compétences illustrent bien cela. Le schéma ainsi édifié, proche du canevas français dans sa subdivision entre fonction publique d'état, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière apparaît pour le moins singulier ; cette singularité se trouve renforcée par la structure institutionnelle du pays qui, avant les considérables réformes de fond et de forme des années 1990 - 2000, présente une structure unitaire fortement régionalisée qui traduit l'existence d'une importante autonomie des collectivités infra nationales. Nous sommes donc en présence d'un modèle mû par une conception extensive de l'action publique inscrite dans un ensemble fortement décentralisé.

L'intérêt de ce travail pour l'Italie, vient de l'existence d'une césure provoquée politiquement au début des années 1990. Ce complet retournement de "conjoncture", ce brusque changement de conception à l'égard de la place et du rôle de l'Etat et de la fonction publique, sont pour le moins marquants et méritent d'être interrogés. En l'espace d'une douzaine d'année, l'Italie a complètement révolutionné son organisation bureaucratique : transformation du modèle étatique qui tend désormais vers une structure fédérative, adoption d'une conception minimaliste de l'action publique et du service public dont les conséquences sont un recentrage de l'Etat sur ses missions de souveraineté, un accroissement des champs de compétences des structures administratives territoriales et locales et une profonde remise en cause et non un renoncement

total au modèle du fonctionnariat. Ces évolutions vont de pair avec l'introduction d'une vision managériale atténuant la distinction, jusqu'alors fondamentale, entre public et privé. Intervention d'acteurs privés dans la production et la prestation de services, mais introduction également des méthodes du secteur privé à travers le développement des pratiques de contractualisation tant des emplois que des services et le recours à des indicateurs et critères de gestion telles que la productivité, la flexibilité, l'efficacité et l'efficience de l'activité administrative.

Par la contractualisation de l'emploi et la conservation du statut public des magistrats ordinaires, administratifs et comptables, des avocats et procureurs de l'Etat, du personnel militaire et des forces de police, du personnel diplomatique, du personnel préfectoral et des professeurs et chercheurs universitaires, l'Etat italien a opéré un retour à ses fonctions publiques essentielles : ordre public, défense, affaires étrangères, justice, instruction identique aux éléments doctrinaux qui ont forgé le modèle germanique et dans une moindre mesure le système britannique.

D'un ensemble dont les caractéristiques sociétales ont conduit à l'édification d'une entité unifiée et mâtinée de références françaises, l'appareil d'Etat italien est devenu depuis le début des années 1990, un ensemble protéiforme qui s'est radicalement transformé et qui se rapproche aujourd'hui davantage dans sa philosophie plus "libérale", du modèle anglo-saxon, et dans son mode d'organisation et son système d'emploi, du modèle allemand.

Dès lors, il devient légitime de s'interroger sur les raisons de ce changement de forme et de contenu. Quels sont les facteurs explicatifs de cette profonde transformation du "modèle de production" transalpin de l'action publique ? Quelles en sont les influences ? L'héritage historique, culturel, philosophique ou politique de l'Italie serait-il entrain de s'effacer au profit d'influences ou de déterminismes non plus nationaux mais supranationaux ?

Ces questions méritent d'être posées non seulement pour l'Italie, mais également pour les trois autres espaces nationaux dont nous voulons analyser les mutations de l'emploi public et qui jusqu'alors, s'étaient construits sous l'emprise de caractéristiques sociétales nationales.

V. Synthèse

La présentation des divers modèles nationaux permet de mettre à jour quelques constatations qui sont autant d'éléments de comparaison entre les systèmes administratifs français, allemand et anglais et italien.

Le premier point à souligner est l'existence d'un modèle de fonctionnariat en France et en Allemagne. Cependant, la position française relève d'une conception large et considère théoriquement le statut de fonctionnaire comme le modèle d'emploi dominant, alors que l'Allemagne présente une conception plus restreinte bornée à l'exercice de certaines fonctions particulières. Néanmoins, les justifications faites de l'existence de ces fonctionnariats sont à peu près les mêmes. En effet, des deux côtés du Rhin, on estime que la nature d'intérêt général et de souveraineté des activités à prendre en charge nécessite l'instauration d'un corps spécifique de salariés dont l'indépendance et la neutralité doivent être garantis.

Le deuxième constat à opérer réside dans la répartition administrative des fonctions et activités de l'action publique. Jusqu'alors, nous avons souligné dans le cas de l'Allemagne et dans celui de l'Angleterre, le poids prépondérant des institutions et secteurs locaux. Or, si l'on se borne à la lecture des données chiffrées, les collectivités locales françaises représentent 28 % de l'emploi public total contre près de 43 % à l'Etat qui demeure prédominant. Ces proportions sont inversées dans les deux autres pays. Certes, ces conclusions quelques peu hâtives sont à relativiser, mais dénotent néanmoins d'un état de fait important à souligner, même si cette conclusion doit pour l'heure être minimisée en raison de plusieurs facteurs. Tout d'abord, la structure administrative des Etats est différente : l'Allemagne est un Etat fédéral par nature décentralisé, alors que la France et l'Angleterre sont des pays à structure unitaire, quand bien même le Royaume-Uni possède un mode de fonctionnement qui se révèle peut être un peu éloigné de l'idée originelle d'un Etat unitaire. De plus, il apparaît clairement, outre une gestion plus ou moins centralisée, que la répartition des domaines de compétence varie considérablement d'un Etat à l'autre. Ainsi, certains services gérés par l'Etat en France, peuvent-ils l'être par des communes anglaises ou des Länder allemands. Néanmoins, l'historique de la fonction publique française nous a enseigné que celle-ci pour des raisons stratégique et politique, s'est construite dans un centralisme marqué, dans lequel les politiques de décentralisation ont tardé à se mettre en place. De ce faible poids relatif de l'échelon local, auquel il conviendrait d'agréger le poids de la fonction publique hospitalière dont les personnels relèvent en partie du statut de la fonction publique territoriale, au regard des situations anglaise et allemande, on peut néanmoins et avec prudence tirer certains enseignements : le premier de ces enseignements tient sans doute aux divergences majeures pouvant exister entre les conceptions nationales de ce que doit être la place et le rôle de l'appareil public, mais aussi de ce que doivent être les modalités de gestion des activités et des personnels.

La France semble se caractériser par une vision centralisée de la gestion publique par l'intermédiaire d'un fonctionnariat fort, contrairement à la situation anglaise et désormais italiennes qui minimisent le rôle de l'Etat et maximisent celui des collectivités locales et à la situation allemande, qui forte d'une organisation fédérale, défend l'existence d'un fonctionnariat limité aux fonctions de souveraineté de l'Etat et laisse une très large autonomie aux Etats fédérés. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, force est de constater que les modèles nationaux de fonction publique, bien qu'évoluant dans des contextes singuliers, évoluent, à des époques forts différentes, pour finalement en un sens converger. En effet, n'est-il pas frappant qu'un Etat fortement centralisé comme la France rejoigne dans la voie d'une gestion décentralisée des pays qui le sont par déterminisme historique et géographique comme l'Allemagne, par conception philosophique et politique comme l'Angleterre ou par une volonté réformatrice comme l'Italie ?

Section II. Homogénéisation ou divergence des modèles nationaux

Après ce détour historique, force est de constater des similarités mais aussi de profondes divergences entre les modèles nationaux.

Similarité dans la volonté de construire un modèle de fonction publique neutre et efficace fondé sur la reconnaissance de besoins particuliers à satisfaire ou de missions "supérieures" relevant de l'intérêt général. Les missions traditionnellement qualifiées de régaliennes sont au fondement même de la souveraineté des Etats et constituent au-delà des modèles d'organisation et des conceptions minimalistes ou maximaliste de l'action publique, un socle commun.

Divergences quant au rôle, au poids et aux caractéristiques propres à chaque système public ; ceci s'explique par l'existence de facteurs socioculturels divers, au fondement des conceptions et structures nationales "traditionnelles". Ainsi, la confédération puis la fédération allemande, véritable "assemblage" de petits Etats souverains, est-elle sans nul doute à l'origine d'une vision coopérative de l'action publique et de ses acteurs. De la même façon, le "service public à la Française" encore aujourd'hui centralisé et ayant par tradition une vision large de l'interventionnisme public, puise son origine dans la structure unitaire de l'Etat d'Ancien Régime et se fonde sur un idéal d'égalité né de la Révolution de 1789. Il en va de même pour l'Angleterre et l'Italie, lesquelles ont respectivement institué leurs modèles bureaucratiques sur des principes

de liberté et d'assistance, expression de la volonté des populations et moyen de la souveraineté des Etats, de leurs institutions et de leurs pouvoirs.

Cependant, ces deux derniers exemples sont caractéristiques du fait que les modèles nationaux ne sont en rien intangibles. Si l'Angleterre fut le premier pays à instituer un fonctionnariat dont les traits se rapprochent le plus de l'idéal type weberien, elle fut aussi le premier à le remettre en cause ainsi que nous l'avons mis en évidence précédemment. De la même façon, la chronologie italienne démontre que l'on peut passer d'un Etat dit "libéral" à un Etat plus "social" et interventionniste, avant ces dernières années, d'être pénétré par des réformes managériales instigatrices de changements institutionnels et organisationnels profonds.

Néanmoins, les réformes observées en Angleterre, en Italie, mais aussi en France et dans une moindre mesure en Allemagne, s'accompagnent d'un bouleversement des niveaux de décisions et de fait, de la répartition des compétences. Il semble en effet, et l'Italie en est là encore un exemple frappant, que les mutations des modèles nationaux passent par une redistribution des compétences au profit des autorités infra nationales qui voient leur degré d'autonomie s'accroître. Tout en contractualisant sa fonction publique et en décentralisant, l'Italie modifie son mode de fonctionnement étatique et se rapproche d'un modèle fédératif dans lequel l'Etat central se recentre sur ses activités de souveraineté. *« L'organisation institutionnelle des Etats européens s'ordonne autour de deux grands modèles : Etat fédéral et Etat unitaire. Mais le mouvement de décentralisation qui a touché ces dernières décennies les États unitaires a également fait émerger de nouvelles formes d'organisation « intermédiaires »*[182].

Ces diverses constatations et réflexions menées dans les quatre espaces nationaux nous conduisent à penser que les structures institutionnelles des Etats produites jusqu'alors par des déterminismes historiques, et politiques sont au même titre que les caractéristiques sociétales de chaque espace national, mais peut être encore davantage aujourd'hui qu'hier, déterminantes de la forme et du contenu des bureaucraties nationales. En conséquence, l'objectif de cette partie sera de relever les caractéristiques propres à chaque forme étatique et de saisir l'influence de celles-ci sur la construction et les transformations passées et actuelles des modèles nationaux de fonction

---

[182] Hel-Thelier Sylvie, 2000, « Organisation des pouvoirs et gestion publique », *in* Conseil d'analyse économique, *Etat et gestion publique*, actes du colloque du 16 décembre 1999, La documentation française, p. 71.

publique. Par ailleurs, ce travail sera l'occasion d'aborder la question de la construction européenne et de poser celle-ci comme un éventuel moteur de changements.

En d'autres termes, pourquoi des Etats différents, aux caractéristiques sociétales singulières, qui ont certes tous construits des modèles bureaucratiques à des époques et selon des temporalités différentes, pour d'une manière générale répondre, en théorie, aux intérêts et à la volonté des peuples, selon des conceptions et des principes divers, choisissent-ils aujourd'hui, de transformer leurs modèles d'administration publique, de fonction publique pour aller dans le sens d'un retrait de l'Etat, d'une perte de spécificité du droit de l'administration, et d'un accroissement des compétences et de l'autonomie des autorités infra nationales ?

I. La souveraineté comme condition indispensable d'existence de l'Etat

Originellement et par conséquent en dehors des compétences que le temps et les conjonctures ont fait entrer dans le champ du service public, la construction d'appareils administratifs était motivée par la prise en charge d'un intérêt général et/ou supérieur. En fait, le noyau de missions affectées à cet appareil administratif, se révèle être l'élément indispensable aux Etats pour garantir leur existence, leur indépendance et leur souveraineté. C'est le pouvoir politique, qui va initier la construction de fonctions publiques dont des acteurs, institutions et agents, jouissent d'un statut et de règles particulières.

La souveraineté, c'est la possibilité pour un Etat, de pouvoir agir sur la scène internationale et d'avoir une personnalité juridique indispensable à son existence. Un Etat souverain peut jouir de tous ses droits, c'est à dire qu'il possède une autorité "suprême" et n'est en conséquence soumis à aucune autre autorité que la sienne. Il va dès lors exercer l'ensemble de ses compétences et devient à la fois le créateur et le destinataire du droit.

Ce détour par la question de la souveraineté des Etats n'est pas directement lié à notre objet, mais doit permettre de faciliter la compréhension des relations entre les institutions européennes et les Etats membres. Saisir l'importance du concept de souveraineté est un préalable indispensable dès lors que l'on veut rendre intelligible la question des relations internationales. De façon très concrète, cette présentation doit nous aider à comprendre pourquoi les dispositions et décisions communautaires dans tel ou tel domaine vont transcender les frontières et s'appliquer ou devoir être appliquées dans chaque cadre national.

D'une manière générale, la souveraineté ne peut se comprendre en dehors du concept d'indépendance de l'Etat. Cette dernière répond à trois critères de définition : l'exclusivité, la plénitude et l'autonomie de la compétence.

L'exclusivité de la compétence se comprend sur un territoire donné. Ainsi, un Etat souverain possède l'exclusivité de la compétence à l'intérieur des frontières de son territoire : il s'agit donc d'une compétence territoriale.

La plénitude de la compétence renvoie à l'idée que l'Etat possède la "compétence de la compétence". La plénitude c'est la capacité pour un Etat, de déterminer l'étendue et le contenu de ses compétences, état qui va ainsi déterminer les domaines matériels sur lesquels il entend exercer ses pouvoirs de législation et de réglementation ; il peut donc faire le choix politique et économique d'adopter un système administratif *a minima* ou a contrario de prendre à sa charge un ensemble d'activités qui seront gérées par les acteurs de l'action publique. L'Etat bénéficie donc d'une compétence générale, alors que les collectivités locales par exemple, ne possèdent qu'une compétence d'attribution accordée par ce même Etat.

Enfin, l'autonomie de la compétence signifie pour un Etat, qu'il a la possibilité de faire ou non usage de ses compétences. En résumé, il est libre d'agir ou de ne pas agir. Chaque Etat exerce donc ses compétences de manière discrétionnaire et peut décider librement d'intervenir dans tel ou tel domaine. Un Etat qui ne possède plus cette autonomie perd son indépendance et donc une partie de sa souveraineté.

A travers le travail historique que nous avons établi précédemment, nous pouvons affirmer que chaque Etat en présence a décidé librement, en jouissant pleinement de sa souveraineté, de sa structure administrative et institutionnelle compte tenu de son histoire, de sa géographie, de sa philosophie politique et économique et d'autres critères sociétaux. Pour autant, il apparaît qu'il existe un dénominateur commun entre tous les pays observés. Il s'agit de l'utilisation ou plutôt de la justification faite de l'existence et de l'utilisation de l'appareil administratif. Ce dernier semble être ou avoir été à un moment donné de l'histoire, un instrument entre les mains des gouvernants, pour assurer et garantir leur position sociale et hiérarchique, ainsi que leur pouvoir. Cette forme de domination "traditionnelle ou charismatique" a cédé le pas sous le coup de révoltes ou de guerres, à une domination "légale et rationnelle" qui repose sur la croyance des peuples dans la

légalité des institutions et la légitimité de leurs représentants[183]. Dès lors, chaque pays, seul titulaire de l'exclusivité, de la plénitude et de l'autonomie de la compétence, va construire librement sur la base de son environnement sociétal, des schémas institutionnels et administratifs différents. Pourtant aujourd'hui, ces modèles "de base" semblent toujours en évolution. Si la stabilité politique et l'ordre intérieur sont désormais avérés, il en va autrement des structures organisationnelles et institutionnelles dans un contexte international en évolution permanente et dont l'influence peut, dans une certaine mesure, qui reste cependant à déterminer et à expliquer, contraindre les Etats nationaux à se transformer. Il faut entendre par contexte international dynamique, le processus de construction européenne initié formellement depuis le Traité de Rome de 1958, mais qu'il convient de le faire remonter à l'initiative conjointe de Jean Monnet relayée par Robert Schuman lors d'une conférence de presse du 9 mai 1950 en vue de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier[184]. Les instigateurs de la CECA ne cachent pas leur ambition qui est de rendre la guerre entre la France et l'Allemagne, *« non seulement impensable, mais matériellement impossible »* en jetant les bases d'une *« unification économique »*, première étape d'une *« fédération européenne »*. Jean Monnet écrira par ailleurs dans ses *Mémoires*, *« j'ai compris qu'il fallait commencer par des réalisations à la fois plus pragmatiques et plus audacieuses, attaquer les souverainetés nationales avec plus d'audace, sur un point plus limité »*[185]. Ces quelques mots, *« attaquer les souverainetés nationales avec plus d'audace »* pourraient résumer à eux seuls, les enjeux de la construction européenne. Assiste-t-on à une remise en cause de la souveraineté des Etats dans un contexte européen mouvant et dans quelles mesures ces remises en cause influencent-elles les modèles nationaux ? La forme de cette construction se révèle t'elle contraignante pour les Etats ou au contraire leur garantie-t'elle la plénitude de leur souveraineté ? Pour apporter quelques éléments de réponse à ces interrogations, intéressons-nous à la structure étatique de nos quatre pays avant de la confronter à celle de l'Union européenne.

---

[183] Max Weber, 1959, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, pp. 123-124.
[184] La communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est créée par le Traité de Paris signé le 18 avril 1951 et rentre en application en 1952.
[185] Jean Monnet, 1976, *Mémoires*, Fayard, 642 p.

II. Angleterre, France et Italie : des Etats à structure unitaire

Parmi les quatre pays observés, La France, l'Italie et l'Angleterre présentent une structure étatique de forme unitaire[186]. Cela signifie qu'il n'existe dans ces Etats qu'un seul ordre juridique s'imposant à tous. Les autorités de l'Etat exercent la plénitude de leurs attributions sur l'ensemble du territoire. Cependant, l'Etat central n'est pas, selon le volume de population et la taille du territoire, en capacité d'intervenir partout ; de cette incapacité va naître un mode d'organisation particulier favorisant un rapprochement entre l'Etat et les citoyens : le degré de décentralisation et/ou de déconcentration.

La déconcentration intervient lorsqu'au sein de l'Etat, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est transféré à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne des institutions. Il s'agit donc d'un transfert hiérarchique. Ceci a pour objectif d'éviter de faire remonter vers l'administration centrale les affaires pouvant être traitées localement. Cependant, les autorités déconcentrées dépendent du pouvoir central. La décentralisation correspond à l'attribution, à une collectivité infra nationale ou à un établissement public, de certaines compétences étatiques et la reconnaissance d'une autonomie tant financière que de fonctionnement. Il existe traditionnellement deux formes de décentralisation : la décentralisation territoriale qui consiste à accorder à une collectivité l'autonomie, parfois qualifiée de *self-government* comme en Angleterre, d'autonomie locale, d'autogestion ou d'auto administration, et la décentralisation par service qui accorde l'autonomie à une collectivité publique comme l'hôpital, le lycée ou l'université.

La décentralisation peut être identifiée par différents critères, pouvant être l'élection des autorités décentralisées, l'autonomie de fonctionnement, l'autonomie financière, les compétences déléguées par l'Etat, un contrôle juridictionnel et non hiérarchique, remplacés parfois par la tutelle de l'Etat.

L'Angleterre, la France et l'Italie, présentent donc tous trois un caractère unitaire, dans lequel l'Etat central préside aux destinées de la nation et fixe de manière uniforme un cadre général dans un ordonnancement administratif particulier, lui-même déterminé par les champs de compétences et le degré d'autonomie des structures infra nationales. Bien que toujours apparenté à un Etat

---

[186] Patrice Gélard, Jacques Meunier, 1995, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, p. 20.

unitaire, l'Italie s'est considérablement rapprochée, par son caractère fortement régionalisé, d'un Etat de type fédéral. L'Italie n'est d'ailleurs pas la seule dans ce cas, la Belgique ayant opté pour une structure fédérale.

III. L'Allemagne, un modèle d'Etat fédéral

Il ne s'agit pas là d'une association d'Etat, mais bien d'un seul et même Etat complexe. A l'origine, les Etats fédérés étaient indépendants et ont accepté de perdre les attributs qui faisaient d'eux des Etats souverains, c'est à dire des frontières et une population propres, ainsi que le monopole de la force publique.

Un système fédéral[187] repose sur deux grands principes qui sont l'autonomie et la participation d'une part, et la supériorité et l'immédiateté d'autre part.

A. Autonomie et participation

1. L'autonomie

Tout Etat fédéral comporte des collectivités fédérées ; dans le cas de l'Allemagne il s'agit des Länder, qui jouissent constitutionnellement d'une autonomie et de compétences spécifiques. La constitution fédérale, prévoit un partage des compétences et des pouvoirs entre les Etats associés. En règle générale, l'Etat fédéral garde ses prérogatives en matière de police, d'armée, de diplomatie et de politique économique générale, et partage certaines autres compétences avec les gouvernements des Etats fédérés.

2. La participation

Les Etats fédérés participent au fonctionnement de l'Etat et à la prise de décisions fédérales. Cette participation se fait par l'intermédiaire des Chambres, *Bundestag* et *Bundesrat*, représentatives du peuple et des Etats fédérés. A noter cependant que le *Bundesrat* est composé de telle sorte que les grands Länder disposent d'une représentation plus importante que les petits ; toutefois, les Chambres offrent l'opportunité aux Etats fédérés de faire connaître leurs positions, notamment sur les traités internationaux ou encore sur une éventuelle modification de la Loi fondamentale ou Constitution fédérale.

---

[187] Patrice Gélard, Jacques Meunier, 1995, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, p. 24.

Dans cette configuration institutionnelle, outre la large autonomie qui leur est accordée, les structures infra nationales participent pour partie, à l'élaboration de politiques générales, et ce à tous les niveaux, de la commune qui peut faire entendre sa voix dans les assemblées représentatives du Land, aux Länder qui ont la possibilité de promouvoir leurs intérêts par l'intermédiaire de leurs représentants au *Bundesrat*.

B. Supériorité et immédiateté

1. La supériorité

A la différence d'un Etat unitaire qui ne connaît qu'un type de droit, un Etat fédéral se caractérise par la superposition d'ordres juridiques. En pratique, l'Etat fédéral et les Etats fédérés possèdent une compétence législative s'étendant sur la surface de leur territoire. Dès lors, on se trouve dans une situation de juxtaposition de deux types de droit, fédéral et fédéré, responsable parfois de conflits entre deux règles, l'une émanant de l'Etat fédéral et l'autre de l'Etat fédéré. Dans ce cas précis, le droit fédéral l'emporte sur le droit fédéré.

2. L'immédiateté

Si le principe de supériorité reconnaît une force juridique supérieure au droit fédéral, l'immédiateté assure l'application immédiate et directe des règles fédérales dans le droit des entités fédérées et sans aucune intervention de celles-ci. En d'autres termes, les lois fédérales ont force obligatoire dans les Etats fédérés.

IV. L'Union européenne, une confédération en développement, un moteur de changement

Il s'agit dans ce paragraphe de voir dans quelle mesure, d'un strict point de vue institutionnel et organisationnel, la construction européenne participe de l'évolution des structures nationales ; ceci constitue un préalable indispensable à la suite de ce travail de thèse dont l'objectif sera de traiter des évolutions du contexte européen et de leurs conséquences directes et indirectes sur les modèles bureaucratiques nationaux (Chapitre III).

A. Les enjeux du système confédéral

Depuis la signature le 25 mars 1957, puis la ratification du Traité de Rome, les six pays fondateurs[188] font entrer quelques cent soixante dix millions d'individus dans l'aventure européenne. Ce Traité ne correspond pas à une simple alliance entre Etats désireux d'assurer une paix durable ou de satisfaire des intérêts communs ; il est en réalité le texte par lequel est institué un cadre institutionnel nouveau, une forme dans laquelle les Etats nations s'inscrivent, un modèle confédéral qui vient de naître.

On entend par système confédéral, un regroupement volontaire de plusieurs Etats qui instituent des structures politiques communes en dehors de leurs régimes juridiques internes et auxquels ils délèguent la compétence de gérer en commun certaines activités. Le modèle confédéral est le passage obligé de la construction de toute fédération et l'histoire de l'Allemagne illustre parfaitement ce propos.

A la base de toute confédération, on trouve un traité, qui peut être assimilé à un texte de base, fondateur, pareil à une Constitution pour un Etat. Dans l'exemple européen, il s'agit comme nous l'avons vu précédemment, du Traité de Rome. Dans les confédérations, un peu à la manière des fédérations, existe un principe de supériorité et d'immédiateté. Supériorité du droit confédéral sur le droit national et immédiateté car la règle communautaire s'applique, dans les domaines de compétence concernés et dans les ordonnancements juridiques nationaux, sans avis des Etats confédérés dès lors qu'elle est publiée au journal officiel des communautés européennes. Chaque Etat confédéré est à la base souverain, mais a accepté de mettre en commun certaines compétences, économique, politique, militaire, diplomatique ou encore monétaire et par conséquent de renoncer à une part de cette souveraineté. Jusqu'à présent, l'histoire nous a enseigné que la réussite d'une confédération est souvent liée à son évolution vers un modèle fédéral.

Dans le cas de la construction européenne, la perte de souveraineté est assez importante dans la mesure où les autorités mises en place se substituent aux autorités nationales dans des domaines toujours plus nombreux. A titre d'exemple, les révisions de la Constitution française du 27 juillet

---

[188] Les six premiers pays signataires du Traité de Rome le 25 mars 1957 sont l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

1993 et partiellement du 25 novembre 1993 sont la conséquence logique du processus de construction de l'Union. Ainsi l'article 88-2 de la Constitution dispose t'il que la France, *« sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne ».* Nous sommes ici face à un processus de fédéralisation qui naturellement limite les droits traditionnellement souverains des Etats dans les domaines économiques, monétaires et douaniers. Toutes les Constitutions des Etats membres se sont ainsi mises en conformité avec les règles issues du Traité de Maastricht dans l'exemple présent. De cette obligation faite aux Etats membres, vont naître d'inévitables transformations, car *« la Commission et le Droit communautaire se sont installés d'emblée dans une approche typiquement normalisatrice »*[189].

La conséquence de ce processus est l'affaiblissement relatif de la souveraineté et donc de l'indépendance des Etats qui ne possèdent plus l'exclusivité, la plénitude et l'autonomie de la compétence dans un certain nombre de domaines. *« L'histoire communautaire s'est en effet principalement construite autour d'une double évolution. Du fait de l'installation du Marché unique et de la promotion du Droit communautaire de la concurrence, il y a eu recul du rôle des Etats membres ; directement en ce qui concerne l'encadrement du marché, et indirectement en matière de politique économique et sociale. Ceci était et reste parfaitement logique dans une perspective d'intégration européenne. [...] De la part des Etats, on a donc assisté moins à de réels transferts qu'à des abandons de souveraineté induits »*[190]. Par ailleurs, la toute puissance de l'Etat nation "affaiblie par le haut" par l'intermédiaire d'institutions supranationales qu'il a créées, semble également "émousser par le bas" et le niveau infra national dont le développement est encouragé depuis la fin de la seconde guerre mondiale. A ce titre, l'Italie fut le premier Etat à constitutionnaliser la décentralisation et l'autonomie de ses régions à statut spécial ou normal. *« L'exemple des Länder allemands a favorisé l'émergence d'un fort courant régionaliste au sein*

---

[189] Monnier Lionel, « Politique économique et raison communautaire », pp. 15-33, *in* Lysiane Cartelier, Jacques Fournier, Lionel Monnier, 1996, *Critique de la raison communautaire. Utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, CIRIEC France, Economica, 257 p.

[190] Monnier Lionel, « Politique économique et raison communautaire », pp. 15-33, *in* Lysiane Cartelier, Jacques Fournier, Lionel Monnier, 1996, *Critique de la raison communautaire. Utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, CIRIEC France, Economica, 257 p.

de l'Europe communautaire »[191]. Le déclin de la spécificité de l'Etat dû aux transferts de souveraineté à des organisations supranationales se trouve renforcé par l'accroissement des compétences déléguées aux autorités territoriales et locales.

B. Quelques éléments d'ouverture sur la relation Union européenne/Etats nation

« La fonction publique, son organisation et ses procédures internes sont l'expression de l'histoire et de la culture administrative de chaque Etat »[192]. Ainsi il existe une grande diversité parmi les conceptions du service public. Si dans la conception latine, le service public est une activité d'intérêt général dont l'autorité publique assume la responsabilité même lorsqu'il est assuré par une personne privée, il apparaît dans une vision anglo-saxonne également d'intérêt général, mais n'appelle qu'une régulation par l'autorité publique.

Si les institutions européennes reconnaissent en partie la spécificité du service public et de la fonction publique, indépendamment de sa forme, en excluant de la libre circulation des travailleurs, dans l'article 48§4 du Traité de la Communauté européenne, *« les emplois dans l'administration publique »*, la Commission ainsi que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes réduisent cette réglementation à un noyau dur de fonctions rattachées à l'exercice de l'autorité publique.

Dès lors des éléments tels la structure confédérale de l'Union européenne en ce qu'elle impose aux Etats membres de mettre en commun une part de leurs prérogatives nationales, et la construction de politiques et/ou de règles conjointes en matière économique notamment, semblent constituer des traits caractéristiques d'une certaine européanisation des administrations publiques. Cette question de l'influence de la construction européenne et de ses conséquences sur les cadres normatifs et les pratiques à l'œuvre - aspect organisationnel et gestion des acteurs de l'action publique - dans les administrations publiques nationales fera l'objet d'une analyse approfondie dans le prochain chapitre où il s'agira de confronter les caractéristiques contraignantes des orientations communautaires aux réalités et évolutions nationales.

---

[191] Patrice Gélard, Jacques Meunier, 1995, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, p. 32.
[192] Auer Astrid, Demmke Christoph, Polet Robert, 1996, *La Fonction publique dans l'Europe des quinze*, Réalités et perspectives, Institut européen d'administration publique, p. 2.

Si la fonction publique est une branche du système politico-administratif de chaque Etat qui a subi l'influence de la tradition et de l'histoire nationale, elle n'en reste pas moins un espace en évolution en raison de la convergence et de l'alignement sur le droit commercial et le droit de la concurrence. Un rapprochement sous-tendu par la volonté de construire un grand marché commun dans lequel serait favorisée la libre circulation des biens, des marchandises et des personnes, un grand marché dans lequel la concurrence serait "libre et non faussée".

Les administrations publiques, leurs personnels et leurs institutions ont été longtemps épargnés par ce phénomène, mais sont désormais au centre de nombreuses réformes visant son efficacité, la rigidité de son droit, les questions financières, le caractère peu attrayant de la fonction publique et les critiques de plus en plus vives à l'égard de la bureaucratie[193]. *« Les traditions nationales dans la fonction publique se mettent de plus en plus au diapason des développements internationaux et deviennent ainsi de plus en plus européanisées »*[194].

Les ministres chargés de la fonction publique dans les Etats membres se sont rencontrés à plusieurs reprises – Maastricht, 1988 ; Luxembourg, 1990 ; Maastricht, 1991 ; Nancy, 1995 ; Rome, 1996 ; etc. – afin de débattre de la controverse entourant l'article 48§4 du traité CE. Ces diverses entrevues ont abouti en 1995, à la constitution de deux groupes de travail visant à proposer des mesures destinées à supprimer les obstacles à la libre circulation des agents publics. Dès lors, la forte tradition nationale de la fonction publique se transforme, dans ses contenants et ses contenus, sous l'influence et comme conséquence de la mise en œuvre de la disposition sur la libre circulation. En outre, le terme *« employé »* est défini exclusivement en terme de droit communautaire, sans qu'il soit stipulé si la relation dans laquelle le travail est exécuté est régie par le droit public ou le droit privé.

Pour poursuivre sur cette question de l'européanisation des fonctions publiques et services publics nationaux, arrêtons-nous sur une décision de la Cour de justice des communautés européennes de 1982. Dans cet arrêt, la Cour s'était déjà prononcée contre une définition

---

[193] Meny Yves, Muller Pierre, Quermonne Jean-Louis, 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 351 p.
Flynn N., « The future Public Management », *Public Sector Management*, n°4, 1995, pp. 59-67.
Metcalfe Les, Richards Sue, 1990, *Improving Public Management*, Seconde édition, Londres, 254 p.

[194] Auer Astrid, Demmke Christoph, Polet Robert, 1996, *La fonction publique dans l'Europe de 15*, Réalités et perspectives, Institut européen d'administration publique, p. 4.

institutionnelle et en faveur d'une définition fonctionnelle. Ainsi, la décision sur l'exception pour les emplois dans l'administration publique prévue à l'article 48§4 du Traité CE est une décision univoque, reposant sur trois constatations :

« Les exceptions à la disposition sur la libre circulation doivent être limitées à "l'indispensable" pour l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ». Pour la CJCE, *« seuls sont exemptés les emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ».*

Ceci signifie que des agents comme les infirmières, les personnels enseignants, les employés des transports publics, de l'eau, de l'électricité, de la poste, de la recherche et des établissements d'enseignement public, etc. sont soumis à la libre circulation. Il faut néanmoins replacer cela dans les contextes nationaux. Si une telle position peut heurter dans un contexte français où la condition de ces personnels est perçue comme indispensable à l'exercice de missions jugées essentielles par le public et par la doctrine, elle n'attire pas l'attention en Angleterre et est jugée comme normale, eu égard à la conception minimaliste anglo-saxonne et à l'absence de fonctionnariat. Elle se conforme également assez bien aux théorisations modernes de la *Daseinsvorsorge* et de la distinction établie entre les activités de souveraineté et les autres activités d'intérêt public.

- *« Il faut prendre des mesures en vue d'établir si l'exercice des pouvoirs conférés par le droit public constitue la majeure partie du travail ou n'intervient qu'occasionnellement ».*
- *« Il importe peu qu'un agent soit employé comme ouvrier, employé salarié ou fonctionnaire de carrière ».*

Dès lors, se pose la question de la portée d'une telle prise de position de la part des institutions européennes, sur la base du droit communautaire. Et quand bien même, la Communauté européenne n'est pas, en théorie, compétente en ce qui concerne l'harmonisation ou l'alignement du droit de la fonction publique - là où il existe -, c'est à dire des systèmes de rémunération, de recrutement, des réglementations disciplinaires, des conditions de promotion ou d'évaluation ou encore des régimes de retraite, partant il semble bien, en pratique, difficile de concevoir que

l'article sur la libre circulation (article 48 du Traité CE), l'article 51 du traité CE[195] et les décisions de la CJCE sur l'article 48§4 ne vont pas obliger les Etats à entreprendre à un certain degré, une transformation de leurs services publics respectifs.

La distinction opérée par la CJCE entre les emplois et surtout les fonctions, missions, relevant tantôt de l'exercice de l'autorité et de la puissance de l'Etat, tantôt d'activités "annexes", ainsi que la différence de considération juridique et pratique – les activités constitutives de la souveraineté étatique font figure d'exceptions au principe de libre circulation et doivent dès lors bénéficier d'un régime particulier, au contraire des autres activités -, différence clairement exprimée dans les conclusions du juge communautaire, ne sont pas sans effets sur les activités et les personnels qui en ont la charge. La participation ou non à l'exercice de la puissance publique devient de fait le critère retenu par la jurisprudence pour autoriser des exceptions aux principes de l'article 48§4. Dès lors qu'une activité ne répond pas à cette définition, elle doit être soumise aux principes directeurs de la confédération européenne, à savoir la libre circulation des biens, des services et des personnes et la concurrence libre et non faussée.

Entre autres choses, ce retour historique nous informe également sur la finalité réelle de l'appareil administratif et de ses composantes. S'il semble, dans chaque cadre national, que la construction de la bureaucratie réponde à un besoin des gouvernants, quels qu'ils soient, de stabiliser leur pouvoir et d'assurer la souveraineté, l'indépendance et la pérennité de l'Etat, cela signifie que cet appareil administratif, malgré quelques grands principes transversaux tels la neutralité et l'obéissance, peut se résumer comme un instrument autrefois aux mains des monarques et aujourd'hui des détenteurs du pouvoir politique. Avant hier responsable, avec un statut particulier, de l'exécution des missions de souveraineté de l'Etat (police, justice, diplomatie, armée) ; hier, pièce maîtresse d'un Etat devenu "providence" par des aléas conjoncturels (économiques et historiques) conduisant à l'interventionnisme et à une vision plus extensive du rôle du service public et de la fonction publique mu par une absolue nécessité de satisfaction d'un intérêt général ; et demain, une vision plus restrictive de la chose publique, à nouveau centrée sur les éléments de souveraineté nationale ou confédérale et finalement garante d'un intérêt qui se

---

[195] L'article 51 du Traité C.E (nouvel article 42) prévoit que la libre circulation des travailleurs devrait être rendue possible par l'attribution aux titulaires de cette liberté d'un droit social (CJCE, 24 septembre 1998, Commission/France, C-35/97, Rec. p.I-5325).

révèle être davantage particulier et partisan que général par la prégnance du jeu économique. Ce rapport entre intérêt général et administration renvoie à la définition du service public et de l'intérêt général, aux modalités concrètes de prestation des activités publiques, ainsi qu'à la question de l'indépendance ou de l'absence d'indépendance entre bureaucratie et pouvoirs politiques et économiques.

Section III. En conclusion : une lecture originale de l'organisation des systèmes administratifs nationaux

L'objectif des deux premiers chapitres était de jeter les bases d'une comparaison internationale entre les quatre pays. La problématique générale de ce travail est de saisir les déterminants des mutations de l'emploi public, notamment au niveau des collectivités locales, en s'appuyant sur les constats d'ores et déjà effectués. Ainsi nous avons montré dans ce chapitre combien les modèles d'emploi public sont des construits sociétaux, dynamiques, c'est à dire des modèles qui évoluent et se modifient au fil du temps et dont les transformations, induites par des influences internes et externes, bouleversent le système de production des services et se répercutent au niveau de l'emploi, tant en volume qu'en statut.

Devant l'impossibilité heuristique de traiter directement de l'emploi et devant le non-sens analytique que représenterait une simple comparaison statistique entre des situations nationales hétérogènes, nous avons pris le parti d'inscrire ce travail dans une démarche plus globale consistant à essayer de comprendre ce qu'est l'emploi public en s'intéressant à son cadre, à savoir les administrations publiques nationales. Etudier ces dernières conduit à observer leur processus de construction à travers un historique de l'organisation, des institutions, de l'emploi, mais aussi d'un point de vue plus théorique, des tenants et des aboutissants sociologiques, politiques, philosophiques et conceptuels des bureaucraties nationales. Nous postulions en introduisant ce travail, qu'il était vain de vouloir comprendre les structures nationales et les différences qui les caractérisent sans faire un réel effort d'immersion dans des modèles si contrastés. Cependant, force est de constater que chaque Etat s'est forgé un type bureaucratique dont les caractéristiques varient du tout au tout et ne peuvent se comprendre et s'expliquer en dehors du contexte qui les a vu naître. Ces administrations présentent toutes la caractéristique d'être à la fois proche de la

définition Weberienne de la bureaucratie et d'être légitimées par des impératifs de souveraineté et de service public.

Partant de ce constat, on peut affirmer que les quatre pays ont instauré des systèmes publics répondant à des conceptions singulières sur les bases de leurs évolutions nationales, essentiellement par les mutations d'un contexte interne. Cependant, aujourd'hui, ces mutations internes bien que toujours actives, cèdent le pas à un contexte externe, international et mouvant. Le devenir de la construction européenne illustre parfaitement cela. On peut également poursuivre la réflexion en dépassant les frontières de l'Union et en se demandant si cette construction ne subit pas, elle aussi, des influences internes et externes : internes du fait même de la pluralité des modèles en présence, mais dans ce cas, pourquoi privilégier une voie de changement plutôt qu'une autre ?

Sans nul doute là encore pour des questions d'influences externes, d'ordre économique et idéologique, l'idéal de grand marché garantissant une libre circulation des biens, des marchandises et des personnes et une concurrence libre et non faussée n'étant pas complètement déconnectée des thèses libérales, mais aussi, parce qu'une conception minimaliste de l'intérêt général et de l'idée de service public l'a emporté.

Au-delà de ces quelques éléments de conclusion, nous souhaitons clarifier certaines questions restées en débat et notamment celle de la méthodologie comparative. Si nous avons de prime abord réfuté en l'état les trois démarches universaliste, culturaliste et sociétale en essayant de pointer leurs intérêts et leurs limites, nous nous sommes prononcé en faveur d'une approche visant à saisir autant que possible les caractéristiques sociétales de chaque Etat dans le but de comprendre comment les administrations publiques nationales ont été constituées, avant de nous recentrer sur les questions d'emploi, tant en volume qu'en statut, par l'intermédiaire d'un travail statistique. Aussi, si confronter l'ensemble des caractéristiques nationales revient à "comparer l'incomparable", postulons qu'il est néanmoins possible, au-delà des divergences terminologiques, historiques, politiques et culturelles, de dégager une "cohérence", une structure transnationale commune aux divers systèmes administratifs.

Ce qui en dernier lieu fonde la légitimité de l'appareil administratif et de son action réside dans l'existence et la reconnaissance d'un d'intérêt général. Ce concept se révèle être un dénominateur

commun à l'ensemble des quatre pays et ce malgré des différences de conception majeures, tantôt somme des aspirations individuelles, tantôt supérieur à l'agrégation de ces mêmes aspirations.

La prise en charge de cet intérêt général incombe à l'administration publique de chaque Etat et à ce que nous nommerons de manière impropre pour un lecteur anglais mais par souci de lisibilité et de compréhension, "service public" (retenons plutôt ici la transversalité de l'idée de service public). Ce dernier peut être conçu de manière restrictive ou extensive, mais indépendamment du cas de figure, regroupe l'ensemble des activités destinées à faciliter la satisfaction de l'intérêt général. Le service public bénéficie dès lors d'un régime et de règles particulières. La nature de ce régime et le champ du service public sont par ailleurs une source de divergences importantes entre les Etats. Le service public va fixer les activités jugées d'intérêt général et la façon dont va s'organiser la prestation de ces mêmes activités ; partant, articuler à la fois l'économique et le social, le marchand et le non-marchand, les niveaux locaux, régionaux, nationaux et européen, les besoins des citoyens et de la société.

De l'importance et de l'organisation du service public découle un troisième niveau commun à l'ensemble des pays, celui des "missions de service public"[196]. Ces dernières regroupent l'ensemble des activités jugées d'intérêt général qui entrent dans le champ du service public, et qui de fait, sont soumises ou non à une organisation et/ou à un régime particulier. Ces missions de service public sont présentes dans chaque pays, mais sont susceptibles de concerner des domaines d'activités différents selon le volume du service public. De la même façon, les règles juridiques applicables à ces activités varient considérablement d'un Etat à l'autre.

Enfin, pour s'exercer et remplir leur mission de satisfaction de l'intérêt général, ces missions de service public doivent être confiées à ce que nous considérons comme l'instrument du service public, à savoir l'emploi public constitutif des "fonctions publiques"[197] nationales. La fonction publique doit être considérée comme le moyen d'action du service public. Concrètement, il faut entendre par fonction publique l'ensemble des modes de gestion de l'action publique tant au

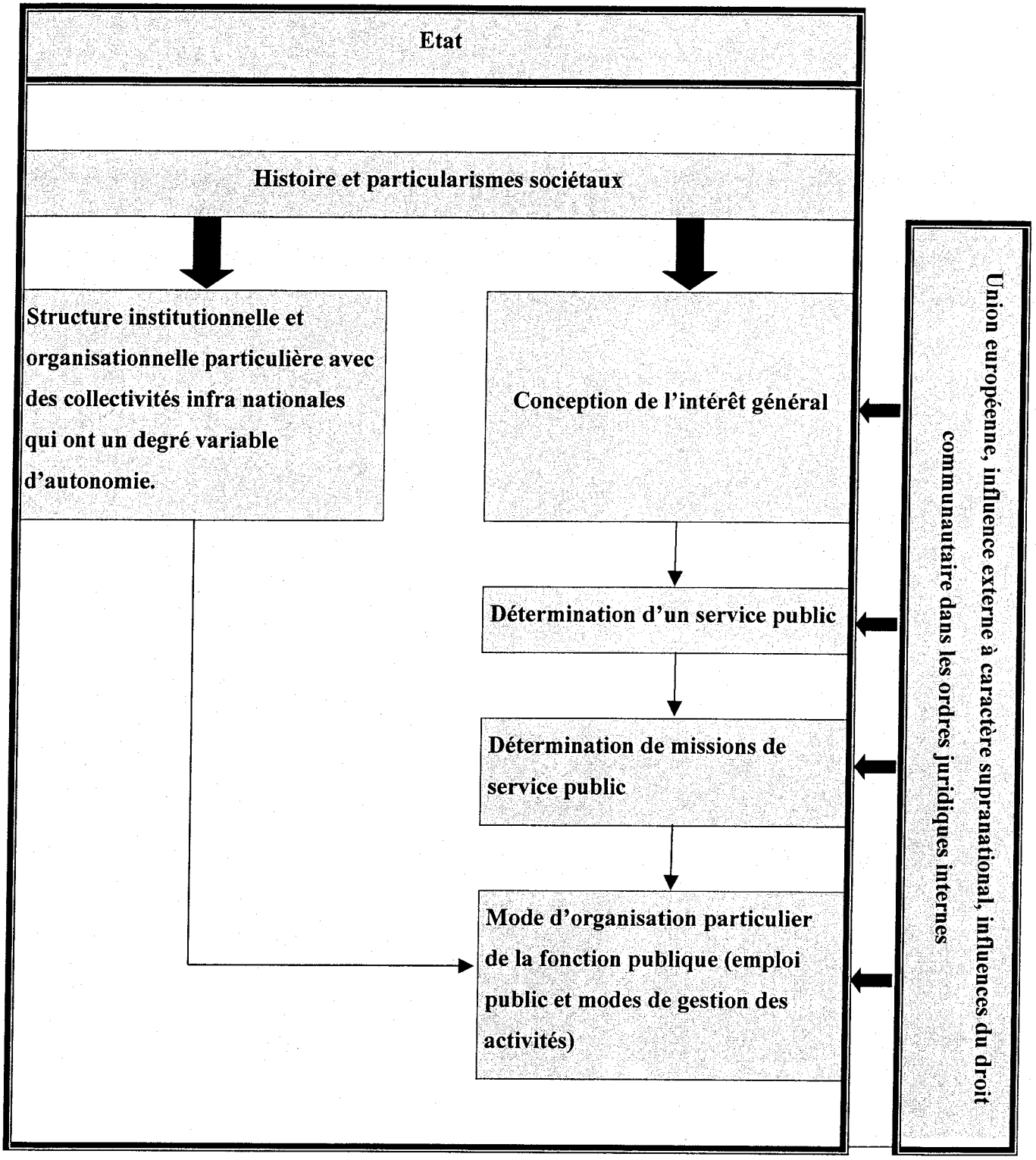
---

[196] De la même façon que pour le "service public", la terminologie de "missions de service public" est impropre dans un pays comme l'Angleterre ou l'on parlera d'activités d'utilité publique. Cependant, là encore pour des raisons de compréhension, nous conserverons l'appellation de "missions de service public".

[197] Tout comme pour les notions de "service public" et de "missions de service public", le terme "fonction publique" ne prend de sens que dans un cadre strictement franco-français. C'est la raison pour laquelle il convient de retenir le contenu de la fonction publique et non le contenant, à savoir l'emploi public, qui lui est présent partout.

niveau des statuts d'emploi que des formes de gestion utilisées. Néanmoins, là encore, des divergences notamment de structures vont apparaître selon les pays. La fonction publique française sera composée essentiellement de fonctionnaires de droit public agissant selon une logique de gestion publique, alors que les fonctions publiques allemande, italienne et anglaise seront principalement constituées d'agents de droit privé évoluant dans des formes de gestion des services proches de la sphère privée. Pour autant, si les moyens divergent, il n'en demeure pas moins que l'ensemble des acteurs, indépendamment de leur statut, constituent un "groupe", plus ou moins homogène, que l'on distingue de la masse des autres agents, productifs ou non, compte tenu de la nature spécifique de leurs missions.

Proposition de structure commune aux quatre pays



Cette structure commune aux quatre pays pourrait constituer une grille de lecture de la structure des administrations publiques. Cependant, cette similitude des modèles n'est que relative : de nombreux facteurs interagissent et modifient, par delà ce socle commun, le contenu même des administrations publiques et leurs actions. Il suffit pour s'en rendre compte d'observer d'un peu plus près les réalités sociétales de chaque pays. Les modèles d'organisation des Etats trouvent leurs origines dans une histoire pavée de particularismes nationaux et d'influences extérieures plus ou moins importantes ; ces événements passés sont à la source des divergences observables aujourd'hui. Ainsi ont été déterminées les structures institutionnelles de chaque espace national, entre Etats unitaires et Etats fédéraux par nature davantage décentralisés et déconcentrés. De façon similaire, le contenant et le contenu du service public et des missions de service public se trouvent être différents selon les pays. Certains ont une vision plutôt restreinte de ce que doit être le service public en tant que garantie de l'intérêt général, ce qui va parfois expliquer l'existence d'un service public *a minima* cantonné à la prise en charge par l'Etat, selon des dispositions particulières, des grandes missions dites régaliennes : justice, police, défense nationale, économie, diplomatie, pendant que d'autres, se veulent davantage interventionnistes et voient de ce fait, s'élargir considérablement le champ des activités couvert par le service public, et renforcer le volume et la particularité de l'emploi public.

Si les contextes nationaux influent considérablement et de manière divergente sur la structure, le volume et la nature même du service public et de ce qui en découle en déterminant le degré de décentralisation, l'organisation institutionnelle et organisationnelle générale ou encore la structure du marché du travail, l'influence de l'échelon européen est également à prendre en considération comme un facteur contraignant et porteur de changements profonds tant théorique que pratique.

La structure commune à l'ensemble des Etats que nous avons dégagée se trouve donc sous l'influence constante de facteurs nationaux et extra nationaux. Aussi ne faut-il pas lire et utiliser cette représentation schématique pour en déduire de profondes similarités entre Etats, mais plutôt la considérer comme une sorte de "colonne vertébrale", qui par ailleurs constitue un résumé certes un peu simpliste, des tendances jusqu'alors observées.

Chapitre III. Transformations des modèles nationaux et évolution du contexte économique, politique et idéologique européen

Dans les deux précédents chapitres, en nous efforçant de construire un modèle comparatif efficient, nous avons mis en lumière certaines des particularités constitutives des quatre modèles nationaux en insistant sur certaines des spécificités historiques, culturelles, organisationnelles ou encore conceptuelles, apparues comme causes et/ou conséquences dans la construction des structures nationales d'administration publique. A compter de "l'époque des révolutions" marquées par des périodes d'incertitudes et de troubles politiques et institutionnels, les moteurs du changement, des réformes et des transformations des modèles nationaux se révèlent être principalement internes. De ces positionnements, répondant à des conceptions particulières, sont nées les administrations publiques. Cependant, il s'avère que les quatre pays composant le champ d'analyse de cette de thèse sont européens, géographiquement d'une part et politiquement d'autre part. La construction progressive de l'Union européenne sous la forme d'une confédération, participe de cette construction politique et institutionnelle. Une construction institutionnelle matérialisée par l'invention d'organismes décisionnels (Commission, Parlement, etc.) et une construction politique réalisée par la mise en place de politiques et d'orientations communes, issues des divers conseils européens des chefs d'état et de gouvernements ou encore par la nomination par les états membres de commissaires européens qui siègent à la Commission et participent de l'élaboration de politiques communautaires dans les domaines relevant de leurs compétences. Le constat de ce processus repose sur la perte, la délégation par les Etats membres, d'une partie ou plutôt de parties de leur souveraineté : perte de l'autonomie, de l'exclusivité et de la plénitude de la compétence dans certains domaines. L'hypothèse majeure de ce chapitre est l'existence d'une relative convergence des modèles nationaux vers un modèle européen dominant, sous tendu par des orientations idéologiques et leurs conséquences politiques, institutionnelles et organisationnelles, perceptibles dans la rhétorique et les orientations des textes européens, qu'ils soient fondateurs (traités de Rome, Maastricht, Amsterdam, Nice et le projet de Constitution, etc.) ou qu'ils traduisent ou instituent les politiques communautaires (directives,

règlements, etc.). Si cette hypothèse est démontrée, elle est lourde de conséquence pour les modèles administratifs nationaux dont les réformes et les mutations ne répondent plus aux seules orientations nationales, mais désormais aussi à des "injonctions" supra nationales qui entraînent de fait des transformations conséquentes des modes de gestion et de production des services aux publics et posent donc directement la question de la définition (rôle, place et contenu) du service public, les modalités de gestion des activités relevant de la chose publique et plus encore la question du volume, du statut et des formes de l'emploi public.

La finalité de ce chapitre sera d'appréhender les transformations des structures nationales inhérentes au processus de construction européen. Si nous souhaitons vérifier l'hypothèse de convergence des administrations publiques, nous postulons également que ce phénomène n'est pas dissociable des politiques communautaires. Politiques qui répondent à un mouvement de diffusion d'une idéologie dominante et qui induisent des transformations tant pratiques qu'organisationnelles des modèles nationaux. Ces transformations sont observables à travers les mouvements de "réformes" et de "modernisation" de l'Etat qui progressivement ont modifié les modèles de production et de fourniture des services, mais aussi du strict point de vue de l'emploi, les équilibres du rapport salarial (statut, rémunération, etc.) et changé de fait la vision originelle de l'emploi comme construction sociale particulière dans le domaine singulier de la chose publique.

Il s'agira donc dans un premier temps, d'observer et d'analyser le processus de construction de l'Union européenne et la conception de la prestation de l'activité publique dite d'intérêt général, prise en compte et traitement, avant de confronter ces résultats aux politiques de réformes et autres transformations à l'œuvre actuellement ou dans un passé proche au sein des quatre pays, avant d'analyser d'un point de vue plus théorique la conversion des modèles productifs et des composantes du rapport salarial.

Nous considérons l'emploi public comme un élément particulier appartenant à un cadre qui l'est tout autant, mu par des considérations spécifiques, ne serait-ce, d'un point de vue transversal, que la satisfaction d'un intérêt général aux définitions pouvant varier d'un pays à l'autre, et soumis à des règles de fonctionnement là encore particulières, telle la place prépondérante du droit administratif. Par ailleurs, les administrations publiques et leurs activités s'avèrent également être un enjeu politique et économique majeur. Administrations publiques au

service de la collectivité, mais en lien direct avec les pouvoirs législatif, judiciaire et surtout politique et administrations publiques prenant parfois en charge des activités "économiques" avec des modes de gestion dérogatoires. Compte tenu de cette posture, nous formulons l'hypothèse que les transformations de l'emploi public ne sont pas dissociables des cadres, législatifs, politiques, judiciaires qui le déterminent et qu'en conséquence, comprendre les transformations de l'emploi public nécessite un préalable indispensable qui est celui de l'étude de son environnement, de son contenant, à savoir les transformations de structure. Analysons dans un premier temps, les transformations de structure induites par l'action de la confédération européenne.

Section I. Les orientations européennes : un facteur de changement des conceptions et des structures nationales

Dans le processus de transformations des systèmes publics nationaux, l'échelon européen se présente comme un acteur important et en devenir. L'objectif de la mise en place de politiques communautaires, sous-tendues par une idéologie politico-économique dominante, est à terme, de faire en sorte que les grandes décisions d'orientation de politique générale soient impulsées par les institutions européennes.

L'échelon européen correspond à la création, depuis le traité de Rome de 1957, d'un grand espace transnational : le Marché Commun fondé sur une logique de libre échange et de libre concurrence. En conséquence, ce processus constitue un des enjeux institutionnels et organisationnels de transformation des systèmes d'administration publique nationaux et indirectement se trouve être l'un des facteurs des mutations de l'emploi public. Eu égard à notre observation des institutions européennes et des relations entre ces mêmes institutions et les Etats membres, nous nous proposons de caractériser l'échelon communautaire, sa position institutionnelle et son rôle décisionnel selon trois critères de légitimation : institutionnel, juridique et idéologique.

L'élément institutionnel concerne la légitimité émanant des Etats membres ; ceci implique pour chaque Etat nation une contribution à la mise en place de ces institutions et un renoncement ou plutôt une délégation d'une partie de sa souveraineté, délégation, car il ne faut pas perdre de vue le fait que ce sont les Etats qui "font" la politique communautaire par le biais de leurs

représentants institutionnels, mais aussi et surtout par la voix de leurs gouvernants lors des Conseils européens successifs en vue de fixer et d'orienter les prises de décision des instances décisionnelles, et notamment celles de la Commission dont le rôle s'avère primordial dans la conduite des politiques transnationales[198].

Dès lors, *« la tendance classique des discours politiques nationaux consistant à imputer à "Bruxelles" – et de préférence à la Commission – la nécessité de choix politiques parfois difficiles ou impopulaires ne doit pas constituer un rideau de fumée masquant les responsabilités propres des gouvernements et des Parlements nationaux dans la révision déchirante entreprise dans l'organisation des services publics »*[199].

L'élément juridique renvoie à la primauté sur les droits nationaux, des directives, règlements et traités européens dont l'effet est considéré comme supérieur et direct. En d'autres termes, le droit et les décisions communautaires l'emportent sur les normes (lois et règlements) nationales et bouleversent de facto l'ordonnancement institutionnel. Chaque Etat traditionnellement structuré autour d'un schéma au niveau national et de niveaux infra nationaux, régionaux et/ou locaux selon qu'il s'agit d'un Etat unitaire ou fédéral, va devoir composer avec un troisième échelon qui présente la double caractéristique d'être supranational et en conséquence de s'imposer au national.

Enfin, l'élément idéologique est sous-tendu par l'idée d'un libéralisme économique conçu sur les principes de libre-échange, de libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et de libre concurrence. Cette orientation semble aller, dans la rhétorique des acteurs politiques et institutionnels qui élaborent la politique communautaire, dans le sens d'une déréglementation des services visant à la suppression des monopoles publics et d'une ouverture à la concurrence de ces mêmes activités selon des modes de gestion privés. Cependant, une telle orientation ne correspond pas toujours aux logiques de fonctionnement nationales. Cette idée de

---

[198] Dans les faits, le Conseil européen fixe les grandes orientations. Le COREPER (Comité des représentants permanents), composé de fonctionnaires nationaux, assure un suivi des activités de la Commission pour le compte des Etats. En charge de la préparation des textes, les comités associent des fonctionnaires de la Commission, des représentants des administrations nationales et des membres du COREPER. Ensuite, chaque projet est négocié au COREPER, puis en Conseil des ministres.

[199] Simon Denys, « Les mutations des services publics du fait des contraintes communautaires », pp. 65-98, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome I, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 514 p.

déréglementation des services transparaît des textes et discours européens : à titre d'exemple, la Commission dans son quinzième rapport sur la concurrence milite pour l'instauration *« d'une politique de la concurrence active appelée à jouer un rôle central dans une stratégie d'ensemble élaborée [...] pour assurer une évolution dynamique de l'économie, en même temps que la prospérité et l'emploi. Elle a pour mission d'ouvrir les marchés, d'accroître la flexibilité, et ainsi d'éliminer les rigidités. Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique globale visant à encourager les entrepreneurs à prendre des risques, à innover, à stimuler les progrès techniques et à développer des stratégies actives sur le marché »*[200].

Les positionnements nationaux semblent parfois assez éloignés des objectifs européens, divergences des logiques institutionnelles, conceptuelles ou encore gestionnaires qui traduisent l'existence d'un fossé parfois important entre Etats et Union européenne. Sur la question du service public, chaque Etat, compte tenu de ses propres spécificités, de ses caractéristiques sociétales et de sa culture propre, connaît une définition originale du concept. De cette définition découle un degré de prise en compte du service public, des modes de gestion particuliers et un champ de compétence plus ou moins vaste. Certains pays comme la France ont traditionnellement une conception large du service public comme instrument de prise en charge d'activités d'intérêt général et de prestation de ces mêmes activités selon un mode de gestion public et théoriquement désintéressée, c'est à dire une personne publique comme prestataire sous un régime de droit public, alors que d'autres Etats tels que l'Angleterre, pour ne retenir que celui-ci, ont une vision plus restrictive du service public, de ses activités, de sa prise en charge et de la qualité publique-privée de sa prise en charge.

Dès lors, on se trouve face à un constat de divergence plus ou moins profonde selon les Etats entre les positionnements internes et communautaires. C'est la raison pour laquelle la prise en compte de la question des services publics dans le processus de construction de l'Union européenne est révélatrice d'enjeux importants quant aux transformations à l'œuvre et à venir des conceptions et des pratiques nationales en matière d'action publique.

---

[200] Office des publications officielles des Communautés européennes, 1986, Quinzième rapport sur la concurrence. Commission européenne, 288 p.

I. La place réservée à la question des services publics dans le processus de construction européenne

La construction de l'Union européenne étant une réalité fonctionnelle, elle suppose une harmonie transnationale de plusieurs éléments institutionnels, organisationnels et juridiques. Sur la base de notre hypothèse de travail, une convergence entre les divers modèles nationaux suppose l'existence d'une forme "d'ingérence" des idées, notions et définitions européennes dans les systèmes nationaux. Dès lors, des adaptations ont été nécessaires afin de rendre applicables les textes européens. Nous nous proposons de faire état de ces évolutions nationales. Notre but n'est pas ici de traiter de points de droit, mais bien de démontrer qu'il ne peut être fait abstraction de la dimension juridique dont les mutations traduisent une volonté transversale des Etats de transformer leurs ordonnancements juridiques internes en vue de reconnaître, d'appliquer et de se soumettre pour les matières où il en est ainsi, les normes communautaires ; la question du service public ne fait pas exception à la règle. Cette approche se veut complémentaire de l'analyse sociologique. Weber[201], Durkheim[202] ou Simmel[203] ont en leur temps eu recours à ce détour par le droit pour appuyer et étayer leurs analyses sociologiques. Au-delà de ces travaux, ce détour par le droit constitue une vraie nécessité pour ce travail de thèse. La spécificité du service public ajoutée à celle des relations entre Etats et institutions supranationales justifie de s'imprégner de la logique juridique.

A. Des évolutions juridiques nationales pour entériner la supériorité et l'applicabilité des normes communautaires au travers de l'exemple français

Si des adaptations ont été établies dans l'ensemble des Etats membres afin de reconnaître la supériorité des normes communautaires, les batailles jurisprudentielles à l'origine des ajustements du système juridique français apparaissent comme caractéristiques, en ce sens que les débats ont parfois dépassé le strict cadre du droit pour faire intervenir de façon indirecte et subjective des critères politiques ou idéologiques. Sans prétendre à l'exhaustivité, voyons suite à quel processus les directives, règlements et autres traités se sont vus reconnaître une force

---

[201] Weber Max, 1971, *Economie et société*, Plon, 651 p.
[202] Durkheim Emile, 1996, *De la division du travail social*, 4ème éd., Presses Universitaires de France, 416 p.
[203] Simmel Georg, 1991, *Sociologie et épistémologie*, Presses Universitaires de France, 240 p.

obligatoire dans les droits nationaux. En théorie, chaque Etat est souverain et possède l'exclusivité de la production du droit. Cependant, les délégations de compétences accordées à la confédération européenne ont nécessairement suscité des bouleversements juridiques internes importants. Nous nous appuierons sur le l'exemple français pour argumenter notre propos.

1. Justification jurisprudentielle de la supériorité juridique des actes communautaires dans la hiérarchie des normes

Jusqu'en 1946, on se situe dans un système dualiste dans lequel les traités ne sont pas considérés comme des formes de légalité. La Constitution de la IV^{ème} République introduit un système moniste[204] qui perçoit les actes internationaux comme une source de légalité administrative. Dès lors, il est envisageable de demander la censure d'un acte administratif au motif de son incompatibilité à un traité[205]. Cette révolution juridique entérine donc l'existence d'une nouvelle couche normative destinée à régir le comportement des autorités administratives.

La Constitution de 1958 va plus loin en reconnaissant dans son article 55[206], la supériorité des traités sur les lois nationales. Cette idée se trouve notamment confortée par une décision du Conseil Constitutionnel de 1992 relative au traité de Maastricht, laquelle dispose que si une clause d'un traité est contraire à la Constitution, cette dernière devra être révisée. Cependant, les dispositions de l'article 55 mettront du temps à s'appliquer en raison de la réticence des autorités juridictionnelles administratives qui se déclareront à plusieurs reprises incompétentes pour juger de la conformité entre une loi nationale et un traité, de peur notamment de la confusion des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Cette impasse juridique trouvera un début de

---

[204] Le système moniste ne reconnaît l'existence que d'une seule hiérarchie des normes. Celle-ci incorpore au droit interne le droit international. A partir du moment où la constitution donne au traité une place dans la hiérarchie des normes, c'est qu'il y a une seule hiérarchie. Les individus, en tant que ressortissants des Etats signataires d'un traité, se voient imposer certains effets du traité. C'est l'article 55 de la Constitution de 1958 qui consacrera le système moniste et qui donne aux traités internationaux une place supérieure à la loi dans la hiérarchie des normes. Ce système moniste s'oppose au système dualiste, lequel reconnaît l'existence de deux hiérarchies des normes juridiques parallèles : la hiérarchie des normes juridiques internationales, qui comporte les traités, et la hiérarchie des normes juridiques internes. Ces deux hiérarchies sont indépendantes et génèrent chacune de leur côté leurs propres droits et leurs propres obligations. Le système dualiste est très protecteur du droit interne et prend de ce fait une connotation très nationaliste ou peut avoir pour objet de protéger une idéologie dominante.

[205] Ceci ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, et notamment de l'arrêt Dame Kirkwood du 30 mai 1952, Rec. Lebon, P. 291.

[206] Article 55 de la Constitution de 1958 : *« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».*

dénouement avec les conclusions de l'arrêt Semoules du Conseil d'Etat de 1968[207], dans lesquelles le juge administratif va opérer une distinction entre les lois antérieures et postérieures aux actes internationaux.

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat refuse de censurer un acte administratif conforme à une ordonnance de 1962 à valeur législative, mais contraire à un traité communautaire, au motif que l'ordonnance constitue un écran législatif et qu'il est incompétent pour juger de la conformité, de la constitutionnalité, des lois au profit d'une norme internationale. Jusqu'en 1989, le juge administratif acceptera de faire prévaloir les traités sur des lois antérieures, ces dernières étant implicitement abrogées par l'entrée en vigueur du traité[208], mais refusera de faire de même pour les lois postérieures, et ce malgré les conclusions de l'arrêt Simmental de la Cour de justice des Communautés européennes de 1978 et celles de la Cour de Cassation dans l'arrêt Jacques Vabre de 1975[209], qui reconnaissent la nouvelle hiérarchie des normes et en conséquence, la supériorité des normes communautaires sur les lois nationales postérieures et/ou antérieures, rejoignant de fait les positions doctrinales de la doctrine Matter. Cette dernière consacre la primauté d'un traité antérieur sur une loi postérieure contraire[210]. La position aujourd'hui favorable à la primauté du droit international adoptée par les juridictions administratives est le résultat d'une lente maturation.

C'est en 1989 que va se produire un revirement de jurisprudence avec l'arrêt Nicolo pris en Conseil d'Etat. La distinction qui existait jusqu'alors entre lois antérieures et postérieures à une norme communautaire disparaît dans le même temps que le juge administratif reconnaît désormais la supériorité des traités sur la loi et accepte d'en contrôler la compatibilité. Lors de cet arrêt, le commissaire du gouvernement Frydman propose au Conseil d'Etat d'acter le fait qu'une loi doit être conforme à un traité, et ce sans distinction. L'argument utilisé par Frydman se trouve dans l'interprétation de l'article 55 de la Constitution de 1958 qui donne une habilitation implicite au juge pour contrôler la conformité de la loi à un traité et non la constitutionnalité de

---

[207] Conseil d'Etat Assemblée, 1er mars 1968, Syndicat général des fabriquant de semoules de France, Conclusions N. Questiaux, Rec. Lebon, P. 149.
[208] Conseil d'Etat, 30 janvier 1981, Jacquesson, Rec. Lebon, P. 39.
[209] Cour de Cassation, Ch. mixte, 24 mai 1975, *Société Jacques Vabre*, Dalloz, 1975, II, p. 494.
[210] Le procureur général Matter affirmait auprès de la Cour de Cassation, en 1931, « à supposer qu'il y ait un conflit entre la loi et un traité, quels seraient les devoirs du juge ? Aucun doute, vous ne connaissez et ne pouvez connaître d'autre volonté que celle de la loi. C'est le principe même sur lequel reposent nos institutions judiciaires », Dalloz-Sirey, 1932, I, p. 257.

celui-ci. Par ailleurs, cette évolution jurisprudentielle, lourde de conséquence pour l'exclusivité, l'autonomie et la plénitude de la compétence de la France dans de multiples domaines et également dans celui de la chose publique, trouve chez Frydman trois explications dont la nature juridique se révèle être de moindre importance. Ainsi, reconnaître la supériorité des traités sur les lois nationales revient à enlever un frein à la construction européenne, constitue pour la France une prise de position désormais commune avec l'ensemble des autres pays d'Europe et s'explique par la perte, depuis l'adoption de la V^{ème} République, du caractère sacré de la loi.

Ces transformations d'ordre juridiques partagées par l'ensemble des pays membres de l'Union européenne auront pour conséquence, la mise en place d'interactions particulières entre normes communautaires et Etats nationaux ; outre une permissivité d'intrusion et d'applicabilité des décisions européennes, elles ont permis la mise en place d'un nouveau régime de hiérarchie des normes dont les conséquences se font sentir tant d'un point de vue institutionnel qu'organisationnel, pour ne retenir que ces deux aspects.

2. Conditions d'application des directives, règlements et traités européens ; l'interprétation des normes communautaires

Les rapports entre actes communautaires et droit interne sont pour partie codifiés par la jurisprudence. L'article 189 du Traité de Rome précise que les actes communautaires pris en Conseil des ministres des Communautés européennes sont de deux natures : des règlements et des directives. Les règlements sont d'applicabilité directe dans les droits nationaux des pays membres ; ils sont obligatoires et entrent en vigueur dès leur publication au journal officiel des communautés. Les directives ne sont pas quant à elles, dans la conception française, d'applicabilité directe ; elles traduisent une obligation de résultats et non de moyens. Les directives doivent être appliquées et ont donc force obligatoire dans les Etats membres. Cependant les moyens de mise en œuvre de ces directives sont laissés à l'appréciation des décideurs nationaux (le choix se situe entre la voie législative et la voie réglementaire).

Pour la Cour de Justice des Communautés européennes, les directives sont d'applicabilité directe. La position communautaire est on ne peut plus claire. *« Les autorités nationales doivent adapter leurs réglementations aux dispositions des directives »*, de telle sorte qu'on ne peut laisser

subsister des dispositions d'un règlement contraires aux objectifs d'une directive[211] et que de la même façon, les décideurs nationaux ne peuvent pas édicter des dispositions réglementaires opposables aux objectifs d'une directive[212]. Le Conseil d'Etat opère une distinction entre le règlement et la directive, alors que la Cour de Justice des Communautés européennes ne fait pas cette distinction.

B. Services publics et histoire européenne

Deux ruptures majeures marquent la place des services publics dans le processus d'intégration européenne. Jusqu'alors, les modes d'organisation et de régulation des services publics ont été déterminés de façon exclusive dans un cadre strictement national. Désormais, c'est progressivement à l'échelon communautaire que sont définies les principales règles politico-institutionnelles. Il ne faut toutefois pas perdre de vue le fait que les Etats membres n'ont pas perdu toute marge de manœuvre car ce sont eux qui d'un commun accord déterminent les orientations de la politique européenne.

De l'entre-deux guerres aux années 1980, un consensus s'était formé reconnaissant l'existence de monopoles naturels pour des activités particulières dont la qualité d'intérêt général et supérieur leur permettait de déroger aux règles du marché. Désormais, de telles pratiques sont contraires aux règles et directives européennes fondées sur l'introduction progressive de mécanismes concurrentiels, exception faite des activités de souveraineté.

Les services publics ont longtemps été ignorés dans le processus de construction communautaire. A cet effet, un rapport du Conseil d'Etat de 1994, précise que *« l'Europe n'instruit pas le procès du ou des services publics, elle fait pire ; elle ignore largement la notion de service public et l'existence des services publics »*[213]. Les autorités communautaires n'ont donc pas dans un premier temps, pris en compte la spécificité des services publics. *« Les premières années de la construction européenne sont en effet marquées par une absence quasi-totale de mesures*

---

[211] Conseil d'Etat, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, Rec. Lebon, p. 44.
[212] Conseil d'Etat, 7 décembre 1984, Fédération française de protection de la nature.
[213] Conseil d'Etat, Rapport public 1994, n° 46, Etudes et Documents, La Documentation française, p. 38.

normatives ou de décisions jurisprudentielles relatives aux activités de service public »[214]. Cependant, la position des différents organes européens s'est considérablement infléchie et un rapprochement s'opère sur la volonté conjuguée des Etats membres et des instances communautaires.

Il convient de distinguer trois temps dans cet historique : ces trois étapes de la construction d'une conception européenne des services publics sont marquées par les orientations de divers traités fondateurs de l'Union européenne, par des évolutions jurisprudentielles, mais aussi par des avis émanant des institutions, des règlements et des directives communautaires.

1. Du Traité de Rome de 1957 à l'Acte unique de 1986

Les débuts de la construction européenne ont été marqués par une certaine indifférence à l'égard des services publics ; ils sont à peine mentionnés dans les traités constitutifs de la Communauté Economique Européenne. Cette relative ignorance trouve son origine dans l'objectif premier de la construction européenne, à savoir la constitution d'un grand marché commun destiné à assurer la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux et régi par les lois du marché et la libre concurrence. Les activités de service public exercées dans un cadre national ne se trouvaient par conséquent pas directement concernées. Cette absence de références aux questions relatives à la chose publique se justifie sans doute également par le manque d'homogénéité des administrations publiques nationales.

Le traité de Rome parle peu des services publics : seules deux mentions, les articles 73 et 86 font directement et/ou indirectement référence à cette notion. La finalité de ce texte constitutif de la Communauté Economique Européenne, est la création d'un marché commun visant à la suppression progressive des différents obstacles aux échanges de biens. L'article 73 du traité fait Etat du "service public" pour le secteur des transports : *« Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public »*. Les Communautés européennes ont précisé le contenu de la notion de service public dans le domaine

---

[214] Simon Denys, « Les mutations des services publics du fait des contraintes communautaires », pp. 65-98, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome I, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 514 p.

des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable[215]. A cet effet, le règlement CEE n° 1191/69 précise que *« les Etats membres doivent fournir au public des services de transport suffisant permettant : des services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité, - des services de transport complémentaires, - des services de transport à des prix et des conditions déterminées, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines relations, - des adaptations des services aux besoins effectifs ».*

Eu égard à cette définition dans le secteur particulier des transports, ce qui caractérise le service public n'est ni la propriété publique ni une situation de monopole mais les obligations de service public liées à l'exercice d'une activité reconnue comme telle. Dans ces conditions, les textes communautaires rendent compatibles les obligations de service public avec celles des règles de la concurrence. Différemment formulé, on assiste dans ces deux textes, aux prémices de la reconnaissance d'une activité dite de service public. Les modalités de prestation de ce service sont laissées à l'appréciation des Etats membres, mais doivent cependant répondre à certains critères de continuité, de régularité, de capacité et de qualité, etc.

L'article 86[216] du traité fait lui aussi indirectement référence à la question des services publics en acceptant des dérogations aux règles de la concurrence dans des conditions spécifiques pour les *« services d'intérêt économique général »*. Il s'agit là cependant d'exceptions à un principe "supérieur" : celui des règles de la concurrence.

Dans les faits, les services publics sont restés pratiquement ignorés par le processus d'intégration européenne. Absence de définition de la notion de service public, absence de définition des missions de service public, absence d'indication sur les modalités d'exercice des activités d'intérêt général et apparition d'un concept, pour l'heure abstrait de *« services d'intérêt*

---

[215] Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 du Conseil du 20 juin 1991, le règlement n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 pour les transports maritimes (cabotage national), et, pour les transports aériens le règlement (CEE) n° 2408/92 du 23 juillet 1992.

[216] Article 86 du Traité de Rome : *« Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment aux articles 12 et 81 à 89 inclus. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres ».*

économique général ». La question de l'intérêt général n'est pas éludée, de même que le champ d'application du service public. On en reste pour l'heure à une approche de la notion secteur par secteur. Par ailleurs, la coexistence entre activités de service public et règles générales de la concurrence semble problématique. La particularité des activités d'intérêt général autorise-t-elle la création de situations dérogatoires aux règles de concurrence ou au contraire, ne constitue-t-elle pas un critère suffisant pour justifier un traitement particulier ? Face à ce quasi-néant terminologique, on ne peut que constater dans le traité, la primauté des règles de concurrence sur l'ensemble des activités marchandes et non marchandes.

2. De l'Acte unique de 1986 aux années 1993-1994 et la création de l'Union européenne et de l'entrée en vigueur de l'Espace Economique Européen

L'Acte Unique de 1986, marque un changement de perspective à l'égard des services publics ; l'objectif de ce texte est d'instaurer en Europe un grand marché commun[217]. Il est dès lors devenu de plus en plus évident, compte tenu de l'idéologie sous tendue par cette création, que le droit communautaire devait se développer en fonction des idées de libre concurrence. Dans ces conditions, les services publics, notamment ceux placés en position de monopole comme cela est de coutume pour certaines activités particulières tels les postes, les télécommunications, la production d'énergie, etc. sont perçus comme un frein au libre échange, « *exception faite des cas*

---

[217] L'Acte Unique Européen (A.U.E) signé à Luxembourg et ratifié par les Parlements nationaux en 1986, doit permettre par son entrée en vigueur le 1er juillet 1987, d'achever la construction du marché intérieur pour le 1er janvier 1993 et en faire un « *espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée* » (Article 7 A). Afin de tendre vers la réalisation de cet objectif par ailleurs déjà fixé par le Traité de Rome de 1957, l'A.U.E. transforme les pratiques de prises de décision dans certains domaines particuliers, élargit le champ des politiques communes de l'Union, envisage des modifications institutionnelles et affiche une volonté de renforcement de la coopération politique européenne.
D'un point de vue organisationnel et institutionnel, le Conseil des ministres de l'UE décide désormais à la majorité qualifiée pour les domaines suivants : tarif douanier extérieur, libre prestation des services, libre circulation des capitaux, transports maritimes et aériens, harmonisation des législations. Des dérogations temporaires sont accordées aux Etats les moins développés et des clauses de sauvegarde sont instaurées dans le cadre du rapprochement des dispositions législatives internes. Par ailleurs, l'A.U.E. consacre l'existence du Conseil européen et en fixe la composition (chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, Président de la Commission européenne assisté par les ministres des affaires étrangères et un membre de la Commission). Toujours d'un point de vue institutionnel, ce texte se donne pour objectif de renforcer la coopération politique européenne. Dans cette perspective, chaque Etat dit prendre en compte les positions de ses partenaires ainsi que l'intérêt européen commun avant d'arrêter sa propre politique.
L'adoption de l'A.U.E. conduit également à l'institution de nouvelles politiques communes. En signant le traité, les Etats membres délèguent une partie de leur pouvoir de décision aux institutions européennes dans de nouveaux domaines. La compétence communautaire est élargie au domaine de la recherche et du développement technologique, de l'environnement et de la politique sociale. Le traité codifie la coopération en matière de politique économique et monétaire et prévoit les réformes qui conduisent au Traité de Maastricht instituant l'Union monétaire.

où ils démontreraient une efficacité supérieure à celle du marché ». Au détriment des services publics, on notera encore que l'instauration d'un marché ouvert et concurrentiel au sein de l'espace européen suppose une harmonisation des législations nationales de régulation des marchés. Ainsi apparaît-il très difficile de garder en l'Etat les services publics nationaux et leurs spécificités dans la prise en charge de leur dénominateur commun, à savoir la poursuite de l'intérêt général.

Ce texte est déterminant des orientations européennes en raison de deux dispositions essentielles : l'affirmation des grandes libertés de circulation, en particulier de celle des services et le vote à la majorité qualifiée[218] pour tout ce qui concerne la réalisation du marché unique. Ces deux orientations ne sont pas sans conséquence pour les activités de service public. D'une part, la question de la libre circulation et de la libre concurrence, jusqu'alors réservée aux biens, aux personnes et aux capitaux va désormais s'appliquer aux services et d'autre part, la transformation des modalités de prise de décision va entraîner la disparition du droit de veto de chaque Etat et de fait permettre l'application, contre la volonté de certains pays, de dispositions communautaires qui a priori auraient été refusées. Dès lors, une majorité de pays sera en capacité d'imposer à tous les Etats membres de l'Union, sous couvert des règles communautaires, des transformations de leurs systèmes nationaux. Cela va se traduire pour le service public par d'inévitables mutations des modalités de gestion et de conceptions des services publics en cohérence avec les normes fondatrices de l'Acte Unique, à savoir la libre concurrence. Dès lors, l'objectif de Marché unique a conduit les institutions européennes à engager un processus progressif de libéralisation, secteur par secteur, des services publics.

---

[218] Jusqu'au 1er novembre 2004, date à laquelle sont entrées en vigueur les dispositions du traité de Nice concernant la prise de décision au Conseil, le seuil de la majorité qualifiée était fixé à 71% des votes. Le vote des États membres était pondéré sur la base de leur population et corrigé en faveur des pays les moins peuplés (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie : 10 ; Espagne : 8 ; Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal : 5 ; Suède, Autriche : 4 ; Irlande, Finlande : 3 ; Luxembourg : 2 ; Total : 87). Dans cette configuration, pour arriver à la majorité qualifiée, il fallait obtenir au moins 62 voix sur 87.
A compter du 1er novembre 2004, le nombre de voix attribué à chaque État membre a été revu. Il faut maintenant que deux conditions soient réunies pour obtenir la majorité qualifiée. La décision doit recueillir un nombre déterminé de voix mais doit recueillir également un vote favorable de la majorité de la population (62%). Le détail des voix s'établit comme suit : Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie : 29 ; Espagne, Pologne : 27 ; Roumanie : 14 ; Pays-Bas : 13 ; Grèce, Tchéquie, Belgique, Hongrie, Portugal : 12 ; Suède, Bulgarie, Autriche : 10 ; Slovaquie, Danemark, Finlande, Lituanie, Irlande : 7 ; Lettonie, Estonie, Slovénie, Chypre, Luxembourg : 4 ; Malte : 3; Total : 345. 232 voix sur 345 sont désormais nécessaires pour atteindre la majorité qualifiée. Mais il faut également que cette majorité comprenne au moins 62% de la population totale de l'Union. Si cela n'est pas le cas, la décision ne peut être adoptée.

Dans le secteur des transports, en s'appuyant sur l'article 73 du traité de Rome, le règlement du 26 juin 1969 a été modifié par le règlement n° 1893/91 du 20 juin 1991 qui précise que la suppression des obligations de service public est la règle normale mais que dans le but de garantir des *« services de transports suffisants »* des contrats de service public, comportant des obligations de service public, peuvent être passés avec des entreprises *« pour garantir des services de transport suffisants, compte tenu notamment des facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire, ou en vue d'offrir des conditions tarifaires déterminées en faveur de certaines catégories de voyageurs, les autorités compétentes des Etats membres peuvent conclure des contrats de service public avec une entreprise de transport ».* Toutefois, *« les autorités compétentes des Etats membres peuvent maintenir ou imposer les obligations de service public pour les services urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs ».* Ici, les textes communautaires font clairement la distinction entre les services de transport qui, en étant soumis à des obligations spécifiques (tarif, aménagement du territoire, etc.), peuvent faire l'objet de contrats de service public et par conséquent être soumis aux procédures de passation des marchés publics, et les *« obligations de service »*, dont les conditions et modalités sont clairement définies par le règlement.

Il n'y a pas de cause unique au processus de libéralisation, mais convergence de plusieurs facteurs. La conjonction de ces facteurs conduit à un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics et les logiques dominantes d'intégration européenne et de création de marchés uniques dans chaque secteur. Tant pour les télécommunications que pour les transports, l'énergie ou encore les services postaux, des directives sont venues "éroder" les fondements nationaux des services publics. Néanmoins, la spécificité de certains services, de certaines activités, est reconnue. Cette reconnaissance conduit à l'adoption de nouvelles terminologies. On verra ainsi apparaître le concept de *« service universel »* dans les secteurs des postes et télécommunications et celui de *« service public »* pour l'énergie et les transports. Le concept de "service universel" fait notamment l'objet d'une directive du même nom[219] sur les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communication électronique. Ce concept définit un ensemble d'exigences d'intérêt général

---

[219] Directive « Service Universel », 2002/22/CE du parlement et du Conseil du 7 mars 2002 – JO L 108 du 24 avril 2002, p. 51.

auxquelles doivent être soumises, dans toute la Communauté, les activités des télécommunications ou de la poste. *« Les obligations qui en découlent visent à assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable »*. Cette notion de service universel doit être comprise comme un service public ou un service d'intérêt général minimum. Elle est par ailleurs reprise et développée dans le livre vert sur les services d'intérêt général[220].

Dans une perspective plus nationale, la posture maximaliste de la France à l'égard de ses services publics a fait naître au sein même de la Communauté européenne, un débat portant sur la nécessité de faire cohabiter les exigences de la libre concurrence avec les objectifs de satisfaction de l'intérêt général et de la cohésion sociale ; ce débat doit permettre d'aboutir à un accord sur les modes de gestion des activités dites d'intérêt général. Pour le droit français, la création de services publics s'est souvent accompagnée de la constitution de monopoles. Leur existence est généralement justifiée par le fait que les services publics assurent des missions d'intérêt général parfois non rentables nécessitant le respect de certaines obligations propres à leur exécution. C'est par exemple le cas de la Poste dont la mission première est d'acheminer le courrier à tous ses usagers sur l'ensemble du territoire et ce, à un prix identique quel que soit le coût réel de chacune des prestations. Pour des raisons similaires, la plupart des services publics nationaux dit "en réseaux" bénéficient d'une position monopolistique. Ces services publics nationaux regroupent les services des transports, de l'énergie, des Postes et télécommunications. Ainsi, l'instauration de ces positions dominantes répond à un souci d'intérêt général, l'Etat jugeant préférable un monopole à une situation de libre concurrence qui revient à placer l'intérêt général entre les mains d'entreprises privées ayant pour principal objectif la recherche du profit, finalité première des modes de gestion privée.

Prenant le contre-pied de la situation développée notamment par la pratique française, mais qui s'est très largement développée dans les autres Etats, le droit communautaire a institué un ensemble de dispositions visant à ne pas fausser le jeu de la concurrence sur les marchés internes des Etats membres par la présence de monopole ou d'entreprises publiques gérant un service public et bénéficiant d'aides publiques destinées à assainir des situations d'endettement jugées

---

[220] Commission des communautés européennes, 2003, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, Bruxelles, COM(2003)270 Final, p. 16.

récurrentes. Ainsi l'article 90-1 du Traité de Rome prévoit-il que les Etats membres doivent *« respecter, concernant les entreprises publiques et celles auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, les règles de concurrence et de non-discrimination édictées par ailleurs par le traité »*. L'article 90-3 de ce même Traité de Rome, donne toute compétence à la Commission pour mettre fin, notamment par le biais de directives, aux situations jugées comme anticoncurrentielles. Précisons toutefois, que sont exclus du champ d'application du traité les services *« couvrant des fonctions d'autorité et de solidarité »*.

Lors de cette période, la place des services publics dans la construction européenne n'est toujours pas clairement définie. De la même façon, les activités concernées par le service public ne sont toujours pas précisées. La seule avancée notable est la reconnaissance de la libre concurrence comme fil conducteur des politiques communautaires et la soumission quasi générale des divers secteurs de services à ce principe. Néanmoins, au-delà de la définition restrictive de la notion de service universel, il semble que certaines activités doivent échapper aux règles du marché ; il s'agit des services couvrant des fonctions d'autorité et de solidarité. L'incertitude de cette définition laisse place à de nombreuses suppositions, mais ne fait cependant pas de doute quant à l'inadéquation affichée depuis les prémices de l'intégration européenne entre les principes communautaires de régulation par le marché et les conceptions fortes du service public. Formulé autrement, la voie choisie par les Etats membres et les institutions communautaires n'est pas celle d'une définition extensive du service public telle qu'elle pourrait se résumer au travers de l'expression du service public à la Française.

3. De la création de l'Union aux bases d'une Constitution européenne

L'affrontement des conceptions internes et communautaires relatives au devenir des services publics s'est progressivement atténué depuis le milieu des années 1990, pour se transformer en un débat plus ouvert. Les instances communautaires ne sont pas restées figées sur leurs positions. Ces dernières, sous la pression de certains Etats membres de l'Union, ont pris conscience que le marché ne pouvait et ne devait pas être le seul pilier de *« l'édifice communautaire »*. A cet égard, le traité de Maastricht fait référence à un objectif *« de cohésion sociale et de réduction des inégalités »*, il va même jusqu'à prévoir *« des actions spécifiques en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques »* des citoyens européens. Ces dispositions viennent indéniablement justifier la nécessité d'un service public.

Progressivement, une série de signes est venue témoigner de l'ouverture d'une troisième période dans les rapports entre les services publics et l'intégration européenne. Le traité de Maastricht de 1992 avait ouvert des potentialités pour une meilleure prise en compte des services publics en garantissant *« l'accès à certains biens et services essentiels »*[221]. Le Titre XII du même Traité reconnaît l'existence d'un *« intérêt collectif européen »*[222]. Le Titre XIV fixe pour objectif, en matière de cohésion économique et sociale, de réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions par l'intermédiaire des services d'intérêt général. Le Titre XVI étend les responsabilités de l'Union européenne en matière de protection de l'environnement et concerne les services d'intérêt général dont une des caractéristiques est de *« générer d'importantes externalités »*. Le traité de Maastricht ne représente pas en soi une très grande avancée dans la reconnaissance des services publics, néanmoins, certains éléments importants sont promus : ainsi, le texte du traité parle et c'est une première, de l'existence de biens et services essentiels nécessitant un traitement particulier car contribuant à la réalisation d'un intérêt collectif. Toutefois, aucune précision n'est apportée par ailleurs, notamment en matière de dérogation aux règles générales de la concurrence.

Dans une logique similaire, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu depuis les arrêts Corbeau[223] et Commune d'Almelo[224], que l'article 86-2[225] peut justifier une limitation de la concurrence pour certains services d'intérêt économique général. *« Les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général [...] sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où*

---

[221] L'article 8 institue une "citoyenneté de l'Union", et à ce titre garanti l'accès à certains biens et services essentiels.
[222] Le Titre XII (articles 129 B, C et D) *« Réseaux transeuropéens »* prévoit leur développement, leur interconnexion, leur interopérabilité et fait apparaître un intérêt collectif européen.
[223] L'Arrêt « Corbeau », du 19 mai 1993, précise les conditions dans lesquelles certains droits exclusifs accordés à un service d'intérêt général peuvent échapper aux règles de concurrence fixées par les traités. Il reconnaît que l'article 90-2 peut justifier une limitation de la concurrence pour certains services d'intérêt économique général : *« Il faut partir de la prémisse que l'obligation, pour le titulaire de cette mission, d'assurer ces services dans des conditions d'équilibre économique présuppose la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables et justifie dès lors une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables ».*
[224] L'Arrêt « Commune d'Almelo » du 27 avril 1994 confirme l'effet direct de l'article 90-2 et précise que pour apprécier l'opportunité des restrictions à la concurrence, *« il faut tenir compte des conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, notamment des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles elle est soumise ».*
[225] Cet article constitue la disposition centrale pour la conciliation des SIEG avec les principes de libre concurrence et du marché intérieur car il permet d'établir des dérogations à l'interdiction des aides d'État au profit des SIEG.

l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ». Ceci a été confirmé avec les arrêts de février 1997 sur le financement de la Poste en France, d'octobre 1997 sur les monopoles d'importation d'électricité et de gaz et le monopole d'Etat de vente de l'alcool en Suède. Ainsi, la Cour de Justice des Communautés européennes définit-elle progressivement une jurisprudence qui reconnaît que les services d'intérêt général peuvent relever d'autres objectifs, missions et formes d'organisation, dérogatoires aux règles générales de la concurrence.

Par ailleurs, l'arrêt du 27 février 1997 rendu par le tribunal de première instance des Communautés européennes dans une affaire opposant plusieurs entreprises d'assurances françaises à la Commission, à la République française et à la Poste apporte une contribution à la jurisprudence concernant les entreprises publiques chargées de gérer un service d'intérêt économique général. Le tribunal reconnaît que les *« conditions d'application du droit communautaire de la concurrence doivent être adaptées à ses contraintes et à son rôle ».* La conséquence de cette décision va être une assimilation entre le concept de service d'intérêt économique général et le concept français de service public. Cependant, ce rapprochement est un raccourci inexact dans la mesure où l'arrêt concerne des entreprises confrontées au contexte européen emprunté des idées néo-libérales, alors que le cas français faisait de l'entreprise publique un gestionnaire désintéressé d'un service au public.

La Conférence intergouvernementale chargée de réviser le traité de l'Union européenne, ouverte le 29 mars 1996 à Turin, est apparue comme l'occasion de poser la question de la reconnaissance dans le traité des services d'intérêt général, afin de contribuer à *« rééquilibrer la construction européenne et lui redonner sens pour les citoyens ».* Le 11 septembre de la même année, la Commission européenne adoptait une Communication sur *« les services d'intérêt général en Europe »* dont la finalité était de prendre en compte les services publics dans la construction européenne. Dans ce texte, la Commission va retenir le terme de *« services d'intérêt général »* et le présenter comme un *« élément clé du modèle européen de société ».* Les missions d'intérêt général appartiennent *« à un ensemble de valeurs qui sont communes à tous nos Etats et font l'originalité de l'Europe ».* Pour autant, la seconde partie de cette communication justifie, *« secteur par secteur, les mesures de libéralisation prises ces dernières années ou projetées ».* Cette communication présente le double intérêt de réaffirmer la supériorité des principes libéraux

et la prédominance du marché et de prendre en considération la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en donnant une existence aussi faible et imprécise soit-elle aux services publics.

L'article 16 du traité d'Amsterdam marque une étape importante en reconnaissant les services d'intérêt général comme composantes des *« valeurs communes »* de l'Union en soulignant leur rôle dans la promotion de la *« cohésion sociale et territoriale »* et en demandant à l'Union et aux Etats de veiller à ce qu'ils puissent *« accomplir leurs missions ». « Les dispositions de l'article 7D*[226] *relatives aux services publics sont mises en oeuvre dans le plein respect de la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne, entre autres, les principes d'égalité de traitement, ainsi que de qualité et de continuité de ces services ».*

Après l'élaboration de l'article 16, le Parlement européen a adopté le 17 décembre 1997 une résolution invitant la Commission à définir *« le champ et la nature des services d'intérêt général ainsi que les principes qui les sous-tendent »* et a élaborer *« une charte des principes régissant les services d'intérêt économique général ».*

Le Conseil européen de Lisbonne des 23-24 mars 2000 a abordé de deux manières la question des services d'intérêt général, d'une part en impulsant une accélération du processus de libéralisation des secteurs de l'électricité, du gaz, des postes et des transports, et d'autre part en demandant à la Commission, à l'instigation de l'Allemagne, d'actualiser sa communication du 11 septembre 1996, afin d'apporter davantage de clarté sur une éventuelle mise en concurrence des services publics locaux. En réponse, la Commission a adopté le 20 septembre 2000 une communication actualisée sur *« les services d'intérêt général en Europe ».* Dans ce document, la Commission loue les bienfaits de la libéralisation et insiste sur la nécessité de l'accélérer. Par ailleurs la Commission affirme que la plupart de services publics locaux ne se trouvent pas soumis aux règles générales de la concurrence et que le choix du mode de mise en œuvre du service est laissé à la libre appréciation des autorités locales. Cependant, cette position ne remet en rien en cause la logique de déréglementation secteur par secteur déjà initiée et se trouve même être en

---

[226] *« Sans préjudice des articles 77, 90 et 92, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».*

contradiction avec le projet de règlement adopté par la Commission le 26 juillet 2000 sur les obligations de service public dans les transports urbains : obligations d'appels d'offres limités dans le temps et interdictions des prestations directes par les collectivités elles-mêmes (régies ou entreprises communales). Pourquoi dès lors, d'autres services publics locaux (eau, assainissement, ramassage et traitement des ordures ménagères, etc.) ne seraient-ils pas soumis aux mêmes obligations[227] ? Dans la même logique, les conclusions du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 insistent sur le rôle que sont appelés à jouer les administrations publiques, les décisions administratives et une meilleure réglementation *« dans le renforcement de la compétitivité de l'Union et des Etats membres, contribuant ainsi à la croissance économique et aux perspectives d'emploi »*. Il encourage les Etats membres *« à faire le point sur la qualité et l'efficacité de l'administration publique, en vue de définir un système européen d'évaluation des performances et de bonnes pratiques »*[228].

Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 a été l'occasion d'une nouvelle étape dans le processus de prise en compte des services d'intérêt général comme composante essentielle de l'intégration européenne. Ainsi, le rôle des services d'intérêt général pour la *« compétitivité globale de l'économie européenne »* a été souligné. Dans le même temps, ce Conseil européen aura été l'occasion de réaffirmer l'importance « *de la protection des intérêts des consommateurs, de la sécurité des usagers, du développement durable, des principes de neutralité, de liberté et de proportionnalité, du caractère abordable et transparent des prix, de l'attachement à un égal accès à des services de qualité, et de la nécessité d'une évaluation régulière de la manière dont sont assurées les missions »*. Il pourrait s'agir ici d'une prise de position importante en faveur de la protection des services d'intérêt général. Cependant, ces principes ne sont pas placés dans une situation de droit dérogatoire aux règles générales de la concurrence, puisque ce Conseil est l'occasion de rappeler que « *l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence doit permettre aux services d'intérêt économique général d'exercer leurs missions dans des*

---

[227] Précisons que l'Angleterre a, depuis le second gouvernement Thatcher, adopté une obligation de mise en concurrence par l'intermédiaire d'une procédure d'appel d'offre entre opérateurs public et privé quant à la prise en charge de nombreux services publics locaux. La logique de ce dispositif étant celle du moindre coût. Sur ce point, l'Angleterre semble en totale adéquation avec les institutions européennes, même si le gouvernement Blair a en 1997, remis le principe de ce mode de fonctionnement en cause en incluant à la procédure un volet "qualité". Dans la pratique, le recours à cette procédure demeure très largement dominant.

[228] Conseil européen de Feira, 19-20 juin 2000. Conclusions de la présidence, § 31.

conditions de sécurité juridique et de viabilité économique qui assurent entre autres les principes d'égalité de traitement, de qualité et de continuité de ces services ». Par ailleurs, le texte adopté à l'issue de ce Conseil reconnaît que *« les Etats membres sont libres de définir les missions ainsi que les modalités de gestion des services dans le respect des règles du marché intérieur et de la concurrence ».* D'autre part, lors de ce Conseil européen a été proclamée la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée lors du Conseil européen de Biarritz des 12 et 13 octobre 2000, dont l'article 36 souligne l'importance des services d'intérêt général pour la construction européenne et pour les citoyens et résidents de l'Union en vue de *« promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union »*, même s'il n'ouvre pas de droits exclusifs aux services d'intérêt général et si l'Union ne garantit pas l'accès à ces services.

De son côté, le Parlement européen adopte une posture assez particulière compte tenu des orientations politico-économiques de la Commission et donc indirectement des Etats membres lors des Conseils européens successifs. Si jusqu'à présent, la subordination des services d'intérêt économique général aux règles de la concurrence a toujours été réaffirmée, la Déclaration du Parlement du 13 novembre 2001 pourrait être interprétée sinon comme une légère remise en cause du « sacro-saint » dogme néo-libéral, du moins comme une remise en question de l'opportunité et de l'efficacité de ce modèle en matière de services d'intérêt général. En effet, le Parlement *« considère que la politique de libéralisation de différents services d'intérêt général peut avoir des incidences aussi bien positives que négatives pour le citoyen-usager et que, de ce fait, cette politique nécessite une évaluation précise et comparative de la qualité des services fournis, avant d'engager de nouvelles étapes de libéralisation »* et estime *« nécessaire de tenir un large débat politique sur les limites de la politique de la concurrence lorsque cette dernière entre en conflit avec d'autres domaines d'action essentiels de l'Union européenne ou au niveau national, régional ou local ».*

Pour ce faire, le Parlement demande l'adoption d'une directive cadre précisant que *« les services liés à l'éducation nationale, à la santé publique et à l'adhésion obligatoire aux régimes de base de sécurité sociale, les activités relevant de la puissance publique, telles que les organismes de supervision de l'espace aérien ou de surveillance antipollution maritime, ainsi que les services à but non lucratif, fournis notamment par des associations à caractère social, caritatif et culturel, sont à exclure du champ d'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur ».* Le Parlement souhaite également rappeler *« que les autorités locales doivent*

conserver le libre choix du mode de gestion des services d'intérêt général dont elles sont responsables, en vertu des dispositions de leurs Etats membres respectifs et que cette liberté comprend le droit de recourir à une gestion directe ou à une gestion déléguée de ces services ». Par ailleurs, « *le démantèlement de monopoles d'Etat ne saurait conduire à la mise en place de monopoles privés* ».

Enfin, les parlementaires veulent que soit demandé aux Etats membres de « *déterminer, le cas échéant, si les privatisations réalisées jusqu'à ce jour ont contribué à améliorer de manière appropriée le fonctionnement des services des eaux* ». Par extension, il s'agit d'évaluer l'impact des politiques de libéralisation avant de poursuivre celles déjà engagées dans les secteurs des transports, de l'électricité, du gaz et de la poste, et de l'étendre à d'autres services d'intérêt général.

Cette déclaration du Parlement ne remet pas en cause les principes généraux s'appliquant dans l'Union européenne et va même dans le sens d'une réaffirmation des règles de concurrence en y adjoignant quelques réserves : en l'espèce, le Parlement estime que tous les secteurs en charge d'une activité d'intérêt général, ne doivent pas être soumis au processus de libéralisation enclenché. Les activités que nous qualifierons d"essentielles" semblent devoir échapper à ce mouvement. Néanmoins, les raisons de ce positionnement ne sont pas avancées. Aussi peut-on estimer qu'une gestion privée appliquée à ce type de services n'est pas appropriée et représente un risque non négligeable en terme de qualité et d'égalité d'accès. Partant, l'Etat semble donc être le seul régulateur viable de ces activités, considérées comme essentielles pour la souveraineté nationale des Etats. Par ailleurs, il est demandé aux Etats membres de réaliser un examen du bilan des activités jusqu'alors ouvertes à la concurrence.

Il faut également retenir de cette déclaration la prise de position en faveur de la liberté de choix laissée aux administrations infra nationales quant aux modalités de gestion de leurs services publiques locaux. L'échelon territorial est a priori jugé par le Parlement comme le plus apte à décider du volume et de la quantité, donc de la logique de gestion la plus appropriée aux besoins des citoyens. Néanmoins, cette "liberté" relative eu égard aux potentialités de financement et à l'étendue du champ de compétences, semble en adéquation avec les prescriptions de la communication de la Commission européenne du 20 septembre 2000 sur les services d'intérêt général en Europe, mais en contradiction avec l'esprit du projet de règlement du 26 juillet de la

même année qui impose pour certaines typologies d'activités, le recours à une procédure d'appel d'offre et de mise en concurrence de prestataires privés.

Enfin, le Parlement adopte une posture particulière lorsqu'il évoque la question du démantèlement des monopoles publics : s'il réaffirme l'importance de la démarche de déréglementation dans la recherche de qualité et d'efficacité des services publics, une mise en garde est formulée contre ce qui est la conséquence directe d'une mise en concurrence où le marché serait le seul régulateur, à savoir à terme, la constitution d'un oligopole ou d'un monopole privé. Cette position est d'autant plus singulière que les chefs de gouvernements des Etats membres ont signé lors du Conseil européen de Barcelone 15 et 16 mars 2002, une directive obligeant chaque Etat à ouvrir progressivement à la concurrence les activités jusqu'alors prises en charge par des monopoles publics. Cette injonction concerne les secteurs des postes, de l'énergie et des télécommunications.

Il ressort du texte adopté lors du Conseil européen de Barcelone, à propos du service public, deux paragraphes sur *« des services publics de qualité »* et *« les réformes des marchés des produits »*. Concernant les services publics de qualité, le Conseil européen précise que *« l'intégration des réseaux européens et l'ouverture des marchés des services publics devra se faire en accordant toute l'importance voulue à la qualité de ces services »*. Avec pour finalité cet objectif, le Conseil demande à la Commission de *« fixer les grandes lignes directrices relatives aux aides d'Etat et de présenter une proposition de règlement sur l'exemption par catégories dans ce domaine »*. Par ailleurs le Conseil demande à la Commission de *« préciser dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général, qui sous-tendent l'article 16 du traité*[229]*, dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du traité »*.

Ce Conseil européen de Barcelone est également l'occasion d'insister sur la nécessité de poursuivre les réformes des marchés des produits. *« Les mesures visant à libéraliser, à ouvrir, à intégrer les marchés européens des biens et services et à y établir la concurrence contribuent à*

---

[229] *« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».*

assurer un système productif offrant une réelle souplesse, capable d'orienter les ressources vers les secteurs où elles seront le plus utilement mises à profit, de manière à stimuler la production, l'emploi, l'augmentation des revenus et l'amélioration du bien-être ». Ainsi, les réformes visant à la libéralisation des entreprises de réseaux sont-elles encouragées afin de tendre vers davantage d'efficacité et de rentabilité. Les secteurs concernés sont en premier lieu ceux de l'énergie et des transports. Le Conseil précise toutefois que *« ces stratégies de libéralisation doivent tenir compte du fait que ces entreprises de réseaux remplissent des missions d'intérêt général ».* Sur la base de ces orientations, les fournitures des services de l'électricité et du gaz, des transports aériens et des transports ferroviaires doivent être progressivement ouverts à la concurrence, de façon homogène dans l'ensemble des pays membres en vue de la création *« d'espaces européens uniques avant 2004 ».* Dans ce secteur particulier des entreprises de réseaux, *« la libéralisation des marchés doit assurer des conditions réelles de concurrence et le respect des obligations des services d'intérêt général (égalité d'accès, continuité des services, sécurité des utilisateurs). Ces obligations peuvent être imposées mais ne doivent en aucun cas entraîner des distorsions sur le marché. Dans le respect des dispositions des traités, les Etats membres restent libres de définir les services d'intérêt général et la manière de les organiser ».*

Il ressort de ce cette rencontre de Barcelone et de l'homogénéité des positions des divers chefs d'Etat et de gouvernement, deux caractéristiques majeures : d'une part, il faut souligner, comme dans chaque texte émanant des institutions européennes du reste, la place prépondérante faite aux règles de libre concurrence ; d'autre part, le marché étant présenté comme le moyen de régulation par excellence, en capacité de permettre la gestion la plus appropriée des activités de service public. Cette idéologie dominante transparaît également de manière claire dans la terminologie utilisée. Les notions de "concurrence", de "libéralisme", de "souplesse", "de profit", "d'efficacité" ou bien encore de "rentabilité" font directement référence aux modes de gestion classiquement usités dans le secteur privé.

Ce processus de libéralisation conduit inévitablement à l'adoption de réformes structurelles et organisationnelles dans chacun des Etats membres. Les orientations et décisions prises influent directement sur les politiques nationales au même titre que les directives communautaires édictées par la Commission. La création d'espaces uniques européens à compter de 2004 fixe un cadre pour chaque Etat membre en vue d'une homogénéisation future des systèmes de fournitures

de services. Ces dispositions seront confirmées par les Conseils européens suivants et repris dans le projet de constitution européenne.

Le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 réaffirme les grandes orientations des politiques économiques de l'Union, *« axées sur la stabilité macroéconomique et la croissance ainsi que sur la réforme des marchés du travail, des biens et des services, et recommande leur adoption par le Conseil »*. En outre, il est réaffirmé l'attachement au Pacte de stabilité et à la croissance et l'assainissement des finances publiques. La conséquence de cette politique se traduit dans chaque contexte national par une volonté de réduction des dépenses publiques, réduction de l'investissement de l'Etat dans certains services, abandon d'activités, transformations des modes de gestion en faveur du secteur privé et indirectement mutations tant du volume que de la structure des emplois. Par ailleurs, le calendrier relatif à l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz et à la constitution progressive d'un espace unique européen en matière de transport fixé à Barcelone est confirmé.

La Convention européenne dans son "Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe"[230], ne fait qu'une faible place à la question des services publics. Les vœux émanant du Parlement en 2001 sont restés lettre morte. Seuls deux articles y font allusion : l'Article II-36 sur l'accès aux services d'intérêt économique général précise que *« L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément à la Constitution, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union »* et l'Article III-6 du Titre I de la Partie III sur les politiques et le fonctionnement de l'Union :

[230] Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003.

« Sans préjudice des articles III-55[231]*, III-56*[232] *et III-136*[233]*, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».* D'une manière générale, au-delà de ce peu de reconnaissance des missions de service public, ce projet de Constitution européenne réaffirme la primauté des thèses "libérales" dans le processus de construction européen et de fait, celle d'une gestion privée supposée plus efficiente que la gestion publique, par définition désintéressée.

Le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre 2003 ne dément en rien cette conclusion. Les conclusions de la présidence du Conseil précisent qu'il est *« extrêmement important de disposer d'une réglementation plus efficace à la fois au niveau européen et au niveau national.*

---

[231] Article III-55 : *« Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux dispositions de la Constitution, notamment à celles prévues à l'article I-4, paragraphe 2, et aux articles III-55 à III-58. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux dispositions de la Constitution, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ».*

[232] Article III-56 : Les aides accordées par les Etats membres :
Sauf dérogations prévues par la Constitution, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats membres ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
Sont compatibles avec le marché intérieur : les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.
Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

[233] Article III-136 : Sont compatibles avec la Constitution les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.

Une législation communautaire simplifiée et des administrations publiques plus efficaces et transparentes renforceront considérablement la compétitivité économique en suscitant la confiance des entreprises et en améliorant le niveau des prestations des services publics ». Par ailleurs, le Conseil européen invite également la Commission à *« présenter les nouvelles propositions qui s'imposent pour achever le marché intérieur et exploiter pleinement son potentiel, pour stimuler l'esprit d'entreprise et pour créer un véritable marché intérieur des services, tout en tenant dûment compte de la nécessité de préserver la fourniture et l'échange de services d'intérêt général ».* À cet égard, les États membres sont invités à transposer la législation concernant le marché intérieur dans leur droit national.

Quelques mois auparavant, le Parlement avait adopté le 8 septembre 2003, une recommandation[234] intitulée *« Les réformes de la fonction publique en Europe ».* Ce texte s'adresse aussi bien à la Convention de l'Union européenne qu'aux Etats membres ; il insiste sur la nécessité d'inclure dans le projet de constitution un article précisant des principes fondamentaux pour les agents publics nationaux et européens. Parmi ces principes se trouvent ceux de *« l'équité et de l'universalité dans l'accès à ces fonctions, l'égalité des chances pour les femmes, l'intégrité, la loyauté, l'objectivité et la probité ».* Par ailleurs, le Parlement invite les Etats membres à entamer ou à poursuivre des réformes pour *« moderniser et rationaliser les administrations publiques ».* Toujours dans un souci de transformation, l'assemblée parlementaire encourage les Etats de l'Union à mener des politiques de décentralisation afin de *« rapprocher les institutions publiques des citoyens et de rationaliser les structures organisationnelles ».* A ces deux derniers arguments s'ajoute un aspect financier. Ces processus de décentralisation mis en place dans les pays à structure unitaire permettent également à l'Etat de se désengager financièrement d'une partie de ses activités au profit de ses collectivités, responsables des modalités de gestion publiques ou privées de prestation des services, et ainsi de répondre à l'une des attentes des politiques communautaires, à savoir l'assainissement des finances publiques. Nul besoin dès lors de chercher quelques justifications quant aux motivations des récentes politiques de décentralisation menées dans la majeure partie des Etats membres. Ceci est un nouveau plaidoyer en vue d'une limitation des dépenses publiques par un recentrage

---

[234] Assemblée parlementaire, Recommandation 1617 (2003) du 8 septembre 2003 sur « Les réformes de la fonction publique en Europe ».

sur des activités jugées *« essentielles »*, et un développement des formes, organismes gestionnaires et statuts des personnels, jusqu'ici propres au secteur privé, puisque *« ces réformes, guidées par l'intérêt public général, devraient être fondées sur des principes éthiques partagés et des méthodes souples de gestion des ressources humaines »*. Nous sommes là face à des exemples concrets de remise en cause des théorisations nationales du service public qui ne peuvent qu'affecter l'emploi tant du point de vue du volume que de la structure.

Enfin le Parlement, dans le texte de cette recommandation apparaît pour le moins contradictoire. D'une part, il demande aux Etats membres, par l'intermédiaire du Conseil des ministres, d'adapter leur législation sur l'administration publique afin de faciliter les échanges entre le public et le privé et d'autre part, il essaye de sensibiliser les Etats membres aux éventuelles conséquences négatives que pourrait entraîner l'introduction de nouvelles méthodes de gestion du secteur privé avant de les engager.

Avant de conclure cette section consacrée aux relations entre construction européenne et service public, nous soumettons aux lecteurs un tableau récapitulatif des grandes étapes de la construction européenne, du Traité de Paris au Traité de Nice.

Repères chronologiques de la construction européenne

	1950 (09.05)	1957 (25.03)	1986 (18.02)	1992 (07.04)	1997 (16/17.06)	2001 (26.02)
Repères	**Traité de Paris**	**Traité de Rome**	**Acte Unique européen**	**Traité de Maastricht**	**Traité d'Amsterdam**	**Traité de Nice**
Evolutions	Création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). Vise un rapprochement politique entre les pays signataires (Allemagne fédérale, Belgique, France, Italie, Luxembourg) en créant un marché commun du charbon et de l'acier, et en abolissant tout obstacle à la circulation des marchandises.	Création de la Communauté Economique Européenne et du marché commun qui institue la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux. Mise en place des premières politiques communes en matière d'agriculture, de commerce, de concurrence, d'énergie et de transport). (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas).	Objectif de réalisation d'un vrai marché intérieur. A cette fin, les politiques communes s'ouvrent à de nouveaux domaines (recherche, environnement, politique sociale). Le traité codifie la coopération en matière de politique économique et monétaire et prévoit les réformes qui conduisent au Traité de Maastricht. La prise de décision en Conseil des ministres se fera désormais à la majorité qualifiée pour le tarif douanier extérieur, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux, des transports maritimes et aériens et l'harmonisation des législations nationales.	Ce traité institue une Union européenne en promouvant la création d'un espace sans frontières, l'abolition des obstacles à la libre concurrence, une union économique et monétaire (monnaie unique), une politique étrangère et de sécurité commune, la citoyenneté européenne. Le traité opère également une clarification institutionnelle en confiant les pouvoirs législatifs et exécutifs de l'Union au Parlement, au Conseil des ministres, à la Commission, à la CJCE et à la Cour des comptes et organisationnelle au moyen du principe de subsidiarité(1).	La signature du texte comporte un accord sur les critères du pacte de stabilité. A l'occasion de ce traité, de nouveaux domaines entrent dans le champ communautaire (libre circulation des personnes, police, emploi). Ainsi, le traité établit un cadre pour une coordination des politiques de l'emploi. La politique sociale (réglementation du travail, lutte contre les exclusions) devient une politique communautaire. D'un point de vue institutionnel, la prise de décision au Conseil ne répondra plus de la règle de l'unanimité, désormais réservée aux affaires constitutionnelles et à la fiscalité.	Les principaux apports du traité de Nice concernent le domaine institutionnel afin de préparer l'élargissement de l'Union. A cette occasion est clarifiée le rôle des diverses institutions et réformée le processus de prise de décision (l'usage de la majorité qualifiée est étendue). Ainsi, la taille du Parlement est augmentée (de 626 à 732), le nombre de commissaires est fixé à un par Etat membre et les pouvoirs du président de cette même Commission sont renforcés.

(1). Le principe de subsidiarité figure dans Traité à la demande expresse du Royaume-Uni et de l'Allemagne. *« Dans les domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient [...] que dans la mesure où les objectifs ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et [...] peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire ».*

II. Synthèse

Ce détour par l'échelon européen permet, au-delà de l'observation de la prise en compte du service public dans la communauté européenne, de tester, voire de valider, l'hypothèse d'une convergence possible de l'ensemble des Etats membres vers un modèle commun mais aussi, comme le montrerons, d'un rapprochement progressif des modes de gestion du public de ceux du privé. *« L'analyse comparative montre qu'il existe, entre les pays européens, une communauté d'inspiration évidente, tant dans le diagnostic que dans les remèdes proposés. Mais l'inspiration commune se décline en fonction de l'héritage propre à chaque administration et de facteurs plus conjoncturels tels que l'existence d'une volonté politique plus ou moins formalisée ou le rôle des syndicats »*[235]. Aussi force est-elle de constater que la majeure partie des pays ont mis en place ou initient aujourd'hui d'importantes réformes dites de modernisation de l'Etat ou de l'administration. Ces évolutions contiennent des prescriptions tendant vers un objectif annoncé dans le discours politico-institutionnel de l'Union et déjà évoqué précédemment, à savoir davantage de rentabilité et d'efficacité. Concrètement, cela se traduit dans les orientations politiques communautaires par des réductions du champ d'activité du service public, par la mise en concurrence des activités de réseaux, par des politiques de décentralisation menées dans les Etats à structure unitaire, etc. L'ensemble de ces dispositions provient d'une volonté commune des Etats, retranscrite dans les orientations de politique générale de l'Union. Toutes ces orientations apparaissent explicitement dans les conclusions de la présidence des Conseils européens successifs. La supériorité du droit communautaire fait le reste en imposant aux Etats membres, la mise en application de ces réformes. Ainsi, la décision de privatiser ou d'ouvrir à la concurrence les services publics de réseau est-elle inscrite au compte rendu du Conseil de Barcelone ; de la même façon le développement d'un processus de décentralisation émane d'une position commune des Etats lors de la Déclaration du Parlement du 8 septembre 2003 et d'un conseil européen précédent. Par ailleurs, les Etats membres sont soumis à un second champ de contraintes qu'ils ont eux-mêmes contribué à créer. Il s'agit des critères du pacte de stabilité ; ce dernier impose aux Etats membres le respect d'un déficit public limité[236]. Cela se traduit principalement par des restrictions du budget de l'Etat et vient également justifier et légitimer à la fois les réformes des modèles nationaux de fonction publique et les discours de

---

[235] Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, « Les fonctions publiques à l'épreuve de la modernisation », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre 1995, pp. 441-448.
[236] A ce propos, la France et l'Allemagne se sont en partie affranchis de ces normes en 2003.

légitimation des acteurs politiques et institutionnels nationaux. Ces mutations conduisent à une diminution du volume des activités publiques directement prises en charge par les institutions et organisations publiques par l'intermédiaire de politiques de privatisations ou de mouvements de décentralisation qui accentuent les transferts de certaines activités aux autorités infra nationales, lesquelles faute de compensation face à ces transferts de charges, sont contraintes de développer leurs relations avec le secteur privé. Enfin, il existe une troisième justification aux processus de réformes des administrations publiques. Il s'agit de la "pierre angulaire" de la construction européenne à savoir une idéologie généralement qualifiée de libérale qui semble faire l'unanimité chez l'ensemble des gouvernants et décideurs nationaux et européens. Sur ce dernier point, l'analyse tant des contenus des traités constitutifs de l'Union européenne que des divers documents - directives, recommandations ou règlements - émanant des institutions communautaires, révèle au-delà de la primauté du marché, des références quasi-constantes aux notions de rentabilité, d'efficacité, de qualité, de concurrence ou encore d'efficience. Une observation similaire peut être faite si nous nous attachons aux contenus des discours nationaux justifiant les réformes à l'œuvre. Au regard de ce vocable, tout porte à croire que les modèles nationaux développés jusqu'alors de manière singulière, principalement déterminés par des effets de contexte nationaux fondés sur des particularismes sociétaux, n'ont pas été construits, n'ont pas été conçus ou pensés comme des instruments efficaces ou de qualité. Dans cette continuité logique, la création de "l'espace européen" autoriserait le développement de structures efficientes. Sans faire de passéisme qui conduirait à idolâtrer les modèles anciens, il convient sans doute de s'interroger sur les contenus, objectifs et finalités de tels discours. Nous postulons qu'ils participent de l'évolution du paradigme productif en vigueur. Ces discours et références quasi constants aux objectifs énoncés dès lors que l'on parle des nouveaux modes de gestion ne sont que des éléments d'un discours de légitimation des réformes en cours, tout en étant caractéristiques d'un changement ou d'une évolution du modèle productif.

Section II. La traduction des effets de contexte sur les politiques nationales

La construction d'un cadre supranational européen chapeaute diverses transformations des modèles nationaux d'administration par l'intermédiaire de "réformes" légitimées par le recours à la notion de modernisation. Il s'agit d'évolutions qui touchent tout autant l'organisation générale des systèmes publics que les modalités pratiques de la prestation de

services, en ce sens qu'elle fait se combiner divers éléments tels la gestion des emplois et des services, les niveaux de décision et de prestation sur l'échelle institutionnelle ou encore le champ et plus largement, les domaines de compétences des personnes publiques, qu'il s'agisse de structures ou de personnes en emploi.

Nous distinguons trois types de mutations distinctes et néanmoins articulées les unes aux autres et en conséquence complémentaires. Il s'agit de transformations institutionnelles, d'aggiornamento d'ordre terminologique et d'évolutions organisationnelles. En conséquence, nous structurerons notre réflexion autour de ces trois axes, avant d'observer et d'analyser les nouveaux outils de gestion et de production des services mis en œuvre. L'hypothèse sous-jacente étant celle d'une tendance généralisée visant la convergence de bouleversements des modèles nationaux de fonction publique.

I. Transformations institutionnelles, terminologiques et organisationnelles

Si les trois types de transformations seront successivement traitées, une attention particulière sera portée à l'aspect terminologique sur lequel nous ne reviendrons plus directement par la suite. Par ailleurs, un préalable indispensable doit être fait sur le caractère concomitant de ces mutations. On relève, par exemple, que l'influence considérable des transformations institutionnelles sur l'aspect organisationnel de la prestation de service public est considérable ; de la même façon il est difficile de concevoir que les évolutions terminologiques résultent d'un simple processus d'européanisation des notions relatives à la question de la chose publique et ne sont en rien un corollaire de changements plus profonds.

A. Les transformations institutionnelles

Il faut entendre par transformations institutionnelles les bouleversements induits par la création de la confédération européenne et les importantes délégations de pouvoirs afférentes, consenties par les Etats membres. Si l'occasion nous a été donnée d'évoquer à plusieurs reprises cette question particulière, il nous semble opportun d'insister à nouveau sur la compétence générale donnée aux organes décisionnels européens, quant à leur capacité, au sens politique et surtout juridique du terme, à fixer et à déterminer, certes dans le strict cadre de leurs domaines d'actions, certaines orientations de politique générale. Rien ne semble venir démentir ce processus, lequel se trouve même considérablement renforcé sur les plans politique, institutionnel et juridique, par la tentative de constitutionnalisation, acte souverain par excellence, des modes de fonctionnement des institutions européennes et de leurs

activités. En pratique, nous assistons, sinon à une explosion compte tenu de la périodicité historique de la construction européenne, tout du moins à une accentuation du phénomène. De ce fait, l'échelon national, l'institution "Etat", bien que toujours présent, tend à s'effacer de son propre chef au profit de la position dominante de l'échelon supranational, sous les effets conjugués des altérations de certains des éléments de sa souveraineté et de la force obligatoire des normes - directives et règlements -, européennes. Cette tendance est aujourd'hui appelée à se développer compte tenu de la volonté convergente des Etats membres, reprise par les orientations communautaires, qui encouragent au développement de politiques de régionalisation et de décentralisation afin de renforcer les pouvoirs des institutions infra nationales, ce qui n'est pas sans effet sur les modèles institutionnels et organisationnels nationaux. Deux conséquences majeures découlent directement de ces politiques : un profond bouleversement pour ne pas dire une nouvelle répartition des pouvoirs et des compétences entre échelons décisionnels régionaux, nationaux et supranationaux, et un effet important sur les modes de gestion des emplois et des services, lesquels feront l'objet d'un développement particulier (Section I du Chapitre VI).

B. Les transformations terminologiques

Il faut entendre par transformations terminologiques la diffusion de notions nouvelles relatives au traitement de la chose publique. Cette évolution du vocable usité ne doit pas être perçue comme un aspect purement formel se rapportant à des usages ou à des conventions finalement neutres, mais plutôt comme un processus d'uniformisation sémantique et vecteur de changement. Face à l'hétérogénéité des situations nationales en la matière, constatée dans le premier chapitre de ce travail, le vocabulaire communautaire s'impose comme étant un élément susceptible de transcender les inadéquations des spécificités nationales produites sur la base de particularismes sociétaux au fondement même des doctrines et théories nationales. Si l'utilisation de notions semblables à celles de "service public", "d'administration publique", de "fonctionnaire" ou encore "d'intérêt général" conduit à une hétérogénéité de définitions, de compréhensions, de domaines, de modalités de prise en charge, etc., la confédération européenne tend, par l'intermédiaire de réformes nationales issues d'orientations générales décidées de manière quasi unilatérale par l'ensemble des chefs d'Etats et de gouvernements des pays membres, à la diffusion d'une terminologie transnationale européenne. Face à ce cadre européen dominant en développement, les spécificités nationales risquent peu à peu de s'effacer et les modèles organisationnels de s'en trouver changés. Sur ce dernier point, retenons l'exemple donné par l'expression "service d'intérêt économique général" dont

l'utilisation est désormais diffuse dans l'ensemble des textes communautaires et commence à être reprise par des instances nationales décisionnelles dès lors qu'il s'agit de "moderniser" les systèmes publics d'administration. En d'autres termes, cette appellation de "service d'intérêt économique général" est aujourd'hui entrée dans le discours politico-institutionnel des Etats membres. Cette locution tend à supplanter les notions nationales de "service public", mais ne se contente pas de remplacer les "mots" pour leur donner un écho similaire dans tous les pays. Cette formulation s'accompagne également d'une définition particulière, lourde de sens pour l'organisation, la gestion et le champ des activités publiques, utilisée dans l'ensemble des textes communautaires à force obligatoire.

S'est engagé en 1951 un processus de prise en compte de la notion de service public dans le cadre de l'intégration européenne : il se présente pendant longtemps, pour reprendre les termes de Norbert Elias, comme *« un ensemble inachevé en évolution constante »*[237] et en conséquence non abouti. Participent de cette construction diverses institutions européennes (Commission, Parlement), les prises de position des Conseils européens sur les orientations de politique générale, dans une plus large mesure la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes[238] et donc indirectement les positionnements de chaque Etat. Cette "doctrine européenne", à supposer que l'on puisse parler de doctrine, est avant tout fondée sur la coexistence entre une idéologie hégémonique et des conceptions nationales de la question du service public. Pour autant, cette reconnaissance ne s'est pas construite sur les principes émergents de l'historicité particulière des Etats membres. Il faut entendre par construction historique nationale, les concepts, les définitions, les histoires, les traditions, les cultures, les modalités d'organisation administrative et les modes de gestion de divers services. Toutes ces caractéristiques sont propres à chaque pays et présentent de nombreuses divergences qui ne peuvent en aucun cas servir de base à la constitution d'un modèle unique européen. Cette doctrine s'est davantage constituée sous couvert de la primauté des règles générales de la concurrence partout présente dans le discours politico-institutionnel des besoins et aspirations des *« consommateurs et citoyens »* dans un souci de cohésion économique, sociale et d'aménagement du territoire. Sous un objectif de recherche de qualité et d'efficacité, toujours selon le discours dominant. A terme, la finalité est celle de la construction d'un *« modèle européen de société ou de civilisation »*. Cette vision globale à l'échelon européen se fonde

---

[237] Elias Norbert, 1991, *La société des individus*, Fayard, p. 47.
[238] CJCE, arrêts Corbeau de 1993 et commune d'Almelo, 1994.

sur un socle de services communs transcendant des logiques d'organisation et de gestion nationale.

Cette doctrine européenne sur le service public s'articule autour de différents concepts aux définitions restreintes comme les services d'intérêt économique général, le service public universel et les services d'intérêt général. Ces notions souvent floues sont néanmoins précisées depuis le traité d'Amsterdam, et sont notamment reprises dans le Livre vert sur les services d'intérêt général. En réalité, la reconnaissance des activités de service public par le traité d'Amsterdam se résume au contenu du seul article 16. Le degré de prise en compte semble donc pour le moins restrictif quand bien même les services publics figurent dans ce traité, parmi les *« valeurs communes de l'Union »*. Il est à noter qu'ils ont disparu de ces mêmes valeurs dans l'actuel texte constitutionnel.

Le processus de construction de la "doctrine européenne" sur le service public a ainsi vu naître une pluralité de concepts se rapportant à la chose publique, mais dont les contours n'ont jamais été clairement déterminés. Ainsi, les expressions de service d'intérêt général, service universel, service d'utilité publique, service public, service d'intérêt économique général ont été tour à tour utilisées par les diverses institutions européennes. Les termes de service universel et de service public se trouvent aux deux extrémités des diverses conceptions que recouvre chacune de ces formules.

Utilisé par la Commission dans des directives sur les secteurs des postes et télécommunications, le service universel renvoie à une conception minimaliste du service public, alors que l'expression service public ne semble correspondre à aucune des réalités nationales, exception faite de la France qui a en la matière et par tradition une vision extensive de la chose. Cette définition large des activités de service public et restrictive vis-à-vis des modes de gestion de ces mêmes activités, condamne d'elle-même l'usage de ce concept au niveau communautaire.

Le service d'intérêt économique général (SIEG) est contenu dans l'article 90 du traité de Rome[239]. Ce dernier précise les situations autorisant les situations de non-application des règles de concurrence dans la prestation d'un service au public. Le fait que ce soit la formulation de service d'intérêt *économique* général qui ait été choisie dans le corps du traité a pour effet de cantonner le service public dans une vision toujours liée au marché. Par ailleurs, cette dénomination fait également l'objet d'un consensus entre l'ensemble des gouvernements des Etats membres, qui possèdent dans leur cadre national respectif, des conceptions et des concepts originaux. L'adoption d'une telle terminologie semble être un pas fait vers ceux qui défendent une posture minimaliste de l'action publique ; dès lors, les activités de service public ne sont plus la règle mais les exceptions. Les textes européens entendent les SIEG comme des activités économiques considérées comme étant d'intérêt général et soumises de ce fait à des obligations de service public. Cependant, Jean-Jacques Laffont insiste sur l'imprécision de la notion en précisant qu'au *« nom de l'intérêt économique général on peut justifier tout et n'importe quoi »*[240]. A la différence des services d'intérêt général, ils comportent une dimension économique. Si la définition de l'intérêt général communautaire n'est pas précisée, ces services créés par des autorités publiques, fonctionnant sous leur responsabilité, peuvent voir leur gestion déléguée à un opérateur public ou privé extérieur à l'administration. Par ailleurs, les SIEG doivent, en respect de l'article 86, être conformes aux règles de la concurrence. Cet article formule l'obligation pour tout service public de respecter les règles communautaires de la concurrence (interdiction des ententes, abus de position dominante, concentration, aides d'Etat), de la libre circulation des marchandises, des services et travailleurs. Seules les activités relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique ne revêtant aucun caractère économique peuvent échapper aux règles communautaires de la concurrence.

---

[239] Article 90 du traité de Rome dispose que *« les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».*

[240] Laffont Jean-Jacques, « Service public et théorie économique », p. 345, *in* Stoffaes Christian (dir.), 1994, *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, ASPE Europe, Collection ISUPE, 516 p.

C. Les transformations organisationnelles

Il faut entendre par transformations organisationnelles, les évolutions des pratiques induites de gestion des services et des emplois induites, entre autres raisons, par les mutations institutionnelles et terminologiques dont nous venons brièvement de traiter. Ces évolutions observables à la fois dans les orientations des textes européens et dans les mouvements nationaux de "réformes" des administrations publiques depuis la fin des années 1970 en Angleterre et désormais partout ailleurs, visent à introduire de nouveaux objectifs pour les services publics qui se doivent de devenir efficaces, performants, productifs et adaptés aux demandes des usagers devenus peu à peu des clients. Sous couvert de ces nouvelles priorités sont instituées de nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines qui se traduisent par davantage de flexibilité organisationnelle et numérique et par des politiques de réduction des effectifs publics et des coûts ; l'introduction pouvant sembler anodine de nouvelles technologies destinées à améliorer la qualité des services rendus et à transformer les pratiques de travail ; un recentrage des Etats sur un nombre limité d'activités jugées *« essentielles »* ; et des mouvements de transferts de compétences au profit d'institutions infra nationales, régionales et locales, qui s'accompagnent d'une ouverture majeure des possibilités de gestion des services en permettant et en encourageant une interpénétration forte entre les secteurs public et privé. Sur ce dernier point, il est intéressant de souligner la forme prise par cette réorganisation de la prestation de services publics locaux. Cette dernière semble engendrer un processus nouveau de "centralisation décentralisée" des pouvoirs politiques, économiques et décisionnels à deux niveaux : un niveau régional et un niveau plus local à travers le développement encouragé des structures intercommunales. Nous entendons par centralisation décentralisée, la convergence de compétences, de moyens et de pouvoirs à des entités politiques et gestionnaires territoriales et/ou locales. C'est notamment le cas pour les Länder allemands, les grandes conurbations britanniques, les régions italiennes et les structures intercommunales ou les régions françaises dont les prérogatives ont été renforcées à l'occasion des dernières lois de décentralisation de 2002-2003.

II. Des transformations facilitant l'introduction de nouvelles normes de management des emplois et des services

Avant d'entrer dans le détail des réformes nationales, il ressort des grandes transformations observées, outre l'homogénéité et les liens étroits entre les mesures préconisées et/ou d'ores et déjà pour la plupart déjà adoptées, deux éléments révélateurs

d'enjeux importants : il s'agit de la recherche conjointement menée de qualité et surtout d'efficacité dont le passage obligé serait la réduction des coûts. Bien qu'il ne s'agisse là que de justifications apportées aux évolutions souhaitées politiquement et institutionnellement, il est intéressant de remarquer qu'elles s'inscrivent dans un mode de management présenté comme novateur. L'ensemble des transformations institutionnelles, terminologiques et organisationnelles décidées nationalement accompagne et facilite la mise en place d'un nouveau management public dont nous allons ici décliner les principales orientations. Le développement de ce management doit être perçu comme transnational. Sans entrer dans le détail, les Etats européens présentent aujourd'hui des évolutions justifiées par une sémantique particulière s'inscrivant parfaitement dans ce modèle.

Le nouveau management public *« s'est développé là où il y a eu une volonté du pouvoir politique »*[241]. Colin Talbot[242] le présente comme *« la tentative d'introduire les pratiques de gestion (supposées) du secteur privé dans le secteur public »*. L'auteur identifie quatre acceptions interdépendantes du *New Public Management* : *« le NPM comme "moteur d'efficience" »* qui met l'accent sur la réduction des coûts, des contrôles financiers renforcés et une emprise managériale sur les professions et les agents publics ; *« le NPM impliquant l'allègement des appareils et la décentralisation »* conduit à passer d'une gestion bureaucratique à une gestion décentralisée et flexible ; *« le NPM comme "recherche de l'excellence" »*, associé aux idées de qualité, de déréglementation, etc. ; *« le NPM en tant que "relation de service" »* cherchant à placer l'intérêt des citoyens (usagers et/ou clients) au cœur des réformes, l'accent étant mis sur la qualité du service, la consultation et la participation. *« Ces deux derniers thèmes [...] se sont surtout développés non pas à travers des politiques gouvernementales mises en œuvre par le pouvoir central, mais à travers des initiatives de la base, notamment au niveau des collectivités locales »*.

Fort de cette première mouture de définition, nous allons observer les principes dominants de ces pratiques managériales avant d'établir les liens existants entre ces modes de gestion de services au public et le modèle productif dans lequel ils s'inscrivent. Les objectifs annoncés des réformes nationales, toutes inspirées des principes du nouveau management, seront

---

[241] Nioche Jean-Pierre, « La modernisation administrative en France : Bilan et perspective », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre 1995, pp. 449-457.
[242] Talbot Colin, « La gestion des services publics au Royaume-Uni (1979-2000) : Evolution ou révolution ? », pp. 130-156, *in* Luc Rouban, 2000, *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 242 p.

également mobilisées pour identifier la réalité des changements opérés et ainsi ne pas simplement nous contenter des justifications de qualité et d'efficacité jusqu'alors avancées.

A. Le développement du nouveau management public

Il s'agira de présenter les facteurs explicatifs du développement des nouveaux principes de management, en reprenant pour l'heure les terminologies et les justifications du discours managérial. Nous examinerons plus avant ces justifications dès lors que nous nous intéresserons à l'évolution plus générale du modèle productif en vigueur. Ainsi verrons-nous successivement l'émergence d'un discours gestionnaire avant de décliner les principes généraux de ces modes de gestion.

1. L'émergence d'un discours managérial

La majeure partie des recherches menées sur l'émergence de ce discours gestionnaire lui attribue trois fondements principaux, à la fois externes et internes. Il s'agit de *« la complexité globale de la production de service public »* liée tant *« aux évolutions techniques qu'à l'attitude des consommateurs en matière de qualité et de satisfaction attendue »* [243], du poids économique et du financement du système public estimé important et difficile qui conduit les Etats à mettre en place une politique de maîtrise des dépenses et donc d'amélioration de la gestion des services publics, et enfin d'un *« effet de mimétisme et de similitude dans les stratégies des grandes entreprises publiques. Ces entreprises affrontent les mêmes types de contraintes et disposent de statuts et de technologies similaires, quel que soit le pays. Il en résulte une dynamique collective qui conduit ces services publics à se donner des stratégies et des principes communs très proches : affirmation du caractère public du service, équilibre financier et recherche d'une position compétitive au niveau européen et face à des produits ou services potentiellement concurrents ».*

Ces trois facteurs explicatifs sont sans nul doute liés à une certaine réalité, mais quelle réalité ? Nous réfutons ici l'hypothèse généralement non discutée qui consiste à penser que les Etats se trouvent dans une situation d'adaptation permanente et nécessaire à des évolutions contextuelles sur lesquels ils n'ont aucune prise. Une telle posture procède d'un processus de légitimation des transformations à l'œuvre et n'est finalement rien d'autre, d'un point de vue purement dialectique, que le corollaire des discours politiques et non une recension de cette

---

[243] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 224.

réalité. Dès lors, nous concevons l'émergence d'un discours gestionnaire et managérial non comme la simple conséquence d'une évolution "quasi autonome" de la nature de la demande, de difficultés financières et économiques des Etats ou encore d'une situation de convergence des structures nationales de service public, mais bien comme la traduction pratique d'une volonté politique de transformer et de faire converger les modèles nationaux de gestion des activités relatives à la chose publique. L'explication la plus communément fournie tient dans le renforcement du contexte économique mondial, lequel pousserait les Etats nationaux à transformer leurs pratiques de gestion en déréglementant ou en ouvrant à la concurrence des domaines jusqu'alors préservés soit par la doctrine, soit par les règles de la gestion publique. Si l'on poursuit ce raisonnement, l'ouverture à la concurrence – au commencement les entreprises publiques de réseau puis les organismes sociaux et après coup d'autres administrations – conduit les services publics concernés dans un *« mouvement de banalisation de leur gestion*[244] *et de leur organisation, mais aussi de leur rapport au personnel, aux tutelles et aux usagers-clients »*. Dès lors s'est imposée l'idée que *« parler d'efficacité fait ainsi partie intégrante des stratégies que mettent en œuvre les organismes de service public à l'égard de leurs tutelles, de leur personnel ou de leurs usagers »*. En d'autres termes, *« le service public doit désormais justifier son existence, rendre des comptes, expliquer ses choix techniques ou ses décisions sociales : la défense de l'intérêt général n'est plus supposée aller de soi »*[245].

Ici, ces explications doivent être complétées. L'usager devenu client, les impératifs de qualité et d'efficacité utilisés pour légitimer les transformations des modalités de gestion ou encore les évolutions statutaires des personnels ne doivent pas être perçus en dehors du cadre et des déterminismes qui les ont institués. Ainsi l'acceptation de la notion de client des services publics, l'ouverture à la concurrence des services et monopoles publics ainsi que les évolutions statuaires doivent-elles être considérées non pas comme une évolution naturelle ou subie, mais bien comme la résultante de volontés politiques et institutionnelles. L'idée de l'usager devenu peu à peu client aujourd'hui admise a été consacrée par les évolutions jurisprudentielles nationales et européennes. La fin des monopoles publics sur l'énergie, les télécommunications, les postes, la fourniture de l'eau, les transports, etc. résultent de décisions nationales mais, ne l'oublions pas, ont fait l'objet d'un accord explicite des Etats

---

[244] Programmes de modernisation des organismes de service public.
[245] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 225.

membres et constituent une marchandisation de biens jusqu'alors reconnus et traités comme collectifs. Dans ce nouveau contexte, *« les organisations de service public semblent marquées par la recherche de la rentabilité économique qui désormais remplacent les formes traditionnelles d'expression de l'intérêt collectif ». « Les arguments prônant la recherche d'une meilleure efficacité se mêlent alors à la défense des valeurs du service public sans que la nature de cette efficacité ni les conditions de son accomplissement ne soient remises en cause ».*

L'émergence d'un discours managérial communément admis présente une triple caractéristique : il est à la fois véhiculé et construit par les institutions nationales et supranationales, accompagnateur de transformations des modèles nationaux d'administration, mais également utilisé, par l'intermédiaire du triptyque de réduction des coûts, de qualité et d'efficacité, comme un outil de légitimation des politiques de modernisation des services publics et des structures et personnels qui en ont la charge. De plus, cette "culture gestionnaire" chargée d'une orientation idéologique particulière, imprègne la sphère publique au point d'y développer de nouvelles pratiques de gestion.

2. Contrôle et évaluation des performances des activités publiques

Perceptible à travers le discours managérial, le nouveau management public impose aux administrations publiques de se doter d'instruments de contrôle et d'évaluation des performances des services publics. Ces derniers participent pleinement au processus de légitimation. Par ailleurs, le nouveau management public qui affecte le rôle des Etats, la gestion des finances publiques, la prestation des services aux citoyens mais aussi les cadres de gestion des fonctions publiques, est porteur d'une idéologie particulière dont les impacts sont résumés en cinq aspects distincts par Denis Laforte et Richard Godin[246].

- La révision en profondeur du fonctionnement organisationnel en éliminant des étapes considérées comme inutiles,
- Les volontés gouvernementales d'assainir les finances publiques se sont traduites par l'adoption de formes d'organisation estimées plus efficaces, axées sur les résultats, poussant ainsi les gestionnaires publics à adopter des comportements de managers plutôt que d'administrateur,

---

[246] Laforte Denis, Godin Richard, « Vers un nouveau profil de cadre en management public », *Télescope*, Observatoire de l'administration publique, ENAP, juin 2001, vol. 8, n°3.

- L'identification de la catégorie usager client est utilisée comme élément de justification de la recherche de qualité des services,
- La responsabilisation et l'imputabilité des gestionnaires publics influent sur les comportements des agents,
- La recherche d'efficacité devient un prétexte au développement de partenariats.

La réduction des coûts, la recherche de qualité et d'efficacité passe donc désormais par la mobilisation d'évaluations. Evaluations des services, mais également des agents. Laissons pour l'heure de côté la question des personnelsqui sera traitée dans une autre partie (Chapitre V) pour revenir à celle des services. *« De plus en plus souvent, le maintien de l'activité de service public n'est possible ou justifiable que dans la mesure où l'activité paraît gérée dans des conditions de coût et d'efficacité semblables à celles d'organisations analogues »*[247], sous entendu d'organisations privées, marchandes. Cette nouvelle culture de l'évaluation va donc de pair avec l'introduction de déterminants purement économiques. Sur ce point, les principes du nouveau management public entrent en résonance avec les modes de gestion des services publics préconisés dans divers textes communautaires. Ainsi une activité pourra t'elle être gérée par une personne publique, selon les règles de la gestion publique, si et seulement si ce mode d'exécution s'avère le plus efficace. Une telle évaluation dont les critères restent par ailleurs pour les moins énigmatiques, à l'exception de celui de l'efficacité économique traduite en terme de rentabilité, produit évidemment des effets importants sur l'emploi. Si une structure privée est jugée plus apte à la prestation d'un service au public, il est difficile d'envisager cette même structure préserver les statuts particuliers d'agents publics que l'on souhaite aujourd'hui responsabiliser et davantage impliquer. Les instruments et les arguments économiques ont ainsi pris un plus grand poids dans les jugements portés sur la production des services et ont désormais tendance à se substituer aux décisions politiques.

B. Les principes constitutifs du nouveau management public

Si nous faisons l'hypothèse d'une diffusion transnationale d'un nouveau management public, issue de volontés politiques nationales et véhiculées par la construction européenne, nous sommes en mesure d'affirmer que l'ensemble des réformes des administrations publiques qui répondent à trois objectifs de réduction des coûts, de qualité et d'efficacité, ont

---

[247] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 229.

conduit à l'adoption de nouvelles orientations appelées à modifier en profondeur la structure des administrations publiques.

Ces principes sont construits sur des constats servant de légitimation aux transformations actuelles. Les services publics souvent taxés dans les discours politiques et institutionnels d'inefficacité, de lenteur, d'inadaptabilité aux attentes des citoyens, etc., doivent toujours selon ces discours, désormais s'adapter. Pour ce faire, trois solutions sont préconisées : *« accroître l'autonomie, développer des outils et procédures pour formaliser les relations et les missions, en s'appuyant sur des partenariats formalisés.* [...] *En matière de services publics, ces solutions affectent la définition du service rendu au public et l'engagement des différents participants »*[248].

1. "Tendre vers davantage d'autonomie"

Ce premier objectif doit permettre d'accroître *« la marge de manœuvre des "managers" ou des différentes composantes de l'organisation, sur des sphères de gestion réduites mais où ils bénéficient d'une capacité d'action très large sur l'ensemble de l'activité »*. En pratique cela se traduit par le développement de la gestion par projet, un raccourcissement des lignes hiérarchiques et un morcellement des activités. Les effets de l'autonomisation se font sentir tant pour l'organisation que pour l'emploi. Du point de vue de l'emploi, ils requièrent davantage d'expertise et de professionnalisme et supposent de recruter et de former spécifiquement des personnels et de raisonner par compétences plutôt que par postes. Du point de vue organisationnel, ces éléments ont d'ores et déjà été introduits au sein des grandes entreprises de réseau[249] par la segmentation des missions en divers pôles chargés respectivement de l'aspect commercial, de la production, de l'entretien et de la maintenance, des personnels, etc. et sont appelés à se développer au sein des autres administrations.

Cette dernière réflexion est d'autant plus importante que l'autonomie accordée par le nouveau management public est strictement enfermée dans des cadres d'actions réglementés et budgétisés, dotés d'un contrôle de gestion afin d'établir *« différents objectifs (fiabilité de la*

---

[248] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 235.

[249] Il est fait obligation dans la législation communautaire, de dissocier les fonctions d'opérateur et de gestionnaire de l'infrastructure. Jusqu'en 2003, cette approche s'appliquait aux réseaux d'électricité et aux réseaux ferroviaires, mais la Commission a proposé de l'élargir aux services du gaz avec l'approbation du Conseil "énergie". Le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur peuvent faire partie de la même entité juridique, mais le processus de répartition de la capacité sur le réseau et de tarification de l'utilisation du réseau doit être accompli par un organisme qui est indépendant de toute entreprise ferroviaire (et d'électricité) sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel (Directive 2001/14/CE, JO L 75 du 15 mars 2001, p. 29).

liquidation, rapidité, régularité...), déclinés ensuite dans des engagements (réduire les cloisonnements internes, limiter les allers et retours de dossiers, mieux traiter les blocages administratifs...) en se dotant d'échéances pour les remplir »[250]. En d'autres termes, l'autonomie dont il est question s'inscrit dans une forme de gestion sous contrainte.

2. "Rénover les outils de gestion"

Si le surcroît d'autonomie accordée peut être apparenté a posteriori à une forme de contrainte, compte tenu des conditions dans lesquelles il est mis en œuvre, ces contraintes sont également renforcées par la rénovation des outils de gestion, second principe général de fonctionnement du nouveau management public.

Le nouveau management dont la paternité est généralement attribuée à l'Angleterre à la fin des années 1970 s'est construit dans un contexte particulier et vis-à-vis d'une définition de l'intérêt général répondant à une vision anglo-saxonne. Une conception qui considère l'intérêt général comme égal à la somme des aspirations individuelles et non pas supérieur à ces mêmes intérêts particuliers. Dès lors, ce mode de gestion est articulé selon une conception individualisée des prestations de service public ; or, les tenants du nouveau management public insistent sur le fait que cette individualisation des besoins nécessite le développement de moyens importants susceptibles d'entraîner de multiples difficultés de coût et d'efficacité. La conclusion qui s'impose en l'état est celle d'une modification des règles de fonctionnement des administrations et entreprises publiques. En pratique, cela à conduit à développer divers instruments de mesure et de contrôle. En théorie, *« l'existence d'indicateurs permet un pilotage plus fin de l'organisation, ils contribuent à développer une capacité d'apprentissage en conduisant à des redéfinitions successives (et permanente) de l'organisation et des organigrammes, pour répondre au mieux au travail et aux fonctions demandés ». « Ils font prendre conscience de phénomènes et de perceptions différentes de la satisfaction à l'égard du service public, ils permettent la mise en œuvre d'une évaluation individuelle et collective des résultats et des contributions, ils donnent lieu à une évaluation contradictoire avec les pouvoirs publics, voire les personnels et les usagers »*[251].

Dans une approche plus critique, on peut retenir l'idée que ces indicateurs constituent des éléments supplémentaires de contrôle, non pas de la qualité et de l'efficacité, mais bien

---

[250] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 237.
[251] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 242.

davantage du travail et des personnels auxquels sont assignés des objectifs précis, et favorisent non pas la déréglementation mais la fragmentation des services administratifs ou des entreprises publiques en opérant une distinction entre ce qui relève des infrastructures et de l'exploitation. Les entreprises publiques ne conservent que l'exploitation (commerciale) du service ; les infrastructures sont délibérément confiées à d'autres organismes de nature privée, ce qui ne manque pas de remettre en cause nombre de conceptions nationales dès lors que ce modèle tend à être exporté.

3. "Développer un recours accru aux partenariats public/privé"

Le recours au partenariat est de plus en plus encouragé et se trouve légitimé par des objectifs désormais familiers de qualité et d'efficacité. On le présente comme une réponse à *« l'impossibilité de régler des problèmes complexes de façon cloisonnée, en fonction des compétences et des métiers ; il doit permettre de prendre en charge, localement les multiples composantes et dimensions d'une activité de service public et de travailler entre services de manière transversale. Plusieurs types de relations de partenariat entre organismes publics, et avec le secteur privé se nouent ainsi autour des champs d'intervention de l'Etat ; Elles se multiplient au niveau national, mais aussi de façon décentralisée »*[252]. Là encore, il nous est facile d'établir un lien direct entre les principes du nouveau management public, les orientations européennes et les programmes de réformes des administrations nationales. Les processus de décentralisation et les partenariats public/privé sont encouragés dans l'espace communautaire et trouvent une traduction concrète dans chaque cadre national à travers la pratique des délégations de service public allemande, française et italienne ou encore celle de l'obligation de recourir à des appels d'offre en Angleterre. On constate ainsi l'apparition de différents cercles de sous-traitants et de partenaires, plus ou moins proches, plus ou moins intégrés, plus ou moins dépendants des stratégies d'organismes de service public.

Ces développements peuvent être perçus comme une extension du principe d'organisation fordiste qui voulait que la grande firme prenne en charge la partie stable de la demande et les petits producteurs les à-coups conjoncturels. Cependant, il n'en demeure pas moins que ce mode de gestion rompt avec la culture traditionnelle des administrations et permet par le passage à des modes privés de gestion une contractualisation génératrice de flexibilité notamment du travail et a priori de diminution des coûts.

---

[252] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 244.

4. Perspective critique des objectifs et moyens du nouveau management public

Sans vouloir ici développer outre mesure des éléments qui seront abordés dans la suite de ce travail de thèse, nous nous proposons de mettre en lumière une vision critique du nouveau management public. Il ressort de l'énoncé des principes deux éléments qui sont autant de pistes de réflexion et de débat. D'une part, la prédominance d'un discours gestionnaire prônant la réduction des coûts, la recherche de qualité et l'efficacité, considérées comme des instruments de légitimation des réformes des administrations nationales et d'autre part, il s'avère que ce modèle, construit selon une conception anglo-saxonne est appelé pourtant à s'exporter et à s'imposer dans nombre d'économies développées.

Nous faisons ici l'hypothèse que les objectifs annoncés sont erronés et les moyens utilisés biaisés. Si les réformes nationales mises à jour – contractualisation, privatisation, segmentation des emplois, morcellement des services, partenariats, etc. – sont bien une réalité, il n'en demeure pas moins qu'elles sont lourdes de sens en faisant la part belle à l'interventionnisme des organisations et moyens du secteur privé. Sans ethnocentrisme aucun, il ne s'agit pas là des modes traditionnels d'exécution et de gestion des services publics. Certes l'Angleterre a toujours pour diverses raisons été la plus encline à ce genre de pratiques ; certes depuis les années 1980 il y a été admis que la gestion d'un service public pouvait être prise en charge par une structure privée sous le contrôle d'une autorité publique. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les évolutions jurisprudentielles en la matière ; mais jamais avec une telle ampleur. Ces situations admises par le droit, n'étaient pas le principe mais l'exception ; or elles sont en voie de le devenir. La construction européenne fait aujourd'hui figure de cadre, à l'intérieur, et par l'intermédiaire duquel, se diffuse ce nouveau management public comme extension et renforcement des mesures adoptées progressivement dans chaque espace national depuis près de vingt cinq ans. Les textes européens, synthèses des volontés nationales exprimées par les chefs d'Etat et de gouvernements, portent ces orientations et les justifient. Le discours managérial, les objectifs d'assainissement des finances publiques, de qualité et d'efficacité figurent tout autant que la nature des réformes à mettre en œuvre au cœur des orientations communautaires et sont érigées comme participatifs du modèle de société et de développement européen. Toutefois, il nous faut relever certaines contradictions, contradictions capitales vis-à-vis des conceptions nationales du service public et également, de manière transversale, vis-à-vis des modes de gestion.

En ce qui concerne les conceptions nationales, retenons l'élément de définition de l'intérêt général. Ce dernier, hétérogène, est présent partout, et doit théoriquement constituer le fondement des organisations administratives. Cependant, le nouveau management public et les politiques européennes indiquent les moyens de mise en œuvre de l'action publique en omettant de donner une quelconque définition de l'intérêt général. Difficile de convenir qu'il s'agit là d'un simple oubli. Une lacune qui écarte d'un revers de main, compte tenu de la supériorité juridique des actes communautaires, nombre de spécificités nationales sur la base desquelles se sont construites les structures publiques, les administrations et les spécificités statutaires des personnels. Sur ce dernier point, quid du fonctionnariat et de ses principes en France et en Italie, de la place particulière constitutionnellement garantie des fonctionnaires allemands, de la situation dérogatoire des *civils servants* anglais ? Une pénétration de non-fonctionnaires en France, une contractualisation quasi totale de l'administration italienne, un recentrage sur les activités de souveraineté de l'Etat fédéral allemand autour de la haute administration et une réduction drastique du nombre de *civils servants* anglais entre 1980 et 2000. Il s'agit là d'un simple exemple, mais des réflexions identiques peuvent être menées au niveau des contenus et des pratiques du travail. Ces interrogations feront l'objet d'un développement particulier dans les chapitres suivants.

Outre la contradiction vis-à-vis des conceptions nationales, les objectifs du nouveau management public entrent également en conflit avec les modes de gestion des activités de service public. En théorie, les services publics répondent aux règles d'une gestion publique. La gestion publique renvoie aux conditions permettant la production et la fourniture des services nécessaires à l'intérêt collectif. Ces finalités entrent en contradiction avec celles des modes de gestion privée dont l'objectif demeure la recherche du profit par l'intermédiaire d'une marchandisation des biens et services. *« En gestion privée, le critère du profit intègre les deux dimensions d'efficacité (par rapport aux besoins exprimés) et d'efficience (production au moindre coût). En gestion publique, ce critère disparaît faute de marché »*[253]. Il s'agit certes là de visées théoriques dont les portées pratiques ont été quelque peu galvaudées. Cependant, il n'en reste pas moins que d'un strict point de vue théorique, l'exécution d'une mission de service public n'admet pas de critères d'efficacité via la recherche de productivité ou de réduction des coûts. Il en va de même pour l'impératif de qualité, *« tout se passe comme si, à défaut d'une réflexion originale sur la nature d'un service*

---

[253] Greffe Xavier, 1999, *Gestion publique*, Précis Dalloz, 496 p.

public, on s'en remettait, pour penser l'amélioration de leur qualité à des indices d'efficacité et à des critères de rentabilité conçus ailleurs »[254]. *« La dérégulation et la privatisation d'un certain nombre de services publics notamment dans le secteur industriel et commercial a accentué le recours à ce critère comme garantie d'un mode de gestion satisfaisant »*[255]. Partout sont nées des Chartes générales du citoyen (France et Angleterre) ou des services publics (Italie) ou des Chartes sectorielles (postes, télécommunications, etc.) concomitamment au développement des pratiques managériales. En France, le rapport Nora[256] de 1967 à destination des entreprises publiques s'appuyait sur des justifications d'efficacité et de qualité pour promouvoir le rapprochement de la gestion des entreprises publiques, y compris celles gérant un service public, de la gestion des entreprises privées. *« Les références de plus en plus fréquentes du droit et des autorités communautaires à la notion de qualité, les liens qu'ils établissent entre cette notion et une meilleure reconnaissance des droits des citoyens et des consommateurs dans l'Union, accélèrent une évolution commencée il y a plus de 30 ans et lui donnent un contenu nouveau »*[257].

La reconnaissance diffuse et implicite de l'efficacité et de la qualité, par les moyens de leur mise en œuvre, comme nouveaux principes fondateurs du service public au même titre que ceux de continuité ou de neutralité, révèlent une contradiction qui réside dans l'inadaptation

---

[254] Borzeix Annie, 2000, *La relation de service : regards croisés,* Paris, L'Harmattan, p. 89.

[255] Voisset Michèle, « Qualité, adaptabilité, mutabilité », pp. 397-406, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

[256] Ce rapport s'inscrit dans la "démarche qualité" en visant la contractualisation des relations entre entreprises publiques et autorités publiques nécessaire, aux termes du rapport, à une meilleure coordination des tutelles sans pour autant instituer un organe central qui ne permettrait pas les arbitrages nécessaires entre les intérêts contradictoires. Cette contractualisation s'est traduite par la naissance de trois formes de contrats : les contrats de programme, les contrats de plan et les contrats d'objectifs. Les contrats de programme qui sont apparus à la fin des années 1960 lient l'Etat et les principales entreprises publiques gestionnaires de services publics (EDF, SNCF). L'objectif de ces contrats étant principalement financier. Dans le cas de la SNCF, ces contrats visaient à réduire les déficits tout en préservant l'activité de service public. Dans le cas d'EDF, l'Etat pouvait par ce biais, tout en poursuivant sa politique de planification d'investissements, permettre à l'entreprise de réduire son endettement. Cette forme de contractualisation pris fin en 1973, mais l'idée en fut reprise en 1982 dans le cadre de la revalorisation de la planification dans laquelle la notion de contrat d'entreprise devint dans la loi du 29 juillet 1983 contrat de plan. Concernant les contrats de plan, la loi du 29 juillet 1983 dispose que l'Etat et les entreprises publiques ou privées peuvent s'associer par la voie contractuelle en vue de l'exécution du plan. Dès cette date, de tels contrats ont été conclus avec les principales entreprises publiques qui se voyaient fixer des objectifs de rentabilité et de service public. C'est pourquoi la pratique des contrats de plan n'a fonctionné que pour les entreprises gestionnaires d'un service public. Enfin, parallèlement aux contrats de plan, en 1988, va être créée une nouvelle forme de contractualisation : les contrats d'objectifs conclu avec le secteur public concurrentiel.

[257] Voisset Michèle, « Qualité, adaptabilité, mutabilité », pp. 397-406, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

entre les modes de gestion privée et les objectifs de l'intérêt général, de la valorisation du capital privé et des besoins communs et essentiels.

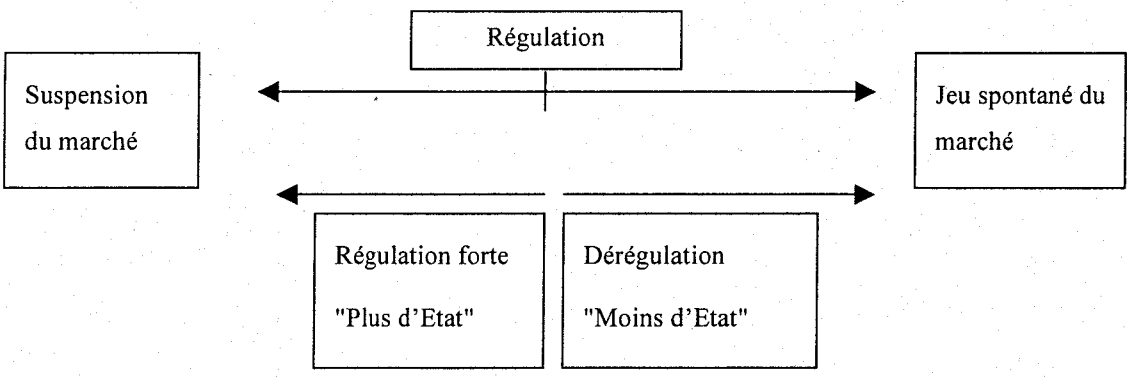
En règle générale, les tenants du nouveau management public répondent à cette contradiction en insistant sur la nécessité de ces transformations pour faire face à l'évolution du contexte économique mondial. Toutes ces mutations nous dit-on, sont exogènes et liées tant à la mondialisation qu'à la prégnance du marché qui devient un élément central. Qu'est ce pourtant que le marché sinon une idée communément admise ? Claude Ménard dans *« l'économie des organisations »*[258] précise en citant Ronald Coase[259] et Armen Alchian[260] que *« le marché n'est rien d'autre qu'une institution particulière »*. Selon cette posture les institutions n'apparaissent plus comme données de façon exogène, mais le marché doit être analysé comme produit institutionnel. *« Pour l'essentiel, les institutions se modèlent en fonction de contraintes historico-sociales : la dynamique institutionnelle résulte largement de l'évolution conflictuelle des intérêts des groupes sociaux en longue période.* [...] *Quant aux marchés, s'ils portent la marque de l'institution – à travers les caractéristiques légales des contrats, par exemple -, leur fonctionnement exprime essentiellement les contraintes de comportement des unités économiques, ces comportements se traduisant par des choix, associés à des stratégies »*. Une telle posture réflexive apporte un éclairage nouveau sur les objectifs et les moyens du nouveau management public, véhiculés par une construction européenne qui se veut fondée sur l'existence du marché et d'une concurrence libre et non faussée qui reste discutable. Nous en voulons pour preuve la multiplication des réglementations et des instruments de régulation en vigueur. Une concurrence libre et non faussée est théoriquement partie prenante du libéralisme qui se définit comme *« l'attitude, doctrine des libéraux, partisans de la liberté politique, de la liberté de conscience »* mais aussi comme une *« doctrine selon laquelle la liberté économique, le libre jeu de l'entreprise ne doivent pas être entravés. Le libéralisme préconise la libre concurrence, la liberté du travail et des échanges »*[261] ; or la régulation des marchés dans le paysage européen est imposée par la Commission européenne. Par ailleurs, *« les positions du mouvement du libre-échange se fondent sur une erreur théorique dont il n'est pas difficile d'identifier l'origine*

---

[258] Ménard Claude, 1990, *L'économie des organisations*, Editions La Découverte, Paris, 129 p.
[259] Coase R., 1937, « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4, pp. 386-405; trad. Française: *Revue française d'économie*, 1987, vol. II, n°1, pp. 133-163. – 1988, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, The University of Chicago Press.
[260] Alchian Armen, 1977, *Economic Forces at work*, Minneapolis, Liberty Press.
[261] Définition du Petit Robert.

pratique : sur la distinction entre société politique et société civile, qui, de distinction méthodologique, se trouve transformée en distinction organique et présentée comme telle. C'est ainsi qu'on affirme que l'activité économique est le propre de la société civile et que l'Etat ne doit pas intervenir dans sa réglementation. Mais, comme dans la réalité effective, société civile et Etat s'identifient, il faut bien convenir que le système du libre-échange est lui aussi une "réglementation" qui porte l'empreinte de l'Etat, introduite et maintenue par les lois et la contrainte : c'est le fait d'une volonté consciente de ses propres fins et non de l'expression spontanée, automatique du fait économique »[262].

La régulation est définie par Hervé Dumez et Alain Jeunemaître[263] comme *« une réponse aux problèmes créés par le jeu spontané des marchés en matière de production de biens ou de fourniture de services, chaque marché ayant ses spécificités propres et pouvant donner lieu à une régulation particulière »*. Les problèmes évoqués justifient une intervention, une régulation, une réglementation afin de remédier à un défaut de concurrence (position dominante, monopoles, ententes), à un excès de concurrence ou à des externalités négatives. Partie prenante de la construction européenne tout comme la concurrence libre et non faussée, la régulation s'inscrit *« entre la mise entre parenthèses du marché (l'Etat prend à sa charge la production du bien ou la fourniture du service) et le libre jeu du marché »*.



Outre l'antagonisme terminologique entre régulation et concurrence libre et non faussée qui met à mal le nouveau management public et ses objectifs de réduction des coûts, de qualité et d'efficacité, fondés sur la prégnance et les bienfaits du marché en situation de concurrence libre et non faussée, l'origine des instruments de régulation se révèle être là encore une construction politique et institutionnelle. *« Le cadre d'un système de régulation est défini au*

---

[262] Tosel André, 1983, *Gramsci, Textes*, Editions sociales, p. 280.
[263] Dumez Hervé, Jeunemaître Alain, « Quels modèle de régulation pour les services publics ? », pp. 181-210, *in*, Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, *Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation*, L'Harmattan, p. 182.

niveau politique. Les changements en matière de régulation résultent toujours, d'une manière directe ou indirecte d'un changement politique » par ailleurs, *« les changements politiques qui pèsent sur les changements de régulation (création d'une agence de régulation, renforcement de ses pouvoirs, élargissement ou rétrécissement de son champ de compétences, suppression, etc.) relèvent à la fois de la nature des bénéfices et coûts escomptés par les acteurs politiques »*[264]. Dès lors une conclusion s'impose : la compréhension du rôle et des positionnements des décideurs politiques et institutionnels est déterminante de l'analyse des évolutions des modes de production des services publics. Une partie du chapitre suivant sera consacrée à cette observation afin de saisir les réels enjeux et effets des réformes à l'œuvre au plan national.

III. Les administrations publiques en réformes

Au-delà de la construction historique de chaque fonction publique, il s'agit ici de faire état des mouvements de réformes récents, en cours ou à venir des quatre fonctions publiques nationales. *« Les services publics sont contraints à une redéfinition. [...] Depuis les années 1980 en Europe une vague de réformes administratives, conçues comme modernisation. Des thématiques nouvelles (évaluation) sont apparues dans une problématique globale de réforme. [...] Ce réformisme n'est pas propre à la France, les politiques menées par nos voisins ayant une communauté évidente d'inspiration »*[265]. Ces réformes jouent dans la majorité des cas, un rôle moteur de changements profonds et apparaissent par conséquent comme vecteurs importants des mutations de l'emploi public.

A. Les mouvements de réformes à l'œuvre dans l'administration allemande

« La modernisation revêt trois aspects régulièrement imbriqués dans les représentations et discours : le resserrement des missions de l'Etat, la diminution des frais de personnel et la réforme des structures »[266]. En décembre 1999, un programme de modernisation de l'administration intitulé "Etat moderne, administration moderne"[267] est

---

[264] Lévy Emmanuelle, Amar Laure, Bayard Denis, Benghozi Pierre-Jean, 2001, Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation, L'Harmattan, p. 184.
[265] Chevallier Jacques, « La réforme de l'Etat et la conception française du service public », *Revue française d'administration publique*, n° 77, mars 1996, pp. 593-607.
[266] Derlien Hans-Ulrich, « La modernisation administrative en Allemagne "du vieux vin dans de nouvelles bouteilles" », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre 1995, pp. 413-422.
[267] Ce programme de modernisation des administrations publiques allemandes est repris pour partie dans un rapport du ministère de l'intérieur intitulé « Le service public en Allemagne ». Bundesministerium des Innern, « Der öffentliche Dienst in Deutschland », Mars 2002, 181 p.

édicté ; ce plan à horizon de 2005, doit favoriser le renforcement de l'efficacité des structures administratives. Entre autres points, cette réforme encourage les rapprochements entre sphères publiques et privées, mais aussi le développement des méthodes de management du privé qui devront être utilisées comme modèle dans les modalités de gestion des activités publiques (Transparence des comptes, concurrence, Benchmarking[268] - personnel, techniques d'information, processus de subventions). Est également entrevue une modernisation des techniques d'information à travers le développement des réseaux informatiques et un recours accru aux nouveaux médias afin, là encore, d'améliorer les performances de l'administration allemande (programme BundOnline 2005).

Pour tendre vers le niveau d'efficacité recherché, le programme "Etat moderne, administration moderne" prévoit un élargissement des champs de compétences des Länder et de la responsabilité des communes. *« Les municipalités ont été les premières à mettre en œuvre des méthodes d'inspiration managériales, ce qui montre bien l'importance du rôle des collectivités locales dans la diffusion des idées de contrôle des coûts et dans leur mise en œuvre »*[269]. Par ailleurs, les personnels doivent devenir la ressource centrale pour augmenter l'efficacité du service public. Dès lors, la productivité des employés doit être encadrée et renforcée. *« Une administration moderne doit avoir un droit moderne pour le régir »*. Aussi, l'idée de responsabilité s'impose t'elle dans les services, et le devoir de s'impliquer dans son activité va-t-il être accentué. Enfin, selon ce programme, une administration efficace se doit d'être "démocratique", et c'est pourquoi, un accent particulier est mis en Allemagne sur les relations avec le public. Les pratiques de consultations sur la prestation de services et de discussion des projets de réformes doivent être encouragées et font une fois encore le lien avec le développement des pratiques managériales.

Hans-Ulrich Derlien considère que la *« modernisation du secteur public allemand est dépourvue de ces éléments essentiels que les sociologues comme Ulrich Beck et Antony Giddens appellent "la modernisation réfléchie". Le caractère potentiellement régressif des*

---

[268] Le Benchmarking est une méthode qui a été développée au début des années 80 pour une prise de décision concernant un investissement lourd destiné à moderniser la gestion des stocks. Cet outil a été construit eu égard aux "meilleures pratiques de la concurrence".

[269] Derlien Hans-Ulrich, « La modernisation administrative en Allemagne "du vieux vin dans de nouvelles bouteilles" », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre 1995, pp. 413-422.

réformes est soit ignoré soit volontairement dissimulé afin de détourner l'attention de leurs motivations véritables et de leurs répercussions potentielles »[270].

B. Les réformes de l'administration publique anglaise

« Dans le mouvement international de réforme administrative, l'effort de modernisation des services publics entrepris par les gouvernements conservateurs britanniques depuis 1979 fournit certainement l'un des exemples les plus riches de promotion du "managérialisme"[271]*. Rares sont les domaines de politiques publiques où les institutions qui ont échappé à la critique puis à la remise en cause de leur fonctionnement, voire de leurs objectifs »*[272]. Ainsi, à compter de l'élection de Margaret Thatcher en 1979, vont être institués outre Manche trois grands plans de réformes appelés à s'étendre sur près de vingt années[273].

Ces transformations successives sont légitimées par les décideurs politiques comme étant nécessaires à l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des services publics. C'est ainsi qu'en 1979 le gouvernement britannique institue le programme du *Efficiency Unit* visant à l'évaluation des dépenses du secteur public. En 1983, le second plan intitulé *Financial Management Initiative* a pour objectif une diminution des coûts, l'élimination des gaspillages et l'amélioration de la qualité des services. A ces premières mesures, le gouvernement au pouvoir en 1988 a légiféré pour imposer des modalités concurrentielles, orientées vers la recherche de la performance, aux collectivités territoriales. La poursuite de telles finalités s'inscrit dans le cadre du *Improving Management in Government : The Next Steps.* Ce dernier prévoit notamment pour les collectivités territoriales jugées trop grandes, bureaucratiques et éloignées des citoyens et de leurs attentes, l'introduction de diverses modalités de fourniture et de contrôle des services, proches de celles rencontrées dans le secteur privé. Cette évolution est d'autant plus marquée par la volonté affichée de multiplier le recours aux partenariats

---

[270] Derlien Hans-Ulrich, « La modernisation administrative en Allemagne "du vieux vin dans de nouvelles bouteilles" », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre 1995, pp. 413-422.

[271] Traduction littérale de *"managerialism"*, terme qui vise la doctrine selon laquelle le développement du management est la clé de la modernisation de l'administration.

[272] Keraudren Philippe « La réforme "managérialiste" du *civil service* britannique depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, janvier-février 1993, pp. 129-138.

[273] Christian Dufour et Michel Bellavance [Dufour Christian, Bellavance Michel, 2000, « La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan », *Télescope*, vol. 7, n°3] font ressortir six phases de développement de cette réforme. Philippe Keraudren [Keraudren Philippe, 1999, « Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande Bretagne », *Politique et management public*, vol. 17, n°1, pp. 59-92] inventorie pour sa part sept axes de réformes : Réduction du train de vie de l'Etat, contractualisation et privatisation, suppression du monopole des hauts fonctionnaires sur l'administration, amélioration par les ministères de la gestion interne des organismes publics, restructuration de l'administration, développement d'une culture du gestionnaire, réhabilitation de l'administré.

public/privé (*Public and Private Partnerships*), mais aussi par l'obligation de soumission à appel d'offre pour de nombreux services au public, exigence créatrice de concurrence entre personnes privées et publiques. Par ailleurs d'autres éléments ont été mobilisés : citons par exemple, l'institution de sondages auprès des populations afin de recueillir les souhaits d'évolution de prestations, la rédaction des "Chartes des Citoyens" qui précisent des normes de performance des services ou encore la réorganisation des services en "Organisations des Services Directs", autonomes en matière de gestion financière et des ressources humaines. *« Là ou les services publics ne pouvaient être privatisés, pour des raisons structurelles et/ou politiques, on observa de nombreuses tentatives pour introduire des "mécanismes de type marché" (MTM). Ces mécanismes comprenaient : une contractualisation ou une quasi-contractualisation interne (par exemple, dans le cas des agences exécutives gérant la fonction publique) ; des marchés internes (par exemple, pour la santé ou l'assistance sociale) ; et des procédures de mise en concurrence pour les approvisionnements. La mise en place de MTM était conçue pour introduire des éléments de "concurrence" dans les services publics qui devaient, pensait-on, conduire à des économies, à plus d'efficience, à plus d'efficacité et à un meilleur service du client »*[274]. Pris dans sa globalité, ce plan de refonte de l'administration anglo-saxonne s'est traduit par le développement d'instruments de flexibilité tant numérique qu'organisationnelle, par la recherche du moindre coût, de l'efficacité et de la qualité. Telles sont en tout cas les éléments avancés pour justifier des mutations imposées. Comme le font remarquer Helen Rainbird et Lucie Tanguy[275], l'intensité des changements enregistrés a été telle que la métaphore de rupture est spontanément évoquée pour définir les évolutions enregistrées par le service public britannique. Pour autant, ces transformations restent controversées et font l'objet d'adaptations multiples pour tenter de remédier à la marge aux effets néfastes induits par les politiques de management libéral des services publics britanniques. *« Les doctrines gouvernementales sur le changement dans le Civil Service mêlent des connaissances en management, des éléments idéologiques empruntés aux thèses de la nouvelle droite ainsi que certaines leçons tirées d'un apprentissage politique empirique ; ces diverses doctrines constituent la base de l'argumentation managérialiste »*[276]. Cependant,

---

[274] Talbot Colin, « La gestion des services publics au Royaume-Uni (1979-2000) : Evolution ou révolution ? », pp. 130-156, *in* Luc Rouban, 2000, *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 242 p.

[275] Rainbird Helen, Tanguy Lucie, 2000, « Institutions et marché au fondement des relations entre l'éducation et le travail en Grande-Bretagne », pp. 151-172, *in* Annette Jobert, Catherine Marry, Lucie Tanguiy, *Education et travail en Grande-Bretagne, Allemagne et Italie*, A. Colin, 398 p.

[276] Keraudren Philippe, « La réforme "managérialiste" du *civil service* britannique depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, janvier-février 1993, pp. 129-138.

Christopher Hood estime que *« les principes de la "Nouvelle gestion publique" ramènent à un système proche de celui qui était en vigueur il y a environ 200 ans, à l'époque où l'administration britannique était constituée d'un grand nombre d'organes relativement autonomes, avec une diversité de systèmes de rémunération et de conditions d'emploi, et où les postes de responsabilités étaient pourvus par recrutement externe plutôt que parmi les fonctionnaires de carrière »*[277].

C. Le mouvement de réforme de l'administration française

Sans revenir ici sur les diverses tentatives de réformes de l'Etat initiées par les gouvernements Rocard de 1989[278], Bérégovoy de 1992[279] ou Juppé de 1995[280], les axes actuels de la réforme peuvent se résumer en cinq grands attendus : il s'agit de la gestion des ressources humaines, de la décentralisation, de la simplification administrative, l'administration électronique et la modernisation de la gestion publique[281]. Bernard Cieutat et Nicolas Tenzer, estiment pour le compte du Commissariat général au plan, que la modernisation de l'administration doit conditionner *« la motivation des fonctionnaires ; elle doit aussi faciliter la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, permettre de déterminer des indicateurs de résultats et de performance*

---

[277] Hood Christopher, « L'évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n° 70, avril-juin 1994, pp. 295-308.

[278] Circulaire du 23 février 1989 relative "au renouveau du service public". Cette circulaire met en avant les fonctionnaires et les érige *"en moteur du changement"* et mise sur *"le développement du dialogue social dans les services"*. La circulaire précise encore qu'il faut moderniser les relations du service avec ses agents, mais aussi *"replacer l'usager au centre de l'administration"*, c'est à dire réformer les relations du service avec ses usagers.

[279] L'action du gouvernement Bérégovoy se traduit par la mise en place de la "Charte des services publics" destinée à renforcer la qualité des services publics. Cette Charte renforce la déconcentration administrative, vise le rapprochement de l'administration et des usagers et annonce l'évaluation des services centraux et déconcentrés.

[280] Circulaire en date du 26 juillet 1995 relative à la "réforme de l'Etat et des services publics". Ce document fait état de cinq axes prioritaires : **Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics** en redéfinissant la position de l'Etat par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs publics, notamment l'Union européenne et les collectivités territoriales. **Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens** en clarifiant les compétences, la transformation des administrations centrales, la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique dans le but de permettre à l'Etat et aux services publics d'améliorer la qualité de leurs services. **Changer l'Etat central** selon cinq axes : prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer. **Déléguer les responsabilités** en renforçant les exemples de déconcentration au profit des collectivités infra nationales. **Rénover la gestion publique** en l'adaptant aux exigences d'un "Etat moderne" dans lequel "un meilleur partage des responsabilités devient une condition de l'efficacité".

[281] Intervention de Monsieur Henri Plagnol, Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat ; Quatrième Forum des Echos sur la Gestion Publique, Mardi 17 décembre 2002.

réappropriés par la base et autoriser l'évaluation des agents sur des critères mieux déterminés »[282].

La gestion des ressources humaines vise à adapter quantitativement et qualitativement les effectifs aux besoins et aux évolutions des administrations. Ainsi un accent particulier semble mis sur la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières, au moins dans les orientations et recommandations du ministère de la fonction publique et de l'observatoire de l'emploi public créé en juillet 2000 et dont l'objectif est d'observer l'évolution des effectifs et de l'anticiper. Ceci pouvant conduire à terme à l'introduction d'instruments de flexibilité organisationnels et numériques. Les outils de mise en place d'une gestion prévisionnelle passent par l'analyse *« des besoins à moyen terme en termes quantitatifs et qualitatifs »* et l'organisation des carrières par *« la construction de parcours individuels »*[283].

Le deuxième axe de modernisation de l'administration prend appui sur une politique de décentralisation. Cette dernière vise la simplification des structures administratives et la redistribution des compétences entre niveaux institutionnels. Par ailleurs, il est dit explicitement que la décentralisation doit être faite dans un souci constant d'efficacité et de simplicité. A cet égard, les indicateurs de responsabilité, de performance et d'évaluation devraient être positionnés.

La troisième orientation concerne la simplification administrative. Cette dernière doit être une réalité à tous les échelons de l'administration afin de faciliter l'action publique et de renforcer les relations entre administrés et administrations. Concrètement, il s'agira par exemple de faciliter l'embauche de personnels, de rendre plus "lisible" le code des marchés publics et d'une manière générale de supprimer nombre de formalités administratives jugées trop bureaucratiques.

L'administration électronique doit également être facteur de modernisation pour l'administration. Modernisation tout d'abord des relations avec les usagers des services publics en permettant une meilleure adéquation entre offre et demande de services tout en répondant à des exigences de rapidité et de transparence. Modernisation ensuite du point de vue des modes d'accès à l'administration en développant une voie d'accès parallèle à celle plus

---

[282] Cieutat Bernard, Tenzer Nicolas, 2000, *Fonctions publiques: enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Commissariat général au plan (CGP), p. 66.
[283] Cieutat Bernard, Tenzer Nicolas, 2000, *Fonctions publiques: enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Commissariat général au plan (CGP), pp. 74-75.

classique du "guichet". Ce point est révélateur des transformations à l'œuvre des modes de gestion et pourrait à terme, avoir des effets sur les niveaux d'emploi.

Dernier axe, celui de la modernisation la gestion publique. Cette modernisation se caractérise par le passage annoncé *« d'une logique centrée sur les moyens à une culture de la responsabilité, de la performance, du résultat et de l'évaluation »*. Cette procédure, renforcée par l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finances[284] doit aboutir à la mise en place d'un contrôle de gestion à tous les niveaux de l'administration, afin de tendre, ici encore, vers davantage d'efficacité. Le contrôle de gestion est présenté comme *« un outil privilégié pour le pilotage, le management, de l'action publique. Il permet d'appréhender cette action en terme de coût, mais aussi d'impacts, de qualité et d'efficacité »*, ce qui semble pour le moins contradictoire sauf si les performances annoncées présentent un caractère purement économique et financier. Cet aspect du projet de modernisation de l'Etat mêlé à une terminologie empruntée aux gestionnaires du secteur privé, sont révélateurs des transformations à venir en terme de conception de la fonction publique française et indirectement des mutations de l'emploi public.

D. Les derniers mouvements de réformes de l'administration publique italienne

Après de nombreux mouvements de réformes, l'Italie ne cesse de sortir de la transformation de son administration publique dont le dernier grand programme a débuté en 1990. *« L'instabilité des gouvernements*[285] *a laissé l'administration sans guide et le pouvoir excessif des partis a conduit à la "lottizzionne", ouvrant les portes du secteur public à des fidèles des partis. [...] La corruption a révélé la faiblesse de l'administration. [...] Le déficit budgétaire a mis en lumière les gaspillages de l'administration, l'inutilité des contrôles formels et l'absence de contrôles efficaces de la gestion financière. La crise économique a mis en évidence le peu d'intérêt de l'administration à appliquer les lois et sa tendance, au contraire, à maximiser les interférences et les vetos réciproques »*[286]. Ces quelques éléments constituent la légitimation du programme de réforme et de ses cinq grands axes.

---

[284] La LOLF sera développée en note de bas de page dans la section II du Chapitre VI.
[285] L'auteur a été ministre de la fonction publique en Italie d'avril 1993 à mai 1994 dans le gouvernement Ciampi.
[286] Cassese Sabino, « Les succès et les échecs de la modernisation de l'administration italienne », *Revue française d'administration publique,* n° 75, juillet-septembre 1995, pp. 377-386.

- L'amélioration des relations entre administrations et usagers par le biais de dispositifs d'écoute, de communication, de transparence et d'accessibilité.
- L'allégement de l'organisation administrative afin de la rendre moins complexe, donc plus efficace, plus rationnelle et plus réactive.
- La réduction des coûts de fonctionnement des administrations.
- L'augmentation de l'efficacité de l'action administrative par l'instauration de procédures de rétribution du travail en fonction des performances, mais également de contrôles d'efficacité de la gestion des services et des activités.
- Le rapprochement de l'administration italienne des orientations prises par l'Union européenne en matière de service public. Notamment par une redistribution des activités et une gestion orientée vers la performance. La réforme de l'administration poursuit un objectif d'assouplissement des contraintes budgétaires principalement sous-tendu par l'obligation de respecter les critères de convergence du pacte de stabilité.

La première conséquence pratique de cette réforme est l'instauration d'une nouvelle structure étatique fortement décentralisée afin de rendre l'organisation administrative moins complexe et moins confuse. La réforme qui concerne le niveau local se caractérise par le développement d'un "fédéralisme administratif". En 1997 a débuté un vaste mouvement de transfert de compétences vers le niveau local. La conséquence pour le gouvernement central a été une réduction du nombre de ministères, d'unités administratives et de bureaux.

La seconde traduction concrète de la réforme italienne est une réforme budgétaire et comptable qui joue un rôle central puisqu'elle a des conséquences importantes en matière de simplification administrative, de modernisation de la fonction publique, de transparence et de contrôle. Le budget est dorénavant voté sur la base de programmes et de projets.

La troisième conséquence est la contractualisation de la fonction publique italienne. La nécessité de baisser rapidement le déficit budgétaire afin de pouvoir entrer dans la zone Euro a conduit à réformer la fonction publique et à réduire le poids de la masse salariale. Ainsi, a débuté en 1993, un processus aujourd'hui achevé de "contractualisation" de l'emploi public. Ce processus à conduit à l'introduction en 1998, d'un nouveau système en matière de recrutement, de formation et d'évolution des carrières. Le système repose sur le mérite, la formation continue, une sélection objective, la productivité et la mobilité. Le statut général

des fonctionnaires et les statuts spéciaux régis par le droit administratif ont été supprimés pour l'essentiel du personnel de l'administration. Seuls ont conservé ce statut : les diplomates, les magistrats, les membres du corps préfectoral, les militaires et les forces de police. Le personnel public est dorénavant soumis aux règles de droit commun, identiques à celles du secteur privé. Les contrats collectifs règlent les relations de travail au sein du secteur public. Enfin, l'administration italienne a procédé à la simplification des procédures administratives. De nombreuses dispositions ont été supprimées ou simplifiées. Le but essentiel a été de chercher à diminuer le poids de l'administration dans la société italienne et le nombre de salariés de la fonction publique.

La réforme entreprise depuis 1990 doit permettre à l'Italie de moderniser son Etat. Son administration est marquée aujourd'hui par un recours plus important à la flexibilité dans son organisation. Au commencement de la réforme, Carlo D'Orta estimait, à juste titre, qu'elle avait pour but un rapprochement entre fonction publique et gestion privée, visible dans les volontés réformatrices par les velléités *« d'introduire certains éléments de la gestion du secteur privé dans la fonction publique, de façon à débureaucratiser et à rendre plus productif l'emploi des ressources humaines dans les administrations publiques. Ces mesures renforcent d'ailleurs un processus de "convergence" entre le travail dans le secteur public et dans le secteur privé. [...] Les mesures portent sur la révision des effectifs des administrations selon les besoins fonctionnels réels, et vise à stimuler l'efficience et la productivité »*[287]. Néanmoins, cette réforme est loin d'être appliquée à l'ensemble du territoire et surtout loin d'avoir atteint les objectifs initialement fixés. Les résultats de la réforme de la fonction publique ont en tout premier lieu concerné l'assainissement des finances publiques italiennes, ce qui a eu pour conséquence directe le gel des embauches et l'introduction d'un surcroît de flexibilité dans le management de la main d'œuvre et des services. Enfin, *« les réformes ont été conçues et mises en place en ayant toujours à l'esprit le cadre européen, à la fois pour tirer parti des expériences de nos partenaires, et avec la conviction profonde que les résultats de l'action administrative contribuent d'une façon déterminante à la construction européenne. [...] L'efficacité et le rendement des administrations publiques, centrales et*

---

[287] D'Orta Carlo, « Italie : la modernisation de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre 1990, pp. 441-450.

locales, des pays membres sont des facteurs concurrentiels fondamentaux pour assurer la compétitivité de l'Europe en tant que système »[288].

E. Synthèse

L'exposé des réformes nationales constitue une bonne illustration de la réalité et des contenus des politiques de modernisation des administrations et des Etats. Se dessine, issu des pratiques discursives nationales et européennes, un socle commun englobant l'ensemble des transformations à l'œuvre, qu'elles soient organisationnelles, institutionnelles ou terminologiques. Ainsi, les modifications des niveaux de décisions illustrées par le recul des Etats qui se recentrent sur un nombre restreint de compétences et les volontés de développer une gestion plus localisée, régionalisée, coexistant avec la création d'un niveau supranational aux prérogatives grandissantes, représentent au même titre que les transformations des modalités de gestion des services et des emplois, autant d'exemples caractéristiques de l'extension d'un nouveau management public dont les principaux effets sont de modifier en profondeur, avec l'aval des Etats membres, les conceptions nationales d'exécution du service public. Si l'on s'en tient aux discours politiques et institutionnels, l'inadaptation des modèles nationaux à un environnement international en mouvement apparaît comme la justification principale de cette évolution. De la même façon, les objectifs de réduction des coûts et de recherche de qualité et d'efficacité sont autant d'éléments de légitimation des évolutions constatées. Cependant, nous postulons que les réformes nationales participent de l'influence grandissante des théories du nouveau management public, lequel s'inscrit dans une évolution plus générale des structures institutionnelles et organisationnelles dont les objectifs réels ne sont pas toujours ceux d'une amélioration de la production et de la fourniture de services au public. En d'autres termes, nous faisons l'hypothèse que ces éléments de réformes s'inscrivent dans une uniformisation européenne qui se veut à la fois institutionnelle, juridique, politique, économique voire idéologique, le tout s'inscrivant dans la construction d'un cadre européen, selon des temporalités certes différentes mais qui demeurent explicables par les différences sociétales qui ont fondé les modèles nationaux. Dès lors, il faut s'interroger sur l'idée qui sous-tend ces transformations.

---

[288] Bassanini Franco, « Italie : notre révolution silencieuse », pp. 148-173, *in* Robert Fauroux et Bernard Spitz, 2000, *Notre Etat*, Editions Robert Laffont, 805 p.

Chapitre IV. Construction européenne, réformes nationales et mutations des systèmes publics nationaux au cœur de la transformation du modèle productif

Le processus d'intégration européenne, aussi cahotique et contradictoire soit-il, a vocation à instaurer un cadre politico-institutionnel coercitif et normatif, ce qui est actuellement le plus souvent théoriquement euphémisé dans les thèses privilégiant l'idée de la construction de dispositifs collectifs cognitifs communs. A ce titre, il est déterminant dans les modalités de l'imposition de convergences transnationales enveloppant des logiques sociétales historiquement différentielles. Comme tendent à le prouver la multiplication et la généralisation des programmes de réformes et de modernisation des administrations publiques, l'échelon européen, protagoniste supranational, institue une forme d'homogénéisation, si ce n'est d'uniformisation, observable à travers le prisme d'éléments institutionnels, juridiques, politiques, économiques voire idéologiques. Il se fait ainsi le vecteur de diffusion d'un modèle organisationnel et institutionnel ayant vocation à devenir dominant, dont l'expansion est rendue possible par le biais de consensus politiques entre les Etats membres et des prérogatives et moyens juridiques qu'ils concèdent. Ainsi, pour reprendre l'analyse d'Anissa Allouache et de Geneviève Koubi, *« les discours juridiques, politiques et sociaux s'accordent pour constater les confusions sémantiques entre les différentes terminologies : activités de service public, mission de service public, service public, services publics, secteur public, entreprises publiques, opérateurs publics, etc. Plus encore, ils les alimentent, ils les organisent, ils les utilisent. De toute évidence, ces confusions participent des stratégies discursives »*. Il en va de même pour les termes de modernisation, de renouveau, de rénovation ou de réforme qui « *disposent de la fluidité nécessaire à la justification de politiques extrêmement diversifiées ; de même, ils présentent le flou qui permet aux pouvoirs publics d'identifier au cas par cas, selon les conjonctures et les objectifs poursuivis, ces "archaïsmes". Ces archaïsmes peuvent alors être analysés comme autant de dysfonctionnements que les discours relatifs à la réorganisation des services publics entendent supprimer. [...] Dans ces discours, se révèle un procédé d'unification des approches et des catégories d'analyse utilisées pour organiser la liaison entre modernisation*

de l'administration et le renouveau du service public, et entre la réforme de l'Etat et la libéralisation des services publics »[289].

Nous faisons l'hypothèse que, par-delà la question des tendances communes et des convergences, l'enjeu majeur de la mise en oeuvre d'une structure politique et administrative européenne répondant aux souhaits des Etats membres et subsumant leurs divisions, est l'émergence de formes institutionnelles supportant un nouveau modèle productif combinant des transformations socio-organisationnelles importantes et une nouvelle dynamique macro-économique prévalant désormais à l'échelle internationale. C'est la raison pour laquelle nous nous appuierons sur quelques travaux significatifs de théoriciens régulationnistes et des modèles productifs.

Ces mutations socio-organisationnelles, d'ores et déjà repérables dans chaque cadre national, produisent d'une part leurs effets sur ce qui fait l'hétérogénéité européenne du champ, sur les terminologies mais aussi sur les conceptions propres à la réalisation de la chose publique et, d'autre part, sur les pratiques nationales de gestion des emplois et des services. En d'autres termes, nous faisons l'hypothèse que les transformations des modèles nationaux de fonction publique s'inscrivent dans un mouvement mutationniste plus global. Nous nous proposons d'étayer notre hypothèse en analysant le passage d'un modèle productif d'inspiration fordiste à un nouveau modèle productif néo-fordiste, aux finalités similaires, mais dont les moyens diffèrent, ne serait-ce qu'en apparence.

Ces changements doivent être perçus comme inhérents à une évolution que nous allons, par souci de clarification, scinder en trois étapes successives. Nous partons du postulat de la diffusion d'un modèle fordiste dominant auquel nombre d'Etats ont adhéré. L'hégémonie de ce modèle productif n'est pas propre au secteur privé et aux grandes entreprises. Les Etats en tant qu'institutions, l'ont développé, voire devancé, en créant, par décisions politiques et publiques, des normes de fonctionnement similaires. Aussi allons-nous nous attacher à montrer que les bureaucraties nationales, instruments de légitimation au service des Etats, sont pénétrés de références inhérentes au modèle fordiste. La seconde étape consiste à approfondir les déterminants des limites affichées du modèle fordiste "originel" et d'analyser les raisons des changements prônés. Enfin, le troisième temps de cette réflexion nous

---

[289] Allouache Anissa, Koubi Geneviève, « Le service public dans les discours : quelques enjeux », pp. 71-87, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

permettra de mettre en évidence et de discuter le nouveau « paradigme » productif en vigueur et en conséquence d'établir un lien avec les contenus des programmes de réformes mis à jour dans leurs grandes lignes dans le chapitre précédent.

Section I. Le modèle productif "traditionnel" des systèmes d'administrations publics : un modèle d'inspiration fordiste

L'instauration et la diffusion d'un modèle productif, indépendamment de sa nature et de ses implications, au sein des secteurs public et privé d'un espace national donné, ne peuvent s'effectuer sans que l'Etat en tant qu'institution politique décisionnelle n'impulse ou n'accompagne les transformations nécessaires à sa mise œuvre. Cette mise en œuvre est générée par des effets de contexte, non pas conjoncturels mais bien structurels, lesquels vont induire des changements touchant directement l'organisation sociale de la production de biens ou de services et indirectement les équilibres fondateurs du rapport salarial, y compris dans la sphère de production et de gestion des services au public.

Les observations réalisées à partir des mouvements transnationaux d'évolution des systèmes publics (lesquels tendent entre autres vers un renforcement de l'interventionnisme, direct ou indirect, des acteurs du secteur privé et l'introduction d'une double flexibilité organisationnelle et numérique) viennent alimenter l'hypothèse structurante de ce chapitre qui est celle d'une convergence des modèles nationaux vers un modèle dominant "européen".

I. Modèle productif fordiste et organisations bureaucratiques nationales

Il s'agit ici de mettre en évidence les proximités entre le modèle productif d'inspiration fordiste et les modes d'organisations des systèmes administratifs nationaux. Comme nous l'avons observé dans le chapitre précédent, les modèles nationaux d'administration se sont construits et développés sur la base de caractéristiques sociétales particulières. Au-delà d'une finalité commune résumée par la poursuite d'un intérêt général supérieur, indépendamment des définitions retenues, s'est articulé un système organisationnel conforme aux spécificités et aspirations nationales qui s'expriment par les différences organisationnelles, institutionnelles, terminologiques ou juridiques observées. Celles-ci relèvent d'abord de l'institution étatique, dont les choix "stratégiques" ne peuvent cependant être complètement déconnectés des rapports politiques et économiques internationaux. Il n'est donc pas surprenant que le modèle d'organisation prescrit soit amené à évoluer parallèlement à la conjoncture nationale mais aussi internationale. Nous soutiendrons que le développement

d'un nouveau stade de l'internationalisation des rapports économiques induit certes des bouleversements nationaux dans le secteur privé, comme le montre Robert Boyer, mais aussi dans le secteur public. C'est la conjonction cohérente des deux séries de bouleversements qui peut former un nouveau "modèle productif".

Un modèle productif doit être perçu comme *« un réseau d'interdépendance, capable d'organiser en un ensemble cohérent des principes de gestion, des articulations avec la sous-traitance et la concurrence, mais aussi des modalités de gestion de la relation salariale »*. Pour Robert Boyer et Jean-Pierre Durand, le modèle productif est un *« concept qui n'est pas seulement micro-économique car il organise les interdépendances entre la stratégie des firmes, le système de relations professionnelles et la régulation macro-économique. [...] Il s'agit là d'un concept méso-économique qui permet le passage du niveau de la firme à la dynamique globale et inversement »*[290].

Afin de mettre en évidence les proximités entre le modèle fordiste et les "types" de bureaucraties nationales, nous résumerons les principes généraux de l'organisation fordienne avant de les confronter aux règles organisationnelles sur lesquelles reposent les fonctions publiques nationales.

A. Principes de gestion, d'organisation et rapport salarial dans le modèle fordiste

Au sortir de la seconde guerre mondiale, le contexte économique et politique mondial accentue la diffusion d'objectifs et de principes analysés comme un approfondissement du taylorisme. Le fordisme s'exportait. Reconnu comme synonyme d'économies d'échelle, de gains de productivité et de croissance économique, fondé sur une accumulation intensive du capital et un rapport salarial dominant particulier, ce modèle s'est largement diffusé. L'Allemagne, l'Angleterre, la France et l'Italie ne font pas exception à ce mouvement.

Le modèle Fordiste a pour fondement la rationalisation par une mécanisation poussée, une forte hiérarchisation qui divisait conception, production et vente et la recherche d'une baisse des prix relatifs afin de développer la consommation de masse. Dans cette organisation productive, la "grande firme" prend en charge la partie stable de la demande et les petits producteurs les à-coups conjoncturels. Par ailleurs, ce modèle se caractérise par une très forte

---

[290] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 14.

centralisation des décisions en raison d'une division entre conception, production, gestion du personnel, mais aussi par le développement d'une série de hiérarchies - multiplication de l'encadrement ou formule salariale incitative à la productivité - visant à assurer un contrôle des unités de rangs inférieurs. Cet ensemble constitue une organisation productive cohérente avec les buts du fordisme, mais aussi avec la dynamique macro-économique de l'après guerre à savoir une croissance forte et régulière, une prévision de l'évolution des normes de consommation, une centralisation importante et un contrôle hiérarchique. Dans ce système, le compromis salarial fordiste associe acceptation de la rationalisation et institutionnalisation d'une formule salariale garantissant une progression du niveau de vie corrélée positivement à la dynamique de la productivité. Le modèle productif fordiste se caractérise également par la *« stabilité du mode de régulation »*[291], et ce, malgré son insertion dans des traditions nationales très variées auxquelles il a su parfaitement s'adapter. Il fut *« impulsé par l'Etat en France »*, *« entravé au Royaume-Uni par des syndicats opposés à la malléabilité de l'organisation du travail »* et s'appropria en Allemagne *« un système de formation qui livrait des qualifications plus élevées et polyvalentes que dans le modèle fordiste typique »*[292]. *« Un système productif suppose la persistance, sur une période longue, de mécanismes assurant la cohésion de ses diverses composantes ». « Selon la théorie néo-classique, aucune firme n'a intérêt à violer les principes du système productif en vigueur car son profit s'en trouverait pénalisé ».* Les évolutions sont lentes et se font à la marge. *« Système productif et conventions manifestent les mêmes propriétés de stabilité structurelle car ils organisent un système de complémentarité dans les stratégies des agents »*[293].

Enfin, la stabilité et les règles de fonctionnement de ce système productif reposent sur un principe constant, celui de l'accumulation intensive du capital. En d'autres termes, les principes du fordisme résultent de l'extension du capitalisme. *« Pour les économistes, les porte-parole des entreprises, les orateurs politiques prudents et certains journalistes, l'expression polie est aujourd'hui d'économie de marché. Il arrive qu'on entende encore capitalisme, mais rarement chez les défenseurs du système rompus aux finesses de la langue »*[294]. Cette précision terminologique trouve un écho particulier dans notre travail, car les divers textes européens occultent le terme de capitalisme et sur-utilisent l'expression « économie de marché ».

---

[291] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 16.
[292] On parlera en ex-Allemagne de l'Est de « *Flex-fordisme* ».
[293] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 17.
[294] Galbraith John Kenneth, 2004, *Les mensonges de l'économie*, Grasset, Paris, p. 18.

Encadré n° 1.

A l'origine, les théoriciens de la régulation de l'école dite parisienne ré-interprètent le concept d'accumulation du capital développé par Marx. Pour ce dernier, les catégories économiques doivent être analysées comme des catégories historiques, reflétant la spécificité du mode de production auquel elles se rattachent. Dans la conception marxiste, l'apparition et le développement du capitalisme sont indissociablement liés aux questions du travail et du salaire. Dans les conditions du mode de production capitaliste, le travail de l'ouvrier devient un travail salarié et la force de travail marchandise. « L'ouvrier libre se vend lui-même, et cela morceau par morceau. Il vend aux enchères huit, dix, douze, quinze heures de sa vie, jour après jour, aux plus offrants, aux possesseurs des matières premières, des instruments de travail et des moyens de subsistance, c'est-à-dire aux capitalistes »295. Et Marx de rajouter que « le capital s'annonce dès l'abord comme une époque particulière du processus de production social. Le fait que le travail soit devenu, à une étape déterminée de l'évolution historique, le travail salarié, la force de travail – une marchandise, constitue la spécificité du mode de production capitaliste ». « Ce qui caractérise l'époque capitaliste, c'est donc que la force de travail acquiert pour le travailleur lui-même la forme d'une marchandise qui lui appartient, et son travail, la forme de travail salarié. D'autre part, ce n'est qu'à partir de ce moment que la forme marchandise des produits devient la forme dominante »296. Marx a démontré que le rapport de l'ouvrier salarié aux moyens de production est caractérisé non seulement par l'absence de propriété et de possession mais aussi par la dépendance du travail salarié vis-à-vis du capital. « L'ouvrier dont la seule ressource est la vente de sa force de travail ne peut quitter la classe tout entière des acheteurs, c'est à dire la classe capitaliste, sans renoncer à l'existence. Il n'appartient pas à tel ou tel employeur, mais à la classe capitaliste »297. Autrement dit, dans le modèle capitaliste, le travail de l'ouvrier censé être libre prend la forme d'une contrainte économique dont les ouvriers ne peuvent se libérer qu'en abolissant le mode de production capitaliste (ce qui, selon tous les théoriciens de la régulation, n'est pas et ne saurait plus être à l'ordre du jour).

Galbraith renforce cette idée de soumission du travail au capital. « Le capitalisme est issu de l'Europe mercantiliste, avec les manufactures, l'achat, la vente et le transport des marchandises, les services. Puis sont apparus les industriels, avec la puissance et le prestige que leur conférait la propriété, directe ou indirecte, et les ouvriers, qui subissaient les conséquences de leur incontestable position de faiblesse dans la négociation – la vie en échange du labeur volontaire – et de l'oppression qui en résultait »298.

Si le capital est perçu comme un rapport de production, la pensée marxiste va considérer que la production sociale se compose de deux éléments : les forces productives et les rapports de production.

---

[295] Marx Karl, Engels Friedrich, 1978, *Œuvres choisies*, Ed. du progrès, p. 160.
[296] Marx Karl, 1867, *Le Capital*, Editions sociales, Paris, pp. 171-172.
[297] Marx Karl, Engels Friedrich, 1978, *Œuvres choisies*, Ed. du progrès, p. 160.
[298] Galbraith John Kenneth, 2004, *Les mensonges de l'économie*, Grasset, Paris, p. 18.

Les forces productives interrogent les rapports des hommes entre eux et avec la nature en vue de produire des biens matériels. Ces rapports font naître diverses formes d'interactions dans le cadre desquelles s'organise la production sociale. Les rapports de production sont indissolublement liés aux forces productives « Les rapports sociaux de production changent, se transforment avec la modification et le développement des moyens de production »299. Parmi tous les rapports sociaux, Marx distingue « les rapports de production qui donnent un caractère qualitatif social déterminé à tous les phénomènes sociaux » et précise que « dans leur totalité, les rapports de production forment ce que l'on appelle les rapports sociaux, la société, et, notamment, une société à un stade de développement historique déterminé, une société à caractère distinctif original »300. Selon Marx, les rapports de production forment un ensemble cohérent qui va devenir le critère fondamental de distinction des degrés du développement social301. Ceci signifie que les rapports de production dominants déterminent la nature et le type social de la société.

Le capital « n'est pas seulement une somme de produits matériels, c'est aussi une somme de marchandises, de valeurs d'échange, de grandeurs sociales »302. Dans la « société bourgeoise », le capital correspond au travail accumulé comme moyen d'une nouvelle production. Dans ce schéma, l'ouvrier cède au capitaliste sa « force créatrice », sa « force de production » en échange de moyens de subsistance. Cette force créatrice va donner au travail une valeur accumulée plus importante que celle qu'il possédait auparavant. « Le capital suppose le travail salarié, le travail salarié suppose le capital. Ils sont la condition l'un de l'autre ; ils se créent mutuellement »303. Ainsi, les valeurs produites par le travail deviennent un moyen de domination du travail et donc des salariés. Marx en conclut à l'incompatibilité existante entre les intérêts des ouvriers et ceux des capitalistes. Si, dans la société bourgeoise, ouvriers et capitalistes sont indissociables dans le fonctionnement du système, il n'en demeure pas moins que l'accroissement du capital productif conduit au renforcement du pouvoir des capitalistes sur la classe ouvrière.

L'objectif d'accroissement du capital productif incite à produire à moindre coût, ce qui nécessite un perfectionnement constant des machines et un renforcement de la division du travail. Ces deux derniers éléments nous permettent de faire le lien avec les principes du fordisme précédemment développés et de les combiner avec les autres principes du modèle, notamment la parcellisation des tâches et une forte hiérarchisation. Or, ce sont précisément ces pivots de « l'équilibre » du modèle fordiste qui demeurent aujourd'hui, sous d'autres formes, nées d'une évolution des contextes nationaux et internationaux, observables notamment à travers les principes du "nouveau management" dans le système qualifié de post-fordiste. Reste donc à s'interroger sur les déterminants

---

[299] Marx Karl, Engels Friedrich, 1978, *Œuvres choisies*, Ed. du progrès, p. 167.
[300] Marx Karl, Engels Friedrich, 1978, *Œuvres choisies*, Ed. du progrès, p. 167.
[301] Dans ses travaux, Marx distinguait les trois types de société ; antique, féodale et bourgeoise.
[302] Marx Karl, Engels Friedrich, 1978, *Œuvres choisies*, Ed. du progrès, p. 167.
[303] Marx Karl, Engels Friedrich, 1978, *Œuvres choisies*, Ed. du progrès, p. 169.

de ce passage entre fordisme et néo-fordisme et à en établir le lien avec les mutations des modèles nationaux de fonction publique.

B. Les modèles nationaux de fonction publique ; des construits inspirés du modèle organisationnel fordiste

Pour montrer qu'il existe une forte proximité entre les systèmes d'administration publique nationaux tels qu'ils se sont constitués dans leur contexte particulier à partir du XIX^{ème} siècle et les éléments fondateurs du modèle productif fordiste, nous avons choisi d'examiner certains travaux de deux auteurs, situés à deux moments bien différents de l'histoire du capitalisme et dont les orientations ne sont pas complètement convergentes. Il s'agit d'observer les idéaux-types des modèles bureaucratiques construits et décrits par Max Weber et Michel Crozier. Il faut bien entendu avoir à l'esprit que les descriptions des modèles bureaucratiques sont à relativiser car elles ont été produites en référence à un idéal-type, c'est-à-dire à une certaine représentation qui devient elle-même un moyen d'analyse, et non à un reflet exact de la réalité. L'idéal-type reste une construction intellectuelle obtenue *« en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre, et par endroits pas du tout »*. Cette construction forme un *« tableau de pensée homogène »* qui n'a pas d'existence réelle, l'idéal-type *« est une utopie »*[304].

1. Le modèle bureaucratique de Max Weber

Le modèle bureaucratique décrit par Max Weber s'articule autour d'une forme de domination[305] de type domination légale dont la légitimité repose sur la *« croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens »*[306]. Cette forme de domination, caractéristique des sociétés modernes, repose sur une rationalité jugée complète. Dans ce schéma, l'autorité légale-rationnelle, qui se fonde sur le droit, suppose une séparation entre la fonction et la personne qui l'exerce. Elle se présente comme impersonnelle, hiérarchisée et repose sur un système de compétences. Dans la perspective sociologique de Weber, le modèle

---

[304] Weber Max, 1968, *Essais sur la théorie de la Science*, Plon, p. 181.
[305] *« Nous entendons par domination la chance, pour des ordres spécifiques (ou pour les autres), de trouver obéissance de la part d'un groupe déterminé d'individus »*. Weber ajoute à cela que *« tout véritable rapport de domination comporte un minimum de volonté d'obéir, par conséquent un intérêt, extérieur ou intérieur, à obéir »* (Economie et Société, p. 219).
[306] Weber Max, 1971, *Economie et Société*, Plon, p. 289.

bureaucratique se détermine par trois caractéristiques essentielles, lesquelles concourent à la formation d'une organisation orientée vers les fins de la fonction. Il s'agit tout d'abord d'une séparation entre la fonction et celui qui l'exerce. Il s'agit ensuite d'une nécessaire indépendance dans l'exercice de la fonction. En ce sens, l'organisation bureaucratique doit éloigner les vecteurs d'influence ou de domination autres que ceux exercés par les intérêts de la fonction. Cette posture justifie l'adoption et la diffusion de règles impersonnelles, lesquelles conduisent à des modes de sélection par la qualification et à des évolutions de carrières à l'ancienneté selon des barèmes uniformisés, ou à la prestation et en fonction d'une hiérarchie graduée. Dans ce type d'organisation, tout est régi par rapport à la fonction et non par rapport à la personne qui l'occupe. Il s'agit enfin d'une hiérarchie *« solidement établie »*[307], organisée à des fins fonctionnelles, qui va soumettre les individus à une discipline stricte et homogène de l'exercice de leur fonction. Selon Weber, l'organisation bureaucratique correspond à la forme empirique la plus proche de la domination légale-rationnelle. Et pour reprendre ses propos, *« cette organisation est également applicable aux entreprises économiques de profits, aux entreprises charitables ou à n'importe quelle autre entreprise poursuivant des buts privés idéaux ou matériels »*[308]. A cela, Weber d'ajouter que *« la séparation des moyens d'administration est réalisée de la même façon tant dans la bureaucratie publique que dans la bureaucratie privée (par exemple les grandes entreprises capitalistes) »*.

Il ressort de l'analyse wébérienne certains traits caractéristiques du modèle productif fordiste ; forte hiérarchisation, centralisation des décisions, division des tâches, impersonnalité des relations, compromis salarial, etc. Ce constat n'est pas un pur hasard. L'idée d'une administration permanente, constituée d'agents recrutés sur la base de leurs compétences et de règles communes plutôt que par le choix du prince ou en vertu d'une charge héréditaire est relativement récente. Elle a connu son plein essor en Europe avec la Révolution industrielle. Peu à peu, l'Etat moderne va se développer autour d'une bureaucratie au sens wébérien du terme, elle-même fondée sur le caractère impersonnel des fonctions et une légitimité légale-rationnelle. Pendant le XIX^{ème} siècle, la Révolution industrielle et l'affirmation de l'Etat libéral s'accompagnent d'une multiplication du nombre d'agents publics. Autrement dit, le modèle bureaucratique se renforce au fil des temps. Par ailleurs, l'administration apparaît comme un condensé d'une évolution socioculturelle. Elle est un produit de synthèse élaboré à

---

[307] Weber Max, 1971, *Economie et Société*, Plon, p. 226.
[308] Weber Max, 1971, *Economie et Société*, Plon, p. 227.

partir des éléments composites dont est faite la culture étatiste de l'Europe du XX^{ème} siècle, à savoir une logique de la puissance publique et de sa tradition, un appareil administratif, une exigence de démocratie administrative comme corollaire de la souveraineté populaire et la prégnance de l'idée de service public dont la force et la singularité apparaissent comme caractéristiques.

2. Le système bureaucratique de Crozier

Outre le fait que Crozier ne partage pas, au même titre que Merton[309], l'idée d'une rationalité pure ou complète, il relie le développement du système bureaucratique à une histoire culturelle et sociale[310], décrit les traits caractéristiques du modèle bureaucratique et aboutit dans ses travaux à unifier le phénomène bureaucratique en démontrant qu'il part de la sphère publique pour ensuite s'étendre et investir la sphère privée. Cette conclusion revêt une importante fondamentale.

Son point de départ est l'élaboration de la distance existant entre les deux parties de la société moderne (société civile et Etat). Crozier va montrer que la tradition des affaires, "le système bourgeois", est un modèle paternaliste faisant fonctionner des réseaux sociaux, alors que le modèle républicain, bureaucratique, est *« indistinct dans son caractère méritocratique ». « Le système bourgeois et le système bureaucratique d'organisation apparaissent comme deux réponses extrêmement élaborées de la même société au dilemme que pose la direction de toute action collective. (...) les deux mondes hostiles [ont] été en même temps complémentaires et presque indispensables l'un à l'autre et (...), malgré les continuelles invocations de la société bourgeoise à l'esprit de toute entreprise et aux principes d'autorité et de responsabilité, les directions énergiques et novatrices et l'action collective constructive [ont] été finalement presque aussi rares dans le monde des affaires privées que dans celui de l'administration publique »*[311]. C'est le caractère autoritaire de la société française qui explique à la fois le développement de l'administration de l'Etat, et la puissance symbolique de son action. Le problème, pour Crozier, n'est pas la suppression de l'autorité, mais les conditions et les modalités d'exercice de l'autorité (par exemple, la prise en compte des groupes, la délégation sont importants pour la mise en oeuvre d'un modèle participatif).

---

[309] Merton Robert King, 1940, *Bureaucratic Structure and Personnality in Social Forces*, American Sociological Review, Vol. 18.
[310] Cf. Chapitre I.
[311] Crozier Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, p. 336.

L'analyse de Crozier porte moins sur la nature du phénomène bureaucratique et sa signification que sur sa place et sur les conditions culturelles et sociales de sa mise en œuvre.

Crozier étudie la question du changement. Il montre que, paradoxalement, l'Etat français s'est montré agent de changement pour protéger les intérêts du système paternaliste d'entreprise. Ce n'est d'ailleurs pas le changement qui est en cause mais la forme très particulière qu'il prend sous la tutelle étatique. *« Le modèle français, en l'occurrence, a beau être un modèle extrêmement conservateur, ce qui est rigide, chez lui, c'est l'équilibre entre tous les rôles et situations qu'il requiert; en ce qui concerne le contenu même de ces rôles et de ces situations, il est extraordinairement souple. La différence entre la France et les autres pays occidentaux a toujours porté beaucoup plus sur la façon dont le changement a été obtenu que sur le montant du changement »*[312].

Au-delà de sa critique et de son analyse des données élémentaires d'un *« cercle vicieux »* bureaucratique sur lequel nous reviendrons ultérieurement, Crozier va, en conclusion de son observation du système bureaucratique français, dégager quatre caractéristiques essentielles qui, là encore, peuvent être considérées comme proches des caractéristiques du modèle d'organisation de type fordiste. Ces quatre éléments, significatifs du mode de fonctionnement de l'administration, sont un *« développement des règles impersonnelles »*, une *« centralisation des décisions »*, un *« isolement des catégories hiérarchiques »* et le *« développement de relations de pouvoirs parallèles »*.

L'étendue du développement des règles impersonnelles entre nécessairement en rapport avec la construction de celles qui président aux conduites des acteurs. Cet aspect tient en deux points : une prescription forte de l'ensemble des opérations et tâches à accomplir et un choix réputé indépendant des personnes appelées à œuvrer au sein de l'organisation bureaucratique en raison de la pratique du concours ouvert à tous et d'une progression de carrière à l'ancienneté. Ces règles ont pour finalité d'exclure l'arbitraire, si bien que le complexe de réglementation est à la fois une protection, un gage d'indépendance, et un dispositif d'encadrement de l'initiative personnelle et d'étanchéisation des relations entre les différents niveaux hiérarchiques.

La centralisation des décisions est directement liée l'exercice du pouvoir de décision. Ce dernier, selon Crozier, *« à l'intérieur du système d'organisation bureaucratique tend à se*

---

[312] Crozier Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, p. 343.

situer aux endroits où l'on donnera naturellement la préférence à la stabilité du système interne "politique" sur les buts fonctionnels de l'organisation »[313]. Ceci signifie que le pouvoir est attribué organisationnellement à ceux qui agiront dans le sens d'une stabilité de l'organisation et ce, y compris au détriment des buts de l'organisation. Cela se justifie par la nécessité de sauvegarder l'impersonnalité des règles tout en palliant ses carences : c'est la raison pour laquelle il faut des supérieurs-décideurs qui soient éloignés des pressions personnelles afin de prescrire ou de modifier les règles régissant l'ordonnancement de l'organisation et donc du travail. L'organisation bureaucratique privilégie la rigidité plutôt que l'arbitraire, ce qui induit une forme de centralisme duquel découlent des prises de décision sans connaissance directe des multiples réels de l'organisation.

L'isolement de chaque catégorie hiérarchique et la pression du groupe sur l'individu se révèlent être la conséquence de l'étendue des règles impersonnelles et de la centralisation des décisions. Ceci conduit à *« l'isolement des strates »*[314], des catégories hiérarchiques, et renforce immanquablement l'homogénéité et la pression au sein des strates, jusqu'à développer un esprit de corps et un certain ritualisme.

Le développement de relations de pouvoirs parallèles, générateurs de dépendances et de conflits, est une conséquence non maîtrisée du renforcement des règles impersonnelles et de la centralisation des décisions et s'explique par l'existence de *« zones d'incertitudes »*[315]. Dépendances et conflits fondés sur la parcellisation réglée des tâches et des rôles, mais aussi sur la spécialisation indirectement créatrice d'autonomie. Ces traits du système bureaucratique, tel que vu par Crozier, sont bien en phase avec ceux du modèle fordiste. Reste à approfondir la question des rapports entre secteur privé et public d'une part et entre institution étatique et développement d'un modèle productif d'autre part.

---

[313] Crozier Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, p. 232.

[314] Dans la vision de Crozier, l'isolement induit un contrôle de la strate sur ses attributions et confère la possibilité d'ignorer les buts généraux de l'organisation et au contraire d'affirmer la nécessité de ses spécificités (déplacement de buts) : dans une organisation bureaucratique, le ritualisme affirme l'individu dans le groupe, et le groupe dans l'organisation. C'est donc par le groupe que l'on peut faire pression sur l'organisation dans un système.

[315] Crozier Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, p. 236.

II. Approfondissement de la proximité entre bureaucraties nationales et fordisme ; les institutions étatiques et leur participation à la construction d'un modèle productif favorisant un renforcement du capitalisme

Les travaux de Weber et de Crozier ne sont sans doute pas si éloignés les uns des autres dès lors que l'on s'intéresse aux modes d'organisation et de fonctionnement de l'appareil bureaucratique. D'un point de vue paradigmatique, les deux auteurs s'accordent sur le fait que, malgré la prise en compte de contraintes systémiques, l'individu reste toujours le niveau pertinent d'analyse ; l'individu est perçu comme un acteur qui agit sous contraintes. Il s'agit certes là d'une posture qui nous éloigne de notre objet, qui n'est pas d'interroger la démarche d'acteurs. Cependant, l'idée que chaque individu agit au sein d'un système de contraintes et élabore des stratégies visant à satisfaire des intérêts particuliers et à étendre son pouvoir et sa sphère d'influence, doit être retenue comme l'un des éléments de la compréhension du fonctionnement des organisations bureaucratiques et étatiques. Par ailleurs, Crozier et Weber reconnaissent tous deux l'existence de règles impersonnelles, d'une forte hiérarchie et de la dominance de la centralisation dans la prise de décision.

Toutefois, s'il n'y a pas de rupture entre les deux analyses, il y a peut-être dépassement de la théorie wébérienne dans l'œuvre de Crozier en raison de sa dimension critique. C'est cette dimension qui fait que l'analyse de Crozier « rejoint »[316] , sans doute à son corps défendant, celle des théoriciens de la régulation sur la fin du modèle productif idéal-typique fordiste, notamment dès lors que sont évoquées les résistances à la discipline fordienne et plus généralement aux contraintes induites par ce type de modèle organisationnel. Ce dépassement de l'analyse wébérienne va conduire Crozier à rechercher ce que l'organisation bureaucratique entraîne comme effets secondaires. L'isolement des strates et le développement des pouvoirs parallèles, le déplacement des buts de l'organisation et une rationalité qui s'avère plus limitée que pure en sont les illustrations.

En d'autres termes, les bureaucraties nationales, pensées idéalement comme des instruments au service des Etats afin de poursuivre et de satisfaire un intérêt général supérieur, doivent être regardées comme des structures fortement hiérarchisées, contraignantes pour leurs membres, lesquels utilisent, détournent et/ou phagocytent les objectifs généraux de l'organisation en vue de contenter des intérêts particuliers.

---

[316] N'oublions pas cependant que « Le phénomène bureaucratique » est publié avant que les travaux sur le fordisme, le néo-fordisme et la régulation ne soient réalisés en France. D'où les guillemets.

L'analyse critique de la bureaucratie formulée par Pierre Naville dans un article publié dans les Cahiers internationaux de sociologie[317] peut inspirer ici notre réflexion car elle défend et met en forme l'idée que l'Etat n'œuvre pas pour l'intérêt général mais pour ses propres intérêts particuliers. L'organisation bureaucratique *« qui représente l'essence même du pouvoir gouvernemental »* est orientée vers cette fin. Le rôle de l'Etat dans l'imposition d'un modèle productif par l'intermédiaire des organisations bureaucratiques apparaît comme majeur, notamment en raison de convergences et relations fortes entre les sphères politique et économique.

Le travail de Naville s'appuie sur la critique de la conception hégélienne de la bureaucratie faite par Marx. Dans l'exposé des principes philosophiques du droit, Hegel estime que la bureaucratie naît de la séparation de l'Etat et de la société civile, mais aussi de la distinction entre les intérêts particuliers et *« l'universel »*[318]. Ces distinctions supposent la prise en charge des intérêts particuliers par une ou des formes d'organisations spécifiques : les corporations comme groupements économiques institutionnels, et en réaction la prise en charge de l'intérêt supérieur et général par l'Etat et ses administrations. Or, si Marx accepte l'idée que la bureaucratie suppose les corporations, il expliquera *« que dans la société bourgeoise l'Etat, pas plus que la bureaucratie, n'est le représentant de l'intérêt général, mais qu'il est justement celui de certains intérêts particuliers, de certaines corporations ou de leurs combinaisons, pour le moment ceux de la bourgeoisie capitaliste »*[319].

« C'est ainsi que les corporations sont le matérialisme de la bureaucratie, et la bureaucratie est le spiritualisme des corporations. La corporation [c'est à dire le groupement d'intérêts] est la bureaucratie de la société civile ; la bureaucratie est la corporation de l'Etat [sa hiérarchie de formes, de représentation]. Dans la réalité, elle s'oppose donc comme "société civile de l'Etat" à "l'Etat de la société civile", aux corporations. Là où la "bureaucratie" est un principe nouveau, où l'intérêt général de l'Etat commence à devenir un intérêt à part, par suite un intérêt "réel", elle lutte contre les corporations, comme toute conséquence lutte contre l'existence de ses présuppositions. Au contraire, dès que la vie réelle de l'Etat s'éveille et que la société civile, poussée par un propre instinct naturel, s'affranchit des corporations [c'est à dire tend à représenter l'intérêt "général", la "démocratie"], la bureaucratie essaye

---

[317] Naville Pierre, 1996, « Critique de la bureaucratie », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 101, (Première édition en 1953), pp. 215-229.
[318] Hegel Georg Wilhelm Friedrich, 1982, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Vrin, § 258.
[319] Marx Karl, 1994, *Œuvres*, Tome IV, Gallimard, 1968 p.

de les rétablir ; car dès lors que tombe "l'Etat dans la société civile" la "société civile de l'Etat" tombe également. Le même esprit qui, dans la société crée la corporation, crée, dans l'Etat, la bureaucratie. Dès que l'esprit de corporation est attaqué, la bureaucratie l'est également, et si elle combattait antérieurement l'existence des corporations pour faire place à sa propre existence, elle cherche maintenant à sauvegarder de vive force l'existence des corporations pour sauver l'esprit corporatif, son propre esprit »[320].

Un autre élément doit être pris en compte dès lors que l'on s'attache à démontrer les liens entre les sphères étatique (et leurs administrations) et économique. Cet élément interroge directement la structure interne des Etats et des administrations publiques, une structure interne composée d'une "structure humaine" inscrite dans une "structure formelle".

La structure humaine renvoie à l'idée de la politisation de fait des administrations et plus généralement à l'interpénétration des sphères politique, administrative et économique. *« Devant nos yeux s'est formée et se forme une grande classe de gouvernants qui a ses subdivisions intérieures croissantes, qui se multiplie par la voie de la cooptation intéressée, par la nomination directe et indirecte (avancement bureaucratique, système électoral fictif). Comme base d'appui de cette classe originale se trouve une sorte, originale aussi, de propriété privée, à savoir la possession du pouvoir d'Etat. La bureaucratie "possède l'Etat en propriété privée" écrivait Marx ».* Ainsi, la présence au sein des gouvernements nationaux de personnalités issues des appareils de formation d'Etat (grandes écoles ou grandes universités) ou de la société civile et en conséquence partie prenante de corporations aux intérêts particuliers, contribue à l'opacité de la frontière entre des intérêts parfois fort divergents. En relèvent, par exemple en France, *« l'Ecole nationale d'administration et l'Ecole polytechnique [qui]demeurent, avec quelques autres écoles, des points de passage obligés vers les postes de la catégorie supérieure A de la fonction publique. Ce parcours contribue à la pérennité d'une élite dirigeante et dominante »*[321] et, serait-on tenté d'ajouter, à la confusion des genres.

Se pose alors inévitablement la question de savoir comment préserver l'objectif de poursuite de l'intérêt général dès lors que celui-ci entre en contradiction avec une multitude d'intérêts privés, d'autant que se hisser et demeurer aux sommets de l'organisation bureaucratique

---

[320] Naville Pierre, 1996, « Critique de la bureaucratie », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 101, (Première édition en 1953), pp. 215-229.
[321] Bauer Michel, Lapôtre Marc, 2000, *Des élites légitimes ?*, La documentation française, Collection, Problèmes économiques et sociaux, Paris, 83 p.

confère du pouvoir et de l'autorité qui ne peuvent qu'influencer les contenus des décisions et orientations politiques.

Pour rendre viables de telles situations, l'organisation bureaucratique s'est dotée d'une structure formelle. Cette dernière reflète, comme nous avons eu l'occasion de le montrer, les principes constitutifs du modèle d'organisation fordiste (forte hiérarchisation, centralisation des décisions, contrôle des classes inférieures, etc.). Or, il nous est possible d'avancer l'idée suivante ; les organisations bureaucratiques ne se sont pas constituées ainsi par mimétisme, ni même parce que les règles de fonctionnement du privé influenceraient les règles du public. L'explication tire plutôt son origine dans la présence au sein même des bureaucraties nationales, des gouvernements et des institutions étatiques, de conflits d'intérêts privés véhiculés par des personnalités désireuses de préserver leur position de pouvoir, d'autorité et d'influence ou de défendre les intérêts propres d'un groupement d'intérêts ou d'une corporation. Ainsi, Gordon Tullock[322], partisan de la théorie des choix publics, a tenté de démontrer l'inefficacité de l'action et de l'activité publiques en invoquant les conséquences de la mise en œuvre de la rationalité des individus, jugeant que les bureaucrates sont comme *« des administrateurs mi-égoïstes, mi-préoccupés de l'intérêt général »* ; la réflexion est identique chez Claude Pondaven pour qui *« le bureaucrate rationnel cherchera à maximiser son utilité personnelle au risque de s'écarter parfois de l'intérêt général »* et recherchera la satisfaction de *« ses intérêts personnels en recherchant de bonnes conditions de fonctionnement (budget), des valeurs de prestige (reconnaissance), du pouvoir (nombre de subordonnés), une bonne rémunération »*[323].

Les règles formelles de fonctionnement des bureaucraties, édictées par la structure humaine, et le conflit des intérêts privés pourraient représenter des gardes-fous efficaces et ainsi garantir l'action de l'Etat et de ses administrations dans la recherche de satisfaction de l'intérêt général. Cependant, il n'en est rien. D'une part, le fonctionnement hiérarchique et la centralisation de la prise de décision servent surtout à garantir la maîtrise de cette même prise de décision et à protéger *« ceux qui sont en haut et non ceux qui sont en bas. Il en est ainsi dans tout appareil bureaucratique. C'est le problème dit "de la circulation des élites", ou du "contrôle par la masse". Mais la structure rigide et extérieure de la hiérarchie tend toujours à*

---

[322] Tullock Gordon, 1965, *The Politics of Bureaucracy* (les politiques bureaucratiques), Public Affairs Press.
[323] Pondaven Claude, « Le fonctionnement des bureaucraties dans la détermination des choix sociaux », pp. 175190, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

empêcher le contrôle par la masse, la base ; car la hiérarchie bureaucratique a tendance, lorsqu'elle est en possession de l'Etat, à se reproduire jusque vers le bas, là où existe la moindre parcelle de l'autorité, jusqu'au logis, en niant ainsi jusqu'à la racine les droits de la critique de la compétition »[324]. Quant à la source de protection que pourrait constituer le conflit des intérêts, il faut garder présent à l'esprit que *« si les "corporations", les intérêts capitalistes et bourgeois sont hostiles à la bureaucratie pour ce qui les concerne, pour la défense de leurs propres intérêts privés, c'est à dire à la partie de l'Etat dont le contrôle leur échappe plus ou moins par nature dans l'application, ils ont recours à elle et en implorent le secours chaque fois que celle-ci contribue à maintenir l'ordre dans la masse des prolétaires, des salariés, des exploités. Comme délégué du maître, le bureaucrate est bien venu, il est le janissaire loué par sa fidélité aveugle. Mais s'il fait mine de protéger l'esclave, ou le travail de l'esclave, il est la planche pourrie, le reflet corrompu de l'Etat dégradé »*[325]. Dans la même veine, Antonio Gramsci défendait l'idée qu'aucune *« forme de pouvoir politique ne peut être historiquement conçue et justifiée autrement que comme l'appareil juridique d'un pouvoir économique réel, ne peut être conçue et justifiée autrement que comme l'organisation de défense et la condition de développement d'un ordre déterminé dans les rapports de production et de distribution de la richesse »*[326].

Les liens sont donc étroits entre institutions étatiques, bureaucraties nationales et économie et l'on voit mal qu'ils pourraient ne pas produire d'effets dans l'organisation sociale des modèles productifs. Considérer que ce sont les seuls acteurs du secteur privé qui déterminent et imposent un modèle sociétal et un modèle productif face auxquels l'Etat, par l'intermédiaire de ses administrations, œuvre tant bien que mal pour satisfaire l'intérêt de tous est une vision qui n'a rien de naïf, mais qui ne résiste ni à la description, ni à l'analyse. La question n'est évidemment pas de nier l'existence de constructions sociales visant à définir un intérêt général et mettant en place des dispositifs destinés à le concrétiser. Cependant, les structures étatiques nationales tant d'un point de vue institutionnel qu'organisationnel, les collusions d'intérêts entre les acteurs qui les composent ou le poids de ces derniers dans les processus de décisions politique conduisent à concevoir l'Etat comme un instigateur, un initiateur des modèles sociétaux et productifs en vigueur. *« Dans la bureaucratie, l'identité de*

---

[324] Naville Pierre, 1996, « Critique de la bureaucratie », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 101, (Première édition en 1953), pp. 215-229.
[325] Naville Pierre, 1996, « Critique de la bureaucratie », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 101, (Première édition en 1953), pp. 215-229.
[326] Tosel André, 1983, *Gramsci, Textes*, Editions sociales, p. 64.

l'Etat et du but privé particulier est posée de telle façon que l'intérêt de l'Etat devient un but privé particulier vis-à-vis des autres buts privés ». Ces analyses sont transposables au processus de formalisation politique en cours à l'échelle européenne, qui tend – certes contradictoirement pour l'instant- à construire corrélativement un modèle sociétal et un modèle productif dominants dont les modalités pratiques seront déclinées par la suite, mais qui s'avèrent être à la fois porteurs de la « rigidité » du modèle fordiste et de l'émergence d'un nouveau régime de mobilisation de la main d'œuvre, des transformations des modes de gestion des activités et des emplois. Ce qui ne peut qu'agir sur la structure du rapport salarial et sur ses formes concrètes.

Autrement dit, nous faisons l'hypothèse que la transformation du modèle productif de référence enchâssé dans les Etats-nations historiques a aussi pour enjeu majeur une nouvelle phase d'extension du capitalisme et la mise en place d'un nouveau régime d'accumulation du capital, dont rien ne dit que les formes sociales-supports seront incompatibles avec une accentuation des hiérarchies et des contrôles et avec précarisation croissante dans la mise en forme du travail salarié.

Section II. La "crise" du modèle productif

Robert Boyer et Jean-Pierre Durand parlent de crise du modèle productif fordiste et énoncent une série d'arguments justifiant ses limites historiques internes et ses « inadaptations ». Le déploiement du parangon originel et la sérendipité qui a fini par marquer sa dynamique endogène semblent avoir abouti à quelque chose comme un état de stase ou de congestion. Si, dans son extension, l'efficacité du modèle fordiste est peu discutée d'un strict point de vue économique - augmentation des profits, industrialisation et croissance des taux de productivité apparente, cohérence entre normes de production et de consommation de masse dans un procès de généralisation de salariat, etc.... -, quatre arguments sont généralement invoqués pour justifier de la crise du modèle. Ces arguments font coexister quatre tendances conjointes : la *« pression à l'innovation »*, les *« successions de crises économiques »*, *« l'extension de l'espace géographique du marché »* et *« l'internationalisation de la production »*. Boyer et Durand en concluent que *« ces tendances*

vont conduire du succès à l'épuisement du modèle productif, comme du mode de régulation en vigueur »[327].

Si l'on recentre notre réflexion sur les fonctions publiques nationales, les discours sont à peu près similaires, si ce n'est formellement équivalents. Ils font état, sinon d'une crise bien que le terme soit également très en usage, au moins d'une inadaptation. Les critiques de Michel Crozier du cercle vicieux de la bureaucratie entrent en résonance avec le constat général et concluent à l'inefficacité des bureaucraties[328], construites selon un modèle fordiste. *« Le système bureaucratique sépare nettement les lieux décisionnels d'une part, des exécutants ou administrés d'autre part. Deuxièmement, ce système fonde une hiérarchisation forte. Ainsi, cette double caractéristique va engendrer structurellement les processus de blocages organisationnels ou sociétaux ». « Le système bureaucratique ne peut finalement changer que par crises. En effet, ces crises, loin d'être dangereuses pour l'organisation bureaucratique, sont inhérentes à son fonctionnement. Elles sont les conditions nécessaires d'adaptation du système qui lui permettra de se maintenir en supprimant les dysfonctionnements les plus criants. Pour sortir de cette sclérose organisationnelle et systémique, il faut abattre les fondements du système et non se contenter de changements marginaux. La capacité de mouvement de notre société ne se réveillera qu'au prix de la suppression de la stratification qui en bloquant les coopérations entre personnes de compétences différentes annihile tout espoir d'innovation, et de la centralisation qui réduit fortement la capacité de prise de décision en toute connaissance des conditions concrètes en présence. Il faut donc répartir plus largement les pouvoirs, en créant des niveaux décisionnels intermédiaires (locaux ou régionaux au niveau de la société, basés autours de projets autonomes dans les organisations) et réformer les relations humaines en faisant sauter les barrières hiérarchiques et de spécialisations (la rénovation du système de formation et des grands corps de l'Etat qui pousse par sa stratification au blocage, est nécessaire). C'est une véritable révolution des méthodes intellectuelles, une prise de conscience, et une intervention au cœur même des nœuds qui bloquent notre société, qui doivent désormais s'opérer ».*

Si les remarques et les solutions préconisées par Crozier consistent à s'émanciper du fonctionnement bureaucratique traditionnel pour remettre en adéquation la structure de l'organisation avec ses buts généraux, les modes de production et de fourniture des services

---

[327] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 18.
[328] Crozier Michel, 1995, *La société bloquée*, Seuil, 222 p.

avec l'impératif d'intérêt général, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'autant d'éléments assimilables aux discours de légitimation des évolutions du modèle productif en vigueur, évolutions porteuses entre autre du nouveau management public.

I. Un modèle productif de référence devenu inadapté

Pour Boyer et Durand dont nous reprendrons les analyses, les inadaptations du modèle productif résultent, d'une part des qualités intrinsèques du modèle d'organisation de la production et du travail et, d'autre part, de l'évolution du contexte macro-économique.

A. La trop grande rigidité de la structure organisationnelle

La structure rigide du modèle productif conduit à une *« détérioration de la productivité du travail et des facteurs »* de production en raison d'une insuffisante mobilisation des savoir-faire et d'un alourdissement du capital, sous-utilisé et source de rigidité. La division entre conception et exécution s'accompagne de coûts importants et de difficultés d'adaptations aux évolutions conjoncturelles, ce qui conduit à une impossibilité de répondre à un marché changeant en volume et en composition. Enfin, produire à des coûts décroissants des biens standardisés a pour effet de ne pas prendre en compte la diversification de la demande et l'exigence de qualité.

B. L'insuffisante capacité d'adaptation aux tendances macro-économiques

L'organisation fordienne requérait une production en série, une centralisation des décisions, une intégration verticale et le recours à la sous-traitance. Or, ces réquisits auraient aujourd'hui pour conséquences des *« pertes de parts de marché dues à l'incertitude de la demande et à une réduction de taille du fait d'une automatisation flexible »*, *« une crise du modèle de gestion, inefficacité et pléthore de la hiérarchie intermédiaire par la faute de délais de réaction importants et d'une incapacité de maîtrise de l'information pertinente »*, *« une perte de maîtrise du processus d'innovation liée à des problèmes de contrôle et d'organisation »* et enfin la *« détérioration des liens entre grandes entreprises et sous-traitance qui disparaît sous les effets conjugués de prix trop bas et d'insuffisants investissements dans la recherche-développement et la formation »*.

C. La résistance à l'organisation fordienne du travail

Les éléments du compromis salarial fordien sont une division du travail et une spécialisation extrême, une concentration du travail qualifié dans la hiérarchie, un contrôle hiérarchique et des incitations financières.

Selon les auteurs, ce compromis salarial fordien n'est désormais plus viable en l'état. En effet, la division du travail et la spécialisation extrême ont entraîné *« une crise du travail et de la productivité liée à une augmentation des coûts de contrôle et d'organisation, à un rejet de la discipline fordienne, à la rigidité dans l'allocation des tâches »*. De la même façon, la concentration du travail qualifié dans la hiérarchie a conduit à *« une incapacité à maîtriser les équipements électronisés »* du fait de la *« perte ou de la non-utilisation des savoir-faire des utilisateurs et de tensions internes à l'entreprise »*. Le contrôle hiérarchique et les incitations financières ont abouti à *« une tension sur les coûts et une chute de la rentabilité »*, associée à un *« rejet pour les jeunes générations, mieux formées et aux aspirations différentes mais aussi à un report sur les augmentations de salaire des frustrations de l'organisation fordienne »*.

La somme de ces « inadaptations » serait telle que sa reconnaissance ne peut que logiquement conduire à argumenter pour une évolution majeure ou une transformation du paradigme productif de référence, ce qui implique une nouvelle organisation assise sur des principes rénovés.

II. L'Evolution du paradigme productif de référence

Depuis les la fin des années 1970, l'émergence progressive d'un nouveau paradigme productif est un processus qui *«correspond à des restructurations intensives et au basculement des pôles régionaux de développement et plus encore à la supériorité de la nouvelle dynamique macro-économique qui prévaut à l'échelle internationale »*[329]. Il semble que ce phénomène se soit accentué dans les années 1990.

---

[329] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 33.

A. Caractéristiques générales significatives de l'évolution du paradigme productif

Désormais, les maîtres mots sont réduction des coûts, qualité, efficacité. Ceci implique une réorganisation de l'entreprise et de ses réseaux et passe par l'adoption de nouveaux modèles organisationnels et d'une nouvelle configuration salariale.

Les nouveaux principes sont articulés autour de quatre axes principaux. Il s'agit de l'optimisation de la productivité des facteurs ; de l'intégration de la recherche, du développement et de la réorganisation de la production en distinguant production et fourniture ; de l'introduction d'une logique de flux tendus et enfin de la production de biens et de services différenciés de qualité à des coûts décroissants.

De ces quatre principes découlent des adaptations organisationnelles visant l'insertion de la demande (différenciée) dans le mécanisme productif ; la décentralisation des décisions et la réduction des hiérarchies intermédiaires ; le développement de partenariats en vue de réduire les coûts de production et la contractualisation longue de la sous-traitance afin de promouvoir la qualité et l'innovation.

Face à la résistance à l'organisation fordienne du travail, le compromis salarial évolue et s'articule autour d'une recomposition des tâches de production, de maintenance, de contrôle de qualité et de gestion des collectifs de travail. L'objectif est de maximiser la compétence en créant des synergies nouvelles entre contenus et niveaux de formation initiale, expérience du travail et formation professionnelle continue et d'instituer dans un compromis entre direction et salariés une politique de gestion des personnels développant la loyauté et la compétence en échange d'une stabilité (relative) de l'emploi et/ou d'un partage des résultats financiers.

B. La traduction des nouvelles orientations dans les administrations publiques et l'implication des bureaucraties et décideurs politiques nationaux

Il ne s'agit pas ici de reprendre les programmes de réformes menées dans chaque cadre national. Nous nous en tiendrons à relever les traductions concrètes des évolutions des ex-entreprises publiques de réseau, qui sont exemplaires, avant d'essayer d'en expliquer le sens et montrer à quel point elles sont portées par les décideurs politiques et administratifs et plus largement par les institutions étatiques.

1. Traduction des nouvelles orientations dans les administrations publiques

Les entreprises publiques de réseaux ont changé de statuts, d'objectifs et d'organisation. Elles ont diversifié leurs activités, parfois modifié le volume, la gestion et les statuts de leurs personnels tout en adoptant une nouvelle structure interne. Arguant des évolutions du contexte international et de la nécessité de s'y adapter, les monopoles publics en charge de l'énergie, des télécommunications, des postes ou encore des transports ont – avec des différentielles d'ampleur et de temporalités selon les entreprises et les pays - perdu les spécificités de gestion inhérentes à leur situation dérogatoire. La qualification juridique de leurs organisations et de leurs missions a disparu en même temps que leur « ouverture à la concurrence ». Situation nouvelle, dont les répercussions sont mesurables d'un point de vue économique, sur la base des missions à exécuter, mais aussi en terme de structure des personnels. L'ouverture à la concurrence de ces services a modifié le sens du rapport de l'endettement (qui s'est accru) à l'investissement et la nature de ce dernier. Des endettements devenus dans les discours nationaux et européens synonymes de mauvaise gestion et d'incapacité pour un monopole public de prendre en charge des missions non plus de service public mais de service d'intérêt économique général. Légitimant du même coup le nécessaire passage vers le secteur privé dont les règles de gestion sont présentées comme les plus aptes à assurer rentabilité, qualité et efficacité. Ce passage vers le privé modifie également la nature des activités. D'une part, on assiste à une polyvalence, une diversification des fonctions et d'autre part à une segmentation des services sur le modèle du nouveau management public. Enfin, l'ensemble de ces bouleversements génère pour les personnels des changements de statuts, des réductions d'effectifs, des modifications de la nature des rémunérations, autant d'éléments constitutifs d'un nouveau rapport salarial.

La même argumentation est employée à propos d'autres missions de service public, notamment pour une partie des activités déléguées aux échelons infra-nationaux dans le cadre de politiques de décentralisation. La gestion en partenariat (selon l'expression consacrée) avec des structures privées est décidée comme règle de fonctionnement. Les mouvements décentralisateurs, qui ne peuvent évidemment avoir d'existence dans les sociétés européennes occidentales sans l'aval du pouvoir d'état, ont comme principes de légitimation d'un côté de « permettre » aux administrations centrales de se « recentrer » sur des compétences générales dites de souveraineté (de la même manière que les dirigeants de groupes industriels et financiers ne cessent depuis le milieu des années 80 d'affirmer la nécessité de pseudo-recentrages sur le « métier de l'entreprise », jamais analysés, et cette remarque est extensible)

et, de l'autre, de déléguer à la gestion locale ou régionale la mise en œuvre de nouvelles formes de prise en charge des missions afin de *« s'ajuster aux aléas et aux fluctuations conjoncturelles, tout en préservant le noyau dur de leur organisation »*. De ce processus découlent de nouvelles normes organisationnelles et institutionnelles ayant des répercussions sur la structure et l'organisation du travail. Désormais, l'organisation tout entière vise à *« optimiser l'usage des compétences par une organisation en équipe stimulée par un leader et d'une quasi-intégration verticale et d'un développement des réseaux vers la sous-traitance et/ou les partenaires concurrents pour développer des produits et procédés nouveaux »*[330] devant permettre une baisse des coûts, une meilleure qualité et une plus grande efficacité par l'usage d'éléments de flexibilité productive interne.

Ces principes, cette organisation et le compromis salarial qu'ils créent tendent à accréditer l'idée que nous sommes bien dans une évolution significative du modèle productif de référence. Une évolution par ailleurs garantie par la stabilité structurelle autorisée par la construction institutionnelle et les orientations politiques et économiques du cadre européen. Ce dernier codifie les règles de fonctionnement, encourage leur développement, leur extension et leur diffusion malgré les différences sociétales entre Etats membres. Les traductions concrètes de ces mutations, rapportées aux cas spécifiques des administrations publiques, feront l'objet d'une analyse quantitative et qualitative lors des prochains chapitres.

2. Implication des bureaucraties et décideurs politiques nationaux dans la viabilité du modèle

La construction de l'Europe communautaire est, dès ses origines, tendue vers la construction d'une structure politique inédite historiquement, mais non dégagée des rapports de pouvoir qui, dans leur essence, perdurent. Les descriptions opérées dans ce travail de thèse essaient de montrer que les invariants en la matière sont plus forts que les différenciations sociétales tout en s'en s'accommodant. Autrement dit, les convergences sont bien réelles. Il est d'ailleurs devenu classique de les présenter comme naturelles au nom de la mondialisation. Or, si cette mondialisation (ou cette internationalisation) économique semble transcender les frontières nationales, elle n'en demeure pas moins articulée autour de grands pôles. L'Union européenne apparaît comme l'un des pôles les plus structurés de cette

[330] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 34.

"mondialisation régionalisée"[331]. Pour saisir la logique de ce mouvement, il faut interroger les modes de construction des Etats nationaux.

A l'intérieur de chaque cadre national, les institutions étatiques ont, comme nous l'avons mis en évidence, développé sur la base de déterminismes nationaux et de caractéristiques sociétales particulières, des structures institutionnelles et organisationnelles originales. Pour autant, la rationalité économique fordienne et ses principes d'organisation sont communs et les institutions étatiques ont contribué à construire leur diffusion, leur efficace et leur domination. Cette adhésion au modèle productif fordiste n'est en effet pas envisageable hors de l'hypothèse que ce sont les Etats eux-mêmes, par l'intermédiaire de décisions politiques et publiques dont ils ont le monopole, qui ont créé les conditions nécessaires à cette importation. *« Conventionnellement, l'Etat se voit attribuer le rôle de compenser les failles du marché grâce à la taxation, la subvention, les réglementations ou encore les politiques industrielles et technologiques. A cet égard, dans beaucoup de pays européens, l'implantation des méthodes fordiennes après la seconde guerre mondiale devait beaucoup aux interventions publiques (planification, entreprises nationalisées, subventions et crédits préférentiels) »*[332].

Le régime fordiste d'accumulation fondé sur la régulation par des formes institutionnelles dominées par l'Etat-nation a trouvé ses limites, l'une des questions étant de savoir pour qui. L'un des moyens de construction d'un nouvel environnement et de nouvelles formes institutionnelles de régulation est le dépassement du strict cadre des frontières nationales. Ceci constitue une des raisons pour lesquelles, dans le cas européen, les Etats nationaux ont renoncé à une partie de leur souveraineté et délégué certaines de leurs prérogatives à une superstructure, un Etat supranational qui en présente tous les attributs sans en avoir les reconnaissances juridiques classiques. Le construit institutionnel de l'Europe est ainsi doté d'organes législatif et exécutif contrôlés par les Etats membres (c'est-à-dire par les individus sociaux appartenant et participant à l'exercice du pouvoir d'état), des règles internes de fonctionnement destinées à régir le « marché européen », un ordonnancement institutionnel et

---

[331] Dans un même registre, des liens économiques ont été institutionnalisés dans d'autres régions du monde. Sans vouloir être exhaustif, il est possible de citer en 1992, l'Accord de Libre Echange Nord Américain (A.L.E.N.A) entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada ; en 1991, le MERCOSUR (*Mercado Comun del Sur*), zone de libre échange entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay, la Bolivie et le Chili ; en 1974, la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) ; en 1989, l'Union du Maghreb Arabe (UMA) dotée d'institutions et d'une organisation visant à développer les relations économiques et politiques entre Etats membres, créer une espace économique commun et assurer la libre circulation des personnes et des biens ; en 1989, l'*Asian-Pacific Economic Cooperation* (APEC)ou encore l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ANSEA).

[332] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 44.

organisationnel particulier et, toujours d'actualité, une possible Constitution. Il ne faut pas oublier que ce sont les Etats membres, c'est-à-dire leurs représentants discrétionnairement choisis, qui sont appelés à siéger dans les instances décisionnelles en vue de décider de la nature et des contenus des politiques à mener. En d'autres termes, les orientations politiques des instances communautaires font l'objet de consensus au sein des hiérarchies politiques nationales, ce qui n'abolit pas leurs querelles et leurs contradictions internes (qui sont d'abord et toujours querelles et contradictions aux sphères du pouvoir d'état).

Ce mécanisme d'élargissement « vers le haut » du niveau de décision, qui a des producteurs, relève de trois registres. Tout d'abord, et simultanément, il donne une réelle existence à l'ensemble communautaire et en fournit l'imaginaire et l'illusion de la cohérence. Ensuite, il ne cesse d'affirmer et de diffuser (encore une fois avec l'aval de dirigeants affirmant défendre leurs états-nations, et « leurs » peuples) l'idée de ce que nous appellerons une "stratégie du dysfonctionnement" des structures nationales, sans jamais remettre en cause les pouvoirs d'état. Enfin, tout se passe comme si les instances dirigeantes de l'Union européenne étaient excentrées et sans aucun rapport aux pouvoirs d'état nationaux, ce qui n'a rigoureusement aucun sens.

Les directives et les règlements européens s'imposent de plus en plus, via les critères juridiques renforcés par la jurisprudence de la CJCE, de manière uniforme sur l'ensemble du territoire européen. Il ne s'agit pas de pures idées spéculatives. Il faut bien, pour que cette imposition s'impose, sans jeu de mots, que soient produits des dispositifs matériels imposant des pratiques idéologiques. L'inter-gouvernementalisme et le caractère non démocratique des institutions décisionnelles confèrent aux décideurs et hauts fonctionnaires nationaux et désormais européens beaucoup plus que la maîtrise de la décision publique, mais avec l'assurance d'un consensus idéologique (au sens commun moderne, qui n'est pas celui de Destutt de Tracy) fondé sur les principes du nouveau management public, significatifs des évolutions du modèle productif en vigueur.

Si c'est une *« articulation Etat/économie qui a favorisé la diffusion des systèmes productifs fordiens »*[333], c'est une articulation semblable mais à plus grande échelle, Etats/Union européenne/économie, qui a favorisé la diffusion de nouveaux principes d'organisation et de gestion. *« Par définition, l'innovation au cœur de la dynamique capitaliste se charge de renouveler les conditions de la concurrence, les localisations, les qualifications, le mode de vie et donc à terme le système productif et le mode de régulation »*[334].

Section III. Développement d'un nouveau paradigme productif

Cette troisième et dernière partie du chapitre est consacrée aux contenus affichés et aux références idéelles du nouveau paradigme productif, dont les conséquences en terme d'organisation, de gestion et surtout d'emploi se font de plus en plus visibles au sein des administrations publiques nationales. Avant d'entrer dans le vif du sujet, arrêtons-nous sur une indispensable précision. Sil est commode de parler de modèles ou de paradigmes, et de succession de modèles ou de paradigmes, ceci n'entraîne pas que les transformations à l'œuvre soient systématiquement équivalentes à des ruptures et à des changements radicaux de structure. Pour notre part, et nous essaierons de le montrer, plutôt que de parler de crise d'un modèle et d'émergence d'un nouveau, nous considérons que les transformations en cours participent d'une même logique et d'une même dynamique historique du capitalisme. A ce titre, elles peuvent aussi être vues comme étant intrinsèquement l'approfondissement d'un même modèle capable de développer des invariants dans des formes concrètes évolutives et différentielles[335]. Les fins restent inchangées et les moyens (division du travail, catégorisation, contrôle, etc.) changent. Ainsi, la responsabilisation, l'autonomisation, l'évaluation, etc., sont autant de nouveaux déterminants du travail et de la mise en situation des personnes en emploi. Ces quelques éléments participent pleinement du nouveau management public appliqué aux administrations nationales dont les principes généraux se rapprochent fortement de ce qui a été formalisé sous les catégories de toyotisme et de nipponisme.

---

[333] Delorme Robert et André Christine, 1983, *L'Etat et l'économie*, Paris, Seuil, 757 p.
[334] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 61
[335] Ceci ne veut évidemment pas dire que la dynamique est linéaire et téléologique.

I. Un changement productif fortement marqué par les influences du toyotisme et du nipponisme

Le modèle productif en vigueur articule - autour des trois objectifs de rentabilité, de qualité et d'efficacité - divers instruments de gestion de la production et de la main d'œuvre tant dans la sphère publique que dans la sphère privée. Ces instruments sont marqués par l'influence des procédés hérités du toyotisme[336] et du nipponisme[337]. La caractéristique essentielle de ce paradigme productif est de favoriser *« l'adaptation et la réaction de la firme [...] tout en lui assurant des bénéfices »*[338]. Il en va désormais de même pour les structures publiques en charge du service public. *« Les préoccupations managériales dans les fonctions publiques ont toujours suivi, de plus ou moins près, les évolutions qui se manifestaient dans les secteurs privé ou public. Elles ont été renforcées, sur plus d'une décennie, par les travaux élaborés dans le cadre de l'OCDE, où les influences anglo-saxonnes sont dominantes, en particulier sur le thème de la contractualisation »*[339]. Ainsi, *« l'appel au management participatif, à partir des années 1970, ou le recours à l'individualisation des carrières, de plus en plus fondées sur l'évaluation au mérite, se sont retrouvés partout dans les relations professionnelles à la Française »* [340]. Ajoutons que ceci excède le strict cadre français.

A. Les influences du toyotisme sur l'évolution du modèle productif de référence

Les changements organisationnels liés à l'évolution du modèle productif sont au centre des formes de réalisation de l'accumulation du capital. Ils modifient l'environnement productif, en particulier les modes de gestion des emplois et de production des biens et services. Accompagnés par les décisions publiques et les structures étatiques, ils se trouvent légitimés par les objectifs de baisse des coûts, de recherche de qualité et d'efficacité dont l'atteinte serait la clef de la sortie de crise du régime productif. Sans analyser de façon exhaustive l'ensemble des mouvements à l'œuvre, nous concentrerons notre travail sur les

---

[336] Arrangement de techniques organisationnelles destinées à améliorer l'efficacité de la production dans certaines conditions historiques.

[337] Régit le rapport salarial et les relations professionnelles au Japon : lui aussi différencié selon l'histoire des firmes et selon les branches.

[338] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 74.

[339] Fortin Yvonne (sous la direction de), 1999, *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan, 424 p.

[340] Bezes Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue française de science politique*, avril 2000, pp. 307-332.

éléments constitutifs du compromis salarial néo-fordiste. La plupart des autres réorganisations productives visant entre autres à la dé-bureaucratisation ou à l'extension des cas de recours à des partenariats public/privé ont été abordées par ailleurs.

Le nouveau régime de mobilisation de la force de travail se caractériserait par le développement de collectifs de travail reposant sur des procès d'individualisation, la polyvalence des personnels, une recomposition des tâches et contenus du travail en cohérence avec le redécoupage des fonctions de production, la réduction des hiérarchies intermédiaires, la responsabilisation des salariés, la mobilité des travailleurs au sein d'un système productif nécessitant de la flexibilité, l'extension de la logique-compétence, la mise en place d'un nouveau mode de formation du salaire associant l'usage de gratifications symboliques, l'individualisation et culture du résultat.

B. Un modèle productif dont le rapport salarial s'avère également marqué par les apports du nipponisme

Certains des principes et éléments fondateurs du nipponisme imprègnent le rapport salarial néo-fordiste. Ces normes nouvelles, au moins dans la forme, instituent un système d'avancement au mérite, modifient la structure des salaires et la nature de l'emploi, le tout s'inscrivant dans un environnement social contraignant.

1. Un système d'avancement au mérite

Le système d'avancement au mérite rompt pour partie avec le principe de la progression de carrière et de salaire à l'ancienneté. Principe en vigueur tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Sans toutefois complètement renier ce mécanisme traditionnel, car le système au mérite se combine à celui de l'ancienneté. Néanmoins, avant de donner lieu à une quelconque promotion individuelle, le mérite est soumis à une évaluation, avec toute la « subjectivité » que cela comporte, menée par le supérieur hiérarchique direct sur la base de projets et/ou d'objectifs fixés aux salariés. Subjectivité encastrée dans des formes et des règles d'évaluation. Un tel procédé, légitimé par une amélioration de l'efficacité du travail, renforce la concurrence entre salariés. *« On ne dira pas que le salarié se conforme au groupe, mais qu'il se conforme, pour son propre intérêt individuel et pour celui de sa*

famille (accroître au maximum son revenu et sa sécurité d'emploi), aux normes (heures supplémentaires, mobilité, etc.) édictées par les entreprises »[341].

Au-delà de l'aspect subjectif de l'évaluation, source de discriminations, l'avancement au mérite modifie en profondeur le comportement individuel des agents. Ces derniers acceptent les normes comportementales de l'évaluation imposées par les hiérarchies décisionnelles afin d'obtenir une promotion synonyme de distinction et génératrice d'augmentations de salaire. En d'autres termes, la recherche d'une promotion et d'amélioration du niveau de salaire sous-entend et implique l'acceptation des règles d'évaluation. Cette acceptation n'est pas contradictoire avec l'accroissement de la soumission des salariés, ni avec la réduction de leur capacité et de leur volonté de résistance aux nouvelles contraintes qui pèsent sur eux (objectifs et évaluations) ; en même temps, elle altère considérablement le poids des syndicats. La perte d'influence de ceux-ci participe pleinement de la nouvelle donne salariale.

La situation actuelle des fonctions publiques nationales n'est pas très différente de la réalité décrite précédemment. Si, de façon traditionnelle, les procédures d'évaluation des agents ont toujours existé, elles sont aujourd'hui de plus en plus marquées par les transformations que nous avons évoquées et sont tendanciellement en phase avec celles de la sphère privée et des grandes entreprises publiques. Le fonctionnement par projets à réaliser ou par objectifs à atteindre s'étend considérablement et les critères d'évaluation et de notation ont été rénovés et adaptés à l'implication des salariés. Le mérite est donc appelé à être évalué et récompensé dans les systèmes nationaux d'administrations publiques. Il s'agit là d'une pratique relativement récente en France et en Allemagne, mais déjà très répandue en Angleterre et en Italie.

2. La structure des salaires

La diffusion du système d'avancement au mérite modifie également la structure du salaire. Ce dernier n'est plus nécessairement uniforme pour une même catégorie d'emplois, il tend à devenir un ensemble composé d'un salaire de base lié à la fonction occupée et déterminé par l'ancienneté et le niveau de diplôme, auquel s'ajoute un complément de rémunération variable en fonction du nombre d'heures supplémentaires effectuées ou encore de primes distribuées à la suite d'une évaluation positive d'un travail particulier. Le recours au jugement des formes et des degrés d'implication au travail des salariés du privé ou des

---

[341] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 118.

agents publics contribue à la "fragmentation" du salaire et donc à la soumission de salariés contraints au respect de nouvelles normes productives et comportementales.

3. La nature de l'emploi

L'évolution du compromis salarial comporte une autre tendance lourde de sens quant à la structuration de l'emploi dans les administrations publiques nationales. Il s'agit de l'apparition et de l'extension de l'absence de contrat d'emploi à vie. Les contrats à durée indéterminée et d'autres formes de contrats plus flexibles sont de plus en plus prégnants. Cette tendance, qui n'a plus à voir avec des situations dérogatoires, entre en résonance avec les transformations statutaires qui affectent les agents publics. Partout (sauf en Angleterre où l'emploi de fonctionnaire au sens strict du terme ne recouvre aucune réalité), fonctionnariat rime avec emploi à vie. Le non-usage de l'emploi à vie dans le compromis salarial néo-fordiste - censé améliorer l'efficacité des structures productives de biens ou de services – va de pair avec la baisse des effectifs publics sous statut de fonctionnaire et s'inscrit dans les politiques nationales et européenne (les discours européens ne cessent d'encourager les Etats à recentrer les activités de leurs administrations sur les compétences de souveraineté). Il suffit pour s'en convaincre d'observer la mesure italienne de contractualisation de l'ensemble des emplois publics, exception faite des hauts fonctionnaires, ou encore ce qu'il faut bien appeler la "chasse aux sorcières" menée par les gouvernements des années Thatcher en vue de réduire le volume de *civil servants*.

II. Les conséquences de l'évolution du modèle productif

Le rapport salarial en voie de domination, marqué par les apports du toyotisme et du nipponisme, joue sur les contraintes économiques et les conditions d'existence du salariat en instillant par le pouvoir des mécanismes d'acceptation de nouvelles règles productives dont la finalité est de développer à la fois la concurrence entre salariés, la flexibilité et la loyauté vis-à-vis de l'organisation. Cette évolution du compromis salarial conduit à un renforcement de la soumission, de l'encadrement et du contrôle des salariés, placés au cœur d'un système de *« loyauté - coercition »* qui correspond à une *« acceptation plus ou moins consciente d'une condition à laquelle on ne peut échapper »* [342]. Autant d'éléments qui sont tout à la fois porteurs de normes de plus en plus strictes, mais soutenues par des pratiques discursives

---

[342] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 123.

centrées à l'envi sur l'individu, et des moyens de limiter l'influence de certains types de syndicalisme.

C. La diffusion du modèle favorisée par des convergences de vues nationales et unifiées dans un contexte européen en construction

Les discours, les contenus des politiques, les réformes nationales convergentes, la structure organisationnelle et institutionnelle de l'Europe (dotée d'une bureaucratie imposante et influente, définie par un fort caractère antidémocratique et un intergouvernementalisme marqué) sont autant d'indices qui alimentent l'hypothèse d'une évolution parallèle et indissociable entre modèle productif et contexte européen. Si l'Union européenne porte dans son processus de construction les déterminants de l'évolution du modèle productif, le phénomène est tout aussi visible à travers les construits nationaux, eux aussi frappés par une forte convergence.

Nous avons dit que le nouveau compromis salarial exacerbe la concurrence entre salariés, notamment par le développement du système d'avancement au mérite. Or, un tel système, établi sur les différences entre individus objectivées par les machines de gestion, ne peut se construire de lui-même. Les politiques menées par les institutions étatiques, et notamment les politiques de l'emploi, sont actives en la matière. Ainsi, il est intéressant de constater que la question de la compétence, de la mobilité, de la professionnalisation et de la formation tout au long de la vie traverse toutes les mesures des politiques d'emploi et de formation.

L'établissement de ce nouveau compromis exige l'affaiblissement progressif ou plutôt la redéfinition des structures et des formes de lutte syndicales d'une part, et la diffusion de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences d'autre part. *« La nipponisation du rapport salarial en Europe ou aux Etats-Unis est en bonne voie si l'on se réfère à deux faits historiques qui se déroulent sous nos yeux : l'affaiblissement des capacités revendicatives des syndicats et la diffusion du modèle de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences »*[343].

1. La "consomption" du syndicalisme d'opposition

Le déploiement de la concurrence entre salariés explique en partie l'épuisement du syndicalisme d'opposition perçu comme une limite à la concurrence entre individus. Un bref

---

[343] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 126.

aperçu des situations nationales renforce cet état de fait. Dans chacun des pays qui nous intéresse, les décideurs publics ont contribué à l'affaiblissement des structures revendicatrices. Le poids d'un certain type de co-gestion ne cesse de s'élever, qui participe (certes contradictoirement) du développement d'un cadre favorable aux transformations du modèle productif.

Dans le secteur public allemand, on distingue le DBB qui regroupe les fonctionnaires et l'OTV qui est le syndicat des agents non-fonctionnaires des services publics et des transports. Les négociations salariales sont menées selon une procédure codifiée qui prévoit la mise en place d'une Commission d'arbitrage en cas de désaccord et distingue le temps de la discussion - pendant lequel le recours à la grève est suspendu - et le temps de la grève - des non-fonctionnaires - où cesse toute négociation. Une fois conclues les négociations sur les salaires du secteur public, les mêmes augmentations sont étendues aux fonctionnaires par voie législative. Dans une perspective élargie, *« les années 1990 ont été marquées par la crise sociale la plus grave depuis 1945. Face à l'exigence patronale de réduction des coûts salariaux, les syndicats ont négocié la garantie de l'emploi dans l'entreprise en contrepartie d'une plus grande flexibilité du temps de travail et d'une politique salariale modérée »* [344].

En France, dès octobre 1969, le ministère de la fonction publique inaugure une politique contractuelle, négociée avec les syndicats, prévoyant des mesures de revalorisation des salaires sur cinq ans en échange de la "paix sociale"[345]. En 1989 et 1991, se sont des accords sur la formation continue d'une part, et la modernisation du secteur public et l'amélioration des conditions de travail d'autre part qui témoignent de l'extension de la négociation.

D'une manière générale, la situation du syndicalisme français est contrainte par un *« choix entre intégration et exclusion qui conduit à l'affaiblissement de sa puissance revendicative et de défense des salariés »*[346]. Par ailleurs, *« le fonctionnement des organismes paritaires a donné lieu à de nombreuses critiques. Dès l'origine, leur légitimité a été mise en cause, au nom de la démocratie représentée par le Parlement et le gouvernement, et au nom du pouvoir hiérarchique, qui ne pouvait être partagé. Les syndicats de fonctionnaires étaient considérés comme des groupes d'intérêt corporatifs et catégoriels dont certains étaient, en outre, liés*

---

[344] Milano Serge, « Les politiques actives de l'emploi en RFA », pp. 27-48, *in* Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses universitaires de France, 1998, 435 p.

[345] Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, 1994, *Fonctions publiques en* Europe, Editions Montchrestien, p. 102.

[346] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 127.

avec des organisations jugées subversives. Cet état d'esprit resta endémique chez de nombreux hommes politiques ou hauts fonctionnaires. En outre, il devient de bon ton de considérer que les élus syndicaux ne représentaient plus que des organisations en perte de vitesse, pour ne pas dire en voie de disparition. Il était donc légitime de les contourner par tous les moyens légaux possibles »[347].

Au Royaume-Uni, où les gouvernements de Margaret Thatcher et les appareils politiques ont eu raison (en partie) du syndicalisme britannique historique, les négociations salariales doivent tendre vers la recherche systématique d'un consensus. Selon Florence Lefresne[348], l'élément clef du changement de la relation salariale est sans doute *« l'affaiblissement sensible du pouvoir des syndicats qui assumaient un rôle fondamental de régulation du rapport salarial (embauches, qualifications, salaires, licenciements, etc.). [...] Une série de lois dans le champ des relations professionnelles vient accentuer la fragmentation et la décentralisation de la négociation collective (législation antisyndicale, passage d'accords d'entreprises vers des accords d'établissements, baisse du nombre de conventions, multi-employeurs) et sert de point d'appui au processus d'éclatement des normes d'emploi, de salaire et de durée hebdomadaire du travail ». « Les syndicats ont été marqués, jusqu'à une période récente, par les années de gouvernement conservateurs et les conflits qui ont eu lieu lors des privatisations du secteur public, soldés par un retrait des syndicats sur ces questions »*[349].

En Italie, le développement de la négociation collective remonte à la loi-cadre de 1983 qui a regroupé le personnel par grand secteur ou "*comparti*" et mis en place un système "en cascade" à trois niveaux, intersectoriel, sectoriel et décentralisé. Conçu à une époque d'intense coopération avec les grandes centrales syndicales, le système a mal résisté à l'explosion du syndicalisme autonome et des corporatismes, entraînant la recherche d'avantages particuliers. Depuis 1993, l'essentiel des dispositions applicables aux fonctionnaires doit être déterminé par des conventions collectives de droit commun librement

---

[347] Siwek-Pouydesseau J., 2001, *Les syndicats des fonctions publiques au XX^ème siècle*, Berger-Levrault, Paris, p. 229.

[348] Lefresnes Florence, « Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni », pp. 3-25, *in* Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.) *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses universitaires de France, 1998, 435 p.

[349] Join-Lambert Odile, « Royaume-Uni. Une phase critique du conflit entre le parti travailliste et les syndicats sur les services publics », *Chronique internationale de l'IRES*, n°79, mars 2002, p. 3.

négociées par les syndicats dans une agence (ARAN[350]) placée sous la tutelle de la Présidence du Conseil des ministres et instituée à cet effet.

Il semble donc que le syndicalisme soit aujourd'hui devenu tendanciellement un instrument de cogestion et de coopération et, au moins sur le papier, de codécision dans un certain nombre de registres. Si le champ de contraintes dans lequel sont enfermés les salariés s'est renforcé, il semble que les organisations syndicales, non sans heurts et luttes internes et externes, aient accepté politiquement et pour préserver les intérêts d'organisation, un autre système de contrainte qui les fait participer de fait aux transformations et à réviser pour certaines leurs objectifs originaux. Il est par ailleurs extrêmement important de remarquer que se sont les décideurs publics et politiques qui se sont attachés à diminuer le poids et le rôle des structures syndicales. Aujourd'hui, la situation est telle que *« si un syndicat adopte des positions dures, il risque de perdre son audience, d'où une certaine marginalisation »*. A l'inverse, le syndicalisme d'intégration est *« habillé de toutes les vertus par les directions d'entreprise. Qu'il avalise toutes les formes de flexibilité du travail (en volume ou dans les contenus) et le voilà sacré champion de la modernisation ». « Intégration et exclusion conduisent à la disparition d'un syndicalisme de défense des intérêts des salariés »*[351]. La coopération syndicale peut aussi être perçue comme partie prenante d'une stratégie de satisfaction d'intérêts partisans et particuliers.

2. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La situation actuelle des syndicats est telle qu'ils perdent de leur puissance en tant que vecteurs de rassemblement des salariés. Certes, ils ne peuvent se passer de leurs adhérents pour continuer d'exister, mais leur existence dépend tout autant des rapports entretenus entre représentants syndicaux, décideurs politiques et publics, dirigeants de l'économie - notamment dans la détermination des politiques de l'emploi qui véhiculent les tenants et les aboutissants des orientations productives. Aussi, l'hypothèse n'est ni absurde, ni à exclure que le développement du nouveau management public partie prenante du compromis salarial néo-fordiste n'eût pu être possible sans l'intégration partielle et différentielle des organisations syndicales. Les formes idéologiques rationalisées d'une nouvelle coercition sociale - implication, loyauté, évaluation, avancement au mérite, individualisation du salaire sur la base de critères de performance, etc. - consacrent, d'une certaine façon, leur impuissance (qu'elle

---

[350] *Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.*
[351] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 128.

soit volontaire ou non) à peser sur les structures idéologiques dont dépend le degré d'autonomie du salariat. C'est aussi sous cet angle que nous pouvons lire l'acceptation transversale des politiques dites de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, aussi bien dans le secteur privé que dans la sphère publique.

« La gestion prévisionnelle des emplois vise à connaître ce que seraient dans 3, 5 ou 10 ans les emplois et les métiers d'une branche afin de prévoir les formations adaptées », tandis que *« la gestion prévisionnelle des compétences vise à choisir les salariés les plus aptes à occuper les emplois précédemment définis »*[352]. De tels procédés favorisent la mise en place d'évaluations individuelles, de tests psychologiques d'aptitude, d'expertise des potentiels, etc.

Dans le cas français, les départs à la retraite massifs dans les prochaines années et la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique ont été un argument additionnel pour diffuser l'idée d'une nécessaire gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le départ à la retraite d'ici 2010 de près de 30 % des fonctionnaires de l'Etat en place en 2000[353], est utilisé, entre autres, par le commissariat général du plan, le ministère de la fonction publique et l'observatoire de l'emploi public[354]. Il semble donc désormais que ces *« démarches de gestion prévisionnelle sont devenues un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réformes »*[355].

D. La réalité du changement : conséquences pour les personnes en emploi

Il s'agit ici de revenir sur le régime de mobilisation de la main d'œuvre né de l'évolution du modèle productif de référence avant d'expliquer en quoi ces transformations ne constituent pas, du point de vue de l'emploi, une rupture d'avec le modèle fordiste sur plusieurs points essentiels.

---

[352] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 129.

[353] Massal Pierre, 2002, « Les sorties de fonction à l'horizon 2018 : à partir de 2009, retour au calme progressif », *Point Stat*, n° 02.02, DGAFP, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 4 p.

[354] Cieutat Bernard, Tenzer Nicolas, 2000, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Rapport pour le Commissariat général du plan, La documentation française, 206 p.
Vallemont Serge, 1999, *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation*, La documentation française (Coll. Des rapports officiels), 116 p.
Observatoire de l'emploi public (2001, 2002, 2003, 2004), *Rapport annuel d'activité 2001, 2002, 2003, 2004*, La documentation française.

[355] Parent Marie-Christine, Pouget Julien, Zaidman Catherine, « Mieux connaître l'emploi public », *Economie et statistique*, n° 369-370, 2003, p. 7.

1. Les grandes lignes du nouveau régime de mobilisation de la main d'œuvre[356]

L'ensemble des transformations jusqu'alors observées produisent et/ou confortent des formes de rationalisation du travail qui touchent tant l'organisation du travail que la gestion de l'emploi. Le régime de mobilisation des salariés s'appuie de manière concomitante et inédite sur la flexibilité interne et externe. Le secteur public est loin d'être hermétique à ce mouvement ; bien au contraire, l'administration publique devrait se "moderniser" pour gagner en réactivité et en efficacité, ce qui oblige à s'ouvrir à de nouvelles techniques managériales[357] et à s'en remettre à des indices d'efficacité et à des critères de rentabilité. Les administrations publiques nationales ont conduit différents chantiers en matière d'organisation et de management du travail (remodelage de l'architecture à travers la déconcentration ; introduction des technologies de l'information et de la communication ; substitution d'une gestion par métiers à une gestion par corps ; externalisation de certaines opérations ; mobilisation et responsabilisation des agents ; élargissement des compétences ; développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; mise en place de systèmes d'évaluation...) qui convergent vers davantage de flexibilité.

L'activation du double levier de la flexibilité, tant externe par le recours à la main-d'œuvre extérieure et la mobilisation des marges (contractuels, contrats aidés...) qu'interne par la gestion des emplois du noyau dur ou du cœur (polyvalence, responsabilisation, mobilité interne entre services et établissements...) est l'indice révélateur d'une mutation des modes de mobilisation des agents. Le discours managérial en vigueur dans les fonctions publiques semble ainsi parfaitement articulé à celui qui est produit dans et pour les entreprises (privées ou publiques) : satisfaction de l'usager-client, maîtrise des coûts et gestion souple de l'organisation font office de leitmotiv[358].

---

[356] Jacquot Lionel, Nosbonne Christophe, 2004, « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités locales », Revue du RECEMAP, 19 p.

[357] Chaty L., 1997, *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan.

[358] Nosbonne Christophe, Meyer Jean-Louis et *alii* , 2001, *Les marges de la fonction publique dans les quatre pays de la Grande Région Sar/Lor/lux - Les transformations en cours dans le financement de l'emploi et des droits sociaux : comparaison France - Allemagne - Pays-Bas*, GREE-CNRS, Rapport final suite à la convention entre le Centre d'études de l'emploi et le GREE dans le cadre du programme Travail "Enjeux des déplacements de l'articulation entre salaire, fiscalité et épargne dans les transformations de l'emploi" du Ministère de la Recherche, 127 p.

Le maître mot des modes de gestion des ressources humaines est donc la flexibilité. Mais ce qui est prégnant dans l'activation de ce levier, c'est l'usage simultané de la flexibilité interne et externe. Le développement d'une combinaison entre flexibilité qualitative ou fonctionnelle[359] et flexibilité quantitative ou numérique[360] conduit à la fragmentation des marchés du travail, transforme le marché interne qui influe sur le marché externe et interroge la relation "cœur/périphérie" dans laquelle se trouveraient d'un côté les personnels stables, attachés à un ensemble de garanties et de protections, et d'un autre côté les personnels contraints à une certaine forme d'instabilité et de vulnérabilité de par la nature précaire de contrats de travail qui ne comportent que peu de protections. Combinaison et fragmentation qui ne peuvent que reproduire de manière élargie la domination sur les travailleurs[361]. Sont en jeu d'une part l'autonomie contrôlée et encadrée par le biais de procédés d'évaluation et par un renforcement des hiérarchies ou encore par la fixation d'objectifs, d'autre part l'adhésion et la participation du personnel aux innovations organisationnelles et managériales et la mise en œuvre d'une politique de responsabilisation des personnels. Ce qui n'est en rien incompatible avec la prescription de résultats et la fixation d'objectifs, la sélection accrue de la main-d'œuvre et les licenciements censés adapter l'effectif à la charge, la production de normes de jugement à destination des salariés.

2. Le contrôle des salariés est toujours dans le modèle productif

L'argumentaire de justification de l'inexorabilité de ces transformations puise beaucoup au triptyque catégoriel rentabilité-qualité-efficacité, présenté comme de bon sens et neutre socialement, et à la nécessité d'approfondir les procès d'individuation au sein même de la sphère du travail, en conformité avec les aspirations des individus sociaux des sociétés modernes. En pratique, nombre d'auteurs avancent une toute autre conclusion. La réflexion doit être menée à deux niveaux. Sur les objectifs de rentabilité, de qualité et d'efficacité d'une part, et sur les conséquences de l'introduction d'outils d'évaluation, de notation, bref, de distinction entre individus d'autre part.

Les nouveaux principes de gestion sont légitimés par la recherche de qualité, d'efficacité et de rentabilité et participent pleinement de la logique du flux tendu décrite entre autres par Jean-

---

[359] Polyvalence et élargissement des compétences, organisations par projets, mobilité interne et disponibilité, formation continue, etc.

[360] Recrutement sous contrat à durée déterminée et recours à l'apprentissage, appel à l'intérim et à la sous-traitance, compression de la masse salariale, etc.

[361] Coutrot Thomas, 1999, *Critique de l'organisation capitaliste du travail*, Paris, La Découverte, 121 p.

Pierre Durand[362]. Il s'agit là d'une *« rationalisation du travail bien plus précise, bien plus développée que celle pratiquée depuis le début du siècle ». « Le flux tendu est un système de production extrêmement fragile : il faut éviter toute panne, tout problème de qualité, améliorer en permanence, fiabiliser l'appareil productif. Cette fragilisation est voulue : c'est elle qui permet de mobiliser les salariés autour des objectifs de l'entreprise. A partir du moment où il y a flux tendu, la contrainte au travail ne provient plus de l'encadrement, elle est inscrite dans le flux. Cette généralisation de la logique de flux passe bien dans les entreprises. Les salariés acceptent volontiers des relations clients-fournisseurs à l'intérieur de l'atelier, entre ateliers ou avec les clients, sans se rendre compte que c'est le moyen d'organiser la pression sur eux. C'est une "naturalisation" des contraintes qui, par là, s'apparente à une manipulation idéologique pour faire partager les objectifs de l'entreprise par les exécutants ». « Aujourd'hui, on ne voit plus le Capital, il est devenu totalement impersonnel. C'est vrai au niveau de l'économie dans son ensemble, mais aussi au sein même de l'entreprise. Il s'agit sans doute de l'une des caractéristiques les plus marquantes de l'époque actuelle ».*

Guillaume Duval ne semble pas d'un autre avis lorsqu'il aborde le lien existant entre les questions de réactivité et de qualité, et constate un nouvel essor de certaines caractéristiques du fordisme, voire du taylorisme, au sein même de ce qui a été qualifié de nouveau modèle productif[363]. *« Le travail répétitif a partout repris sa progression. Il poursuit sa conquête centenaire du travail industriel, mais surtout il envahit désormais le secteur des services ». « La qualité est devenue, durant les années 80, un enjeu central pour tous les producteurs de biens, mais aussi de services, un critère de différenciation essentiel. Mais qualité ne peut rimer qu'avec répétitivité : pour pouvoir garantir la qualité d'un produit ou d'une prestation, il faut être sûr qu'aucune opération, dans la chaîne de production, ne puisse engendrer de défaut ou de dysfonctionnement ». « A côté de la qualité, le délai est lui aussi devenu, depuis vingt ans, un critère compétitif essentiel. Grâce à lui [...] ce n'est plus le chef qui impose le rythme à l'opérateur, mais le client. C'est le résultat des politiques de juste à temps et de flux tendus ».*

C'est à l'aune de ces remarques qu'il faut apprécier ce que signifie réellement l'argumentaire de justification dont nous avons parlé. La conséquence logique est qu'il est

---

[362] Durand Jean-Pierre, « La logique du flux tendu », *Alternatives Economiques*, n°137, mai 1996, p. 34.
[363] Duval Guillaume, « Taylor n'est pas mort », *Alternatives Economiques*, n°137, mai 1996, p. 34.

aujourd'hui indispensable d'examiner ou de réexaminer les chaînes catégorielles de cette justification, ce qui n'est pas tout à fait le sujet de ce travail mais en constituera un prolongement nécessaire. Nous laisserons la conclusion à Boyer et Durand : *« Les principes qui sous-tendent ces adaptations ne sont pas obligatoirement en rupture avec les précédents, tandis que les résistances qu'ils rencontrent les édulcorent sérieusement. Alors le changement n'est peut être pas tant dans l'organisation productive que dans un nouveau type de rapport salarial où les salariés se présenteraient plus démunis qu'hier »*[364].

III. Synthèse

En prenant comme points d'appui les observations et analyses théoriques produites, tout porte à croire que le développement de l'Union européenne participe de la construction tendancielle d'un Etat supranational doté des moyens de sa souveraineté. Moyens concédés par l'ensemble des Etats membres. La succession de traités pavant l'histoire européenne, jusqu'au projet de Constitution, donne les outils nécessaires à l'existence d'une entité souveraine. L'autonomie, l'exclusivité et la plénitude de la compétence, auxquels il faut ajouter (dans le futur) une Constitution, la capacité d'agir sur la scène internationale et d'y mener des relations diplomatiques – la création d'un poste de ministre des affaires étrangères de l'Union prévu dans le projet de Constitution va dans ce sens -, l'autorité sur les Etats membres, l'apparition d'une citoyenneté européenne, la possibilité de conduire des politiques générales communes et le pouvoir d'édicter des normes (lois et règlements), etc. constituent autant d'éléments permettant d'assurer l'indépendance et la souveraineté de "l'Etat Europe".

Originellement, la construction d'un modèle sociétal européen avait aussi comme principe idéologique une volonté commune de rapprocher les peuples. Cependant, au-delà de cet idéal du "vivre ensemble", le processus de construction initié au sortir de la seconde guerre mondiale n'en demeure pas moins la construction institutionnelle et politique d'un ensemble, d'un système, dont les fins premières sont autres. La construction progressive de cette unité a développé un ensemble protéiforme de relations et de connexions politiques, économiques, institutionnelles ou encore organisationnelles. Le sous-bassement idéel essentiel, pour reprendre les termes exacts, tient dans l'auto-affirmation de la « liberté », du « marché » et de « la concurrence libre et non faussée ». Il n'y a là rien de nouveau dans l'idéologie théorique économique, socio-économique, juridique et politiste dominante qui, pourtant, a servi et sert

---

[364] Boyer Robert, Durand Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, p. 67.

de matrice-référence dans la conduite des transformations productives et des régimes de mobilisation de la main d'œuvre.

Ces évolutions sont, à en croire les discours politiques et institutionnels, nécessaires afin de tendre vers des objectifs nouveaux de rentabilité, de qualité et d'efficacité, dont la réalisation ne peut que se faire dans le cadre de la loi d'airain de l'internationalisation « du marché ». Or, la réalité du marché, appréhendé comme construit institutionnel, ce n'est pas le principe de la concurrence pure et parfaite ou « non faussée ». Le modèle sociétal européen est un cadre complètement réglementé, régulé et encadré, tant d'un point de vue économique que juridique. Le développement de l'appareil juridique, législatif et réglementaire, et ses interpénétrations toujours plus nombreuses avec le domaine économique, se révèle lui-aussi exponentiel et participe de la formation d'instruments d'une certaine régulation. Parler de libéralisme ou de néo-libéralisme n'est donc rien d'autre qu'une erreur scientifique. Cette nouvelle régulation passe par des restructurations du rapport salarial dominant afin d'assurer la pérennité d'un nouveau régime de mobilisation de la main-d'œuvre, présentés comme l'alpha et l'oméga naturels de l'exigence moderne de satisfaction des normes de rentabilité, de qualité et d'efficacité dans des procédures d'équité. Nous avons essayé d'expliquer en quoi il n'y avait pas de disjonction entre privé-public dans les tendances à l'œuvre et insisté sur le rôle déterminant et décisif que jouaient les instances politiques des Etats-nations et de l'Union européenne dans l'impulsion et la mise en place des transformations productives, donc des conditions de production des biens et des services – y compris les biens et services publics- et des inflexions dans le fonctionnement du système d'emploi et des marchés du travail – y compris dans les fonctions publiques.

Quoi qu'il en soit, *« le mythe des deux secteurs » est sérieusement ébranlé car, envisagée sérieusement, la distinction convenue entre les secteurs public et privé n'a aucun sens. Elle est de l'ordre du discours, pas du réel. Une composante massive, cruciale et en plein essor du secteur public est, à toutes fins pratiques, dans le secteur privé »*[365].

Nos deux derniers chapitres seront précisément consacrés à l'emploi public et à ses mutations, analysés à l'aide de l'outil statistique.

---

[365] Galbraith John Kenneth, 2004, *Les mensonges de l'économie*, Grasset, Paris, p. 52.

Chapitre V. Les mutations des formes de l'emploi public ; des évolutions nationalement contrastées

Ce chapitre revêt un intérêt particulier dans la mesure où il se veut être une observation et une analyse concrète des évolutions identifiées précédemment. Aussi, afin de saisir le plus finement possible les transformations inhérentes aux divers systèmes publics nationaux, devons nous garder à l'esprit la démarche comparative qui est la nôtre. Jusqu'alors nous avons postulé qu'un tel travail devait avoir pour préalable une compréhension approfondie des modèles nationaux et donc de leurs histoires respectives. Cette première étape compréhensive qui fit l'objet du premier chapitre nous a permis de mettre en évidence des construits nationaux divergents issus d'orientations politiques, culturelles, historiques, institutionnelles ou organisationnelles singulières. Toutefois, malgré cette hétérogénéité, nous avons identifié un trait commun à toutes les situations nationales : conformément à la thèse défendue dans les deux chapitres précédents, l'Etat est perçu comme l'institution détentrice du pouvoir politique et économique, dont les acteurs visent la satisfaction d'intérêts particuliers ou corporatistes. Pour ce faire, l'appareil d'Etat s'est doté d'une organisation bureaucratique, une administration publique pensée, organisée et structurée, dont la légitimité repose sur la nécessité de satisfaire un intérêt général unanimement reconnu comme supérieur. Dès lors s'est posée la question de la relation entre les sphères publiques et privées. Nous postulons que ce lien est fort car c'est l'Etat, par l'intermédiaire du système bureaucratique, qui crée et impulse la structure organisationnelle et institutionnelle propre aux secteurs publics et privés. Si nous défendons l'idée ainsi formulée par Antonio Gramsci[366] qu'*« aucune forme de pouvoir politique ne peut être historiquement conçue et justifiée autrement que comme l'appareil juridique d'un pouvoir économique réel, ne peut être conçue et justifiée autrement que comme l'organisation de défense et la condition de développement d'un ordre déterminé dans les rapports de production et de distribution de la richesse »*, il faut également considérer que se sont *« les institutions représentatives et la machine administrative à travers lesquelles le gouvernement central exerce le pouvoir politique de la bourgeoisie »*. Ceci justifie l'existence d'une structuration des systèmes d'action publique autour d'une organisation bureaucratique et d'une fonction publique en charge de missions de

[366] Tosel André, 1983, *Gramsci, Textes*, Editions sociales, p. 64.

service public. L'intérêt général relève par définition de l'autorité publique alors que les intérêts partisans ou particuliers appartiennent à la sphère privée. La position ambivalente des détenteurs des pouvoirs politiques et économiques conduit à la transformation des modèles productifs et des modes de mobilisation de la main d'œuvre qui en sont partie prenante. Nous faisons de cette architecture un modèle commun partagé par chaque Etat, transcendant les spécificités nationales. Nous en avons pour preuve l'existence partout observée d'un système bureaucratique, aux particularismes fonctionnels certes divergents selon les pays et les histoires, mais aux finalités identiques. Les activités de service public ou plutôt d'intérêt général pour se placer sur un même plan font partout l'objet d'une prise en charge particulière dont l'objectif est de préserver la satisfaction de l'intérêt collectif, des intérêts particuliers contradictoires ou non, et d'assurer une forme d'indépendance et de neutralité aux institutions administratives. Parfois comme en France, le système bureaucratique est théoriquement imaginé comme un moyen de limiter la puissance de l'Etat[367] et d'œuvrer pour l'intérêt général. Rares cependant sont les cas où une administration publique s'est opposée à une décision politique car la nature de cette dernière était susceptible d'aller à l'encontre de l'intérêt commun. Si nous postulons l'existence d'une forme de proximité entre les modèles nationaux, nous faisons également l'hypothèse que la défense d'intérêts privés ne se limite pas aux seules frontières nationales, mais trouve un nouveau terrain d'expression "internationalisé" à même de dépasser les spécificités nationales. Dans un monde discursivement reconnu comme mondialisé, on assiste à la construction politique, économique, institutionnelle, organisationnelle et normative, de diverses entités "régionales". L'Union européenne apparaît comme étant l'un de ces construits, dont l'action véhicule des mutations, objet d'un consensus des Etats membres, à même de modifier en profondeur la structure de l'emploi tant dans la sphère publique que dans la sphère privée, mutations de l'emploi en adéquation avec le développement d'un nouveau modèle productif, lui-même en cohérence avec les principes du nouveau management public. Sur la base de ces constats, l'objectif des deux chapitres à venir sera d'observer les transformations de l'emploi public dans les systèmes administratifs des quatre pays. La compréhension et l'analyse de ces systèmes et évolutions doivent faciliter la compréhension des transformations globales de l'emploi. Pour ce faire, il nous faudra "décortiquer", pour chacun des quatre pays, la structure et l'évolution de l'emploi. L'hypothèse est celle d'un glissement des modèles nationaux vers

---

[367] Nous renvoyons le lecteur à la Section III du Chapitre I et à la conception objective du service public défendu par Léon Duguit.

des systèmes d'emplois et une segmentation des marchés du travail caractérisée par une flexibilité accrue. La question de la précarisation de l'emploi public sera abordée comme corollaire à la question de la flexibilisation des emplois d'ores et déjà présentée comme la tendance transversale à l'œuvre dans les différents modèles nationaux.

Section I. Structure et évolution de l'emploi public

Il s'agira ici de présenter et de d'analyser les diverses formes d'emploi utilisées dans les administrations publiques nationales avant de faire état de l'évolution globale des effectifs. Notre objet d'analyse sera ainsi l'emploi public comme catégorie agglomérant en son sein l'ensemble des emplois de la fonction publique. Cependant, une telle démarche nécessite quelques précisions méthodologiques.

I. Eléments de cadrage et approche méthodologique

Effectuer un relevé du volume des effectifs publics et analyser la structure de l'emploi ne sont pas choses aisées. Un tel travail doit être empreint de prudence afin de limiter, à défaut de pouvoir éviter, les erreurs statistiques et/ou méthodologiques. L'objectif d'une telle démarche est de tendre vers une description la plus fonctionnelle possible de la réalité. Ceci implique bien sûr, compte tenu de la démarche comparative qui est la nôtre, de tenir compte sans avoir la prétention de totalement y parvenir, de la pluralité et de la complexité des situations nationales. L'analyse simultanée des évolutions et des structures des emplois implique comme préalable de définir le plus précisément possible le champ de l'emploi public et les diverses acceptions qu'il recouvre. Ce premier écueil passé, reste à procéder à un traitement statistique rendu particulièrement délicat, non pour dégager des tendances générales mais bien davantage pour la précision et la finesse des relevés effectués, par la pluralité, la temporalité, l'inexactitude, voire même parfois l'inexistence des statistiques. Ces éléments justifient à eux seuls ce détour méthodologique, déterminant pour la lecture des deux chapitres à venir.

A. Quelle définition de l'emploi public retenir ?

Constituer notre champ d'analyse impose de définir les éléments constitutifs de l'emploi public. En l'absence de convergences statutaires et d'unicité de l'employeur, il nous faut interroger les éléments afférents aux structures et les caractéristiques relatives aux personnels des administrations publiques nationales. Ainsi, pour couvrir la question des

emplois et la complexité des situations et définitions nationales de l'emploi public, seront pris en considération les *« personnels de l'administration »*, au sens large, pour reprendre l'expression de Jacques Ziller[368]. Toutefois, nous devrons nous efforcer de rester honnête en évitant de succomber aux visions trop subjectives, politiques ou utilitaristes comme cela peut être le cas, par exemple, pour la Grande Bretagne, souvent mise en avant pour son faible nombre de fonctionnaires, sans tenir aucun compte, comme le souligne Alain Supiot[369], de la substitution du privé au public, des effets d'une mise en concurrence systématique (sans tenir compte des conditions d'emploi) et de la complexité de l'organisation du secteur public fondée sur une division des services en entités autonomes liées par contrats. Pour ce faire, notre point d'ancrage méthodologique doit permettre une lecture élargie de l'emploi public. Un détour par l'approche générale de l'OCDE en matière de mesure de l'emploi public se révèle être un apport intéressant.

L'OCDE propose en effet trois niveaux d'analyse[370]. Un premier niveau, restreint, du *« secteur public national »*, central ou fédéral. Un second niveau, spécifique, du *« secteur public local »*, lequel inclut les gouvernements régionaux ou les Etats fédérés, les gouvernements locaux et les municipalités. Un troisième niveau, extensif, qui agrège les deux premiers niveaux et y ajoute les entreprises publiques.

Cette démarche nous conduit donc avant toute chose à délimiter le cadre de l'emploi public, c'est-à-dire à définir la structure générale, organisationnelle et institutionnelle dans laquelle se situe et évolue l'emploi public. Trois solutions sont donc envisageables, choisir de se recentrer sur un secteur particulier, l'Etat, les collectivités territoriales et locales, ou au contraire adopter une posture plus complète et plus complexe en retenant une définition extensive de ce que pourrait être l'administration publique. A cette question, l'hétérogénéité des situations nationales et principalement du partage et de la prise en charge des compétences répond en partie, faisant davantage pencher pour une approche large, à même de saisir la pluralité des particularismes observés. En effet, s'arrêter sur une définition restrictive de l'administration ou du secteur public présenterait à la fois l'avantage de faciliter la comparaison (par exemple en retenant un même niveau d'analyse c'est-à-dire uniquement les personnels employés par les Etats et destinés la prise en charge de missions régaliennes), et

---

[368] Ziller Jacques, 1993, *Administrations comparées*, Editions Montchrestien, p. 347.
[369] Supiot Alain, 1998, « Le travail et l'opposition public/privé », *Le travail en perspective*, pp. 335-346.
[370] OCDE, 1997, *La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE, sources, méthodes et résultats*, (OCDE/GD(97)232), pp. 7 et suivantes.

l'inconvénient de renoncer à une partie importante et extrêmement variable de l'emploi public.

Il apparaît donc comme primordial de tenir compte des spécificités nationales et des divers niveaux de gestion des activités. *« La réalité se caractérise par une forte différenciation dans le poids respectif de chacune des fonctions publiques. Celle-ci résulte tout d'abord de la répartition des effectifs entre les différents niveaux d'administration. Elle apparaît ensuite à travers l'examen de leur condition juridique et l'importance relative des fonctionnaires stricto sensu et des autres catégories de personnels »*[371]. Analysant cet état de fait, Alain Claisse et Marie-Christine Meininger distinguent trois types de situations, celle de *« l'Etat employeur »* dans laquelle, entre la moitié et les deux tiers de la fonction publique sont constitués d'agents de l'Etat (France), celle de *« l'équilibre apparent »* (Allemagne) et celle caractérisée par la *« prégnance du local »* comme en Angleterre ou en Italie, où l'administration centrale ne prend pas en charge l'exécution directe des politiques qui relèvent du *local government*. Pour insister sur le cas britannique, le *local government* a la charge des établissements d'enseignement, de la police et de la santé. Il est dès lors facile d'imaginer l'impact de ces structurations nationales sur le poids et la répartition des effectifs. Ces arguments plaident à nouveau en faveur d'une conception large du secteur public.

Dès lors, la définition retenue s'inspire de celle proposée par Astrid Auer, Christoph Demmke et Robert Polet, pour lesquelles l'administration publique correspond à ensemble des services administratifs d'un Etat-nation et *« comprend tous les niveaux – national, régional, local – et toutes les institutions administratives publiques jouissant d'une autonomie de gestion comme les agences ou organismes publiques »*[372]. Il s'agit là d'un éclaircissement important, à une exception près, celle de la place des entreprises publiques. Nous sommes ici face à des structures en charge d'activités de service public qui doivent être prises en considération si l'on souhaite recouvrir l'ensemble des situations de gestion. Cependant, difficulté supplémentaire, le champ du secteur public et mouvant, et il s'avère bien délicat de quantifier et de repérer l'ensemble des éléments tantôt inclus, tantôt exclus du secteur public.

Notre position méthodologique est donc celle d'une définition extensive du secteur public qui regroupe l'ensemble des structures à caractère public, en charge de missions de service public.

---

[371] Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, 1994, *Fonctions publiques en Europe*, Editions Montchrestien, pp.15-20.

[372] Auer Astrid, Demmke Christoph, Polet Robert, 1996, *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Institut européen d'administration publique, p. 3.

Le service public étant entendu comme l'ensemble des missions relevant de l'intérêt général, où pour tenir compte des spécificités nationales, des activités prise en charge par une personne ou une structure de droit public. A l'intérieur de ce cadre dont l'efficience reste discutable, puisque nous en excluons par exemple les formes associatives[373], se détermine l'emploi public.

L'emploi public concerne l'ensemble des emplois par lesquels va se réaliser le service public. Ces emplois sont déterminés au regard d'un double critère juridique : ainsi seront de fait considérés comme agents publics, les personnels associés au service public par le biais d'un contrat de travail ou d'un statut de droit public et les agents travaillant à une mission d'intérêt général ou d'utilité publique. Toutefois, définir ce qui est inclus ou exclu du référentiel "emploi public" ne doit pas faire oublier la porosité et l'imprécision d'une telle catégorisation. A supposer qu'il s'agisse là du lot de toutes les catégorisations, plusieurs difficultés peuvent subvenir. Outre les obstacles liés à la question de la comptabilisation des effectifs sur laquelle nous reviendrons par ailleurs, il n'en demeure pas moins quelques zones d'ombre. L'influence croissante du droit communautaire fait subsister plusieurs situations ambiguës. Un cas de figure particulier est cependant appelé à se développer. Il s'agit du cas des entreprises publiques amenées, sous influence communautaire, à être privatisées. Ces situations révèlent un double problème : d'une part, elles emploient dans certains pays des personnels sous contrats publics, et d'autre part, elles sont en charge d'activités dont la nature, si elle n'a pas partout été reconnue comme telle, laisse à penser compte tenu de la préservation au gré des plans nationaux de privatisations, de leur caractère public, peut être expressément ou tacitement apparentée à une activité de service public ou à défaut à une activité dont la portée et la nature s'appliquent à l'ensemble des populations nationales. Ces exemples se retrouvent notamment dans les secteurs des télécommunications qui doivent être progressivement ouverts à la concurrence (réforme de juin 1996), des postes ou de l'énergie. Aussi, que faire des agents concernés par ces situations ? Doit-on ou non les comptabiliser comme agents publics ?

Du point du vue de notre catégorisation ces personnels doivent être exclus. Cependant, la complexité de certaines situations mérite réflexion. En France, les sociétés des secteurs

---

[373] Les formes associatives peuvent être dans l'absolu et pour un nombre limité d'entre elles, comptabilisables au même titre que d'autres services publics. Ainsi, il n'est pas rare de voir, notamment au niveau local, des associations prendre en charge des missions que l'on pourrait qualifier d'intérêt général. Cependant, il est extrêmement délicat d'en effectuer un comptage efficace et plus encore de les distinguer sur la base de leurs activités.

concernés emploient entre autres, des fonctionnaires. La transformation du statut juridique de ces entreprises pose donc un double problème : des fonctionnaires de droit public, garants de l'exercice de missions d'intérêt général, peuvent-ils être employés par une entreprise privée malgré la divergence de finalité entre les formes de gestion publique et privée ? Par ailleurs, une personne morale de droit privé est-elle en capacité de gérer une mission de service public et d'en assurer la continuité ? Si tel est le cas, le critère organique (une mission de service public ne peut être assumée que par une personne publique) permettant d'identifier le fonctionnaire disparaît au profit du critère fonctionnel qui est le lien avec le service public. La qualité de fonctionnaire et plus largement celle d'agent public, n'a dès lors plus de raison d'être, puisque la distinction juridique public/privé qui légitimait la spécificité des agents du service public s'efface et remet du même coup en question la situation du fonctionnaire en interrogeant la spécificité et la légitimité de l'action publique. Si les fonctionnaires des entreprises publiques conservent leur statut malgré la privatisation, cela pose un problème théorique majeur et peut constituer une remise en cause complète de la légitimité du service public et de son action dont les conséquences juridiques et pratiques ne seront pas sans incidence sur la structure et l'évolution de l'emploi public. D'un point de vue plus réflexif, le caractère indispensable et commun de l'activité concernée en fait-il ou non un bien marchand comme les autres ? Il ne s'agit pas là d'un problème de statut, mais constitue davantage une réflexion sur la considération à porter à ces activités, d'intérêt général ou non.

B. Difficultés méthodologiques propres à l'analyse statistique

La dimension transnationale de ce travail, impose de traiter des divers cas nationaux en comparaison internationale et nous conduit, en conséquence, à adopter une démarche méthodologique particulière qui n'est pas exempte de limites susceptibles d'altérer la cohérence, et donc l'interprétation, du traitement des données.

La première de ces limites interroge directement la posture méthodologique adoptée. Ainsi, postulons nous que l'hétérogénéité des situations nationales nous contraint à prendre en considération les spécificités propres à chacun des quatre pays retenus, d'où la nécessité de retenir une approche de type sociétale **(Chapitre I)**, avec les problématiques qui lui sont inhérentes, à savoir la difficulté, voire l'impossibilité parfois de mesure et/ou d'évaluation. Comment, en termes de mutations sociétales, de phénomènes historiques, évaluer concrètement l'influence de la réunification allemande par exemple, visible sous la forme de bouleversements structurels, sur les courbes de l'emploi public ? De la même façon, l'analyse

se révèle délicate devant la quasi-impossibilité de comparer en l'état des concepts propres aux systèmes publics d'administration dès lors qu'il n'existe pas d'équivalence d'un espace national à l'autre. L'absence de données relatives à telle ou telle catégorie statutaire ou l'incohérence des chiffres, antérieurs à 1990 pour l'Allemagne pour revenir à cet exemple est un problème majeur.

Une autre limite de ce travail touche les statistiques elles-mêmes. Outre la question de la temporalité, nous sommes confrontés à une multiplicité des sources qui ne facilite en rien le travail de collecte des données. A titre d'illustration, en Allemagne, l'Office Fédéral Statistique effectue trois comptages aux résultats parfois fort différents selon qu'il s'appuie sur les publications et bases de données de l'OCDE[374], de PUMA[375] ou des publications officielles nationales. En Angleterre, l'Office Central de Statistique fournit trois statistiques divergentes selon qu'il utilise les bases de données de l'OCDE, de PUMA ou les publications officielles nationales, voire celles du "Cabinet Office". Le problème se pose de façon équivalente en France selon que l'on se fonde sur les statistiques de l'INSEE[376] ou celles, officielles, du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lesquelles reprennent les chiffres publiés par la DGAFP[377]. De plus, la construction de catégories statistiques diffère selon les pays ce qui rend d'autant plus complexe une mise en perspective efficiente des données. Par ailleurs, les échelles de mesure nationales ne présentent à proprement parler aucune cohérence, ce qui révèle des écarts en effectifs parfois non négligeables. Des écarts souvent accentués par le type de comptage effectué, c'est-à-dire en effectifs réels ou en équivalant temps plein. Eu égard à ces questionnements, nous avons pris le parti de nous borner au recueil et à l'analyse des statistiques "officielles" telles qu'elles sont diffusées par les organes ministériels. Par ailleurs, nous raisonnerons dans la mesure du possible en effectifs réels. Cependant, certaines données récentes ne sont plus accessibles, en série longues, qu'en équivalant temps plein. Cette évolution du mode de comptage nuit considérablement à la cohérence d'ensemble en sous-estimant, par définition, le volume réel de l'emploi public. Dès lors, les conclusions pouvant être formulées sur une période récente s'en trouvent altérées. Cependant, les grandes tendances, à la hausse ou à la baisse des effectifs, demeurent observables.

---

[374] Organisation de Coopération et de Développement Economiques.
[375] Public Management est un programme sur la gestion publique qui désigne à la fois le Comité de la gestion publique et le Service de la gestion publique de l'OCDE.
[376] Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.
[377] Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

Enfin, une troisième limite doit être identifiée. Elle tient à des caractéristiques nationales en matière de modalités de recrutement, de types de statuts, de formes d'intégration des emplois dans les collectivités et de structure des qualifications, l'ensemble de ces particularités étant en lien direct avec les conceptions nationales du service public et les règles spécifiques attachées à sa mise en œuvre. En guise d'exemple, le modèle du fonctionnariat demeure en France la norme de référence et concerne par conséquent la majorité des emplois. L'Allemagne a une vision plus restrictive du statut de fonctionnaire, réservé en règle générale aux personnels en charge des missions de souveraineté de l'Etat fédéral ainsi qu'aux fonctions de direction, ce qui implique la présence parmi les effectifs d'agents publics, d'un volume important de personnels recrutés sous statuts privés. L'Angleterre a pour sa part une vision plus que minimaliste du fonctionnariat en ne reconnaissant pas de statuts particuliers à ses agents publics, à l'exception toutefois des membres du *Civil Service* que l'on peut assimiler aux agents ministériels et auxquels s'appliquent certains droits et certaines obligations légitimées par la nature de leurs fonctions et contenus dans un *Civil Service Code*. La pluralité des statuts ainsi que les modalités particulières de recrutement - concours pour les emplois de fonctionnaires en France et en Allemagne et candidature "standard" pour tous les emplois publics en Angleterre et dans la majeure partie des cas en Italie - contribue à rendre floues les frontières de l'emploi public. Par ailleurs, les situations "en emploi" des agents, c'est à dire les possibilités de mobilité entre les secteurs public et privé, très importantes Outre-Manche, et les conditions de recrutements ou de licenciements des personnels "non titulaires", contractuels de droit privé ou de droit public en contrats à durée déterminée ou indéterminée, influent considérablement sur le volume des effectifs publics et nous incitent dans une certaine mesure à relativiser les résultats produits dans le cadre de notre réflexion. Les difficultés éprouvées à se procurer des données sur les personnels non titulaires et aidés tendent à prouver la relative imprécision des rendus statistiques et l'impossibilité des appareils d'Etat à dénombrer avec exactitude le volume de l'emploi public.

II. Structure et évolution de l'emploi public

L'objectif de cette partie est d'établir un ensemble de dimensions et d'indicateurs permettant l'analyse comparative des données empiriques quantitatives et qualitatives relatives aux emplois existants dans les modèles nationaux d'administration publique. Nous nous attacherons à analyser les formes d'emploi observables dans les organisations administratives publiques en y décrivant les distinctions statutaires repérables au niveau des emplois ainsi que le poids respectif et l'évolution de chaque statut d'emploi.

A. La fonction publique allemande

1. Les statuts d'emploi de l'administration allemande

La fonction publique allemande regroupe l'ensemble des personnels ayant en charge des activités de service public. C'est à dire les activités qui incombent aux administrations fédérales, aux Länder, aux communes et établissements publics tels que les chemins de fer et la poste. Les statuts d'emploi existants dans la fonction publique allemande sont multiples : celle-ci est constituée de fonctionnaires titulaires relevant du droit public, d'employés et d'ouvriers de l'Etat soumis à un régime de droit privé. Si les fonctionnaires bénéficient, comme partout ailleurs, d'une situation statutaire de droit public, employés et ouvriers relèvent d'un statut de droit privé et de ce fait ne bénéficient pas de toutes les clauses d'emploi accordées aux fonctionnaires.

1.1. Les fonctionnaires

La situation professionnelle des fonctionnaires allemands s'inscrit dans le cadre d'une relation particulière de service et de confiance régie par le droit public. Les aspects juridiques de cette relation sont définis par la loi.

Au regard des accords salariaux, il n'existe pas de différences fondamentales entre économie privée et service public, ni entre les groupes isolés à l'intérieur du service officiel. Pour autant, les fonctionnaires qui ont le droit comme tous les autres salariés de s'organiser dans le cadre d'un syndicat, ne bénéficient pas du droit de grève. On remarque qu'en Allemagne, des différences significatives (notamment juridiques) persistent à l'intérieur du système des rapports de travail non seulement entre secteur privé et public, mais aussi entre les groupes à statuts isolés à l'intérieur même du service public. Les fonctionnaires se subdivisent en quatre catégories comparables aux catégories A, B, C du service public français. Système très hiérarchisé, la répartition des niveaux d'emploi des fonctionnaires allemands se distribue de la sorte : composé de quatre niveaux ayant chacun quatre échelons, les emplois de fonctionnaires se distribuent sur seize *Stuffen*. A certains seuils particuliers correspondent des "emplois repères" qui rappellent les modes de fixation des qualifications par "postes repères" utilisés dans les méthodes françaises de construction de grilles conventionnelles de classification professionnelle.

Les catégories de statut de la fonction publique allemande.

Catégories de fonctionnaires	Emplois-types	Niveau de formation initiale
Service des hauts fonctionnaires	A 16	Enseignement universitaire supérieur (Bac + 4)
	A 15 (Directeur)	
	A 14	
	A 13	
Service supérieur	A 12 (Conseillers officiels)	Formation supérieure
	A 11	
	A 10 (Inspecteur)	
	A 9	
Service intermédiaire	A 8	Formation professionnelle
	A 7	
	A 6 (Secrétaires)	
	A 5	
Service simple	A 4	Pas de qualification spécifique requise pour la tenue du poste
	A 3 (Collaborateurs)	
	A 2	
	A 1	

1.2. Les personnels salariés

Il n'existe pas de séparation due à l'activité proprement dite entre fonctionnaires et employés au sens absolu du terme. Même l'exercice du droit de souveraineté ne peut servir de critère. La répartition des tâches de service entre fonctionnaires, employés et ouvriers, ne correspond pas toujours aux critères concrets de la fonction en question ; pour un travail identique certains salariés auront le statut de fonctionnaires, d'autres celui d'employés voire d'ouvriers.

Malgré le manque de différenciation et bien que les standards de comportement pour tous les agents de la fonction publique soient communément les mêmes, on peut néanmoins percevoir des différences particulières entre fonctionnaires, employés et ouvriers. Ainsi, les employés voient-ils leurs conditions de travail régies par le droit privé. On qualifie d'employés des services publics, les agents qui exercent essentiellement des activités à caractère intellectuel. Le statut d'ouvrier comporte de nombreuses similitudes avec celui d'employé, exception faite de la nature même du travail qui se rapporte essentiellement ici à des activités manuelles. Ainsi, la situation des ouvriers de l'Etat est-elle régie par le droit privé.

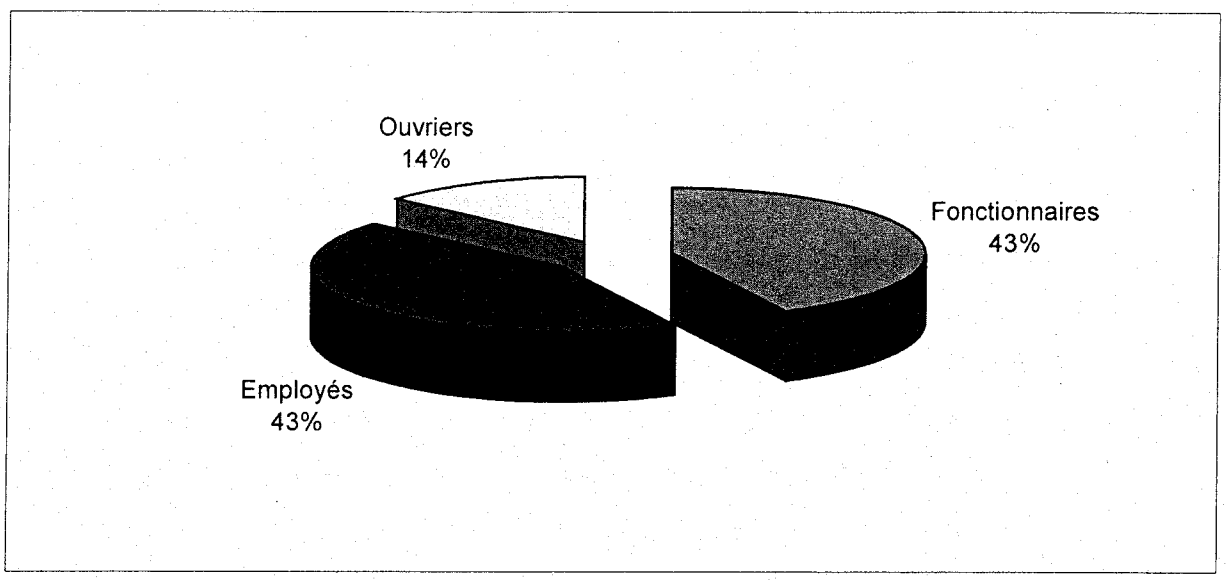
Précisons enfin que les conditions de recrutement et de rémunération des employés et des ouvriers sont réglementées par des conventions collectives. Ainsi le salaire des employés et des ouvriers du service public est-il, contrairement au traitement des fonctionnaires, versé selon des barèmes correspondant aux activités fournies. Ce n'est donc pas, comme chez le fonctionnaire allemand, le grade attribué au salarié qui détermine le niveau de rémunération, mais l'emploi occupé. De la sorte, la fixation du salaire pour les employés et les ouvriers

s'établit sur les bases des négociations salariales déterminées par les conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz*).

La différence entre employés et ouvriers ne réside pas dans le type d'activités exercées mais dépend des particularités de leurs conventions collectives respectives. Il peut être mis un terme à la situation des employés et ouvriers par licenciement par le biais ici d'une déclaration d'intention par lettre recommandée qui permet de mettre fin à l'activité professionnelle (renvoi ordinaire, extraordinaire, etc...). La garantie de l'emploi n'est donc pas assurée pour ces deux catégories, contrairement à l'état de fonctionnaire. Pour autant, dans les faits, peu d'employés ou d'ouvriers passent du secteur public au secteur privé. Quant aux licenciements d'employés ou d'ouvriers pour cause économique, ceux-ci sont quasiment inexistants, les pouvoirs publics préférant reporter les aléas des départs sur la pyramide des âges des agents publics.

Aux spécificités du personnel correspond le rapport dans les services entre les caractéristiques propres aux fonctionnaires, employés et ouvriers. Au service public stricto sensu (*unmittelbarer öffentlicher Dienst*) appartiennent les activités des administrations fédérales, des Etats, des communes et des corporations territoriales sans personnalité légale spécifique comme jadis les chemins de fer et la poste. Dans le service public indirect (*mittelbarer öffentlicher Dienst*), il faut compter les salariés de la banque fédérale, de l'agence fédérale pour le travail de même que les agents de la sécurité sociale. Prise au sens large, la fonction publique allemande comptait officiellement en 2000 près de cinq millions quatre cent mille agents (*unmittelbarer & mittelbarer öffentlicher Dienst*) qui se répartissaient statutairement de la façon suivante :

Répartition de la structure de l'emploi public allemand (en 2003)



Source : Office fédéral de la statistique

Cette répartition connaît des différences notables selon qu'on prend en compte les anciens ou les nouveaux Länder comme l'indique le tableau ci-après.

Répartition des statuts d'emploi en fonction des Länder au 30/06/2003

	Fonctionnaires	Employés	Ouvriers
Anciens Länder	47 %	40 %	13 %
Nouveaux Länder	25 %	63 %	12 %

Source : Office fédéral de la statistique

Les anciens Länder ont une population de fonctionnaires relativement stable dans le temps alors que l'intégration des nouveaux Länder à l'Allemagne fédérale s'est traduite par un recours massif à l'emploi sous statut privé pour assurer les missions de service public. Cette particularité s'explique en partie par le fait que l'ex RDA ne comptait pas de Länder, alors que la majorité de l'emploi public dépend de ce niveau administratif. L'alignement des nouveaux Länder aux normes administratives allemandes s'est traduit par un recours important à de l'emploi sous statut de droit privé. L'essentiel de l'exercice de la fonction publique dans les nouveaux Länder est d'abord accompli par les employés. Cet écart entre employés et fonctionnaires est accentué dans les Länder de Sachsen (65,6% d'employés) et surtout de Sachsen-Anhalt (67% d'employés).

Dans les anciens Länder, l'écart entre la proportion d'employés et de fonctionnaires varie toutefois de façon notable : il est 1,5 points à Hessen alors qu'il est de 7% à Brême et atteint 12,3% à Berlin (dont une partie appartenait à l'ex RDA).

1.3.L'emploi aux marges des fonctions publiques allemandes

Il existe en Allemagne une longue tradition d'emploi subventionné qui remonte aux années 1920 (*Notstandsarbeiten*). Les lois actuelles sur le placement et l'indemnisation des chômeurs s'appuient sur des lois qui remontent à 1927. De plus, il est impensable dans ce pays que le législateur puisse aller à l'encontre des conventions collectives comme ce fut le cas en France avec diverses mesures d'emploi aidé. Dès lors, la stratégie des emplois subventionnés consiste à verser des subventions pour compenser le coût du travail. Grosso modo, ces subventions représentent 80% du salaire conventionnel et s'inscrivent dans le 3ème livre du code social (SGB III ; *Arbeitsfoerderung*). Quatre mesures se partagent en Allemagne les marges de l'emploi public temporaire dans le secteur non marchand : les ABM, les SAM, les BSI et les BSHG.

Encadré n°2. Les mesures d'emploi "aidé" en Allemagne

*La mesure ABM (*Arbeitbeschaffungsmaßnahmen*) en vigueur depuis 1969. elle s'adresse à des demandeurs d'emploi inscrits au service de l'emploi (*Arbeitsamt*). Comparable à la mesure française des CEC, les activités réalisées dans le cadre des ABM doivent concerner des travaux d'intérêt collectif et ne pas entrer en concurrence avec des activités existantes réalisées par des travailleurs sous contrat de droit commun. Les publics éligibles sont les mêmes que ceux retenus en France comme publics prioritaires : les travailleurs de plus de 50 ans, les jeunes sans qualification, les chômeurs de longue durée et les handicapés. La promotion des ABM passe par une subvention aux frais de salaire brut à la charge de l'employeur qui est de l'ordre de 80% du salaire tarifaire. De même qu'en France pour les CEC, les employeurs potentiels d'ABM sont les personnes juridiques (municipalités, associations). Enfin, lorsque la collectivité territoriale sous-traite certains travaux, l'entreprise sous-traitante se voit offrir la possibilité d'engager des salariés sous statut d'ABM.*

*Les SAM (*Strukturanpassungsmassnahmen*) sont des mesures d'adaptation structurelles mises en œuvre pour créer les conditions d'émergence de nouveaux postes de travail. Orientées principalement vers la fourniture de services bénéficiant à la collectivité (environnement, services sociaux et jeunesse, sport et culture, urbanisme...) cette mesure intéresse tant des employeurs publics (municipalités) que privés (associations mais aussi personnes privées). De fait, la notion d'utilité collective doit être entendue au sens large, il doit s'agir de travaux qui ne pourraient pas être effectués sans l'aide financière de l'Arbeitsamt. La durée de prise en charge est de 36 mois*

(exceptionnellement 48 mois voire 60 mois si les travailleurs ont plus de 55 ans). Là encore, les publics cibles sont les chômeurs indemnisés, l'employeur est indemnisé des coûts de main d'œuvre pour un montant forfaitaire en rapport direct avec les conditions tarifaires de rémunération dans la branche.

*Les BSI (*Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmassnahmen*) concernent des travailleurs momentanément privés d'emploi et sont organisées à l'initiative de collectivités publiques. Leurs conditions d'attribution sont comparables aux deux autres mesures indiquées ci-dessus.*

*Le dispositif BSHG (Bundessozialhilfegesetz) est un dispositif d'aide sociale (*Sozialhilfe*) comparable à bien des égards à notre RMI. Il s'adresse aux personnes cumulant situation de non emploi et de pauvreté, mais aussi à certaines catégories de handicapés. Une des clauses de ce dispositif d'aide sociale est celle de "l'obtention de la subsistance par un travail". Sous certaines conditions (emploi en relation avec la qualification du bénéficiaire, conditions de travail et de déplacement acceptables comparativement au dernier emploi...) les demandeurs d'emploi peuvent percevoir l'aide sociale en contrepartie d'un travail d'utilité collective. Ce dispositif BSHG est coordonné par l'agence pour l'emploi (*Arbeitsamt*) et les bureaux d'aide sociale. En échange de ce travail "acceptable", le bénéficiaire de l'aide sociale touche une rémunération équivalente au salaire conventionnel ou un complément d'allocation couvrant le différentiel avec le salaire minimal.*

2. Evolution de l'emploi public

Les missions de service public sont traditionnellement remplies par des fonctionnaires peu nombreux au niveau communal, des employés et des ouvriers. La tendance générale est à la baisse de l'emploi public comme le souligne le graphique ci-dessous. Toutefois, il convient de signaler une pratique répandue dans les communes qui vise à créer des entreprises privées ou mixtes pour assurer certains services publics. Dans ce cas, les salariés qui assuraient antérieurement ces activités sont transférés à ces nouvelles structures. Les fonctionnaires conservent leur statut et sont placés en détachement. Pour autant, au niveau statistique, les salariés n'apparaissent plus dans le comptage des effectifs communaux. Par ailleurs, les fonctionnaires tendent à disparaître au niveau local pour se recentrer sur des activités fédérales et sont remplacés par des employés et ouvriers.

De 1991 à 1996 toutefois, plus d'un million d'emplois au niveau de la fédération, des Länder et des communes ont été perdus. En 1997, ce sont une nouvelle fois au moins 50 000 emplois qui ont été supprimés. Ces suppressions (ou ces transferts) sont coordonnées avec les départs à la retraite de nombreux salariés. Cette stratégie a pour conséquence d'adoucir les baisses d'effectifs. Cette évolution de l'emploi public connaît des destins distincts selon que l'on s'intéresse aux anciens ou aux nouveaux Länder. Rappelons au préalable que nous avons

retenu comme année de base l'année 1991. Cela s'explique par les bouleversements politiques qu'a connu l'Allemagne, les statistiques antérieures à cette date étant difficilement agrégeables entre les deux allemagnes.

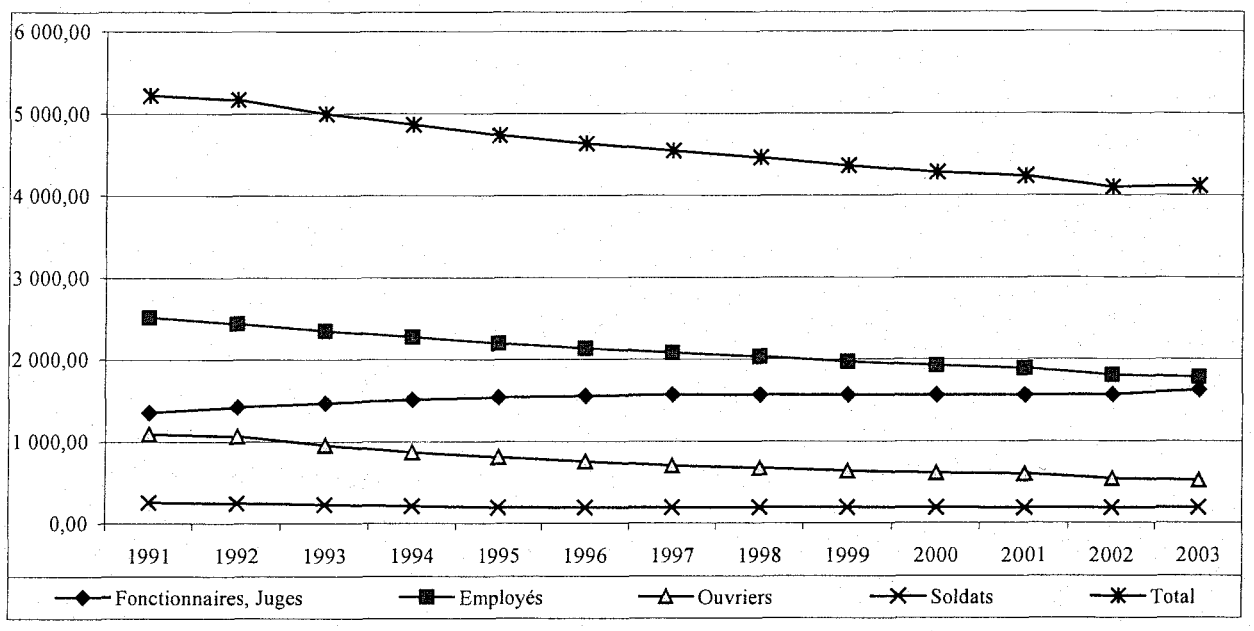
Evolution de l'emploi public allemand (en milliers)

Au 30/06	Fonctionnaires, Juges	Employés	Ouvriers	Soldats	Temps plein	Temps partiel	Total
1991	1 355,8	2 515,4	1 091,3	257	4 190,2	1 029,3	5 219,5
1992	1 422,2	2 439,9	1 063,2	246	4 133,8	1 037,5	5 171,3
1993	1 466,0	2 348,5	954,3	231	3 911,6	1 088,2	4 999,8
1994	1 510,4	2 272,6	870,2	213	3 739,7	1 126,5	4 866,2
1995	1 537,4	2 194,7	808,9	194	3 726,5	1 008,5	4 735,0
1996	1 555,5	2 132,6	755,7	191	3 631,5	1 003,3	4 634,8
1997	1 570,7	2 077,3	703,8	192	3 536,2	1 007,6	4 543,8
1998	1 565,8	2 030,9	671,6	191	3 418,1	1 041,2	4 459,3
1999	1 565,2	1 967,9	638,4	190	3 286,6	1 074,9	4 361,5
2000	1 561,1	1 919,8	610,0	187	3 173,3	1 104,6	4 277,9
2001	1 562,2	1 886,0	596,9	185	3 121,2	1 108,9	4 230,1
2002	1 567,3	1 806,0	540,9	185	2 990,3	1 108,0	4 099,2
2003	1 624,7	1 781,7	519,8	187	2 963,2	1 150,0	4 113,2
2003/91	+ 19,8 %	- 29,16 %	- 52,36 %	- 27,23	- 29,28	+ 11,72 %	- 21,19 %

Source : Ministère fédéral de l'intérieur – données et faits, éd. Coordination et service de conseil du gouvernement fédéral d'ingénierie de l'information dans l'administration fédérale du ministère fédéral de l'intérieur.

Ce tableau récapitulatif de l'évolution de l'emploi public allemand n'opère pas de distinction entre les grands services publics, mais fait un état des lieux de l'évolution des divers statuts d'emploi en présence.

Evolution des effectifs publics allemands par statut (1991-2003)



Source : Représentation graphique construite sur la base des statistiques publiées par le Ministère fédéral de l'intérieur.

Cette évolution indiciaire sur la période 1991-2003 fait état de tendances caractéristiques des transformations passées et peut être à venir de la fonction publique allemande. Ainsi faut-il noter une augmentation significative (19,8 % soit 268 900 agents) des effectifs de fonctionnaires[378]. Ce mouvement structurel semble traduire une volonté politique forte de recentrage des effectifs de fonctionnaires sur des activités fédérales dites d'intérêt général et national (Affaires étrangères, Finances, Défense, Navigation et secteur maritime, Protection des frontières et police fédérale ou encore Services de renseignement protection constitutionnelle). Si l'on en croit le projet de modernisation de l'administration, le statut de droit public des fonctionnaires se révèle être le seul compatible avec l'exercice des grands services publics de l'Etat[379].

Parallèlement à cette propension à la hausse du statut de fonctionnaires, apparaît une baisse marquée du nombre d'ouvriers (52,36 % soit en effectifs 571 500agents) et d'employés (29,16 % et 733 700agents). Ces personnels salariés, principalement au service des administrations locales, voient leurs effectifs décroître suite à la mise en place d'une succession de réformes.

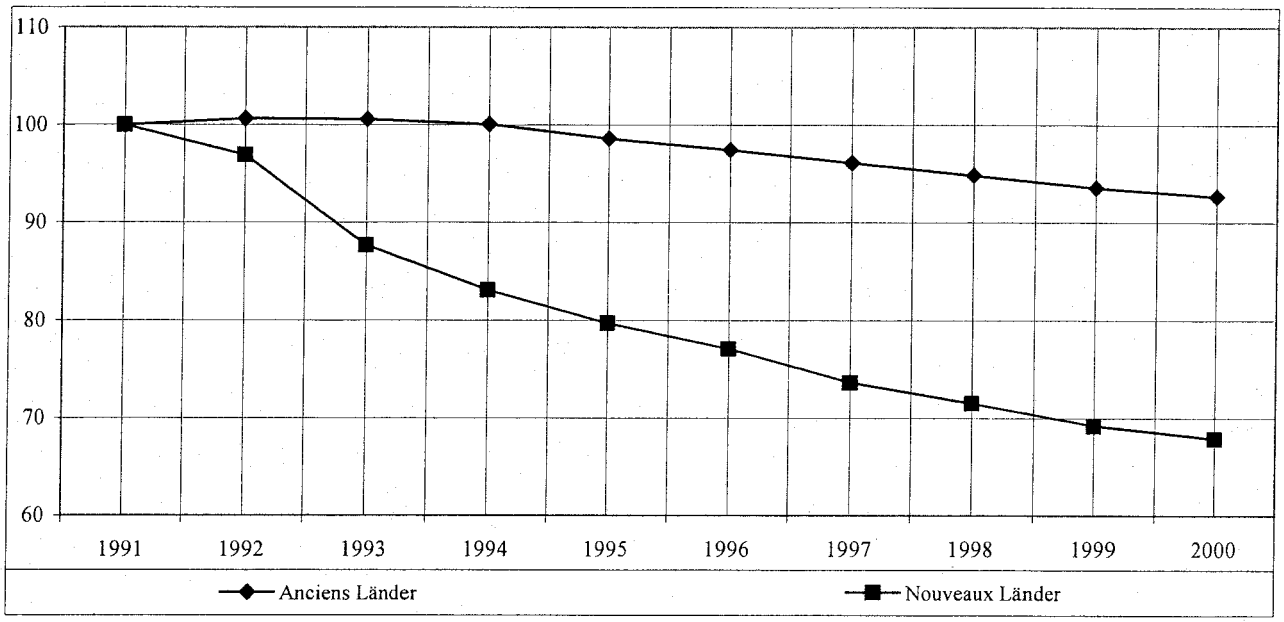
---

[378] La catégorie des "soldats" est ici observée en dehors de celle des fonctionnaires, ce qui dans le cas présent permet de ne pas constater de baisse importante des effectifs de fonctionnaires qui serait principalement le résultat d'une diminution importante des effectifs militaires.

[379] *Der Öffentliche Dienst in Deutschland - Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, 1999, p. 36.

Cette tendance est liée entre autres, à une volonté affichée de déréglementation des services et des procédures administratives. Concrètement, cela se traduit par la privatisation de certains établissements publics[380], par la sous-traitance de certaines tâches ou encore par la multiplication des situations de délégations de nombreux services locaux à des entreprises privées ou semi-privées jusqu'alors employeurs de personnels salariés. Enfin, la représentation graphique de l'évolution des emplois publics fait état d'une tendance générale à la baisse. Baisse de 21,19 %, soit près de 1 106 300 agents tous statuts d'emploi confondus.

Evolution indiciaire des effectifs publics selon une répartition entre anciens et nouveaux Länder de 1991 à 2000 (base 100 en 1991)



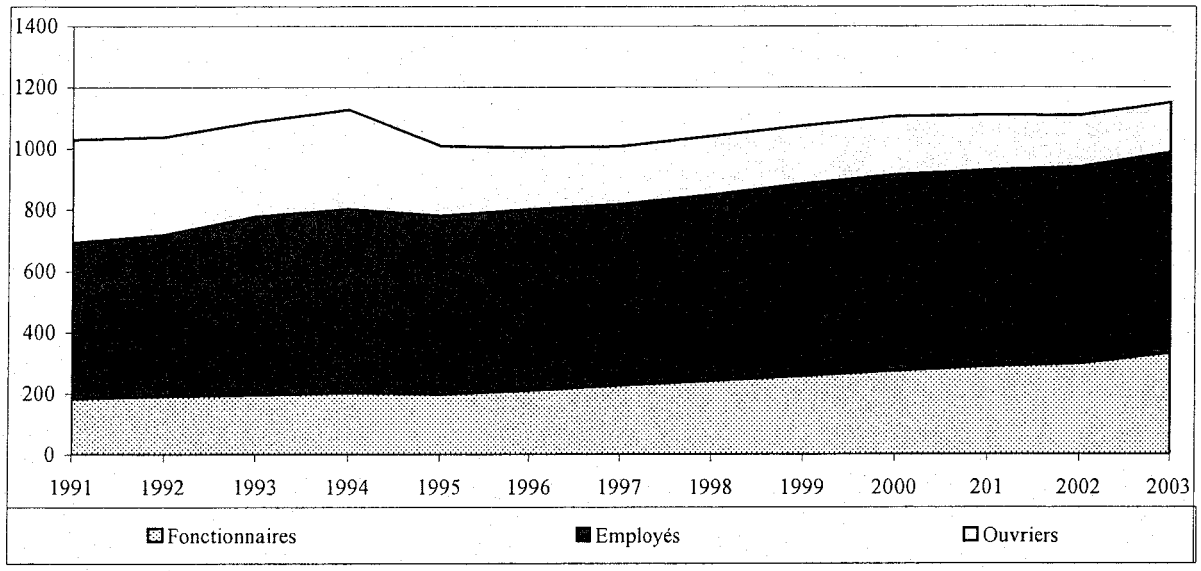
Source : Office fédéral de la statistique.

Avant 1990, les effectifs publics augmentent fortement dans les anciens Länder. Cette forte hausse se poursuit au cours de l'année suivant la réunification, en raison d'une part de l'élargissement des domaines scolaires tant pour les établissements secondaires que supérieurs, et d'autre part du développement conjoint des services sociaux et de la police. A partir de 1991, Les effectifs sans distinction de statut décroissent régulièrement. Cette baisse touche principalement les nouveaux Länder (moins 32,12 % sur la période soit 459 000 agents) touchés par une redistribution des effectifs elle-même induite par une réorganisation des services et des activités. Ces bouleversements s'expliquent entre autres par des difficultés

[380] En 1995, la poste fédérale fut privatisée ce qui entraîne une diminution de 498 000 emplois à temps complet dans le service public (forte baisse de la courbe en 1995).

budgétaires récurrentes, par la mise en place d'un plan de modernisation des administrations fédérales et locales, par la privatisation de certaines prestations fournies par les communes, mais aussi par une décrue du personnel militaire. Il est également à noter la baisse lente mais régulière des effectifs publics des anciens Länder à partir de 1994 (chute de 7,4 points, soit 309 000 agents).

Evolution indiciaire de la répartition entre temps plein et temps partiel dans l'emploi public allemand (base 100 en 1991)



Source : Office fédéral de la statistique.

Le travail à temps partiel est encouragé dans le service public allemand. Cette disposition est inscrite dans le projet de modernisation de l'administration.

Pour les fonctionnaires, l'octroi d'un temps partiel ne doit pas être incompatible avec les nécessités du service. Le traitement devient proportionnel au temps de travail. Les employés sont les premiers "bénéficiaires" du temps partiel (36 % d'entre eux travaillent à horaires réduits), alors que les fonctionnaires ont tendanciellement moins recours à cette réduction du temps de travail (21 %). Enfin, si le nombre d'ouvriers travaillant à temps partiel diminue, cela s'explique d'abord par la forte baisse des effectifs de cette catégorie sur la période considérée, et également par l'importance de la population masculine (les deux tiers des ouvriers sont des hommes). La part des ouvriers travaillant à temps partiel reste néanmoins élevée : plus de 31 % en 2003 dont 23 % travaillent à moins de la moitié du temps conventionnel.

Comme c'est le cas dans la plupart des pays européens, le temps partiel est d'abord féminin : en 2003, 10 % des hommes travaillaient à temps partiel contre 45 % des femmes. Le taux de

féminisation de l'emploi à temps partiel diffère selon le statut des personnes : 40 % des femmes fonctionnaires travaillent à temps partiel contre 45 % des femmes employées et 70 % pour les femmes relevant d'une convention collective d'ouvrier. Enfin, soulignons l'existence d'un dispositif d'aménagement du temps de travail en fin de carrière. Les personnes de 55 ans et plus peuvent opter pour cette formule. A partir de 60 ans, on peur choisir une cessation progressive d'activité. Le temps de travail se trouve réduit de moitié. Les bénéficiaires de ces dispositifs perçoivent pendant cette période la moitié de leur salaire que l'employeur augmente jusqu'à 83 % du revenu net. Ce dispositif comptait en 2003 plus de 170 000 bénéficiaires. Ces tendances sont le résultat d'une politique de transformation des pratiques de travail et dénotent d'une réelle volonté d'introduire une dose de flexibilité organisationnelle dans le fonctionnement des services publics.

3. Synthèse

La réunification allemande avec l'arrivée des nouveaux Länder et la réorganisation de l'emploi public par Land conduit les approches statistiques à laisser subsister des zones d'ombre parfois importantes. Ainsi nous est-il par exemple impossible d'évaluer le nombre de bénéficiaires de dispositifs aidés, ni même d'analyser parfaitement la baisse des effectifs publics. Cependant, par-delà ces difficultés, il faut avant tout retenir la pluralité et la spécificité d'une structure d'emploi fondé sur un critère de différenciation entre fonctionnaire (*Beamte*) et salariés de droit privé : employés et ouvriers, *Angestellte und Arbeiter.* Initialement, ce qui distinguait le fonctionnaire des salariés était l'obligation de mettre à disposition du service et de sa tâche "toute sa personne", principe qui rendait le travail à temps partiel impossible ou encore qui interdisait le payement d'heures supplémentaires. Depuis une vingtaine d'années, ces clauses restrictives perdent de leur force, et le fonctionnaire allemand dont le statut dérogatoire conféré par sa mission n'a jamais été remis en question, fait aujourd'hui l'objet d'un "recentrage" sur les activités régaliennes ou de souveraineté de l'Etat fédéral.

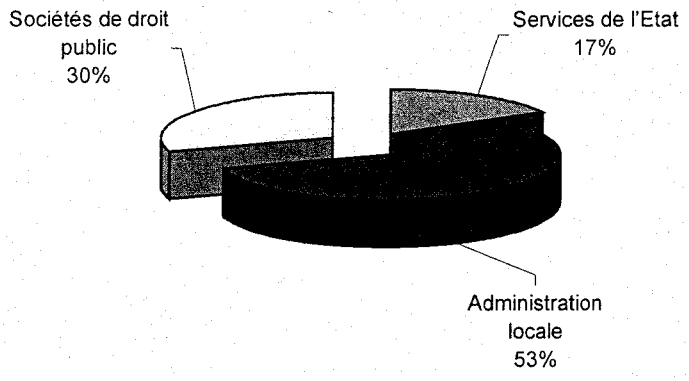
Le second phénomène à souligner est celui d'une tendance à la flexibilisation de l'emploi public qui passe par une baisse générale des effectifs, notamment des ouvriers et des employés depuis 1991, le développement du recours au temps partiel et le recentrage de l'Etat fédéral sur ses activités essentielles qui va de pair avec la transformation des modalités de gestion des services.

B. La fonction publique anglaise

1. Les emplois de la fonction publique

La répartition de l'emploi public britannique telle que l'illustre le graphique ci-après souligne l'importance de l'administration locale dans l'organisation des services publics. A elle seule, l'administration locale représente plus de la moitié des emplois. A l'inverse, les services de l'Etat sont réduits à la portion congrue. Pour autant, le poids des sociétés de droit public mérite une explication. Sont comptabilisés dans cette répartition les salariés relevant du *National Health Service* dont l'effectif représente 71,9 % de cette catégorie au 31 décembre 2000. Nous reviendrons sur le cas particulier des sociétés publiques dans la partie consacrée à l'évolution des effectifs.

Répartition de l'emploi public anglais en 2000



S'il n'existe pas en Angleterre de "fonction publique" une et indivisible en raison de la très nette séparation entre les entités administratives nationales et infra nationales, il est important de préciser l'absence généralisée de normes statutaires d'emploi générale pour l'ensemble des agents publics. Ainsi, chaque organisme employeur est libre d'adopter une politique particulière de recours, de gestion et d'entretien de la main d'œuvre. En effet, *« le Royaume-Uni se caractérise depuis longtemps par une forte proportion de travailleurs indépendants, temporaires ou à temps partiel. La loi britannique laisse une liberté quasi totale à*

l'employeur de définir ses relations contractuelles »[381]. Néanmoins, il est possible d'identifier trois formes d'emploi représentatives des situations professionnelles des agents publics britanniques.

1.1. Les *civil servants*

La position statutaire des *civils servants*, serviteurs de la Couronne, peut s'apparenter à celle de contractuels "particuliers" dans la mesure où l'exercice de leurs fonctions est soumis à des droits et obligations proches de ceux que l'on peut rencontrer dans les statuts des fonctionnaires allemands, français ou italiens. Autre proximité, la nature de leurs fonctions leur confère une certaine stabilité, bien qu'une révocation soit parfaitement envisageable. De plus, ces *public employees* bénéficient d'un type d'avancement à l'ancienneté et leur niveau de rémunération n'est pas dépendant de négociations salariales, mais repose sur des grilles de rémunérations définies en fonction des postes à pourvoir.

1.2.Les agents contractuels

Ces statuts d'agents contractuels à durée déterminée ou indéterminée concernent principalement les salariés des secteurs de l'administration locale et des sociétés de droit public. Ainsi ces personnels n'ont-ils pas de statut d'emploi spécifique. Ils sont les employés d'une structure publique dans un cadre d'emploi identique à celui des salariés du privé. Ils peuvent changer librement d'emploi et passer d'une institution à une autre, tout comme on passe d'une entreprise à une autre dans le secteur privé. Ils peuvent également aller librement du secteur privé au secteur public, et inversement sans aucune contrainte.

Un agent décide personnellement s'il veut travailler dans une structure particulière, au niveau de rémunération et aux conditions de travail proposés. Cependant, ces conditions sont identiques pour un travail similaire sur l'ensemble du territoire. Les organismes publics ont une liberté totale dans le choix des agents. Dans la procédure de recrutement, avant d'être officiellement publié, le poste est proposé en interne à des agents souhaitant postuler pour des raisons familiales ou de santé. Dans le cas contraire, l'emploi fait l'objet d'une campagne d'annonces (journaux locaux, *Job center*, etc.). Au préalable, les membres d'un comité de sélection des candidats auront défini un ensemble de paramètres à satisfaire de la part des candidats potentiels (niveau de compétences, qualification et expérience, etc.). En fonction du type d'emploi créé, un niveau de rémunération sera statutairement défini sur la base de grilles

---

[381] Davies Paul, Freedland Mark, « Les nouvelles formes d'emploi en Grande-Bretagne », *Travail et emploi*, n° 39, 1989, p. 32.

indiciaires nationales. Néanmoins, on trouve pour chaque groupe professionnel une commission paritaire permanente chargée de négocier les échelles de traitement et les conditions de travail. Le contenu des délibérations est inscrit dans un "Livre Violet" qui sert de point de référence mais qui ne constitue en aucun cas un statut au sens strict du terme.

1.3.Les intérimaires

Il arrive fréquemment, par insuffisance de personnel ou souci d'économie, de recruter des agents de façon intérimaire. Ce type de recours est une pratique principalement utilisée dans les établissements scolaires, mais également par d'autres administrations dans de plus faibles proportions. Le développement de ce procédé est à mettre en *« étroite relation avec les mutations structurelles et fonctionnelles des collectivités »*[382].

1.4.Le recours à des contractuels aidés : Le programme New Deal

Les jeunes sans emploi qui ont bénéficié du *Jobseeker's Allowance*[383] pendant une période ininterrompue de six mois peuvent prétendre à bénéficier du programme New Deal. Ils entrent dès lors dans une phase probatoire de quatre mois durant laquelle les agences pour l'emploi et leurs partenaires vont s'efforcer de trouver un emploi[384] non-subventionné par l'Etat. Le programme New Deal s'adresse aux chômeurs de longue durée de plus de 25 ans ainsi qu'aux mères ou pères célibataires. Les personnes sans emploi de plus de 25 ans qui ont bénéficié d'une allocation chômage pendant une période ininterrompue de deux ans peuvent bénéficier du programme New Deal. Enfin les mères ou pères célibataires bénéficiant du "Income Support" (complément de ressources destiné aux personnes âgées de 18 ans et plus et qui travaillent moins de 16 heures par semaines) sont éligibles au programme New Deal.

Toutefois, les effets du programme New Deal au sein même du secteur public apparaissent très limités comme l'illustre le diagramme ci-dessous. En effet, ce dispositif n'est en rien exclusif au secteur public et concerne en priorité le secteur privé et le secteur associatif. Il apparaît donc clairement que le secteur public n'est pas un débouché de l'emploi subventionné en Angleterre.

---

[382] Fons Jean-Philippe, « Flexibilité de l'emploi et marchandisation des services publics locaux : Les supply agencies et la prestation du service public d'éducation : un modèle de réponse anglo-saxon ? » pp.193-214, *in* Gilles Leydier (dir.), *Les services publics britanniques*, 2004, Collection Didact Anglais, Presses universitaires de Rennes, 303 p.

[383] Introduit en 1996, il s'agit d'une allocation chômage soumise à conditions de ressources.

[384] Le terme est "employability".

2. Evolution de l'emploi public

Evolution des effectifs réels de la fonction publique anglaise[385]

Années au 31.12	Civil Servants des Ministères civils	Sociétés publiques	Administration locale	Total emploi public
1980[386]	747 000	2 065 000	2 997 000	7 449 000
1981	703 000	1 867 000	2 899 000	7 185 000
1982	679 000	-	2 865 000	7 021 000
1983	660 000	-	2 905 000	6 952 000
1984	634 000	-	2 942 000	6 900 000
1985	610 000	1 251 000	2 958 000	6 569 000
1986	607 000	-	3 010 000	6 534 000
1987	612 000	-	3 062 000	6 359 000
1988	595 000	-	3 081 000	6 315 000
1989	587 000	-	2 938 000	6 084 000
1990	582 000	785 000	2 967 000	6 052 000
1991[387]	576 000	-	2 947 000	5 848 000
1992	588 000	876 000	2 899 000	5 783 000
1993	579 000	-	2 679 000	5 477 000
1994	559 000	1 462 000	2 645 000	5 292 000
1995	537 000	-	2 639 000	5 211 000
1996	515 000	1 528 000	2 624 000	5 069 000
1997	496 000	-	2 593 000	4 954 000
1998	484 000	1 497 000	2 579 000	4 944 000
1999	481 000	-	2 622 000	5 000 000
2000	498 000	1 530 000	2 690 000	5 093 000
2001	-	-	-	-
2002	-	-	2 740 000	5 298 000
2002/1980	- 33,33 %[388]	- 25,91 %[389]	- 8,57 %	- 28,87 %

Sources : Civil service statistics, "Economic Trends", ONS.

---

[385] Sont comptabilisés dans la catégorie ministères civils, les effectifs du civil service (au Royaume-Uni). Il s'agit donc ici d'effectifs desquels sont exclus les personnels enseignants et les agents des forces de police qui n'appartiennent pas à la fonction publique d'Etat, mais à la fonction publique territoriale. Les personnels des sociétés publiques sont, pour l'heure et de manière exclusive dans le cas anglais, partie prenante des effectifs publics. Appartiennent à la catégorie fonction publique territoriale, les personnels des établissements d'enseignement, des services de santé et des services sociaux locaux, de la construction et de la police.

[386] Effectifs de 1979.

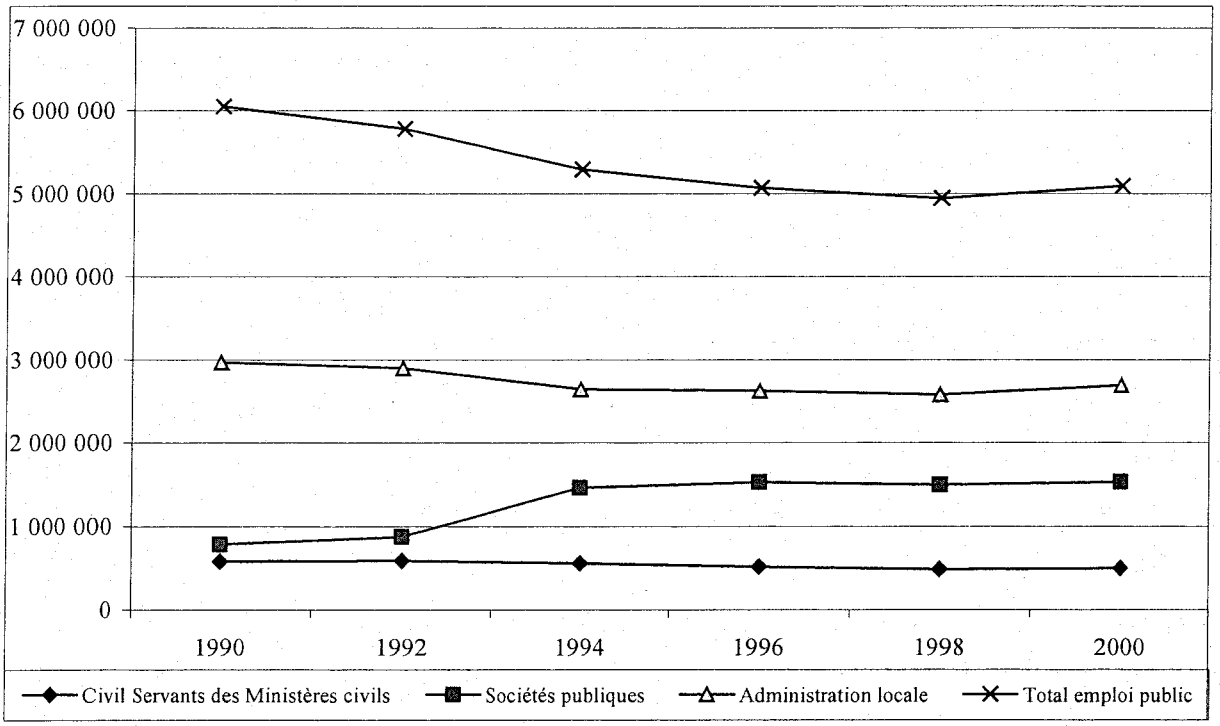
[387] Réforme du NHS qui existe depuis 1948.

[388] Evolution 2000/1980.

[389] Evolution 2000/1980.

Le Civil Service publie des statistiques relativement régulières et précises. Néanmoins, depuis une dizaine d'année, le Cabinet Office doit harmoniser les statistiques communiquées par les différents Ministères qui possèdent leurs propres systèmes de catégorisation.
En ce qui concerne les agents des administrations locales, une distinction s'impose entre d'une part les personnels enseignants et d'autre part les "council employees" au service des collectivités. Pour les enseignants, les statistiques antérieures à 1990 ne sont plus éditées et la multiplication des sources ("Statistics of Education", "Office for National Statistics) ne facilite pas le recueil de données. Pour les "council employees", très peu de données sont disponibles, car l'embauche est le fait des collectivités. Il convient donc de se baser sur quelques publications nationales génériques ("Office for National Statistics", "Social Trends", "Economic Trends").

Evolution des effectifs publics britanniques entre 1990 et 2000



Représentation graphique construite sur la base des statistiques produites par le Civil service statistics, 2000, "Economic Trends", 2001, ONS.

Un rapide coup d'œil sur le graphique suffit à remarquer la tendance généralisée à la baisse des effectifs publics tous secteurs confondus. Ces décrues ne sont cependant pas toutes de même ampleur. Si les effectifs locaux et des *civil servants* baissent respectivement de 10 % et 15 %, l'augmentation des effectifs des sociétés publiques, malgré les vastes mouvements de privatisations menées de 1979 à 1990, s'explique par un artefact statistique : depuis 1991 sont comptabilisés dans les données publiques les personnels du *National Health Service* qui sont assimilés à des *Public corporations* ; de ce fait, les personnels des hôpitaux et centres des

soins sont intégrés dans la statistique des sociétés publiques[390]. La comptabilisation des salariés du secteur des sociétés publiques dans notre traitement statistique nous permet de ne *« pas mésestimer ce que peut avoir d'artificiel cette réduction »*[391] des effectifs de santé sur les statistiques officielles.

3. Synthèse

Le cas anglais est assez délicat à cerner. Contrairement aux idées reçues, le volume de l'emploi public apparaît bien supérieur à toutes les évaluations généralement effectuées. Ainsi avons nous estimé pour l'année 2002 à près de 5,3 millions le volume de l'emploi public, soit à 500 000 individus près, le même nombre d'agents qu'en France. Au-delà de ce phénomène représentatif, d'autres éléments sont à souligner. En premier lieu, la baisse vertigineuse (- 33 %) des effectifs publics entre 1980 et 2000, sur laquelle il faut être prudent, car si un service est privatisé, il est malgré tout demeuré presté et financé. Les systèmes de partenariat et de délégation augmentent les possibilités de financements privés ou mixtes qui font échapper aux statistiques des services encore concernés par un financement public ou une activité de service public. Cette situation résulte des réformes entreprises par les différents gouvernements conservateurs entre 1979 et 1990 et actuellement poursuivies par le gouvernement travailliste.

Second phénomène important à souligner, la structure de l'emploi. Deux grandes catégories sont à distinguer en plus de l'expansion du recours aux travailleurs intérimaires. La première de ces catégories est celle des *civil servants* composés aujourd'hui exclusivement de hauts fonctionnaires et de directeurs de services. Cette catégorie à laquelle est trop souvent réduite la fonction publique anglaise bénéficie, quoiqu'on en dise, d'un statut particulier reposant sur une relative stabilité d'emploi et un ensemble de droits et obligations assez similaires à ceux des fonctionnaires allemands, français ou italiens. On peut même considérer en poussant la réflexion, que l'absence d'un véritable fonctionnariat provient de l'absence de distinction claire entre droit privé et droit public alors même que *« les systèmes juridiques de tous les Etats membres de l'Union européenne font une distinction entre droit public et droit privé »*[392] en présentant deux ordres juridictionnels bien distincts. Le *civil service* est en réalité limité aux personnels ministériels et des nombreuses agences vers lesquelles sont

---

[390] Il est depuis 1991 difficile d'évaluer les variations des personnels hospitaliers devant l'absence de statistiques en la matière, et notamment du ministère de la santé.

[391] Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, 1994, *Fonctions publiques en Europe*, Editions Montchrestien, p. 14.

[392] Auer Astrid, Demmke Christoph, Polet Robert, 1996, *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Institut européen d'administration publique, p. 15.

déléguées un grand nombre de fonctions exécutives du gouvernement central. Ces agences qui ont à leur tête un *civil servant* considéré comme un *Chief executive*, un manager, recrutent du personnel salarié ayant un statut pouvant être assimilé à celui d'employés de l'Etat.

La baisse conséquente des effectifs publics, les nombreuses privatisations, le recours aux personnels intérimaires, et la nature privée conjuguée à l'instabilité des situations d'emploi contractuel et le développement du temps partiel, traduisent d'une part une conception restrictive d'une l'action publique susceptible d'être prise en charge par des personnels soumis au droit commun, et d'autre part la volonté de transformer les pratiques de gestion en renforçant leur flexibilité et du même coup la proximité entre public et privé. Enfin, si la conception étroite et particulière de l'idée de service public et d'intérêt général repose sur des caractéristiques sociétales, les orientations politiques de ces vingt cinq dernières années traduisent une forme de privatisation de l'emploi et du service public, malgré la subsistance des serviteurs de la Couronne.

C. La fonction publique française

1. Les emplois de la fonction publique française

Les trois secteurs de la fonction publique française (Chapitre II) totalisent plus de 5 millions d'agents. Ils sont fondées sur un statut général commun fixant les droits et les obligations des fonctionnaires. Le tableau ci-dessous récapitule la répartition des diverses institutions et établissements publics selon les trois secteurs de la fonction publique française.

Composantes des trois fonctions publiques

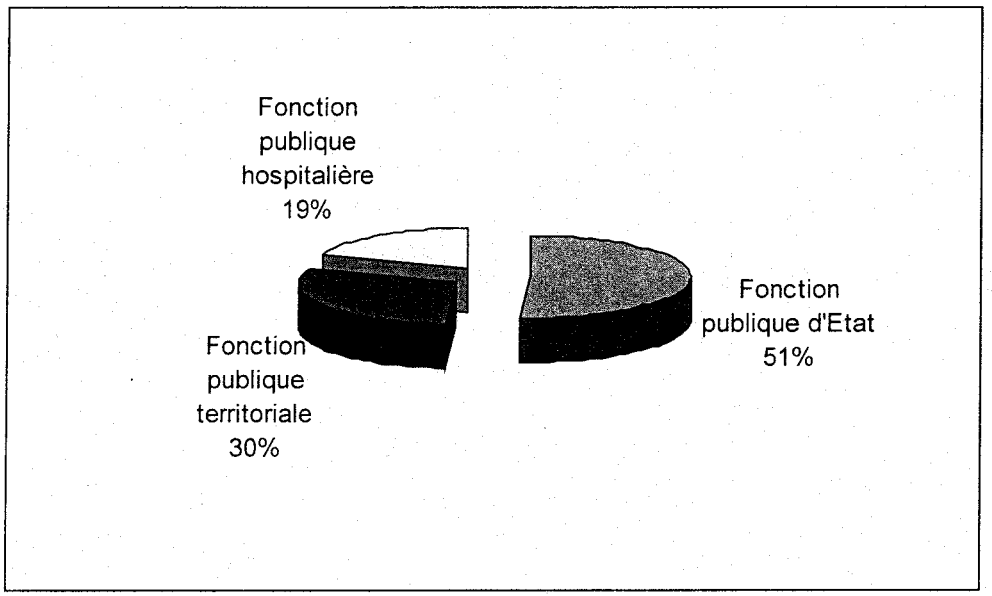
Fonction publique française		
Fonction publique d'Etat	**Fonction publique territoriale**	**Fonction publique hospitalière**
Administration centrale de l'Etat (ministères). Services déconcentrés en régions et départements.	Organismes publics locaux : régions, communes, départements, EPCI , établissements publics administratifs communaux spécialisés, établissements publics administratifs départementaux, offices publics HLM, établissements publics industriels et commerciaux locaux. Organismes privés ou semi-publics : associations ou sociétés d'économie mixte.	Etablissements d'hospitalisation publics. Maisons de retraites publiques. Etablissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide à l'enfance. Etablissements publics pour mineurs ou adultes handicapés. Centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics.

Les emplois de la fonction publique représentent environ 20,68% de la population active de la France (26 456 813) et environ 23,81% de la population active occupée (23 055 202)[393]. De façon récurrente à ce que l'on observe dans les trois autres pays, la comptabilité normalisée des emplois souffre de certaines imperfections (plusieurs producteurs de statistiques et donc plusieurs comptes qui avancent chacun des chiffres distincts) ce qui conduit inévitablement à des différences d'appréciations lors de la lecture des documents statistiques. Nous nous appuierons donc notamment sur les travaux statistiques élaborés par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, rattachée au ministère de la fonction publique, qui présentent l'intérêt de comporter des informations suffisamment fiables et étalées sur une temporalité satisfaisante pour nos séries chronologiques.

[393] Chiffres INSEE du recensement de 1999.

En s'appuyant sur ces données, l'emploi public se décline alors de la façon suivante :

Distribution de l'emploi public français



Sources : INSEE, DGAFP, SESI, DGCL.

1.1. Les agents statutaires : les fonctionnaires

L'emploi public français est particularisé par le statut de fonctionnaire. Les agents des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et du secteur sanitaire et social public ne sont pas régis par le code du travail et des conventions collectives, leurs conditions de recrutement, de travail et de rémunération sont définies dans le cadre d'un Statut général. Ainsi les personnels statutaires de la fonction publique possèdent-ils des caractéristiques propres en termes de stabilité de l'emploi, de rémunération, de promotion, de mobilité, de formation ou bien encore de retraite ; ces caractéristiques les distinguent des autres personnels (non titulaires).

La fonction publique française fonctionne selon un système de carrière, tempéré par certains éléments relevant du système de l'emploi visible notamment dans les possibilités de recours à des agents non titulaires. L'application du principe de carrière, notamment par l'attribution à chaque fonctionnaire d'un grade lui conférant vocation à occuper l'un des emplois lui correspondant, consolide une fonction publique professionnelle.

Le statut procède à une clarification des droits (liberté d'opinion, droit syndical, protection, droit de grève, participation) et obligations (obéissance hiérarchique, neutralité, responsabilité, exclusivité des fonctions) des fonctionnaires. Il répond aussi à des exigences de démocratisation et de cohésion sociale. Du principe d'égalité, le statut tire un ensemble de

règles relatives à l'égalité de traitement dans la fonction publique : accès par concours aux emplois publics, attributions des promotions et délivrance des sanctions. Malgré de fréquentes adaptations, le statut de la fonction publique reste fondé sur des principes inchangés depuis 1946. Les ordonnances et les décrets de 1959 visaient essentiellement à le mettre en conformité avec la nouvelle Constitution. Les lois de 1983, 1984 et 1986 ont élargi les règles statutaires aux trois fonctions publiques et consacrées des droits sociaux supplémentaires.

La stratification de l'emploi de fonctionnaire s'opère autour de trois grandes catégories hiérarchiques. L'accès à chacune de ces catégories se fait par concours externes selon le niveau de diplômes minimal requis par les candidats pour pouvoir se présenter aux épreuves de sélection.

Catégorie A	Diplôme de l'enseignement supérieur (licence, maîtrise, diplôme d'ingénieur ou doctorat).
Catégorie B	Baccalauréat ou équivalent.
Catégorie C	Pas de conditions de diplôme ou en général CAP/BEP et brevet des collèges.

Parallèlement aux concours externes qui ont pour fonction d'assurer l'essentiel du recrutement de la main d'œuvre sur le marché externe, la fonction publique organise un ensemble de concours internes visant à parachever la gestion de ses effectifs en leur assurant des évolutions de carrière. Ouverts aux agents justifiant notamment de certaines conditions d'ancienneté (qui varient selon les statuts particuliers), ces concours sont des vecteurs de mobilité et de promotion au sein même de la fonction publique car ils aménagent une voie de passage d'une catégorie à une autre. Généralement et contrairement aux concours externes, aucune condition de diplôme n'est requise pour concourir, l'ancienneté acquise dans le grade faisant office de qualification préalable.

L'homologie entre niveaux de sortie du système éducatif et stratification de la fonction publique s'impose. Aux formations techniques courtes sont destinés les emplois de fonctionnaires de catégorie C, aux formations longues de l'enseignement général les emplois de catégorie A qui correspondent pour l'essentiel à des fonctions d'encadrement..

1.2.Les agents non titulaires de la fonction publique

Comme le fait remarquer M. Pochard[394], la France a toujours connu la coexistence de deux catégories d'agents, les fonctionnaires et ceux aux appellations les plus diverses : auxiliaires, temporaires, surnuméraires, contractuels, etc.. Parmi les agents publics, une division explicite existe entre les titulaires (fonctionnaires) et les non-titulaires. Ceux-ci sont régis par le droit public et placés sous un régime réglementaire. De fait, le statut des agents publics non titulaires est hybride. Il est un compromis entre le statut de fonctionnaire titulaire (droit public) et le statut d'un travailleur de droit privé. Ainsi, les contractuels du secteur public sont-ils liés avec l'Etat employeur par un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée relevant des règles du droit privé.

Ce point de droit se révèle essentiel pour saisir les convergences de droits et d'obligations d'une part et les divergences liées au déroulement des carrières (modalités de recrutement, de rémunération, de promotion, de mobilité, de formation et de retraite) d'autre part entre les fonctionnaires titulaires et les agents non titulaires. Seront donc qualifiés de contractuels tous les agents liés à l'administration par un contrat de nature administrative. Néanmoins, les modalités de gestion de leur carrière relèvent du droit privé. La majeure partie des contractuels est recrutée sur des contrats à durée déterminée. Par ailleurs, la forme juridique particulière de ces contrats leur confère un régime dérogatoire au droit du travail permettant une succession illimitée de contrats de courte durée impossible à réaliser dans le secteur privé.

Encadré n°3. Le cas particulier des agents non-titulaires français

La question de la présence d'agents non titulaires au sein de la fonction publique est récurrente. Cette présence peut être perçue comme un moyen destiné à vaincre les résistances et les contraintes imposées par le statut de la fonction publique. La situation des non titulaires apparaît comme une situation professionnelle précaire et pérenne, *« le régime juridique des agents non titulaires comporte des zones d'ombre qui sont renforcées par le fait qu'il s'agit d'une population hétérogène. Ces zones d'ombre portent en premier lieu sur des questions de qualification tenant à la fois à la détermination de la qualité d'agent public, à la nature des règles qui les régissent et à la place des aménagements conventionnels de la relation de travail. Elles concernent en second lieu le contenu des règles qui les régissent, qui sont éparpillées et qui intègrent à la fois la situation précaire des agents et le fait que*

[394] Pochard Marcel, « Les agents non titulaires », *Cahiers de la Fonction Publique et de l'administration*, n° 213, juin 2002.

celle-ci tend à se pérenniser faisant de ce régime, un régime précaire original qui ne connaît aucun autre équivalent »[395].

S'il est communément admis que l'appartenance à la catégorie des non titulaires ne concerne que des agents non-fonctionnaires, le contenu de cette catégorie diffère selon les auteurs. Ainsi, pour Jean-Marie et Jean-Bernard Auby[396], la catégorie *« non titulaire »* possède trois composantes à savoir les auxiliaires, les temporaires et les contractuels avec pour dénominateur commun à ces différents statuts une situation précaire d'emploi. Alain Plantey[397] distingue pour sa part quatre statuts d'emploi qu'il qualifie également de précaire : les auxiliaires, les vacataires, les stagiaires et les contractuels. Enfin, Yves de Saint-Jours[398] identifie aux non-titulaires les auxiliaires et les contractuels.

Ces statuts de non titulaires se sont développés afin de permettre des ajustements quantitatif et organisationnel de la main d'œuvre. Le contrat à durée déterminée de droit privé permettant une souplesse jusqu'alors inexistante au sein de la fonction publique.

Dès lors, les agents présents dans ce statut d'emploi peuvent voir, au gré des besoins des services et de leurs compétences personnelles, leur contrat reconduit ou prendre définitivement fin. A ce titre, il convient une nouvelle fois d'insister sur le fait que les agents non titulaires ne bénéficient pas d'un niveau de protection de leur emploi qui équivaut à celui des fonctionnaires statutaires. Ces types de statuts répondent donc de manière efficace aux volontés nationales et communautaires de flexibilisation des règles de gestion du service public qui s'inscrivent dans un processus plus large de rapprochement entre les modalités de fonctionnement des secteurs public et privé.

1.3.Les ouvriers d'Etat

Parallèlement aux fonctionnaires et aux non titulaires, existe un statut d'ouvrier d'Etat. Ces personnels exercent leurs fonctions dans les domaines du bâtiment, de la mécanique automobile, de l'imprimerie, de l'armurerie, de l'habillement, de la restauration ou de l'aéronautique. Ces métiers qui sont généralement accessibles par essai professionnel, sont soumis à un régime juridique particulier complètement détaché des règles prévues par le statut général des fonctionnaires. Ils bénéficient de contrats de travail de droit privé à durée indéterminée régis par des conventions collectives, finalement assez proche du statut des

---

[395] Moniolle Carole, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'Etat : entre précarité et pérennité*, LGDJ, 1999, p. 4.

[396] Auby Jean-Marie, Auby Jean-Bernard, *Droit de la fonction publique*, Précis Dalloz,1991, p. 252 et suiv. et p. 254 pour les agents contractuels, 295 p.

[397] Plantey Alain, *La fonction publique : traité général*, Edition Litec, 1991, p. 27, 705 p.

[398] De Saints-Jours Yves, *Manuel de droit du travail dans le secteur public : fonction publique, fonction territoriale, entreprises publiques*, 2ème édition, LGDJ, 1986, p. 350, 447 p.

salariés allemands. On estime à environ 90 900 le nombre de ces ouvriers. Ce statut a été élargi à certains des personnels de la Poste et de France Télécom en 1992[399].

1.4.Les contractuels "aidés"

L'essor de ce type d'emplois se remarque à partir de 1984 avec la création des Travaux d'Utilité Collective (TUC). Avant cette mesure, d'autres dispositifs avaient été expérimentés dans le secteur socio-éducatif mais jamais dans la fonction publique[400]. Depuis cette date, les mesures anti-chômage destinées à faciliter l'insertion de publics en difficultés dans la fonction publique n'ont cessé de se succéder permettant ainsi la pérennisation et un accroissement de ces formes d'emploi. Coexistent aujourd'hui les Contrats Emploi Solidarité (CES), les Contrats Emploi Consolidé (CEC), les Contrats Emploi-Jeunes (CEJ) et dernièrement crées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE).

Encadré n°4. Les statuts d'emploi aidé.

Le contrat Emploi-Jeune

Le programme "nouveaux services - emplois jeunes" d'octobre 1997 institue en France un nouveau type de statut d'emploi à l'attention des populations juvéniles. Son objectif quantitatif était de créer à terme 350 000 nouveaux emplois. Ce programme s'adresse aux jeunes âgés de 18 ans à moins de 26 ans sans emploi ou encore à ceux de moins de 30 ans sans emploi, n'ayant jamais ou peu travaillé depuis la fin de la scolarité.

Les employeurs bénéficiaires de l'aide de l'Etat dans le cadre du programme "développement d'activités pour l'emploi des jeunes" sont les mêmes que ceux mobilisés pour les CES ou les CEC.

Les contrats de travail sont de droit privé et peuvent être conclus à durée indéterminée mais les employeurs leur préfèrent des CDD de soixante mois ou moins. En cas de CDD, ces contrats peuvent être renouvelés cinq fois ce qui présente une clause dérogatoire au droit du travail français. La durée hebdomadaire du travail est la durée collective appliquée dans l'organisme employeur. Elle doit correspondre à un temps plein, bien qu'exceptionnellement, le contrat puisse être à temps partiel lorsque la nature de l'emploi ou le volume de l'activité ne permettent pas un temps plein.

Le contrat emploi solidarité

Il s'agit d'un contrat à durée déterminée de trois à douze mois maximum (voire vingt quatre mois dans certains cas) qui s'adresse aux chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi âgés de 50 ans

[399] Décret n° 92-942 du 7 septembre 1992 relatif au statut particulier du corps d'ouvriers d'Etat et corps des contremaîtres de la Poste et du corps d'ouvriers de l'Etat et du corps de contremaîtres de France Télécom.

[400] Meyer Jean-Louis, 1999, *Des contrats emploi-solidarité aux emplois jeunes : regards sur l'insertion*, L'Harmattan, 211 p.

ou plus, bénéficiaires de minima sociaux, jeunes de faible niveau de qualification... Les collectivités territoriales et leurs regroupements, les établissements publics, les organismes de droit privé à but non lucratif, et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public peuvent recruter des salariés sous CES.

Embauchés obligatoirement à mi-temps, les salariés en CES perçoivent un salaire indexé sur le SMIC au prorata des heures travaillées soit un demi-SMIC. Sous certaines conditions, la rémunération versée au titre d'un CES peut se cumuler avec l'octroi de minima sociaux (allocation de solidarité spécifique, allocation unique dégressive ou allocation du RMI). Depuis la loi du 29 juillet 1998[401], une activité professionnelle complémentaire peut désormais, à l'issue d'une période de trois mois, être exercée pour une durée limitée à un an.

L'Etat prend en charge la majeure partie du coût du travail : 85 % du salaire si le contrat concerne une personne "prioritaire" c'est à dire défini comme ayant de grandes difficultés d'accès à l'emploi. Il est de 65 % pour les autres personnes embauchées en contrat emploi solidarité. Enfin, l'employeur est exonéré de cotisations patronales, d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales, ainsi que des autres charges d'origine légale ou conventionnelle.

Le contrat emploi consolidé

Créé en juillet 1992 le CEC cherche à offrir une possibilité d'insertion durable aux titulaires de CES les plus en difficulté et dépourvus de toute autre solution d'emploi ou de formation à l'issue de leur CES. Toutefois, depuis la loi contre les exclusions de 1998, l'entrée en CEC n'est plus soumise à la condition d'avoir préalablement effectué un CES. Les publics concernés sont ceux éligibles au titre du CES, la prise en charge de l'Etat représente 80 % du niveau de salaire alloué aux bénéficiaires du dispositif prend la forme d'une exonération des cotisations patronales. Quant aux organismes habilités à employer des CEC, ce sont strictement les mêmes que ceux des CES.

Au regard du statut juridique, tout comme le CES, le CEC est un contrat de droit privé qui peut être conclu à durée déterminée ou à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel. Dans le cas d'un contrat à durée déterminée, la durée initiale est de douze mois. Il est renouvelable chaque année, par voie d'avenant pour une durée de douze mois, dans la limite d'une durée totale de soixante mois.

Le contrat d'avenir

Le contrat d'avenir porte sur des emplois visant satisfaire des besoins collectifs non satisfaits. Il est un contrat de travail de droit privé à durée déterminée et d'une durée initiale de deux ans et prorogeable d'une année. Ce contrat d'adresse aux bénéficiaires de certains minima sociaux (RMI, Allocation Spécifique de Solidarité et Allocation de Parent Isolé) et comporte une durée de travail comprise entre

---

[401] Cette loi, encore appelée "loi de lutte contre les exclusions" a réorienté le dispositif CES-CEC vers les publics les plus éloignés de l'emploi.

26 et 35 heures, une rémunération au moins égale au SMIC horaire, des actions de formation et d'accompagnement. Les employeurs concernés par le contrat d'avenir sont principalement les collectivités territoriales, des personnes morales de droit public (établissements publics nationaux administratifs ou industriels et commerciaux, établissements publics locaux administratifs ou industriels et commerciaux, groupements d'intérêt public), des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public(société HLM, ordres professionnels, sociétés d'économie mixte, etc.), d'autres organismes de droit privé à but non lucratif (associations, comités d'entreprise, syndicats professionnels, etc.), des ateliers et chantiers d'insertion.

Le contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE)

Le CAE et un contrat de droit privé à durée déterminée dont la durée minimale est fixée à six mois et qui peut être renouvelé deux fois dans la limite de 24 mois. La durée hebdomadaire de travail est fixée à 20 heures et la rémunération du bénéficiaire est équivalente au SMIC horaire. Cette forme d'emploi s'adresse aux personnes en difficultés d'insertion professionnelles et est à terme, destiné à remplacer les CES et CEC. Le CAE porte sur des emplois visant à répondre à des besoins collectifs non satisfaits. Les employeurs concernés par cette mesure sont les collectivités territoriales, des personnes morales de droit public (établissements publics nationaux administratifs ou industriels et commerciaux, établissements publics locaux administratifs ou industriels et commerciaux, groupements d'intérêt public), des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public(société HLM, ordres professionnels, sociétés d'économie mixte, etc.), d'autres organismes de droit privé à but non lucratif (associations, comités d'entreprise, syndicats professionnels, etc.).

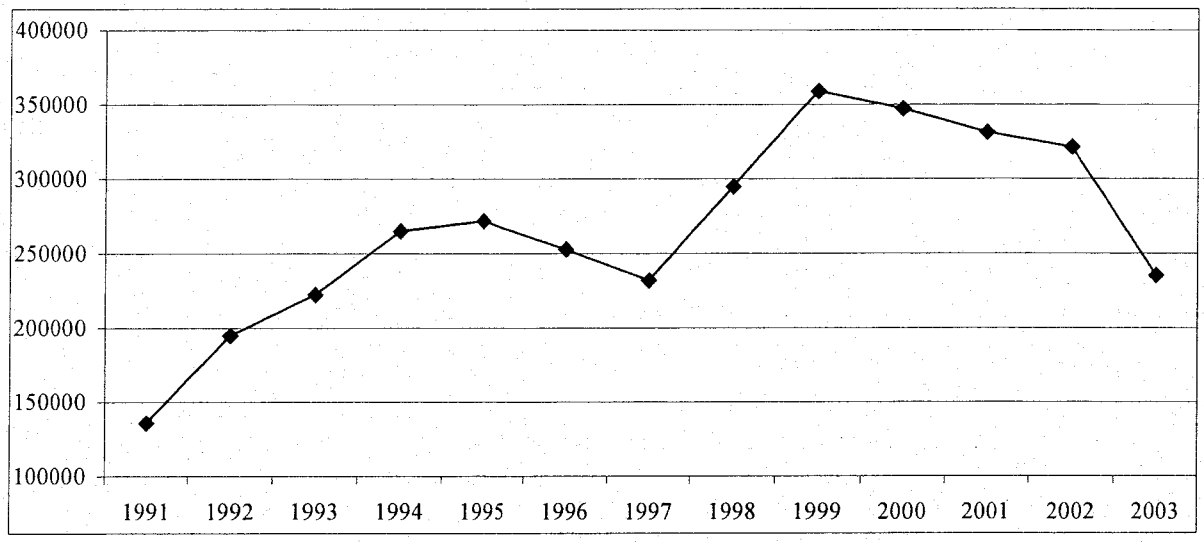
Evolutions des effectifs d'emplois aidés entre 1990 et 2000

	Au 31.12	Ensemble de la Fonction publique	Autres[402]	Tous secteurs
	1990	**102 374**	67 638	170 012
	1991	**135 916**	97 277	233 193
	1992	**194 777**	125 462	320 239
CES,	1993	**222 326**	138 845	361 171
CEC,	1994	**264 801**	163 230	428 031
CEV	1995	**271 767**	171 146	442 913
	1996	**252 636**	162 941	415 577
	1997	**231 832**	154 044	385 876
	1998[403]	**217 939**	140 353	358 292
	1999	**221 600**	143 200	364 800
	2000	**202 700**	134 700	337 400
Emploi-jeunes	1998	**76 817**	27 237	104 054
	1999	**137 200**	59 700	196 900
	2000	**144 100**	69 300	213 400
Total emplois aidés au 31.12.1998	-	**294 756**	167 590	462 346
Total emplois aidés au 31.12.1999	-	**358 800**	202 900	561 700
Total emplois aidés au 31.12.2000	-	**346 800**	204 000	550 800
Total emplois aidés au 31.12.2001	-	**331 200**	206 950	541 000
Total emplois aidés au 31.12.2002	-	**321 300**	209 900	531 200
Total emplois aidés au 31.12.2003	-	**235 100**	182 200	417 300

Sources : DGAFP - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation ; CNASEA et Ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Intérieur.

[402] Associations (95 %) financées par les collectivités locales.
[403] Estimation à partir des flux cumulés.

Evolution du nombre d'emplois aidés dans les fonctions publiques françaises (1991-2003)



Source : DGAFP.

Toutes ces formes d'emploi présentent la caractéristique d'octroyer à leurs bénéficiaires des statuts d'emploi sous contrat de droit privé. Si la totalité de ces emplois ont un caractère temporaire et ont pour base maximale de rémunération le SMIC, l'exemple d'un contrat emploi jeune qui assure à son titulaire une stabilité de l'emploi sur cinq ans apparaît après examen moins précaire qu'un contrat à durée déterminée dit "classique" d'une durée inférieure. Les personnes occupant ces types d'emplois remplissent des missions proches de celles assurées par des agents titulaires tout en étant assujetties à un statut distinct. Dès lors, le caractère dérogatoire de ces emplois entraîne une segmentation de fait dans les conditions d'emploi public. Par ailleurs, le recours a ces contrats était jusqu'alors légitimé par la nécessité de donner un emploi, aussi précaire soit-il, à des publics en difficultés et non de les substituer à des personnels titulaires ou non en charge d'une activité de service public. Pourtant, après deux jugements de la Cour de Cassation de 1999 et du Conseil d'Etat du 24 juin 2004, ce même Conseil d'Etat, dans une décision en date du 18 mars 2005[404], autorise les directions des administrations d'utiliser des CES en lieu et place de fonctionnaires. Il s'agit là d'une brèche dans le statut de la fonction publique et à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 qui dispose que *« les emplois civils permanents de l'Etat sont occupés par des fonctionnaires »*.

[404] Conseil d'Etat, 18 mars 2005, Zaoui c. CNRS.

2. Evolution de l'emploi public

L'ensemble des trois fonctions publiques emploie près de 5 215 300 agents fin 2002. Si l'on intègre les personnels de l'enseignement privé sous contrat[405] (rémunérés sur le budget de l'Etat) et les salariés de la Poste et de France Télécom[406], on aboutit à un total de 5 809 100 agents constituent la fonction publique française au sens large (non inclus les bénéficiaires d'emplois aidés dont la population est estimée pour cette même année 2002 à 321 300 bénéficiaires[407]).

Evolution de l'emploi réel dans les fonctions publiques (en milliers)

Année au 31.12	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total fonction publique[408]
1980	2 234,1	1 075,0	701,7	4 601,8
1981	2 266,5	1 113,5	726,0	4 713,6
1982	2 299,0	1 152,0	750,3	4 825,4
1983	2 317,9	1 191,0	761,0	4 899,1
1984	2 336,9	1 196,8	781,1	4 947,3
1985	2 339,2	1 208,2	787,0	4 969,4
1986	2 341,3	1 219,6	790,3	4 982,7
1987	2 342,5	1 233,5	797,0	5 002,3
1988	2 343,6	1 251,5	800,8	5 022,1
1989	2 352,3	1 294,7	806,7	5 076,8
1990	2 357,5	1 326,4	801,8	5 112,7
1991	2 378,0	1 365,6	811,3	5 180,8
1992	2 377,1	1 383,3	818,7	5 204,2

[405] 147 000 (effectifs au 31 décembre 2001).

[406] 447 800 (effectifs au 31 décembre 2001). La Poste et France Télécom ont changé de régime juridique en 1997. Ils sont désormais exploitants autonomes de droit public. Si la mission de service public des deux établissements est maintenue, elle se conjugue avec des objectifs propres à toute entreprise : performance, équilibre économique, développement, etc.
Les conditions de recrutement ont également changé. Sur 300 000 agents de La Poste, seul 190 000 sous aujourd'hui soumis au statut général de la fonction publique. France Télécom a cessé d'être une administration pour devenir un exploitant autonome de droit public. Le recrutement de contractuels de droit privé est la règle.

[407] Les 235 100 bénéficiaires d'emplois aidés de la fonction publique tous dispositifs confondus, se répartissent au sein de services particuliers tels que la police nationale, les collectivités territoriales, certains établissements publics administratifs et établissements publics industriels et commerciaux, les établissements publics d'enseignement ainsi que les établissements publics de santé. Il faut également préciser que la forte baisse enregistrée entre 2002 et 2003 s'explique principalement par la fin des contrats emploi-jeunes.

[408] Les effectifs présentés dans la fonction publique totale comptabilisent les données des trois fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière en y ajoutant d'une part les personnels de la poste et de France Télécom et d'autre part les personnels enseignants de l'enseignement privé sous contrat.

1993	2 404,0	1 406,9	826,4	5 255,7
1994	2 410,1	1 428,4	834,5	5 277,2
1995	2 422,4	1 447,5	840,2	5 308,2
1996	2 466,6	1 462,7	847,4	5 373,9
1997	2 479,5	1 481,9	849,0	5 397,0
1998	2 523,1	1 507,3	857,0	5 490,1
1999	2 547,6	1 530,4	864,5	5 490,5
2000	2 552,8	1 642,0	874,4	5 686,9
2001	2 601,0	1 665,7	874,8	5 736,3
2002	2 609,7	1 730,4	875,2	5 809,1
02/80	+ 16,81 %	+ 60,97 %	+ 24,73 %	+ 23,06 %

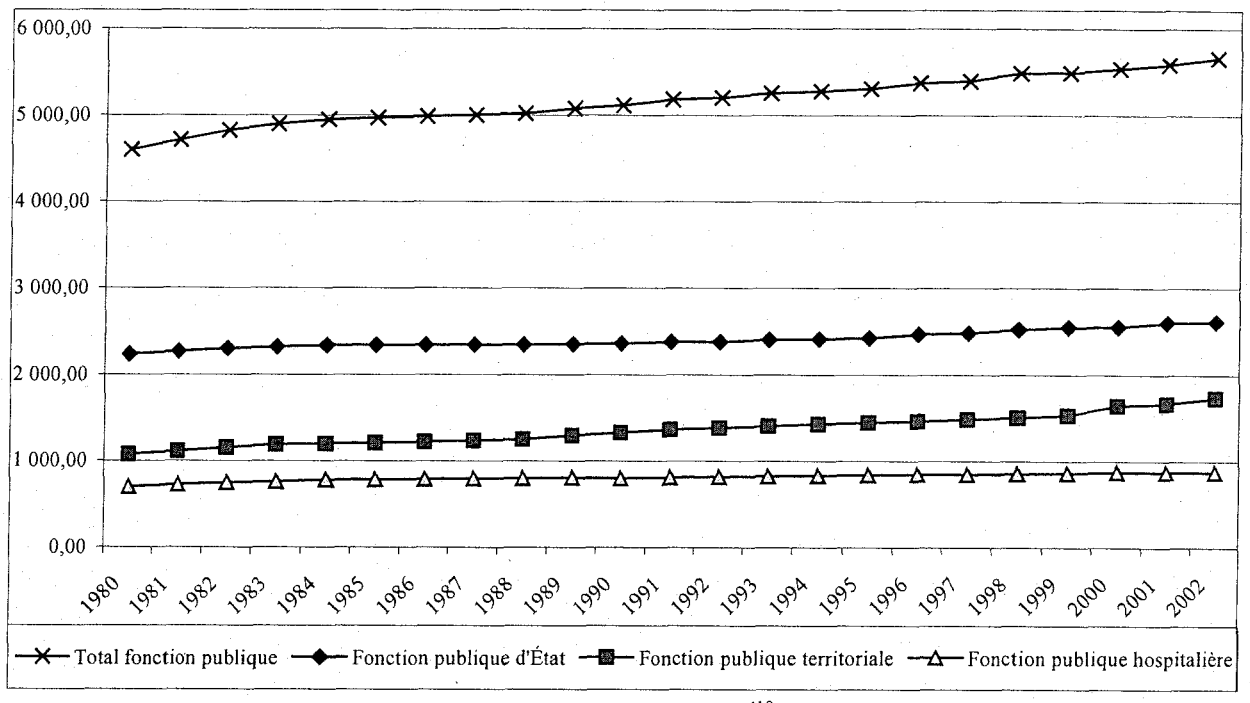
Source : DGAFP - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation[409].

Cette série statistique était produite jusqu'en 1980 par le bureau des statistiques de la direction générale de l'administration et de la fonction publique du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire. Les données postérieures à 1998 ont été reconstituées par recoupage d'informations émanant de l'Insee, de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur ainsi que des diverses publications de l'Observatoire de l'emploi public. En tout état de cause, la production de ces données chiffrées a été modifiée. Les statistiques sont désormais généralement exprimées en équivalent temps plein ce qui a pour inconvénients de masquer une part importante de l'emploi et ne sont plus publiées selon une définition de l'emploi public au "au sens large" qui présentait l'avantage d'inclure l'ensemble des composantes de l'action publique. Par ailleurs, notre construction reste discutable dans la mesure où elle comptabilise les personnels des "entreprises publiques", dont le statut juridique a été modifié entre 1997 et 2004. C'est le cas notamment de La Poste et de France Télécom. Malgré cela, nous avons choisi de les comptabiliser sur une base statutaire car une partie des personnels demeurent fonctionnaires alors que la norme pour les nouveaux recrutements est le contrat de droit privé.

---

[409] **Champ :**
Bénéficiaires de Contrats Emploi-solidarité (CES) et autres emplois aidés non compris:
FPE : métropole, DOM-TOM, étranger ; nc emplois secondaires
FPT : métropole, DOM ; y. c. emplois secondaires et assistantes maternelles ; y. c. établissements publics locaux
FPH : métropole, DOM ; personnel médical (y. c. praticiens à temps partiel, attachés, internes) et non médical des hôpitaux et personnel des maisons de retraite publiques.
Sources :
FPE : Exploitation des fichiers de paie par l'INSEE
PPT : Enquête annuelle sur les effectifs des collectivités territoriales, INSEE
FPH : Enquête annuelle sur les effectifs des hôpitaux publics et enquête bisannuelle sur les effectifs des maisons de retraite publiques, DREES, Ministère de l'emploi et de la solidarité

Evolution des effectifs réels des trois fonctions publiques (1980-2002)



Source: DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation[410].

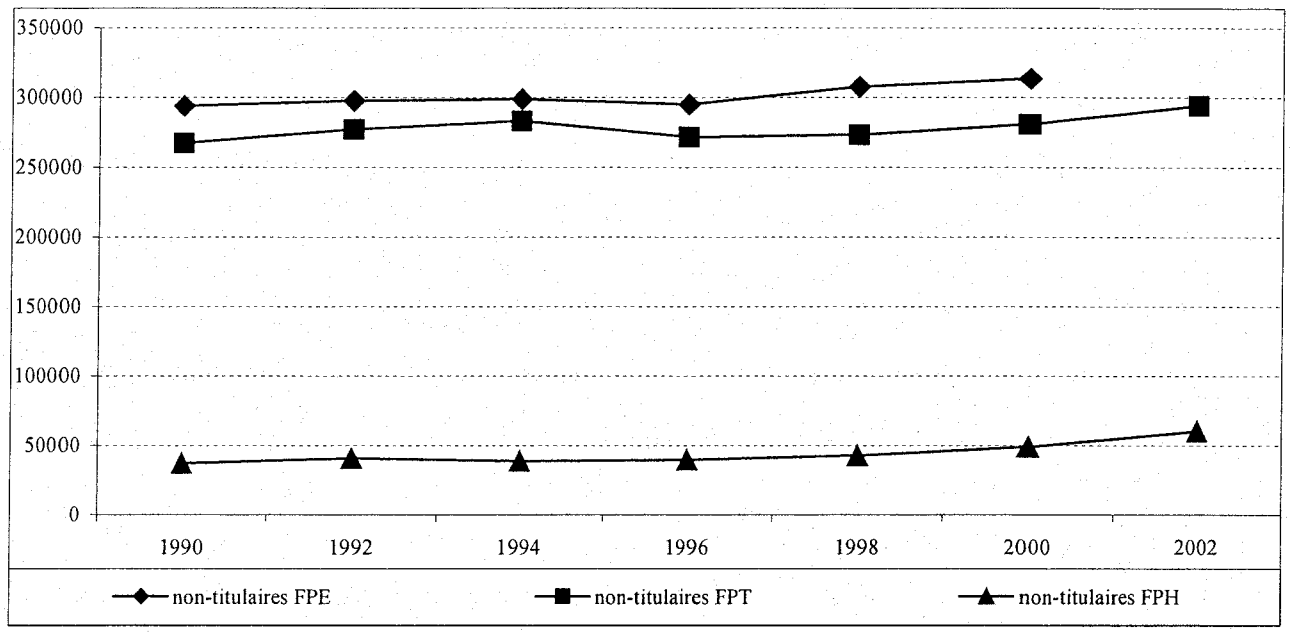
L'évolution des effectifs souligne que si, les trois fonctions publiques ont connu une évolution positive de leurs effectifs, cette tendance commune connaît des variations importantes selon le type de fonction publique retenu.

Ainsi, l'augmentation la plus forte est à mettre sur le compte de la fonction publique territoriale dont les effectifs augmentent de 655 400 agents. De même, la fonction publique hospitalière connaît une tendance à la hausse, cependant plus modérée. En effet, ses effectifs augmentent sur la même période de 173 500 agents. Enfin, la fonction publique d'Etat, a vu ses effectifs progresser de 375 600 agents ; une progression qui tient à l'augmentation des personnels titulaires mais aussi non titulaires inégalement distribués entre les trois fonctions publiques.

---

[410] Bénéficiaires d'emploi jeunes, de contrats emploi solidarité (CES) et autres emplois aidés non compris
FPE : métropole, DOM-TOM, étranger ; n. c. emplois secondaires
FPT : métropole, DOM ; y. c. emplois secondaires et assistantes maternelles ; y. c. établissements publics locaux
FPH : métropole, DOM ; y. c. praticiens à temps partiel, attachés, internes, et jusqu'en 1990 étudiants hospitaliers en 2ème partie de DCEM ; non titulaires sur crédits de remplacement non compris.
FPE : Exploitation des fichiers de paie des agents de l'Etat et des établissements publics nationaux ; INSEE
FPT : Enquête sur les effectifs des collectivités territoriales, INSEE.
FPH : Statistique annuelle des établissements de santé (SAE), DREES et enquête sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA), DREES.

Evolution des effectifs non titulaires dans les trois fonctions publiques françaises entre 1990 et 2002 (emplois aidés non inclus)[411]



Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Parallèlement à la part croissante des effectifs non titulaires depuis une quinzaine d'années, force est de constater un recours au temps de travail à temps partiel dans la fonction publique. Accompagnant le mouvement général observable en Europe de recours au temps partiel, l'emploi public, s'il suit la tendance, ne représente pas, loin s'en faut les proportions importantes que l'on observe dans les deux autres pays. De fait, l'emploi à temps partiel concerne 12% des agents de l'État, et bien que la proportion d'agents à temps partiel ait plus que quadruplé en 20 ans, nous sommes encore loin des 36 % d'employés à temps partiel en Allemagne ou des agents des collectivités locales anglaises où près d'un sur deux travaille à temps partiel. Ce recours au temps partiel est fortement dépendant du statut d'empoi des agents : c'est ainsi que 18 % des personnes titulaires de la fonction publique territoriale (contre 57% des non titulaires) travaillent à temps réduit et que 18.7 % pour les titulaires des personnels hospitaliers contre 29.6 % des non titulaires connaissent ces mêmes conditions de travail. Cette évolution du temps partiel, moindre il est vrai que dans les autres pays, traduit néanmoins une double réalité : celle d'une évolution continue dont la portée diffère selon le type de fonction publique et celle d'une inégalité de fait des personnels devant le temps

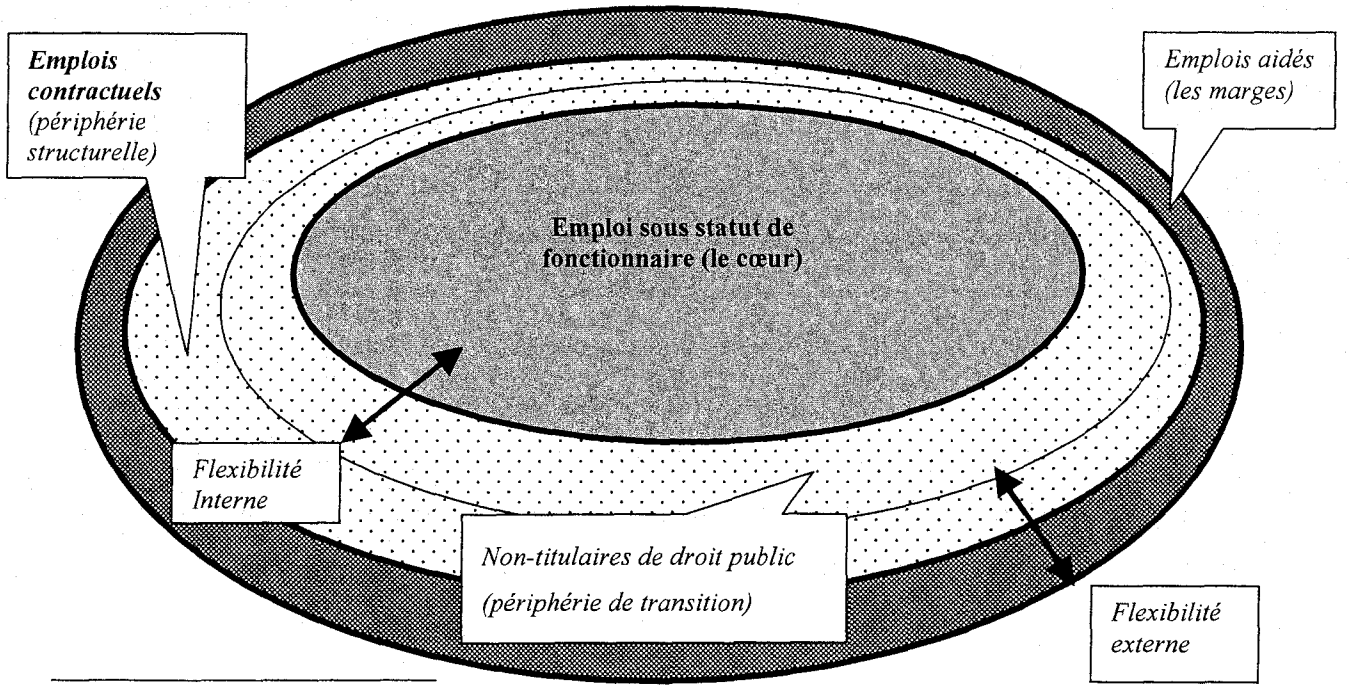
[411] Fons Jean-Philippe, Meyer Jean-Louis, 2005, *La flexibilité dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France. Débats, enjeux, perspectives*, La documentation française, p. 52.

partiel ; les non titulaires ayant une probabilité bien plus forte que les fonctionnaires d'obtenir un emploi à temps partiel.

3. Synthèse

Le modèle dominant de l'emploi public français repose sur une large majorité de fonctionnaires recruté par le biais d'un contrat de droit public et dont la situation professionnelle est garantie statutairement. Jouxte cette première catégorie d'emploi au "cœur" de l'emploi public, un second groupe structurel d'agent contractuels, "périphériques", qui occupe parfois des fonctions comparables à celles des fonctionnaires, mais qui ne connaît pas les mêmes conditions statutaires dans la mesure où ces agents ne bénéficient pas des mêmes garanties (modalités de recrutement et de mobilité, stabilité de l'emploi, rémunération, régimes de retraite et de protection sociale, cessation d'activité...). Enfin, l'administration publique française a également recours à des emplois aux "marges", regroupant des personnes associées à l'exécution de missions de service public par le biais d'emplois subventionnés précaires. Avec les contractuels, ils participent à la flexibilité externe et volumique de la fonction publique. Cependant, la majeure partie des contractuels et des emplois subventionnés se rencontre au niveau infra national, au même titre que la plupart des éléments de flexibilisation des modalités de gestion des services (concessions, délégations).

Segmentation de l'emploi public français[412]



[412] Jacquot Lionel, Nosbonne Christophe, 2004, « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation: contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales », Revue du RECEMAP, 19 p.

D. La fonction publique italienne

La structure de l'Etat italien et la succession de réformes destinées à transformer à la fois le régime statutaire des agents du service public et le modèle institutionnel du pays, complexifie considérablement la structure de l'emploi. La réforme de contractualisation de l'administration publique de 1993 et la régionalisation poussée des institutions qui confère une grande liberté de recrutement et de gestion aux autorités infra nationales, rendent délicat le recueil de données compte tenu de la pluralité des formes statutaires.

1. Les emplois de la fonction publique

1.1. Le personnel non contractualisé : les fonctionnaires

Ce type de statut est le seul à pouvoir être assimilé à celui des fonctionnaires stricto sensu. Ce statut de droit public ne concerne plus en réalité qu'une infime partie des agents au service de l'administration occupant des fonctions particulières : magistrats, avocats et procureurs de l'Etat, personnel militaire, forces de police, personnels des carrières diplomatiques et préfectorales et enfin professeurs et chercheurs des Universités ; il s'agit donc des salariés relevant des fonctions minimales de l'Etat régalien qui relèvent de ce statut (avec toutefois une exception, celle des universitaires).

La gestion et l'évolution des carrières au sein de la fonction publique italienne est dissemblable selon les secteurs d'emploi. Ainsi, dans le tableau ci-dessous, avons nous distingué les carrières propres aux emplois rencontrés dans les secteurs des ministères, des régions et autonomies locales, des organismes publics non économiques et de la santé, en faisant volontairement l'impasse sur d'autres carrières telles que celles rencontrées dans les universités, la recherche, la navigation aérienne et le secteur technico-administrativo-informatique.

En Italie, chaque secteur établit une classification de ses agents selon une répartition en trois ou quatre catégories : A, B, C et éventuellement D. Les niveaux A et D ayant respectivement pour correspondance les emplois les moins et les plus qualifiés.

Carrières par secteurs	Catégories d'agents	Position économique	Emplois-types	Niveau de formation initiale (1)
Secteur des ministères	A	A1	Accueil de visiteurs, chauffeur	13 ans fin de la scolarité obligatoire
	B	B1	Manutentionnaire, dactylo., secrétaire	Diplôme de l'école moyenne inférieure
		B2	Sténo-dactylo., surveillant de travaux	
		B3	Techniciens	
	C	C1	Contremaître	Diplôme universitaire ou laurea (équivalent à une maîtrise française)
		C2	Cadres	
		C3	Cadres supérieurs	
Secteur des régions et autonomies locales	A	A1	Manutentionnaires, concierges	13 ans fin de la scolarité obligatoire
		A2		
	B	B1	Ouvriers professionnels, chauffeurs	Scolarité obligatoire et cours de spécialisation
		B2		
		B3		
		B4		
	C	C1	Instituteurs de maternelle, éducateurs de jeunes enfants	Ecole supérieure
		C2		
		C3		
	D	D1	Ingénieurs, secrétaire comptable	Laurea breve ou diplôme de laurea
		D2		
		D3		
Secteur des organismes publics non économiques	A	A1	Auxiliaire d'administration	Fin d'études obligatoires
		A2	Archiviste, opérateur qualifié	
	B	B1	Agent de sécurité, opérateur spécialisé	Diplôme de l'école moyenne secondaire de 2ème grade
		B2	Assistant d'administration	
	C	C1	Collaborateur d'administration	Diplôme de laurea breve pour accès à la position économique C1 et diplôme de laurea pour l'accès à la position C3
		C2		
		C3	Fonctionnaire d'administration	
		C4	Fonctionnaire en chef, expert	
Secteur de la santé	A	A	Auxiliaire spécialisé, commis	Fin d'études obligatoires ou diplôme d'instruction secondaire de 2ème grade
	B	B	Opérateur technique	Fin d'études obligatoires ou diplôme d'instruction secondaire de 1er grade
		B Super	Puéricultrices, opérateurs techniques spécialisés	Fin d'études obligatoires ou diplôme d'instruction secondaire de 1er grade avec une qualification professionnelle et 5 ans d'ancienneté
	C	C	Infirmiers, obstétriciens, adjoints administratifs	Pour les profils sanitaires : diplôme d'habilitation à ces professions spécifiques ; pour les assistants techniques : diplôme de l'instruction secondaire de 2ème grade
	D	D	Collaborateurs professionnels sanitaire, technique et administratif	Diplôme d'habilitation spécifique et expérience de 3 ou 2 ans
		D Super	Collaborateurs professionnels experts	Diplôme d'habilitation spécifique et expérience de 5 ou 3 ans

(1) : **laurea :** 4/5 années universitaires, **laurea breve :** 3 années universitaires, **maturita :** baccalauréat.

A noter dans cet exposé des carrières, une distinction entre personnel dirigeant et personnel non dirigeant. Le personnel dirigeant est divisé en deux classes (réforme introduite par le

décret n° 80 du 31 mars 1998) qui constituent un rôle unique : la 1ère classe (*prima fascia*) est composée des *dirigenti generali* en service à la date d'entrée en vigueur du D.P.R. (Décret du Président de la République) n°150 de 1999 et ceux qui ont eu des fonctions du niveau de dirigeant général pendant au moins 5 ans. La 2ème classe (*seconda fascia*) est constituée des autres dirigeants en service à la même date et ceux recrutés par concours.

Les personnels non dirigeants sont donc distingués selon leur catégorie d'appartenance. Aussi, dans ce système, deux types de progression sont-elles envisageables : horizontale et verticale. La progression horizontale est celle qui permet une augmentation de salaire. Cette progression est caractérisée par le terme "super" (exemple rencontré dans le secteur de la santé pour les catégories B et D). Ces avancements sont déterminés par les contrats de travail et s'effectuent par une sélection interne en fonction des compétences et de l'investissement dont a fait preuve l'agent. La progression verticale concerne le passage à une position économique supérieure. Elle advient de façon interne sur sélection et cours de qualification. Si des postes restent vacants après échecs des participants aux sélections internes ou si les critères requis ne sont remplis par aucun des participants potentiels, un concours public est organisé. De plus, intervient dans ces deux procédures, le critère d'ancienneté. Ce critère est divisé en ancienneté absolue (service total y compris le service militaire) et en ancienneté relative (position en tant que titulaire, priorité donnée en fonction de la date d'engagement, d'encadrement, voire la date de nomination à la position précédente ou le classement au concours). Il s'agit ici d'une gestion de carrière qui relève du marché interne du travail.

1.2.Le personnel contractualisé : *i pubblici dipendenti*

Ces agents contractualisés sont recrutés sur des contrats de droit privé à durée indéterminée. Ils ne bénéficient par conséquent pas d'un statut équivalent à celui des agents non contractualisés aussi bien en termes de garanties que de régime juridique applicable. Les relations d'emploi se négocient à partir de contrats collectifs nationaux. La relation salariale de ces personnels contractualisés est en quelque sorte comparable à celle des employés allemands ; elle s'organise ainsi à partir de contrats collectifs. L'A.R.A.N (agence chargée représentante des administrations publiques dans les négociations avec les syndicats) créée en 1993 est l'interlocuteur chargé de négocier ces contrats collectifs nationaux en particulier les modalités d'emploi et de rétribution du personnel contractualisé. Ces contrats collectifs comportent une double temporalité de quatre (*quadriennio*) et deux ans (*biennio economico*) portant respectivement sur les aspects non financiers et économiques des dits contrats.

L'A.R.A.N a constitué huit secteurs de négociation, à savoir : les ministères, les établissements publics à caractère non économique, l'éducation, l'université, la recherche, les administrations autonomes, les régions et autonomies locales et enfin la santé. Cet organisme reçoit des directives de Comités de Secteur (délégations des administrations regroupés par secteur de négociation). Il doit ensuite discuter de ces directives avec les délégations syndicales ("rappresentanze sindacali unitarie") et parvenir à un accord.

1.3.Les agents contractuels temporaires

Ces personnels sont recrutés sur des contrats de droit privé à durée déterminée. Il peut s'agir de CDD "classiques", de contrats de stage, de contrats de formation et travail (*contratto formazione e lavoro*), de contrats de travail intérimaire (*lavoro interinale*), de contrats de travail temporaire ou de contrats d'apprentissage.

1.4.Les personnels aux "marges"[413]

Il s'agit ici de personnels sous statut à précarité avérée et ce même si la notion de précarité, notamment dans un cadre d'étude comme celui de la fonction publique, est à interroger et/ou d'un point de vue strictement institutionnel, de personnes employées et associées à l'exécution de missions de service au public par le biais de dispositifs publics de lutte contre le chômage. Ce type de situation est en Italie, caractéristique du contrat de travail socialement utile (*Adetti ai Lavori Socialmente Utili*) créé en 1995 et s'adressant aux chômeurs de longue durée, aux inscrits des caisses de chômage ainsi qu'aux inscrits des listes de mobilité. Cependant, les commissions régionales pour l'emploi peuvent sous certaines conditions ouvrir ce type de contrat à d'autres catégories de personnes (détenus, divorcés, veufs et veuves avec personne(s) à charge). Ce type de contrat peut prendre deux formes distinctes. Ainsi peut-il, soit s'agir d'un contrat porteur d'un projet de formation d'une durée de 12 mois, soit d'un contrat porteur d'un projet à caractère extraordinaire d'une durée de 6 mois renouvelable une seule fois dans la limite de 12 mois.

Parallèlement au contrat de travail socialement utile, il existe une mesure aux dispositions plus restreintes, tant sur le plan géographique que sur les aspects volume et nature des publics concernés, que le contrat de travail socialement utile : il s'agit du contrat de travail d'utilité

---

[413] Depuis le 30 juin 2001, il est interdit de procéder à de nouveaux recrutements sous contrats LSU et LPU, les deux formes d'emplois aidés ici présentées. Pour la cohérence de l'ensemble et compte tenu des temporalités retenues pour le traitement statistique des données, nous conservons ces deux formes d'emploi dans notre présentation.

publique (*Lavori di pubblica utiliti*) qui en réalité correspond à un plan à caractère exceptionnel destiné au Mezzogiorno et aux régions où le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale. Ce plan autorise la passation de contrats de travail temporaires de 12 mois entre d'une part l'administration, principalement les collectivités locales et territoriales, et d'autre part des jeunes ayant entre 21 et 32 ans inscrits depuis une durée minimale de 30 mois sur les listes de placement.

2. Evolution de l'emploi public

Evolution de l'emploi réel dans la fonction publique italienne[414]

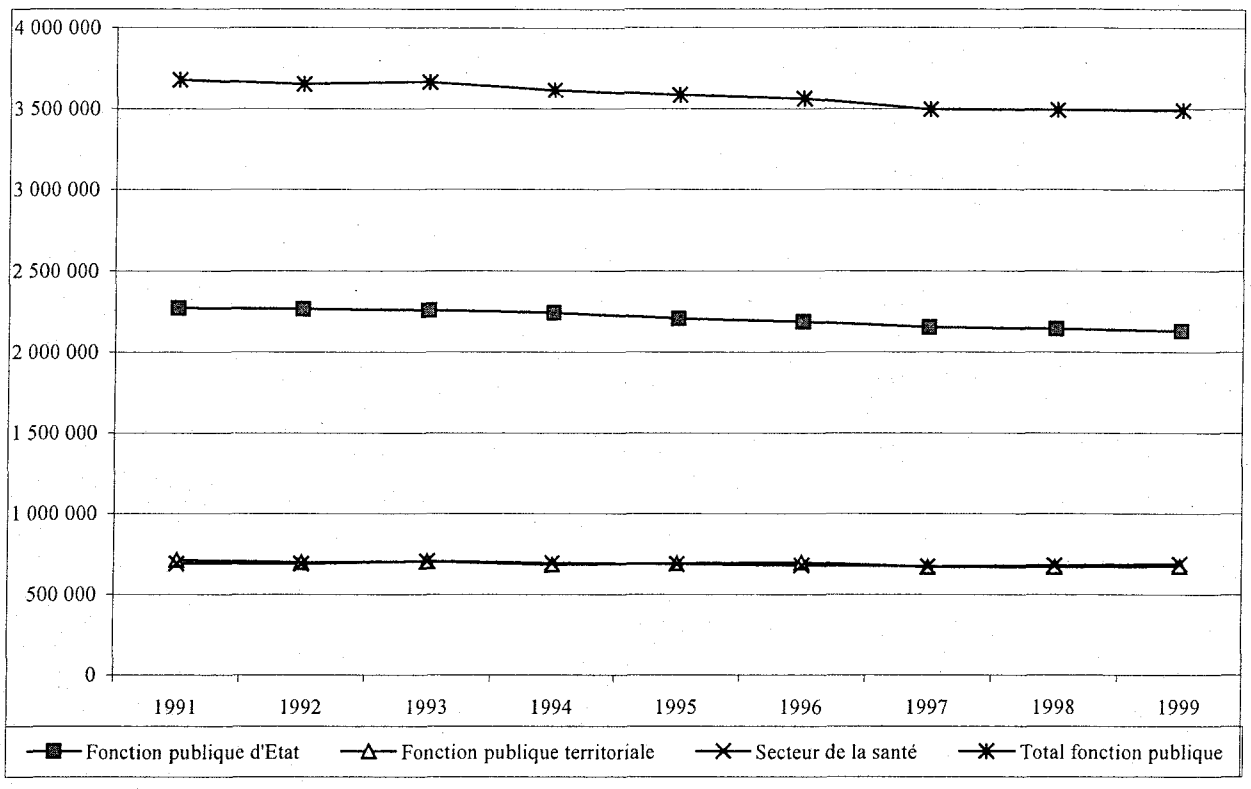
Années au 31.12	Fonction publique d'Etat au sens strict	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière[415]	Total fonction publique
1991	2 271 127	713 779	691 483	3 676 389
1992	2 266 170	696 475	689 110	3 651 755
1993	2 256 553	702 771	705 144	3 664 468
1994	2 241 022	682 612	693 005	3 616 639
1995	2 205 865	691 233	686 572	3 583 670
1996	2 186 210	696 445	679 114	3 561 769
1997	2 151 940	669 199	673 840	3 494 979
1998	2 142 347	668 512	679 340	3 490 199
1999	2 128 123	673 921	686 373	3 488 417
1999/91	-6,30 %	-5,58 %	-0,74 %	-5,11 %

Source: Ministère du trésor et de la programmation économique.

[414] Outre les catégories retenues dans le tableau 7 de présentation des effectifs publics globaux, il convient de distinguer les personnels concernés. Ainsi relèvent des ministères civils, les personnels des structures ministérielles, des agences autonomes dont le corps des pompiers, la caisse des dépôts et consignations, de l'éducation, de la police, de la magistrature, de la diplomatie, de la fonction préfectorale, des instituts de recherche et des Universités. Sont assimilés aux établissements publics, les organismes publics non économiques parmi lesquels les organismes gestionnaires des retraites et des accidents du travail (INAIL), l'Institut National de Sécurité Sociale, l'Institut National de Prévoyance des Employés de l'Administration Publique, l'Automobile Club d'Italie et les Automobiles Clubs provinciaux et locaux. Enfin, on entend par fonction publique territoriale l'ensemble des organes rassemblés sous l'appellation "Régions et autonomies locales".

[415] L'appellation fonction publique hospitalière recouvre l'ensemble du Service Sanitaire National.

Evolution des effectifs des fonctions publiques italienne de (1991 à 1999)



Source : Représentation graphique construite sur la base des statistiques produites par le Ministère du trésor et de la programmation économique.

Il ressort de cette évolution graphique, une tendance généralisée à la baisse des effectifs publics tous statuts d'emplois confondus. Si la fonction publique hospitalière connaît une évolution contrastée, elle semble malgré tout la moins touchée. Par contre, la baisse des autres secteurs concernés sur la période 1991-1999 est plus sensible et plus régulière. Ainsi, constate t'on respectivement pour la fonction publique totale, l'ensemble des ministères et la fonction publique territoriale, des retraits de 5 points, de 4,5 points et de près de 6 points.

C'est certainement au niveau de l'emploi sous statuts typiques que la baisse enregistrée dans l'emploi public en Italie est la plus flagrante : la fonction publique hospitalière perd 9 886 emplois typiques (1,5 %) malgré un début de reprise en 1998 ; les ministères 68 376 (3,4 %), et la fonction publique territoriale voit ses effectifs d'agents "typiques" reculer de 17 806 (2,8 %) entre 1992 et 1999. Néanmoins, il convient de relativiser cette baisse de l'emploi typique compte tenu du volume de personnes concernées.

Faute de statistiques complètes dans le temps, nous ne sommes pas en mesure de présenter une évolution rigoureuse de la partition entre temps complet et temps partiel. Néanmoins, quelques données pour les années 1998, 1999 et 2000 font état d'une tendance à l'augmentation du recours au temps de travail à temps partiel. Ainsi, entre 1998 et 2000, le

temps partiel a t'il respectivement progressé dans les administrations d'Etat de 55,45 %, dans les administrations locales de 25,49 %, dans la fonction publique hospitalière de 73,1 %, ce qui représente une hausse générale de 48,85 %. Cependant, ces résultats obtenus sur une très courte période sont à relativiser au regard des effectifs réels concernés, à savoir pour l'ensemble de la fonction publique, 25 020 agents.

La question du temps partiel en Italie mérite toutefois un approfondissement, qui est présenté par les pouvoirs publics comme un vecteur de réduction des coûts du travail.

D'une manière générale, on dira qu'il existe en Italie trois types de "part ti"': le temps partiel horizontal, le temps partiel vertical et le temps partiel mixte, c'est-à-dire à la fois horizontal et vertical.

1. Le temps partiel horizontal est celui qui comporte une réduction d'horaire par rapport à l'horaire normal journalier.

2. Le temps partiel vertical permet de travailler à temps plein sur une période limitée de la semaine, du mois ou de l'année.

3. Le temps partiel mixte permet de combiner les deux modalités. L'employé peut par exemple effectuer son service en temps partiel vertical sur une semaine puis en temps partiel horizontal la semaine suivante, et ainsi de suite, dans le respect du nombre d'heures de service qu'il doit effectivement réaliser.

Le travail à temps partiel s'adresse à tout le personnel non dirigeant des administrations publiques, aux dirigeants des administrations de l'Etat non responsables de services, au personnel de direction, aux dirigeants du rôle sanitaire uniquement pour des exigences familiales ou sociales ; quant au personnel du rôle professionnel, technique et administratif, il est autorisé à exercer une profession libérale. Les modalités de réduction des horaires de service sont fixées dans les contrats individuels.

La loi de budget 1998 a insisté sur la nécessité pour chaque administration de déterminer un pourcentage concernant les recrutements à temps partiel. Le contingent est fixé à 25 %. En cas de dépassement du pourcentage, la priorité est donnée aux employés porteurs de handicap, dans des situations psychophysiques ou dans des situations familiales particulières (enfants mineurs à charge en fonction de leur nombre, assistance de personnes handicapées à plus de 70 %, de personnes dans des situations psychophysiques particulières ou atteintes de graves pathologies, de personnes âgées).

3. Synthèse

Depuis le profond bouleversement constitué par la réforme de contractualisation de 1993, la segmentation de l'emploi public italien s'opère autour d'un noyau très restreint de fonctionnaires de droit public en charge des missions de souveraineté de l'Etat. Désormais, la quasi-totalité des emplois relève du droit privé. On distingue cependant deux types de contractuels : ceux bénéficiant de contrats à durée indéterminée et dont la situation professionnelle est réglée par l'équivalent de conventions collectives et ceux, les "contractuels temporaires", qui sont recrutés sur des contrats à durée déterminée à l'occasion de stages, de collaborations, ou de missions d'intérim. Si la situation des contractuels en CDI est assimilable à celle des salariés allemands, celle des agents contractuels temporaires apparaît comme bien plus précaire et doit être comparée avec les cas de recours à l'intérim en Angleterre. Indépendamment du critère de stabilité de l'emploi, la contractualisation de l'emploi public et le recours aux travailleurs intérimaires traduisent à la fois une flexibilisation de l'emploi malgré l'arrêt des contrats aidés et un changement de conception à l'égard du service public.

Section II. Segmentation et la flexibilisation de l'emploi public

Pour pousser plus avant l'analyse des transformations de l'emploi, nous avons pris le parti de raisonner par rapport à l'évolution des structures d'emploi qui se partagent entre système d'emploi et système de carrière, l'hypothèse retenue étant, comme le suggère Estelle Mallet et François Meyer, celle de *« la diffusion du système d'emploi qui est le modèle dominant en Europe »*[416]. Le postulat d'une convergence des modèles nationaux doit toutefois être relativisée compte tenu des spécificités nationales. Ainsi, pourra t'on observer l'ingérence d'éléments du système d'emploi dans les systèmes de carrière et en conséquence une coexistence des deux systèmes. Le système d'emploi sera considéré comme plus flexible et son développement sera étudié eu égard à la double influence des normes communautaires et du nouveau management public. Cependant, la diffusion du système d'emploi nécessite un retour sur les questions de segmentation et de flexibilité.

---

[416] Mallet Estelle, Meyer François, « FPT : Premières réactions mitigées au projet de CDI », *La gazette des communes,* n° 33, 1755, 6 septembre 2004, pp. 10-13.

I. Segmentation et flexibilité de l'emploi public

Si le choix du mode de gestion des services et des emplois reste fortement déterminé par l'histoire des pays, force est de constater certaines tendances transversales. Ainsi, à côté d'un noyau stable de salariés, toute organisation qu'elle soit publique ou privée, fait elle appel à un volant fluctuant de salariés plus instables appelés à être mobilisés pour répondre aux variations du champ de contraintes de ces institutions. Dès lors, la mobilisation de la main d'œuvre sur les emplois publics passe par le recours à des formes de flexibilité distinctes.

A. Apports théoriques

Les évolutions de l'environnement économique et social dans chacun des pays retenus participent de la légitimation et de la justification politique et institutionnelle des mutations observées. Aussi, le contexte idéologique ainsi créé prône t'il le moins d'état et l'éviction des lourdeurs administratives, l'adaptation de la fonction publique aux contraintes économiques et sociales. De telles orientations déterminent fortement l'action publique et ses moyens (humains et institutionnels), désormais guidés par une volonté de s'affranchir des contraintes imposées par les statuts et à recourir à diverses déclinaisons du concept de flexibilité. Les apports théoriques relatifs à la question de la flexibilité sont multiples et complémentaires. Ainsi, le concept peut-il être défini comme la possibilité de s'adapter aux perturbations aussi bien internes qu'externes, *« l'aptitude d'un ensemble économique situé dans le temps et l'espace, doué de certaines propriétés dynamiques, à se transformer »*[417] ou encore, comme une *« solution aux problèmes que les entreprises doivent résoudre pour s'adapter aux nouvelles conditions de la production et du marché : ajuster l'emploi aux fluctuations de la production, devenue elle-même flexible, et inverser les tendances antérieures (rigidité des processus de production, stabilité de l'emploi, travail à temps plein, progression indexée des salaires, protection sociale généralisée) »* [418]. Devant cette pluralité de définitions, la notion, comme le note Robert Boyer, s'apparente à *« un terme générique particulièrement ambivalent car protéiforme »* [419]. C'est pourquoi, le concept, va être considéré selon les auteurs, comme

---

[417] Bartoli H., « Flexibilité et théories économiques », Cahiers français, *La flexibilité du travail*, n° 231, Mai-Juin 1987, 72 p.
[418] Gadrey Nicole, Gadrey Jean (dir.), 1991, *La gestion des ressources humaines dans les services et le commerce*, L'Harmattan, p.9.
[419] Boyer Robert, 1986, *La flexibilité du travail en Europe : une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985*, Editions La Découverte, p. 236.

une *« capacité d'adaptation [...] aux modifications de l'environnement »*[420], ou comme une *« capacités des individus [...] de renoncer à leurs habitudes et de s'adapter à des circonstances nouvelles »*[421]. Ces conceptions renvoient à diverses dimensions de la notion visant à la fois les processus de production et le travail. Ainsi, François Michon[422] opère t'il une distinction entre une flexibilité quantitative liée au volume de main d'œuvre appuyée sur le recours au marché externe et une flexibilité qualitative visant à améliorer la qualité de la main d'œuvre et de la production fondée sur le marché interne. De son côté, Atkinson[423] retient la flexibilité fonctionnelle attachée à la qualification et à la polyvalence d'un noyau de salariés permanents et de la flexibilité numérique agissant sur le temps partiel ou les contrats limités dans le temps. D'autres comme Brunhes[424] distinguent cinq dimensions de la flexibilité qui s'appliquent de façon assez cohérente aux formes de flexibilité de l'emploi public observées dans les quatre pays.

Sont isolées la flexibilité quantitative externe qui consiste à faire varier les effectifs en fonction des besoins en recourant à des contrats temporaires ou si nécessaire à des licenciements, l'externalisation qui multiplie les cas de sous-traitance et de délégations, la flexibilité quantitative interne susceptible de jouer sur la durée effective du travail (temps partiel), la flexibilité fonctionnelle qui passe par un accroissement de la polyvalence, de la mobilité et donc des compétences et la flexibilité des rémunérations qui vise à lier le niveau des salaires aux résultats en instillant des caractéristiques d'individualisation, d'évaluation et de mérite. Ces divers éléments de flexibilité montrent une certaine proximité avec les transformations à l'œuvre du rapport salarial et du modèle productif de référence que nous avons d'ores et déjà mis en évidence dans le chapitre précédent.

Depuis les années 1980, dans tous les pays européens, on assiste à une remise en cause du rapport salarial antérieur. C'est dire que se modifient la nature des moyens de production, les formes de la division du travail, les modalités de mobilisation des travailleurs, la détermination du revenu salarial et enfin, le mode de vie des salariés. Du point de vue de l'emploi, cet effort généralisé pour accroître la flexibilité se traduit par la remise en cause des

---

[420] Michon François, 1986, *Flexibilité et segmentation*, Séminaire d'économie du travail, Université Paris I.
[421] OCDE, 1986, *Flexibilité et marché du travail*, Rapport Dahrendorf, *Revue de l'OCDE*, p. 7.
[422] Michon François, « Flexibilité et marché du travail », *Cahiers français*, n° 231, mai - juin 1987, p. 35-39.
[423] Atkinson J., 1987, « Flexibilité ou fragmentation ? Le marché du travail au Royaume-Uni dans les années 1980 », *Travail et Société*, volume 12, n° 1, pp. 87-105.
[424] Brunhes Bernard, 1989, « La flexibilité du travail. Réflexions sur les modèles européens », *Droit social*, n° 3, pp. 251-255

formes caractéristiques de l'emploi[425] et accentue la segmentation du marché du travail. Pour reprendre l'analyse d'A. Perrot[426], l'observation de la structure du marché du travail montre que celui-ci est grossièrement découpé en deux "secteurs" ou "segments" : dans le secteur primaire, les salaires sont élevés, la stabilité de l'emploi est forte, les perspectives de carrières importantes. La promotion des individus, leur carrière et le niveau de leurs rémunérations sont déterminées par leur évolution au sein de ce marché interne. Le secteur secondaire possède les caractéristiques opposées : les salaires y sont moindres, la rotation est plus importante, et les salariés ne bénéficient généralement pas de perspectives de carrière.

Un tel schéma doit être rapproché des structures nationales de l'emploi public. Associant des éléments des systèmes de carrière et d'emploi comme nous le verrons dans la seconde partie de cette section, les emplois au sein des quatre modèles de fonction publique présentent la particularité de se scinder en deux catégories : celle des "emplois types", fonctionnaires ou *civil servants* bénéficiant d'une carrière, d'une stabilité d'emploi et de règles juridiques spécifiques, et celle des autres agents tributaires d'un régime de droit privé (auxquels s'ajoutent les non titulaires de droit public français) et sur lesquels s'exercent les instruments de flexibilité mobilisés dans chaque cadre national. Il convient cependant de souligner la pluralité de statuts de ces autres personnels qui constituent autant de sous-ensembles. Une telle structure se rapproche du dualisme décrit par Michael Piore (1978) et de sa distinction entre un secteur primaire aux emplois plus intéressants et mieux payés et un secteur secondaire présentant des caractéristiques inverses, mais subdivisé en trois et parfois quatre segments ou strates. La définition de ces strates fait référence à des indicateurs plus nombreux et plus sophistiqués que la simple dualité de l'emploi ou les caractéristiques individuelles de ceux qui les occupent. Ainsi, retrouvera t'on au sein de ces strates, les agents contractuels en contrat à durée indéterminé et déterminé, les agents temporaires ou intérimaires, les non titulaires français ou encore les bénéficiaires des dispositifs publics de lutte contre le chômage ou de retour vers l'emploi.

« Les caractéristiques des différentes strates renvoient fondamentalement aux différents modes d'apprentissage et de compréhension du travail. [...] La relation entre les divisions du travail et la distribution des emplois (est fondée) sur le nombre de tâches que comptent ces

---

[425] Gambier Dominique, Vernieres Michel, 1998, *L'emploi en France*, Collections repères, Editions La découverte, 123 p.
[426] Perrot Anne, 1992, *Les nouvelles théories du marché du travail*, Editions La découverte, p. 95.

emplois » [427] Cette interprétation est à rapprocher de la dimension fonctionnelle qui aujourd'hui intervient dans la segmentation des emplois, à savoir l'exercice ou non de fonctions "essentielles" ou de souveraineté. En nous référant à Piore, il nous est possible de considérer la transversalité de ce dualisme, car *« la discontinuité politique qui caractérise les sociétés occidentales n'en est qu'une forme transposée, à laquelle il est possible d'appliquer la même grille d'analyse et d'explication »*[428].

Sans jouer à apprenti sorcier, on peut considérer sur la base de directive du Conseil du 28 juin 1999[429], applicable à tous les Etats membres, en faveur d'un recours accru à des personnels contractuels à durée indéterminée de droit privé soumis à des conventions collectives en lieu et place des fonctionnaires, que le dualisme observé, caractéristique des quatre structures nationales d'emploi, va évoluer sous le coup des volontés institutionnelles et politiques nationales et européennes. La situation française qui faisait jusqu'alors figure d'exception va considérablement bouger avec l'entrée en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005[430] portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. Ce texte législatif, afin de se conformer aux prescriptions de la directive 1999/70/CE du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, limite à trois ans au maximum la durée des contrats à durée déterminée dans la fonction publique et n'autorise leur renouvellement que pour une durée totale de six ans. Il prévoit qu'au-delà de cette durée de six ans, le contrat, s'il est renouvelé, ne peut l'être que pour une durée indéterminée. Par ailleurs, les agents de plus de 50 ans et justifiant de huit ans de service public bénéficient de la transformation automatique de leur contrat en contrat à durée indéterminée. Ces nouvelles dispositions législatives conduisent de fait à la création de contrats de droit privé dans le secteur public.

B. Les traductions pratiques de la flexibilisation et de la segmentation de l'emploi public

Le travail de description des structures et des évolutions de l'emploi public met en lumière un double phénomène de segmentation et de flexibilisation de l'emploi public. Ainsi,

---

[427] Piore Michael, 1978, « Dualism in the labor market : a response to uncertain flux, the case of France », *Revue Economique*, vol. 19, n°1, janvier 1978, pp. 26-48.
[428] Piore Michael, 1978, « Dualism in the labor market : a response to uncertain flux, the case of France », *Revue Economique*, vol. 19, n°1, janvier 1978, pp. 26-48.
[429] Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, Journal officiel n° L 175 du 10/07/1999 p. 0043 – 0048.
[430] Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 publiée au Journal Officiel du 27 juillet 2005.

« dans la plupart des pays européens, l'emploi et les relations professionnelles dans la fonction publique font traditionnellement l'objet de structures juridiques et institutionnelles différentes de celles du droit commun du travail. En raison de la spécificité de la nature juridique de leur relation vis-à-vis de leur employeur, il a été longtemps admis que les agents publics ne devaient et ne pouvaient pas avoir les même droits collectifs, en particulier le droit de grève, que les salariés du secteur privé. Cette limitation des droits collectifs pour certains groupes d'agents publics (en particulier les militaires, la police, les personnels des administrations centrales) est admise par des dispositions du droit international contenues entre autres dans la Charte sociale européenne, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les Conventions internationales du travail OIT n°87, 98, 151 et 154.

Néanmoins, le modèle classique des relations professionnelles dans la fonction publique a connu de profonds changements ces dernières années. Les termes et conditions d'emploi des fonctionnaires sont déterminés unilatéralement par les pouvoirs publics dans la plupart des Etats de l'Union européenne. Cependant, la tendance est de soumettre le statut du fonctionnaire à des conventions collectives négociées entre représentants du personnel et employeur public. Ces changements sont apparus dans un contexte d'évolution du rôle de l'Etat. De producteur de services publics, il est devenu régulateur et "facilitateur" de l'économie.

Les administrations publiques ont dû s'adapter et se réformer. Dans les pays de l'OCDE et de l'Union européenne, les réformes ont eu tendance à se décliner de façon similaire sous l'influence du concept de New Public Management ou de nouvelle gestion publique (NPM/NGP). En terme de gestion des ressources humaines, du secteur public, les réformes ont introduit de nouveaux vocables : flexibilité, performance, autour d'un triple processus de compression des effectifs, d'individualisation du statut des agents publics et des fonctionnaires en particulier, et de décentralisation de la gestion des personnels. Dans de nombreux Etats, on a cherché à rapprocher le statut des fonctionnaires de celui des salariés du secteur privé (Pays-Bas, Finlande, Suède, Italie). Les agents publics ne sont donc plus considérés partout comme un groupe spécifique dépourvus de droits collectifs justifiés par l'octroi de certains "privilèges", tel que celui de la sécurité de l'emploi. Rares sont les Etats qui n'ont pas reconnu le droit syndical et le droit de grève aux personnels de leurs

administrations[431]*. Le taux de syndicalisation demeure élevé, mais le rôle des syndicats s'en trouve affecté. Dans certains pays (Suède, Finlande, Danemark), ils ont une fonction de "facilitateur" de la mise en place des réformes ; dans d'autres, de revendicateur (France, Grèce), ou encore ils sont parfois condamnés au silence (Royaume-Uni) »*[432].

Ces quelques phrases résument assez bien les transformations de l'emploi à l'œuvre dans les administrations publiques des quatre pays. Le phénomène de segmentation s'organise autour d'un noyau dur de personnels statutaires, c'est-à-dire soumis à un régime de droit public comprenant des droits et obligations spécifiques, légitimés par la nature particulière des fonctions exercées. Autour de ce noyau dur de fonctionnaires ou de *civil servants* se décline une forme de contractualisation dominante, proche de la situation des salariés allemands. En effet, si en Allemagne la situation professionnelle des ouvriers et employés en contrat à durée indéterminée de droit privé peut sous certains aspects être apparentée à un véritable statut, le résultat des réformes de contractualisation et de régionalisation en Italie a conduit à la naissance de formes d'emploi similaires. Des formes d'emploi qu'il faut également rapprocher de la majeure partie des agents publics anglais et des très peu nombreux ouvriers d'Etat français. En Allemagne, en Italie et en Angleterre, ces types d'emplois sont devenus la norme d'emploi. La France semble faire quelque peu office d'exception en la matière avec un fonctionnariat hégémonique et des contractuels à durée déterminée dont la situation est, à la différence des trois autres pays, régie par le droit public. A ce propos, il est étonnant de constater que le droit public peut dans ces situations se révéler un facteur de grande précarité, dans la mesure où les possibilités de recrutement de contractuels sur contrat à durée indéterminée sont nulles et que les contrats à durée déterminée ne peuvent faire l'objet d'aucune requalification contrairement aux dispositions du droit du travail. Plus paradoxalement encore, fréquentes sont les situations d'agents dont la carrière repose sur une succession de contrats à durée déterminée de droit public.

---

[431] *« La plupart des agents publics ont acquis le droit de faire grève au cours du temps, sans que ce droit soit forcément réglé par la loi. Certaines catégories de personnel en sont souvent encore exclues, comme par exemple les policiers et les forces armées. La grève n'est généralement pas interdite aux fonctionnaires statutaires, sauf en Allemagne, au Danemark et en Autriche, mais cette prohibition sera moins pertinente dans ces deux derniers pays qui mènent une politique visant à diminuer le poids relatif des fonctionnaires statutaires en faveur d'agents employés sur la base du droit commun du travail ».*

[432] Onnée-Abbruciati Marie-Laure, « Syndicalisme et relations professionnelles dans les fonctions publiques en Europe : tendances et perspectives », *Les cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, Berger-Levrault, 2003, pp. 6-11.

Autour de ces deux types d'emploi, on remarque deux choses : d'une part, le recours à des personnels contractuels "temporaires" pour reprendre l'expression italienne qui semble assez parlante. Des contractuels sous statut de droit privé (il faut faire exception du cas français) utilisés soit pour des missions précises comme le recours au travail intérimaire notamment (en Italie et en Angleterre), soit dans le cadre, par exemple, de contrats de stage, quoique *« si la sous-traitance et l'intérim ne jouent que sur des marges, celles-ci sont souvent significatives »*[433]. D'autre part, on assiste à un net recul de l'utilisation de personnels sous statut aidé comme l'illustrent les cas anglais, où le programme *New Deal* ne concerne que dans une très faible mesure le secteur public, et Italien où les recrutements de LSU et de LPU sont interdits depuis 2001. Toutefois, il n'y a pas d'unanimité sur ce point en raison des mesures allemandes et françaises, même si pour ce dernier cas, le volume d'emplois aidés est à surveiller depuis la fin des contrats emplois jeunes et la mise en place du dispositif d'accompagnement vers l'emploi et des contrats d'avenir à destination de l'administration publique. Quoiqu'il en soit, ces deux types d'emploi ne sont pas dominants loin s'en faut et peuvent être analysés comme étant des variables d'ajustements numériques.

Cette segmentation dans laquelle le contrat de droit privé à durée indéterminée, régi par une convention collective, tend à être imposé comme la norme d'emploi dominante de l'action publique, entraîne de fait des transformations statutaires. Tout d'abord, une perte de la spécificité du statut de droit public. Exception faite de l'Angleterre et de la France, les réformes italiennes notamment se caractérisent par un complet changement de conception du service public. Jusqu'alors le pays avait un modèle où le fonctionnaire occupait une place privilégiée, et désormais seuls quelques agents, principalement des hauts fonctionnaires, ont conservé ce statut. Le recentrage des activités de l'Etat sur ses missions de souveraineté constitue un bouleversement théorique et pratique important. Cela revient à considérer que le droit privé est à même de gérer des missions de service public, d'intérêt général, ce qui efface la spécificité et la légitimation du statut public des personnels et institutions de gestion. Cependant, si le droit privé est susceptible de gérer efficacement, pour faire référence au discours dominant, des activités de service public, on peut se demander pourquoi ce modèle n'est pas étendu aux dernières activités de l'Etat et à ses personnels ? Soit on considère que les hauts fonctionnaires, proches des décideurs politiques et formés aux mêmes écoles, souhaitent garder leurs statuts, leurs progressions de carrière et le monopole des pouvoirs

---

[433] Gadrey Nicole, Gadrey Jean (dir.), 1991, *La gestion des ressources humaines dans les services et le commerce*, L'Harmattan, p. 130.

politiques et économiques, soit on ne peut que considérer l'existence d'un intérêt supérieur, général, devant échapper aux intérêts privés. On peut même concevoir que le statut public de ces activités soit garanti, car elles sont justement le fondement et la légitimité de l'Etat et donc indirectement des pouvoirs politiques et économiques.

Au-delà de ces interrogations, les privatisations d'entreprises ou plus largement les réformes des pratiques de gestion publique, les tendances fortes à la décentralisation et à la baisse des effectifs publics, la perte de spécificité du statut de droit public, le recentrage des prérogatives de l'Etat, l'ingérence forte du droit privé dans les pratiques de gestion des services et des emplois viennent bouleverser et flexibiliser la structure du modèle productif et du mode de mobilisation de la main d'œuvre et renforcer une segmentation de l'emploi public fondée sur un critère fonctionnel.

C. La question de la précarisation de l'emploi public

La segmentation et la flexibilisation de l'appareil productif et de l'emploi conduisent à s'interroger sur la question de la précarisation de l'emploi public, question qui n'est pas directement en lien avec notre objet, mais mérite cependant que l'on s'y attarde. Le principal apport de ce détour sera d'établir une grille de lecture originale sous le prisme de laquelle sera appréciée la question de la précarité. Traditionnellement, la précarité renvoie à l'idée de statut. *« Est précaire celui ou celle dont les garanties d'emploi, les protections en matière de licenciement sont moindres que celles de la plupart des salariés. On peut supposer qu'un statut précaire implique une forte instabilité. Mais ce n'est pas toujours le cas »*[434]. Ce postulat repose sur une double façon de percevoir et d'apprécier la précarité de l'emploi public, emploi particulier qui peut être observé soit par rapport au référentiel d'emploi typique, soit par rapport à une autre norme d'emploi plus significative de la situation singulière à analyser.

L'emploi typique est une norme connue, certes tributaire des conceptions nationales en la matière, mais dont les principaux traits sont la fermeté du lien salarial, la stabilité et les possibilités d'évolutions de carrière, l'unicité de l'employeur, le temps plein, la spécificité du lieu de travail et la capacité à assurer l'essentiel des ressources du salarié. Guy Caire défini l'emploi typique comme *« un emploi salarié à plein temps s'exerçant en un lieu unique,*

---

[434] Germe Jean-françois, « Instabilité, précarité et transformations de l'emploi », *Critiques de l'économie politique*, n° 15-16, avril-juin 1981, n° 15-16, 249 p.

protégé par différentes règles issues de la législation ou de la convention collective, dans lequel le salarié est lié à un employeur unique par un contrat de travail normalisé »[435]. Hugues Puel[436] identifie à travers les modes de gestion de la main d'œuvre les normes qui se sont progressivement imposées à tous en distinguant un emploi salarié stable qui s'intègre le plus souvent dans un système de promotion, reposant sur la fermeté du lien entre employé et employeur, le temps plein, l'unicité de l'employeur et un lieu de travail spécifique.

Dès lors, il semble que *« le contrat à durée indéterminée à plein temps demeure la matrice de référence du droit du travail »*[437]. Cette affirmation de François Gaudu à propos de la situation française peut être étendue aux situations allemande, britannique et italienne. L'emploi typique serait donc un emploi salarié stable avec un statut, qui diffère de l'emploi atypique et des formes particulières d'emploi, lesquelles *« entretiennent des rapports étroits et presque naturels avec la précarité »*[438] et apparaissent comme constitutifs *« d'une nouvelle flexibilité du marché du travail »*[439].

Une telle approche, aussi efficace soit-elle, présente l'inconvénient majeur de ne pas prendre en considération les spécificités propres aux administrations et activités publiques. Ces dernières qui constituent un cadre particulier, ont à elles seules justifié la création de deux ordres juridictionnels distincts : un ordre juridictionnel administratif et un ordre juridictionnel judiciaire. La typologie emploi typique – emploi atypique s'est construite par rapport au droit du travail qui appartient au droit commun et en conséquence relève de la compétence de l'ordre judiciaire. Les juridictions administratives sont garantes du droit public qui est le droit de l'administration. A ce propos, nous rappelons que tous les pays de l'Union européenne opèrent cette distinction entre régimes juridiques privé et public et que seule la Grande-Bretagne présente un cas de confusion, quand bien même ses *civils servants* bénéficient d'une situation professionnelle particulière. Le droit public doit donc être considéré comme la forme de droit spécifique aux relations professionnelles et aux modes de gestion des services. En conséquence, la question de la précarisation de l'emploi public doit être analysé eu égard aux formes d'emploi et au régime juridique spécifique aux administrations publiques.

---

[435] CAIRE Guy, « Précarisation des emplois et régulation du marché du travail », *Sociologie du travail*, n°2, XXIV, 1982, pp. 135-158.
[436] Puel Hugues, « Il y a emploi et emploi », *Travail et emploi*, n°4, avril 1980, pp. 17-24.
[437] Gaudu François, « Les notions d'emploi en droit », *Droit Social*, n 6 juin 1996, p. 572.
[438] Fourcade Bernard, 1992, « L'évolution des situations d'emploi particulières de 1945 à 1990 », *Travail et emploi*, n° 52, pp 4 – 19.
[439] Boyer Robert, 1986, *La flexibilité du travail en Europe : une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985*, Editions La Découverte, p. 236.

Cependant, pour une meilleure compréhension du phénomène, il faut avoir une vision la plus complète possible, c'est-à-dire passer l'emploi public au crible des deux approches. Cela revient à caractériser la précarisation de l'emploi public vis-à-vis de la norme d'emploi public (fonctionnaires ou *civil servants*) avant d'analyser la précarité des divers statuts d'emploi issus de la pénétration du droit du travail dans le champ de l'emploi public. La situation de précarité ou non des contractuels allemands, italiens, anglais et français doit donc être appréciée à deux niveaux : par rapport à la norme d'emploi spécifique aux activités de service public, puis par rapport aux emplois reconnus comme typiques au regard du droit du travail.

Dès lors que l'on combine les deux méthodes, on constate que la création de statuts alternatifs à durée indéterminée de droit privé qui est au centre des mutations de l'emploi public, constitue en plus d'une atteinte à la spécificité du droit public, une forme de précarité par rapport aux statuts de fonctionnaires et de *civil servants*, notamment du point de vue de la stabilité d'emploi (et de l'emploi à vie), de la progression de carrière et des droits relatifs au statut. A contrario, ces mêmes contrats, observés au regard du droit du travail, sont perçus comme de l'emploi typique.

Il en résulte deux niveaux d'analyse qui permettent une meilleure compréhension des transformations à l'œuvre, et par exemple de la volonté communautaire[440] de limiter les cas de recours aux contrats à durée déterminée et à encourager le développement de statuts privés à durée indéterminée. Les contrats de droits publics (de fonctionnaires) devant être exclusivement réservés aux missions de souveraineté de l'Etat. Cette obligation de résultat contenue dans la directive de 1999 génère une forme de précarité à l'intérieur du cadre spécifique de l'administration publique, tout en demeurant dans la norme générale de l'emploi typique. Cette double approche permet notamment de comprendre pourquoi en France, les contrats à durée indéterminée peuvent être analysés comme *« une dérive, dans le service public, vers le droit privé et la pérennisation de contractuels en lieu et place de fonctionnaires »*[441]. Parallèlement à cette forme d'emploi en devenir, il faut insister sur le fait que la précarité frappe d'autres types d'emploi, les contrats aidés là où ils subsistent, les contrats temporaires, les contrats intérimaires et d'autres formes de précarité entretenues par les pratiques de sous-traitance et de délégations d'activités.

---

[440] Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999.
[441] « Emploi public : inventaire à la précarité », *Pour*, n°105, juin 2005, p. 16.

II. Système d'emploi et système de carrière

La dimension historique, indispensable à la bonne compréhension des administrations publiques modernes, a révélé que la forme actuelle des fonctions publiques nationales remontait à ce que Françoise Dreyfus appelait *« l'époque des Révolutions »*. Or, Jean-Philippe Bras[442] explique justement que les systèmes de fonction publique actuels trouvent leurs origines les structures organisationnelles de la cité athénienne du V^{ème} siècle avant notre ère, celle de Périclès, et dans la jeune Rome impériale d'Auguste. Le système impérial romain aurait donné naissance à la fonction publique de carrière, duquel nous aurions hérité l'usage du *« Natura non fecit saltus »*[443] qui renvoie à la règle de l'ancienneté, et la cité athénienne à la fonction publique d'emploi. La cité grecque était une société politique où il existait une forte subordination des instances administratives aux instances politiques.

Au-delà de ces quelques références historiques, il s'agira ici de poursuivre l'analyse de la structure de l'emploi et de ses mutations. Ceci implique de caractériser les systèmes de carrière et d'emploi. *« Les différences sont parfois plus formelles que réelles car il existe des logiques d'organisation communes aux deux systèmes qui en constituent la structure élémentaire. Celle-ci est interprétée au gré des cultures et des habitudes »*[444]. Ainsi n'est-il pas envisageable, compte tenu de la pluralité de statuts, d'enfermer tel ou tel Etat dans l'une ou l'autre des deux catégories, mais simplement d'identifier les pays caractérisés davantage par un système de carrière ou un système d'emploi ainsi que le caractère dynamique des structures nationales d'emploi.

A. Système de carrière et système d'emploi

1. Le système de carrière

Le système de carrière est généralement reconnu comme allant de pair avec l'affirmation de la spécificité du service de l'Etat. En pratique, ce système développe le recrutement du fonctionnaire dans une carrière spécifique, pendant laquelle il sera promu et sa rémunération augmentera en fonction des réglementations statutaires. Ce type de système est fortement hiérarchisé et se fonde sur différents niveaux et évolutions de carrière. Le

---

[442] Bras Jean-Philippe, 1985, *Les approches théoriques de la fonction publique*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université Panthéon Sorbonne de Paris I, non publiée.
[443] Jerphagnon Lucien, 2004, *Le petit livre des citations latines*, Tallandier.
[444] Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, 1994, *Fonctions publiques en Europe*, Editions Montchrestien, p. 45.

fonctionnaire obtient un emploi permanent après avoir suivi une période de formation (ou d'essai). Les conditions de travail, la rémunération et la pension de retraite sont statutairement définies. *« Dans le système de fonction publique de carrière, les conditions d'emploi, dont la rémunération, sont définies unilatéralement par l'Etat. On observe néanmoins qu'en réalité, les Etats membres ayant opté pour un tel système, des consultations, voire des négociations, existent entre les autorités publiques et les syndicats des fonctionnaires »*[445].

2. Le système d'emploi

Le système d'emploi fonctionne par le biais d'un recrutement d'agents publics en vue d'occuper un emploi déterminé ; il ne prévoit pas l'octroi d'un emploi permanent, ni la promotion au sein d'un système statutaire d'évolution de carrière.

Le modèle de fonction publique est ici fractionné en une multitude d'emplois et les conditions de travail, de rémunération et de pension de retraite sont essentiellement basées sur des conventions collectives. De plus, le système d'emploi fait la part belle à la flexibilité pour répondre *« aux intérêts individuels et aux besoins tant des agents que du département qui recrute dans le cadre des conventions collectives. L'emploi dans le système d'emploi est comparable dans une large mesure à l'emploi dans le secteur privé »*[446].

D'une manière générale, ce système *« postule la non différenciation entre le travail pour le secteur privé et le secteur public. En théorie, le système d'emploi est marqué par son caractère discrétionnaire et sa précarité. Il facilite la politisation et le système des dépouilles. Les métiers sont des métiers ordinaires pourvus par des spécialistes et des techniciens identiques à ceux du privé. Il y a une culture du métier et non une culture de service. Comme dans le secteur privé, il y a une analyse du poste de travail, des tâches à accomplir et des responsabilités de l'agent. Cette analyse détermine un niveau de formation et de rémunération. Il n'y a pas d'avancement ni de carrière au service d'une collectivité publique. Il n'y a qu'un contrat qui peut être rompu à tout moment »*[447].

---

[445] Onnee-Abbruciati Marie-Laure, « Syndicalisme et relations professionnelles dans les fonctions publiques en Europe : tendances et perspectives », *Les cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, Berger-Levrault, 2003, pp. 6-11.

[446] Auer Astrid, Demmke Christoph, Polet Robert, 1996, *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Institut européen d'administration publique, p. 31.

[447] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, pp. 36-38.

Les principales caractéristiques statuaires des deux systèmes[448]

	Système de carrière	Système d'emploi
Conditions d'accès	1. Recrutement uniquement aux emplois d'accès à une carrière. 2. Diplômes et/ou formation spécifique pour une carrière spécifique. 3. Formation et/ou période d'essai en début de carrière.	1. Recrutement également aux emplois en cours de carrière. 2. Aptitudes particulières pour une poste déterminé. 3. Pas de période de formation et / ou de stage en début de carrière.
Evolution de carrière	4. Système de promotion fixe.	4. Pas de système de promotion.
Emploi	5. Emploi à vie.	Contrat.
Rémunération	6. Régime statutaire.	6. Convention collective/salaire individuel.
Retraite	7. Régime statutaire.	7. Convention collective.
Droit du travail	8. Législation régissant la participation des syndicats à la prise de décision en matière de condition de travail.	8. Conditions de travail sont déterminées par une négociation entre autorités et syndicats puis fixées dans la convention collective.

B. Interpénétration et convergence des systèmes

Si le système de carrière est traditionnellement considéré comme fermé en raison de l'absence de lien avec la sphère privée, le système d'emploi est lui considéré comme ouvert. D'une manière très générale, on peut considérer que le système de carrière existe dans chacun des quatre pays. Par bribes on l'observe dans le *civil service* britannique, en référence à l'emploi de fonctionnaires statutaires inscrit dans une carrière en France et en Italie. De la même façon une reconnaissance constitutionnelle datant de 1949 en Allemagne considère qu'une fonction publique professionnelle est la meilleure garantie de la démocratie. Toutefois, les modèles anglais et italiens ont profondément évolué vers un système d'emploi, d'une part, en contractualisant et en ouvrant leur fonction publique au secteur privé, et d'autre part, en réformant les pratiques de recrutement pour passer d'une logique de carrière à une logique de métiers ou de rémunération désormais en partie individualisée. Ceci est particulièrement visible en Italie, où la *« nouvelle organisation des carrières (favorise) l'introduction des profils professionnels »*[449].

---

[448] Ce tableau synthétique est une reproduction de celui construit dans l'ouvrage Auer Astrid, Demmke Christoph, Polet Robert, 1996, *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Institut européen d'administration publique, p. 35.

[449] D'Orta Carlo, « Italie : la modernisation de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre 1990, pp. 441-450.

La question sous-jacente à celle du choix de l'un des deux systèmes, renvoie aux conceptions et théorisations nationales du service public. Sur la base de ces conceptions, la question est de savoir si les personnels de l'administration publique doivent ou non bénéficier d'un régime statutaire particulier échappant aux dispositions du droit du travail. *« Certains pays comme l'Allemagne, adoptent une réponse positive la faisant reposer sur l'idée que les agents qui participent à l'exercice de prérogatives de puissances publiques doivent bénéficier d'un statut dérogatoire. [...] D'autres pays comme la France, ont développé un autre concept, celui du service public, forgé pour combattre celui de puissance publique (Herrtschaft) venu du droit allemand. Cette thèse de l'école du service public avec Duguit en Tête était alors fortement inspirée des valeurs de solidarité sociale, d'utilité publique et d'intérêt général. Cette thèse considère comme normal, et c'est la seconde raison pour une réponse positive, que le fait de travailler pour l'intérêt général justifie des règles particulières »*[450].

Si la question semble tranchée pour les deux pays qui viennent d'être évoqués, elle a fait l'objet d'un débat doctrinal au cours du XIX^{ème} siècle qui a vu s'affronter deux conceptions. La première sur laquelle reposent les modèles allemands et français considère que les personnes en charge d'activités de service public doivent être soumises *« à un régime juridique spécial qui implique la subordination complète des intérêts particuliers à l'intérêt général »*[451]. La seconde défendue par les théoriciens libéraux défend l'idée que les activités de l'Etat se subdivisent en deux catégories distinctes justifiant deux formes de traitement spécifique[452] : d'une part, les fonctions régaliennes de l'Etat (police, justice, armée, etc.) doivent dépendre d'un régime de droit public, et d'autre part, les activités que l'on pourrait qualifier de non essentielles et pour lesquelles *« l'Etat gestionnaire doit se mouvoir dans un cadre juridique similaire à celui qui régit les différents acteurs de la société civile »*[453].

La posture des théoriciens libéraux est assez bien résumée par Jean-Luc Bodiguel, Christian Garbar et Alain Supiot qui rappellent que les éléments rhétoriques appelant aujourd'hui à une nécessaire transformation des administrations publiques ne sont en rien une trouvaille managériale : *« Les coûts qu'engendre l'improductivité des fonctionnaires pénalisent le secteur privé. Il faut donc limiter la croissance de l'Etat et, pour maîtriser l'évolution des*

---

[450] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 35.
[451] Jèze Gaston, 1926, *Les principes généraux du droit administratif*, livre III, 3ème éd., Marcel Giard, p. 238.
[452] Berthélémy Henri, 1920, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 9ème éd., 1082 p.
[453] Bras Jean-Philippe, 1985, *Les approches théoriques de la fonction publique*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université Panthéon Sorbonne de Paris I, Tomme II, p. 10.

dépenses publiques, il faut contenir les coûts de la fonction publique, c'est à dire limiter son champ d'action, ce qui suppose des politiques restrictives tant en ce qui concerne les effectifs que les rémunérations. Mais cela suppose également que l'Etat soit plus efficace pour qu'il soit moins coûteux. Il faut donc lui appliquer les règles de fonctionnement et d'organisation du travail en vigueur dans le secteur privé. Ce fut réalisé par l'implantation du taylorisme dans l'administration. Le "managérialisme" anglais actuel comme les tentatives d'implanter le management public ou ce que l'on appelle la "nouvelle gestion publique" en sont les avatars contemporains »[454].

La France est inscrite dans un système de carrière, tempéré par des éléments d'emploi. On pense ici notamment à la pléiade des non titulaires qui occupent des emplois spécifiques à la suite de recrutements directs, sans formation, et ne bénéficient ni d'une stabilité d'emploi, ni d'une progression de carrière, ni d'une rémunération indexée sur les grilles de traitement de la fonction publique. La situation allemande présente un caractère légèrement différent. Si le système de carrière est reconnu comme étant le modèle de référence, la situation des salariés sous convention collective correspond bien à la distinction entre activités essentielles et activités facultatives que nous avons évoquée dès le premier chapitre, et relève d'éléments typiques du système d'emploi. Le cas de l'Italie est une parfaite illustration du glissement qui s'opère entre système de carrière et système d'emploi. Les mutations induites par la réforme de contractualisation de 1993 ont transformé en profondeur la structure de l'emploi. La segmentation qui l'a suivie s'articule principalement autour de contrats à durée indéterminée de droit privé et procède d'une logique similaire à celle des ouvriers et employés d'outre Rhin. Les autres personnels non assimilés à la haute fonction publique, sont eux aussi partie prenante du système d'emploi qui s'est développé. Dans une logique quasi similaire, le modèle britannique *« trouve son inspiration dans le système de fonction publique d'emploi tout en ayant développé un système de carrières ressemblant à celui de l'Allemagne ou de la France. La notion d'emploi se retrouve cependant dans de nombreuses dispositions : dans la division en groupes professionnels, ayant chacun leur échelle de rémunération, dans les syndicats dont les membres se considèrent comme membres de professions appartenant à la fois au secteur public et au secteur privé de même que dans le principe de révocation à*

---

[454] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 41.

discrétion des serviteurs de la Couronne »[455] et où *« conformément à la pure conception libérale, la doctrine anglaise, bien que non unanime, estime que le civil servant est lié à la Couronne par un contrat »*[456], au même titre que l'ensemble des personnels de l'administration britannique.

L'analyse des structures d'emploi révèle des situations hétérogènes dont l'origine est fortement liée aux caractéristiques sociétales propres à chaque cadre national. Originellement partisans d'une définition extensive du service public, les administrations française, italienne et allemande ont reconnu la spécificité de l'action publique et accordé à tout où partie de leurs personnels des statuts dérogatoires au droit du travail, avant de peu à peu se laisser pénétrer par une logique d'emploi. *« La tendance générale est celle de l'assouplissement du statut de fonctionnaire, voire même dans certains pays, l'alignement des conditions de travail du secteur public sur celles du secteur privé »*[457]. A l'opposé, la vision britannique est une représentation restrictive, libérale[458], du champ et des spécificités du service public et de l'intérêt général. Cependant, la diffusion de l'idéologie managériale qui défend un alignement sur le mode des entreprises privées, une contractualisation des relations de travail, un recul des règles unilatéralement fixées par la puissance publique[459], a conduit aux mutations de l'emploi public. Une segmentation et une flexibilisation de l'emploi et des modes de production des services qui rendent perméables les systèmes de carrière à des éléments caractéristiques des systèmes d'emploi sous l'influence d'un nouveau modèle productif et d'un nouveau régime de mobilisation de la main d'œuvre véhiculé par un cadre communautaire contraignant et convergent.

---

[455] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 52.
[456] Gaudemet Paul-Marie, 1952, *Le civil service britannique, essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Armand Colin, Paris, p. 70.
[457] Druesne Gérard, « Système de carrière, système d'emploi : quelles tendances d'évolution ? », *in* Marie-Laure Onnée-Abbruciati (dir.), 2003, *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Brylants, p. 3.
[458] Il faut ici entendre "libéral" en référence à l'affrontement doctrinal qui opposé au XIX^{ème} siècle, les théoriciens libéraux aux partisans d'une conception large du service public.
[459] Supiot Alain, 1998, *Le travail en perspective*, LGDJ, p. 338.

III. Des structures d'emploi en voie de convergence sous la double influence des normes communautaires et du rapprochement entre les sphères publique et privée qu'elles encouragent

En matière de mutation des emplois publics, le rôle joué par les normes et institutions communautaires est plus important qu'il n'y paraît. Notre ambition n'est pas ici d'effectuer un relevé systématique des interactions entre le droit communautaire et les structures nationales d'emploi, mais d'analyser les conceptions communautaires et leurs conséquences actuelles ou à venir. Ainsi que nous nous sommes efforcés de le démontrer, l'échelon supranational se fait le vecteur de diffusion d'un nouveau modèle productif qui recouvre une conception particulière du rôle de l'Etat, de ses administrations et plus généralement du service public. Dès lors, les considérations d'intérêt général s'effacent au profit de nouvelles liées à la réduction des coûts et à la mise en concurrence. Cette *« réduction du champ d'application du droit de la fonction publique est le corollaire de la privatisation des services d'intérêt économique général engagée sous des formes diverses dans tous les pays européens. [...] En Europe, la situation actuelle [...] évoque celle d'un pays dont le gouvernement serait réduit à un conseil de la concurrence »*[460].

Ce caractère convergent est d'autant plus fort qu'avec *« l'intensification de la concurrence, la pression qui s'exerce sur les coûts, sur la flexibilité et sur l'amélioration des conditions de production se généralise et s'étend à de plus en plus de pays »*[461] et produit d'inévitables mutations de la structure productive et indirectement de l'emploi public. Robert Kovar confirme cela en affirmant que *« pour l'essentiel, de droit communautaire oblige à apprendre à penser le service public dans un environnement concurrentiel »*[462].

Outre ces évolutions générales, le droit communautaire qui est a priori indifférent aux régimes nationaux de fonction publique (droit public, droit privé, statutaire, conventionnel - de carrière ou d'emploi, etc.) définit malgré tout de façon assez précise, quelle doit être la norme d'emploi. Si l'on se réfère à l'analyse de l'article 39 du traité CE faite par Jean-Michel Lemoynes De Forges, *« les personnels de l'administration publique sont avant tout, du point*

---

[460] Supiot Alain, 1998, *Le travail en perspective*, LGDJ, pp. 337-341.
[461] Gadrey Nicole, Gadrey Jean, 1991, *La gestion des ressources humaines dans les services et le commerce*, L'Harmattan, p. 130.
[462] Kovar Robert, 1996, « Droit communautaire et service public, esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée ? », *RTDE*, p. 215.

de vue communautaire des "travailleurs" comme les autres »[463], soumis au principe de libre circulation de travailleurs (alinéa 1). Pourtant, ce même article 39 dispose en son alinéa 4, que *« les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique »*.

Reste donc à définir l'emploi dans l'administration publique, au sens communautaire du terme. Ceci nous ramène à la vision "libérale" de l'action publique exposée précédemment, car l'Union européenne distingue ce qui relève des fonctions essentielles ou non de l'Etat et de ses administrations. Cette distinction est primordiale dans la détermination du statut des personnels. Ainsi sont considérées comme essentielles, au regard de la communication de la Commission du 11/12/2002[464] : les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre, la magistrature, l'administration fiscale et le corps diplomatique. La jurisprudence communautaire confirme cette distinction en reconnaissant la spécificité des services publics non marchands liés, soit à des *« fonctions d'autorité »*, soit à des *« fonctions de nature exclusivement sociale »*[465] au détriment des *« fonctions de solidarité »*, qui restent clairement hors du champ des sollicitations du droit communautaire. Sur cette base, les emplois de l'administration publique visés par les normes européennes peuvent être définis comme *« un ensemble d'emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un lien particulier de solidarité à l'égard de l'Etat »*[466].

En d'autres termes, sont uniquement reconnus comme agents publics susceptible de bénéficier d'un statut dérogatoire au droit commun, les personnels en charge des seules missions de souveraineté de l'Etat. Le droit communautaire *« ne se laisse pas enfermer dans les catégories juridiques nationales, ainsi que l'illustre abondamment le droit de la concurrence qui considère comme une entreprise toute structure ayant une activité de production de biens ou de services, quel que soit son statut juridique, société ou établissement public, associatif*

---

[463] Lemoynes De Forges Jean-Michel, *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*, Dalloz, 2003, p. 5.

[464] Communication intitulée « Libre circulation des travailleurs : en tirer pleinement les avantages et les potentialités ».

[465] Notions dégagées par les arrêts CJCE, SAT Fluggesellschaft GmbH contre Eurocontrol, C-664/92, Rec. Pp. 1-43 ; CJCE, 7 février 1993, Poucet et Pistre, C-159 et 160/91, Rec. I-664.

[466] Arrêt Commission contre Belgique (1), 149/79, Rec. P. 3881. Dans cette affaire, la CJCE précise dans la solution d'un arrêt concernant l'ouverture des emplois publics aux ressortissants communautaires, les fonctions de souveraineté de l'Etat, activités réservées aux nationaux et auxquelles s'applique par conséquent un statut particulier.

ou commercial. La jurisprudence communautaire fait de même en matière de fonction publique ; tout au plus admet-elle la notion d'emploi dans le "secteur public", mais sans tenir aucun compte des qualifications juridiques nationales »[467]. Toutefois, malgré cette évidente volonté de limiter le recours aux statuts de droit public, Anne Rigaux estime que *« la diversité qui caractérise les statuts des emplois de service public, dans les différents Etats membres, ne semble a priori pas devoir être affectée de manière directe par le droit communautaire applicable en la matière, et en tout cas, certainement pas du fait de l'application d'une règle précise, juridiquement contraignante »*[468]. A défaut d'une règle contraignante, le droit communautaire développe une doctrine restrictive du service public et conditionne en partie les mutations de l'emploi public. En atténuant la spécificité du droit public et donc de la gestion publique, il transforme des modes de production des services, légitimés par la recherche de qualité, d'efficacité et de rentabilité. En encourageant les Etats à restreindre le champ de leurs activités, il les incite à limiter les systèmes de fonction publique de carrière. En reconnaissant, par directive[469], que la forme normale de travail est la relation de travail à durée indéterminée, il est susceptible de transformer la structure de l'emploi public. A cela s'ajoute le fait que *« la Commission s'est attaquée à tout ce qui, au sein des secteurs ouverts, pouvait constituer des obstacles à la libre circulation (mécanismes de recrutement, de prise en compte de l'ancienneté, protection sociale spécifique, etc.). Elle cherche à banaliser les conditions d'emploi du "fonctionnaire-travailleur", c'est-à-dire à rapprocher ses conditions de travail de celles des travailleurs du secteur privé. [...] Indirectement, elle nie donc, pour les secteurs ouverts à la libre circulation, toute spécificité du travail au service de l'intérêt général »*[470].

IV. Synthèse

L'étude de notre objet d'analyse impose une délimitation du champ des administrations publiques et de l'emploi public ; ce travail, rendu délicat par l'importance des spécificités nationales qui ont fortement déterminé les référentiels de l'action publique

---

[467] Lemoynes De Forges Jean-Michel, *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*, Dalloz, 2003, p. 17.
[468] Rigaux Anne, « Le personnel du service public et le droit communautaire », *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), 1998, *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, p. 312.
[469] Directive n° 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999.
[470] Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, p. 57.

d'aujourd'hui, était indispensable à une ébauche d'approche comparative de l'emploi public et de ses évolutions. Le postulat était celui d'une transformation du modèle productif de référence et son corollaire, une modification des modes de mobilisation de la main d'œuvre, teintées de références aux principes du nouveau management public, l'ensemble produit certes à l'échelon national, mais également dans un cadre institutionnel européen qui se présente comme un facteur de convergence. Dès lors, l'analyse des mutations de l'emploi public fait appel aux conceptions nationales du service public, mais au-delà, permet de constater la pénétration des idées, dans les systèmes nationaux, du *new public management.* Pour mémoire, ce dernier se positionne en faveur d'une réforme des administrations publiques et de leurs modes de gestion afin d'atteindre des objectifs de qualité, d'efficacité et de rentabilité. Or, l'évolution de l'emploi et de sa structure nous renseigne sur la portée d'un discours gestionnaire qui s'appuie sur une combinaison des types de flexibilité -externe et interne- et sur la segmentation des emplois qu'elle génère et qui font se modifier les conceptions nationales. Partout, on peut constater un recul de la gestion et du droit public et un développement convergeant autour d'un modèle qui associe des éléments du système de carrière pour un nombre restreint d'agents au service des missions "essentielles", de souveraineté, de l'Etat et des éléments du système d'emploi, plus flexibles et donc mieux adaptés aux pratiques managériales et gestionnaires, pour les autres agents publics en charge des missions "non essentielles". Cependant, *« en dépit des tendances à aligner les conditions d'emploi sur celles du privé dans les Etats membres de l'Union européenne, la distinction entre droit public et droit privé reste bien claire »*[471] et constitue un élément majeur de la segmentation des emplois. Les fonctionnaires sont moins nombreux, mais ceux qui le demeurent sont désormais ceux qui ont en charge les missions de souveraineté des Etats. La distinction entre ces deux segments est fondée par la différence de fonctions. En principe, *« seuls les fonctionnaires peuvent exercer des prérogatives de puissance publique ou des fonctions liées à la défense de l'intérêt général, et ces fonctions doivent être assumées par des fonctionnaires dès lors qu'elles ont un caractère permanent »*[472].

Cette posture présente une très forte proximité avec une vision communautaire qui prône *« la nécessité d'une double flexibilité, externe et interne, des marchés du travail »*, ainsi que *« les*

---

[471] Bossaert Danielle, Demmke Christoph, Onnée-Abbruciati Maris-Laure, « L'évolution des fonctions publiques en Europe : une approche comparée des développements récents », *in* Marie-Laure Onnée-Abbruciati (dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Brylants, 2003, p. 7.

[472] Ziller Jacques, 1993, *Administrations comparées*, Montchrestien, p. 370.

vertus de la décentralisation et de l'initiative »[473]. Cette voie semble par exemple être celle choisie par un pays comme l'Italie dont la réforme récente l'a rapproché des caractéristiques d'un système allemand dont les "pratiques de service public" cadrent assez bien avec le type d'organisation des fonctions publiques européennes de demain. Dans le même ordre d'idée, la Commission européenne, dans son 8ème rapport sur la compétitivité européenne, estime que le secteur public *« doit faire des efforts pour atteindre l'optimum économique »* et suggère que les privatisations et la sous-traitance sont bénéfiques en matière d'efficacité, de rentabilité et d'investissements. Voici un nouvel exemple d'encouragement au développement de pratiques managériales qui se traduit pour les fonctions publiques nationales et particulièrement locales et territoriales par l'atténuation du droit spécifique à la fonction publique. En pratique, on assiste à la transformation des situations professionnelles (notamment en Allemagne et en Italie où elles sont majoritairement soumises à des conventions collectives), à la mise en place d'un système de rémunération individuelle et différenciée (la part de l'intéressement en Italie est passé en 10 ans de 15 % à 40 %, de 1993 à 2003[474]), à des délégations de services, des mutations des modalités de gestion des personnels et plus généralement de la gestion publique. La création en Angleterre et en Allemagne, des agences indépendantes, *Independant Regulatory Agencies*, et des agences de développement et de gestion locale, fonctionnant sous un statut privé, avec du personnel de droit privé, et soumises à des obligations de résultats en terme de qualité et de rentabilité renforce l'idée d'une convergence des modes de gestion des activités et des emplois.

Partant, une doctrine communautaire du service public émerge. Dans le même temps, toutes les administrations publiques se réforment, diminuent leurs effectifs publics (exception faite de la France), privatisent ou délèguent une partie de leurs activités à des structures privées, décentralisent, recourent au temps partiel et à la mobilité, à l'évaluation des compétences, à l'implication du personnel en fonction des catégories hiérarchiques et des statuts d'emploi pour s'assurer de la coopération de tous, à un régime indemnitaire applicable à tous les cadres d'emplois pour gratifier la performance, à une gestion par métiers et non plus par corps pour l'essentiel de l'emploi public. Toutes ces transformations traduisent les mutations d'un emploi

---

[473] Commission européenne, 1993, *Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle*, Livre blanc, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 176 p.

[474] Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie*, Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, CNFPT, p. 22.

public appelé à s'organiser "à l'Allemande ou maintenant à l'Italienne", c'est à dire fortement décentralisé, régionalisé, avec une structure d'emploi unissant un nombre réduit de fonctionnaires et une utilisation massive de contractuels à durée indéterminée pour la plupart, mais également de contractuels temporaires très flexibles (sous-traitance, intérim).

Quoi qu'il en soit, la dynamique modernisatrice nous semble plus homogène qu'elle n'y paraît ; la segmentation des emplois, mieux, la diversification des groupes au sein même des fonctions publiques, peut être ainsi considérée comme l'indice révélateur de l'entrée des principes et normes du régime néo-libéral dans l'ensemble du secteur public.

Chapitre VI. Les mutations de l'emploi public local, un exemple pertinent de la réforme des administrations publiques nationales

De la confrontation des mutations de l'emploi public constatées dans les chapitres précédents, ressortent des éléments de similarités non négligeables. Produites dans un contexte international, européen pour ce qui nous intéresse, ces évolutions, conformes aux principes généraux du nouveau management public sont relayées dans les différents cadres nationaux par l'intermédiaire de programmes de réformes ou de modernisation de l'Etat, de son rôle, de ses administrations et services divers. Les conséquences pratiques de ces changements se dessinent à travers l'évolution globale des effectifs. Les effets de ces tendances, significatives d'un changement majeur, sont principalement visibles à travers la pluralité et la part relative des divers statuts des agents publics mais aussi par l'apparition et le développement (en série longue), de nouvelles formes d'emplois, notamment contractuelles, juxtaposées à une norme d'emploi "référence" en matière d'action publique. Ces évolutions sont à même de transformer en profondeur, non seulement la structure et les volumes d'emplois, mais aussi le fondement même, la légitimation, des activités de service public.

Jusqu'alors, l'observation est demeurée générale. Aussi, compte tenu des éléments issus des orientations nationales observées et des discours communautaires étudiés quant à la place et au rôle des collectivités locales et/ou territoriales, nous proposons nous de concentrer nos observations sur ce terrain si particulier : la détermination de ce secteur comme champ d'étude privilégié des mutations de l'emploi public relève d'un choix scientifique et méthodologique visant à analyser des structures appelées à occuper une place prépondérante en matière d'action publique.

Ce travail se focalisera donc sur l'emploi public local qui se présente à nos yeux comme le meilleur reflet des évolutions et transformations en cours et à venir tant du point de vue de l'emploi que des modalités de gestion des services. La constitution du cadre européen engendre des adaptations terminologiques et organisationnelles, lesquelles s'inscrivent plus globalement dans une refonte institutionnelle. Cette tendance qui transparaît des discours européens tend au développement des coopérations communautaires et aux politiques de régionalisation, donc au renforcement du rôle joué par les structures locales et/ou

intercommunales. Du point de vue de l'emploi, plusieurs éléments justifient le "focus" que nous nous proposons de réaliser sur les niveaux infra nationaux. Les politiques décentralisatrices, transversales aux quatre Etats, accompagnées de leur cortège de transferts de services, d'emplois et de responsabilités, démontrent s'il en était besoin que le "local" semble être appelé à devenir le niveau référent des politiques et de l'action publique de demain. C'est également à ce niveau que s'observe le développement convergent du recours aux sous-traitances, aux délégations d'activités, voire même dans certains cadres nationaux au recours à des appels d'offre destinée à favoriser la prise en charge d'activités publiques par un opérateur privé, au moindre coût, et pour reprendre les discours dominants, à qualité et efficacité supérieure. Ces transferts influencent les contenus et les structures des emplois. En d'autres termes, les choix de gestion constituent une variable d'explication de l'évolution des effectifs publics. Le bouleversement de la nature statutaire et du volume des emplois public, l'utilisation exponentielle de personnels contractuels sous un régime privé, la transformation des modalités de recrutement des agents publics locaux, la modification de la structure des rémunérations et des contenus du travail (logique de projet, responsabilisation, évaluation, etc.) sont autant d'éléments en cohérence avec les principes du *new public management*, lesquels concourent, en pratique, au développement de formes de flexibilité.

Ainsi, les politiques nationales de décentralisation, de déconcentration, d'introduction de nouvelles technologies de l'information et de la communication, d'externalisation de certaines activités, de mobilisation et de responsabilisation des agents, d'élargissement des compétences, de développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, etc. ces politiques sont elles donc autant d'éléments générateurs de formes de flexibilité perceptibles au niveau local. L'activation du double levier de la flexibilité, tant externe par le recours à la main-d'œuvre extérieure et la mobilisation des marges (contractuels, contrats aidés) qu'interne par la gestion des emplois du noyau dur ou du cœur (polyvalence, responsabilisation, mobilité interne entre services et établissements, etc.) doit être considérée comme révélatrice d'une transformation des modes de mobilisation des agents publics locaux.

Dans notre travail de comparaison internationale, l'étude de l'évolution de l'emploi public, et particulièrement de l'emploi public local, est essentielle. Nous faisons l'hypothèse que la création d'emplois ne s'analyse pas indépendamment de la question des statuts créés et que, l'évolution de l'emploi public peut préfigurer une évolution de la structure globale de l'emploi.

Néanmoins, quelques préalables sont indispensables avant de se lancer dans l'analyse des situations locales. Il s'agit ici de préciser brièvement ce qui sera le fil conducteur de notre travail.

Si comme le souligne Jacques Ziller[475], *« la comparaison des réformes de la fonction publique est peut être l'exercice le plus souvent tenté et pourtant le plus délicat »* notamment quand celle-ci concerne l'administration locale ou territoriale car *« la décentralisation a pour conséquence principale une augmentation considérable de la complexité des Etats et de leurs administrations »*, nous ne perdons pas de vue que les transformations de l'emploi public local ne peuvent pas être dissociées des différences organisationnelles et sociétales existantes et des évolutions des modes de gestion des activités. L'emploi public au sein des collectivités locales doit s'apprécier en fonction de nombreuses variables dont la pondération correspond à des logiques complexes : offre des services plus ou moins étendue, choix des modes de gestion (directs ou délégués), modalités de recrutement, etc.. Par ailleurs, nous postulons que la singularité institutionnelle et organisationnelle de chaque Etat ne peut être écartée. Un Etat fédéral et ses Etats fédérés présentent difficilement une répartition des champs de compétences entre les diverses institutions nationales et infra nationales identiques à celle d'un Etat unitaire. Ceci invalide l'hypothèse de recherche consistant à confronter directement quelques prérogatives similaires dans chaque pays. Elle nous conduirait à faire abstraction du volume relevant des activités communales, mais aussi du degré d'autonomie des structures, lequel influe directement sur les modalités de gestion des services. Enfin, le discours de l'Union européenne doit ici encore être considéré en toile de fond. Sans revenir à une étude approfondie des textes européens, certaines mutations nationales observées du côté de l'emploi, des volumes et de la répartition des compétences, mais aussi du développement nouveau ou grandissant de certaines pratiques de gestion des activités en direction du privé, relèvent non pas de coïncidences, mais bien de l'institution, voire de la construction

[475] Ziller Jacques, « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, pp. 74-75.

progressive, d'un "modèle commun"[476] en matière de services publics locaux et territoriaux. Les politiques de décentralisation, les partenariats public/privé, sont encouragés par les orientations communautaires, au-delà des motivations réelles de ces politiques, couvertes, dans le discours politico-institutionnel par des objectifs "d'efficacité" ou de "qualité" visant discursivement le rapprochement du triptyque "politique – administration – citoyen". Dès lors, pour saisir les mutations de l'emploi public local, il convient d'identifier les tendances à l'œuvre tant du point de vue des emplois que des modes de gestion des activités, et non pas se recentrer sur un nombre d'activités en apparence similaires. Par ailleurs, nous ne devons pas perdre de vue que les transformations s'articulent autour du développement de pratiques "managériales" dont les maîtres mots sont autonomie, nouveaux outils de gestion et partenariats public/privé, autant d'éléments participatifs de l'élaboration d'un nouveau régime de mobilisation de la main d'œuvre, lui même inscrit dans une évolution générale du modèle productif de référence.

Concernant les transformations des modes de gestion, plusieurs éléments sont à dégager : une volonté transversale de doter les collectivités locales de davantage de compétences, un développement des recours aux délégations contractuelles ainsi qu'aux partenariats public/privé, l'essor des structures intercommunales (ou syndicats intercommunaux) visant à mutualiser la gestion de certains services communaux trop lourds financièrement et qui par ce biais, sont dans la majorité des cas délégués à des entreprises privées ou semi-privées. Ces quelques éléments visant l'évolution de la nature des modes de gestion nous renvoient directement à la question de l'emploi public. L'ensemble de ces évolutions influe indirectement et/ou directement sur ce qui constitue notre objet, à savoir l'emploi public et

---

[476] L'expression de "modèle commun" avancée ici, ne doit pas être perçue comme l'avènement d'ores et déjà effectif d'un Etat politique, économique et social européen, mais comprise comme étant l'émanation du construit communautaire. L'Union européenne se présente pareille à une structure confédérale dont le fonctionnement traditionnel repose sur la création d'une entité politique, institutionnelle et organisationnelle en charge d'orientations générales dans les domaines exclusifs où les Etats confédérés ont accepté de déléguer une partie de leur souveraineté, et de ce fait choisi de renoncer à l'exclusivité, à l'autonomie et à la plénitude de la compétence, critères fondateurs de la souveraineté étatique. Ce "modèle commun" peut être considéré comme issu d'une superstructure institutionnelle qui, dans le creuset des aspirations nationales, forge des politiques communautaires unanimement ou majoritairement décidées, faisant l'objet d'accords tacites quant aux objectifs, contenus, moyens et orientations politiques et idéologiques des transformations nécessairement induites à l'intérieur de chaque cadre national par la simple entrée en vigueur de normes communautaires unilatéralement applicables. Des mutations certes divergentes d'un pays à l'autre, mais dont la transversalité et la concentration des résultats, malgré la singularité des passifs historiques ou culturels propres à chaque nation, ne peuvent être considérées comme le simple fruit d'un hasard, mais plutôt comme des indices révélateurs de la diffusion progressive d'un cadre convergent et contraignant.

nous conduit à interroger la question de l'autonomie, notamment financière, des structures locales.

Concernant les transformations des emplois, les mutations observées précédemment accompagnent un autre mouvement parallèle, celui de la flexibilisation de l'emploi public local d'ores et déjà isolé comme un phénomène prégnant des modèles nationaux. Cet aspect sera caractérisé et observé par l'intermédiaire d'indicateurs tels que l'évolution du volume d'emploi, le recours au temps partiel ou encore la modification des statuts. Là encore, ceci pose la question de l'autonomie de recrutement et les capacités financières des collectivités locales.

En vue de caractériser la prégnance de la gestion publique locale dans les pratiques de service public, il s'agira d'observer la structure institutionnelle infra nationale propre à chaque Etat en établissant un relevé non exhaustif des domaines de compétences. Notre attention se portera ensuite sur les évolutions de l'emploi ainsi que sur les transformations afférentes aux diverses modalités de gestion des activités publiques, la finalité étant de mettre en évidence à l'aide de l'outil statistique le recours aux éléments de flexibilisation internes et externes mobilisés dans chacun des quatre pays qui nous intéressent. Ces diverses données seront étayées et mises en lumière par de brefs comptes rendus d'entretiens réalisés auprès des personnes gestionnaires de services municipaux censées rendre compte des situations locales de gestion des services et des emplois.

Section I. Structures institutionnelles et organisationnelles nationales : une répartition hétérogène des domaines de compétences

Les institutions locales, acteurs traditionnels de l'action publique, bénéficiaires tantôt de politiques de décentralisation, tantôt d'une place privilégiée dans un ordonnancement institutionnel de type fédératif, sont comme nous l'avons mis en évidence en préambule et dans les chapitres précédents, appelés à jouer un rôle croissant dans la gestion des affaires publiques. Le degré de décentralisation de ces structures est déterminant du volume et de la nature des missions déléguées aux collectivités et par-là, de l'autonomie de gestion propre à chacune d'entre elles. Les écarts organisationnels existants entre chaque Etat sont la résultante de réformes, mais aussi de facteurs culturels, géographiques, politiques, historiques ou même démographiques divergents. Afin de situer le poids de l'échelon local dans les modes de

gestion des activités publiques, nous présenterons, pays par pays, l'organisation des structures institutionnelles en nous efforçant d'y faire correspondre les diverses compétences dont elles ont la charge. Pour ce faire et éviter de tomber dans l'exhaustivité, nous avons dégagé pour chacun des quatre pays, huit principaux secteurs d'activité[477]. Une telle position doit faciliter la lecture et la cohérence des données présentées. Cependant, cette démarche n'est pas exempte d'un certain risque de systématisation que nous nous efforcerons d'éviter dans nos commentaires et analyses. L'autonomie et le champ de compétence de chaque collectivité doivent servir de cadrage à la seconde partie de ce chapitre, laquelle aura pour but la compréhension des modes de recours et d'usage des personnels publics, mais aussi des transformations organisationnelles de gestion des activités publiques au niveau local, dont les effets ne manquent pas de se traduire qualitativement et quantitativement sur l'emploi, quand bien même il s'avère délicat pour ne pas dire impossible de quantifier les effets réels de telles mutations.

Préalablement à la présentation et à l'analyse des données constitutives d'une partie de notre terrain, quelques précisions terminologiques et méthodologiques doivent être apportées autour des concepts de collectivités locales et territoriales.

En matière de découpage institutionnel infra national, il n'existe pas, à proprement parler, d'homonymie entre les terminologies employées nationalement pour caractériser ce que l'on nomme dans un contexte franco-français "collectivités locales" et "collectivités territoriales". Dans ce même contexte, l'expression "collectivité locale" désigne dans le langage courant ce que la Constitution nomme "collectivité territoriale". Jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes figuraient dans le texte constitutionnel ("collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII). Depuis lors, seule la qualité de collectivité territoriale est reconnue. Les collectivités sont donc des "collectivités territoriales". La notion de "collectivité locale" n'est plus désormais juridiquement fondée. D'une manière générale, les collectivités territoriales ont la qualité de structures administratives, distinctes de l'administration de l'Etat, et en charge des intérêts de la population d'un territoire précis[478]. Pour autant, nous avons pris le parti de conserver cette distinction entre local et territorial et

---

[477] Les huit domaines de compétences isolés sont respectivement : police, justice, pompiers ; action sociale ; éducation, formation ; culture ; développement économique ; urbanisme, aménagement du territoire et logement ; environnement ; transports.

478 La définition et l'organisation des collectivités territoriales sont déterminées par la Constitution (article 34 et articles 72, 73, 74, 75 du Titre XII), les lois et les décrets. Ces dispositions sont rassemblées dans le Code général des collectivités territoriales.

de l'étendre aux quatre pays. Les termes de collectivités locales et territoriales seront donc ici utilisés comme référents.

L'existence d'une collectivité locale répond de manière transversale à trois critères :

- Elle est dotée, au contraire des administrations d'Etat, de la personnalité morale, nécessaire pour ester en justice. Cette personnalité fait bénéficier la collectivité de l'autonomie administrative. Elle dispose dès lors de moyens financiers et humains propres.
- Elle détient des compétences propres qui lui sont confiées par le législateur (national dans le cas de pays à structure unitaire et nationale et régionale dans le cas Allemand). Une collectivité locale ne possède aucune forme de souveraineté.
- Elle bénéficie d'un pouvoir de décision qui s'exerce par délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux[479].

Si cette définition présente la qualité de s'étendre aux quatre situations nationales, nous devons cependant considérer, compte tenu de la divergence des structures institutionnelles en présence, qu'il est utopique et vain de vouloir établir des comparaisons transnationales ou dégager des équivalents fonctionnels entre l'ensemble des structures infra nationales des quatre pays. La raison principale à cela tient dans le fait que la pluralité des situations nationales ne recouvre pas une même réalité géographique et démographique.

Face à cet obstacle, sera retenu comme institution de référence, l'échelon communal, seule structure à être unanimement reconnue partout. Cependant, il faut atténuer cette prise de position méthodologique. Si l'ensemble communal est effectivement un niveau d'analyse pertinent et commun aux quatre pays, il n'en demeure pas moins révélateur de dissemblances frappantes susceptibles d'affecter la compréhension de leur rôle, de leur poids, en un mot de leur représentativité. La longue liste de ces écueils va de leur surface géographique, à leur champ de compétences en passant par leur poids démographique, ces trois éléments étant directement ou indirectement liés. Ainsi est-il pour le moins caractéristique de mettre en perspective la France, l'Allemagne, L'Italie et le Royaume-Uni, qui pour une surface nationale de 552 000 km², de 357 000 km², de 301 000 km², de 243 000 km² et une population

---

479 Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités se voient reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

totale de 59,8, de 82,6, de 57,2 et de 58,8 millions d'habitants[480], comptent respectivement 36 700, 13 854, 8 103 et 434[481] communes. Plus éclairant encore, le nombre des communes françaises représente plus de 40 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne à 25. De telles divergences sociétales rendent pour le moins délicat notre travail de comparaison institutionnelle et statistique, car pour reprendre les propos de Marie-Christine Meininger et d'Alain Claisse[482], *« il n'est guère d'exercice plus trompeur que de comparer le nombre de fonctionnaires dans les pays européens, car il ne tient compte ni des différentes acceptions de la notion de fonctionnaire, ni de la diversité des structures et des modes d'organisation territoriale. De l'Etat unitaire plus ou moins décentralisé (France, Royaume-Uni, Grèce, Pays-Bas, Danemark, etc.) à l'Etat fédéral (Allemagne, Belgique), ou fortement régionalisé comme l'Espagne, les différences sont considérables. Elles sont encore accentuées du fait de la non-correspondance entre les niveaux de définition des politiques publiques et de leur mise en œuvre : au Royaume-Uni, le centre repose très largement sur le local government, en Allemagne sur les Länder et les collectivités locales, pour la mise en œuvre de ses politiques. Enfin, l'hétérogénéité des catégories d'agents publics et de fonctionnaires, et encore plus celle des façons de les compter, devraient avoir raison de toute entreprise un tant soi peu rigoureuse en ce domaine. [...] Malgré les divergences dans les procédures et les délais d'établissement des statistiques, dont on ne sait pas toujours si elles concernent les effectifs réels ou les effectifs budgétaires, et la détermination du cercle des agents comptabilisés [...], un dernier facteur d'incertitude affecte la fiabilité de la comptabilisation de certaines catégories d'agents, comme les contractuels, fréquemment sous-évalués, car placés comme en marge de la légalité, en particulier lorsqu'ils sont employés par les collectivités locales ».*

Profitons de cette parenthèse méthodologique pour découvrir le "panorama institutionnel" infra national des quatre pays. Si nous entendons par collectivités locales, l'échelon communal étendu aux structures intercommunales de façon à assurer une certaine cohérence dans le champ des prérogatives publiques, les autres échelons infra nationaux seront qualifiés,

---

[480] Données de l'année 2003 pour la France, l'Allemagne et l'Italie et de l'année 2004 pour le Royaume-Uni.

[481] Ce chiffre de 434 "communes" résulte d'un particularisme anglo-saxon. Il est en théorie impropre de parler de communes au sens commun du terme pour le Royaume-Uni compte tenu des spécificités des échelons locaux. Ainsi, les collectivités locales se composent pour l'Angleterre, en zones urbaines, de 36 Districts métropolitains (*Metropolitan Districts Councils*), et en zones rurales, soit pour celles présentant un seul niveau d'administration locale, de 46 Autorités Unitaires (*Unitary authorities*), soit pour celles présentant deux niveaux, de 238 Districts (*Rural Districts Councils*) et de 34 Comtés (*County Council*) ; pour le Pays de Galles, de 22 Conseils d'Autorités uniques qui gèrent au même niveau unique les principaux services publics locaux ; pour l'Ecosse, de 32 Conseils d'Autorités uniques ; pour l'Irlande du Nord, de 26 Conseils de Districts.

[482] Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, 1994, *Fonctions publiques en Europe*, Editions Montchrestien, p. 11-12.

indépendamment de leur nature et par souci de clarification, de collectivités territoriales et ce quand bien même il s'agirait de structures régionales, provinciales ou départementales. Ainsi pour l'Allemagne, retiendrons nous comme référent, les communes et associations de communes, parties prenante d'un ensemble territorial composé des Länder, des Arrondissements (Kreise) et des communes (Gemeinden) et associations de communes (Ämter, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften). Pour l'Angleterre, se sont les administrations ou autorités locales qui retiendront notre attention malgré leur poids, en activités et en personnels, prépondérant bien que disproportionné vis-à-vis des Comtés et des Districts, collectivités territoriales Outre Manche. Pour la France, les communes et autres syndicats intercommunaux seront perçus comme des collectivités locales juxtaposées aux échelons territoriaux que sont les régions et les départements. Pour l'Italie, les collectivités locales seront là encore les communes et associations de communes, et les collectivités territoriales concerneront les régions et les provinces.

I. Structure institutionnelle et organisationnelle de l'administration locale allemande

A. Organisation générale

L'Allemagne, Etat fédéral, voit s'articuler autour de l'échelon national, quatre niveaux d'administration. Il s'agit de ceux des Etats fédérés (*Länder*), des régions[483] (*Regierungsbezirke*) et de deux échelons locaux dont les arrondissements[484] (*Kreise*) et les communes[485] (*Gemeinden*) et associations de communes (*Ämter, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften*). Cependant, les villes de Berlin, Hambourg et Brême sont considérées comme des Villes-Etats (*Stadtstaaten*) présentant la caractéristique d'être à la fois un Land et une ville.

---

[483] Le niveau régional constitue avant tout un découpage administratif proche de la circonscription, intervenant notamment lors de la tenue d'élections.

[484] Les arrondissements (Kreise) sont constitués des communes faisant partie d'un territoire particulier, à savoir celui de l'arrondissement. Néanmoins, certaines grandes villes peuvent constituer à elles seules une commune et un arrondissement. Ces unités administratives sont également susceptibles d'être exclusivement constituées par de grandes métropoles. Dans ce cas la municipalité exerce à la fois les compétences normales dévolues au *Landkreise* et celles qui appartiennent à une commune ordinaire. Ceci concerne généralement des municipalités de plus de 100 000 habitants.

[485] Les communes allemandes (Gemeinden) peuvent être organisées en associations de communes (Ämter, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften) dans le but d'agglomérer certaines compétences.

De façon générale, il appartient à la Loi fondamentale de définir comme entités administratives les quelques 323 arrondissements et 13 854 communes du pays. Ces derniers sont sous le coup de l'article 28 alinéa 2 de la Loi fondamentale qui pose comme modèle de gestion, le principe de libre administration des collectivités locales et territoriales (*Selbstverwaltung*), dans le cadre des lois qui les réglementent.

B. La répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives

La répartition des compétences entre l'Etat, ses entités fédérées et les autres collectivités locales et territoriales relève du principe de subsidiarité[486].

Les prérogatives de l'Etat fédéral s'exercent dans les domaines relevant de la compétence législative exclusive de la fédération. Ces activités sont celles nécessaires à la préservation de la cohérence et de la souveraineté de l'Etat. Elles comprennent notamment la défense, les affaires étrangères, la politique monétaire, la protection civile, la nationalité, la liberté de circulation, le domaine des transports, les postes et télécommunications, la protection de la propriété, la coopération avec les Länder et la police. Les Länder ne peuvent légiférer dans ces matières que si l fédération les y a expressément autorisés. Les Länder[487], véritables Etats dans l'Etat, à ceci près qu'aucune souveraineté externe ne leur est reconnue, ne sont pas des collectivités territoriales ou locales au sens juridique du terme[488]. Ils possèdent cependant la capacité de légiférer sur l'ensemble des domaines pour lesquels la Loi fondamentale n'a pas expressément prévu de compétence fédérale. Si l'initiative législative demeure l'apanage de l'Etat fédéral, les Länder n'en possèdent pas moins la capacité d'intervenir sur des domaines aussi importants que l'éducation, la culture, l'aménagement du territoire, la police ou encore le droit des collectivités locales. Par ailleurs, les Länder sont

---

[486] Eu égard à ce principe de subsidiarité, sont exercées à un niveau supérieur les seules fonctions qui ne peuvent l'être administrativement ou financièrement à un niveau inférieur.

[487] Depuis le 3 octobre 1990, l'Allemagne compte 16 Länder qui disposent chacun d'une constitution et d'institutions propres, d'un parlement, d'un gouvernement et d'un appareil judiciaire, dont la validité des actions se limitent aux frontières géographiques du Land.

488 La Loi fondamentale définit les arrondissements et les communes comme les seules entités constitutives du Land à posséder la qualité de collectivités locales et territoriales. Le droit des collectivités est repris par les Constitutions des Länder. Il incombe à ces derniers d'élaborer la réglementation régissant les collectivités territoriales (article 70 alinéa 1 de la Loi fondamentale). Le statut des collectivités territoriales est réglé par les codes communaux des Länder. Les collectivités territoriales disposent de la personnalité morale et jouissent d'une autonomie administrative vis-à-vis de l'Etat. Elles disposent de compétences qui leur ont été attribuées soit par la Constitution, soit par une loi, de façon globale ou énumérative, s'agissant de domaines spécifiques. Mais les statuts des collectivités territoriales recouvrent une grande diversité, résultant de l'histoire et du fait que la compétence législative en la matière appartient aux Länder.

également compétents pour ce qui relève de l'exécution des lois fédérales (article 30 de la Loi fondamentale) et des lois du Land. Ajoutons à cela que les Länder participent à la construction de la législation fédérale par le biais de leur participation au Bundesrat[489].

Les arrondissements constituent un niveau supra-communal. Ils regroupent plusieurs communes de taille variable, à l'exclusion des grandes métropoles qui malgré un statut à part, gèrent des compétences similaires. Outre les 323 arrondissements, on dénombre 112 villes assimilées à un arrondissement (*Stadtkreise* ou *kreisfreie Städte*). Il doit s'agir pour ce faire de municipalités de plus de 50 000 habitants en Bavière et de plus de 100 000 habitants en Hesse et en Rhénanie du Nord-Westphalien. Ces arrondissements gèrent une population pouvant aller de 100 000 à 300 000 personnes. Les arrondissements exercent des compétences que les petites communes, notamment rurales, ne peuvent exercer seules au regard de leurs moyens humains et financiers. Les modes de gestion exercés par ces *Kreise* peuvent donc être assimilées à des formes de coopération intercommunale. Les arrondissements, possèdent un pouvoir d'organisation, de recrutement et de gestion du personnel, un pouvoir financier et budgétaire et la capacité d'édicter des règles de droit. L'étendue de leurs compétences se définit par rapport à l'échelon local, c'est-à-dire communal. Ainsi, les activités des arrondissements sont elles réputées complémentaires et compensatoires. Classiquement, les interventions de cet échelon infra régional et supra communal, concernent des domaines tels que la construction et l'entretien des routes intercommunales, l'aménagement du territoire, l'entretien des parcs naturels, l'aide sociale et l'aide à la jeunesse, la construction et l'entretien des hôpitaux et des lycées, la collecte et la gestion des ordures ménagères. Outre ces compétences obligatoires définies par la loi, d'autres interventions facultatives sont possibles autour, par exemple, du développement économique, du tourisme ou encore d'activités culturelles et sportives.

Les communes, au nombre de 13 854[490], sont caractérisées par le principe d'autogestion que leur a conféré l'article 28 alinéa 2 de la Loi fondamentale. En vertu de ce principe, toutes les communes disposent d'une autonomie qu'elles exercent dans les domaines des finances, de la planification et du développement, de l'aménagement du territoire, du recrutement et de la gestion du personnel. Placées sous le contrôle des autorités du Land et de l'Etat fédéral, les

---

[489] Le gouvernement de chaque Land envoie entre 3 et 6 de ses membres siéger au Bundesrat.

490 Il est à noter que les nouveaux Länder, qui ne comptent que 16,4 millions d'habitants sur une population totale d'environ 82,6 millions de personnes possèdent un nombre de communes quasiment identique aux anciens Länder. Cet exemple illustre assez bien toutes les divergences de structures issues d'une historicité particulière pouvant exister et subsister entre deux Etats distincts (jusqu'à la réunification de 1990).

communes exercent des activités dont certaines sont obligatoires (*Pflichtaufgaben*) et d'autres facultatives (*Freiwillige Aufgaben*). Au titre des utilités dont l'exercice est contraint par la loi, se trouve l'état civil, l'urbanisme, l'eau, l'assainissement, la rénovation des quartiers, la voirie communale, les espace verts, la santé, les services sociaux, l'aide sociale et l'aide à la jeunesse, la création d'aires de jeux, la construction et l'entretien de certaines catégories d'écoles (notamment d'écoles primaires), l'enseignement et l'entretien des bâtiments. Au titre des fonctions facultatives, les communes se réservent la possibilité d'intervenir en matière de culture, de sport et de loisirs, de développement économique local[491], de gestion des entreprises de production et de distribution d'énergie, de création et d'entretien des infrastructures de transport public, d'installations à caractère social, de promotion et de construction de logements, de création de caisses d'épargne communales.

Organisation et partage de compétences des communes et communautés de communes allemandes

Compétences	Bund	Länder	Kreise[492]	Gemeinden
Police / Justice / pompiers	Police fédérale, police fédérale des frontières.	Police. Sécurité.		Police municipale. Pompiers.
Action sociale	Politique fédérale de santé et d'action sociale.	Santé.	Aide sociale et aide à la jeunesse. Construction et l'entretien des hôpitaux.	Crèches. Hospices. Aide sociale. Assistance aux populations juvéniles
Education / Formation	Politique fédérale d'éducation et de formation.	Gestion des universités. Education.	Construction et l'entretien des Lycées.	Ecoles primaire et secondaire (infrastructure).
Culture	Politique fédérale.	Politiques culturelles régionales.	Aides au déroulement d'activités culturelles et sportives.	Bibliothèques, installations sportives et culturelles (théâtres, musées, etc.).
Développement économique	Economie et finances fédérales.	Politique structurelle économique régionale.	Aides au développement économique, actions en faveur du tourisme.	Développement économique local. Tourisme.
Urbanisme, Aménagement et Logement	Plan fédéral d'aménagement du territoire et d'urbanisme.	Politique régionale de développement urbain.	Aménagement du territoire.	Logements sociaux. Aménagement du territoire. Administration du secteur de la construction.
Environnement	Plans fédéraux environnementaux.		Entretien des parcs naturels, collecte et gestion des ordures ménagères.	Entrepôt des déchets.
Transports	Politique fédérale des transports.	Transports.	Construction et l'entretien des routes intercommunales.	Transport scolaire.
Autres	Diplomatie, forces armées, voies fluviales fédérales, etc.			Distribution d'eau, d'électricité et de gaz. Etat civil.

[491] Les communes doivent être considérées comme des agents économiques susceptibles de créer des entreprises privées ou publiques dont le surplus d'exploitation est affecté au budget communal.

[492] Précisons à nouveau que le rôle des arrondissements tient principalement dans leur capacité à apporter leur concours, administratif, financier et technique aux communes dans l'accomplissement de telle ou telle de leurs missions.

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales

Sans revenir sur le caractère fédéral par essence fortement décentralisé et déconcentré de l'Allemagne, il convient cependant de s'arrêter quelques instants sur l'évolution de l'autonomie administrative, financière et humaine des collectivités locales allemandes.

1. Evolution récente du processus de décentralisation

L'une des principales réformes opérées Outre Rhin dans le cadre de la décentralisation administrative de l'Etat est sans doute celle menée de 1965 à 1977 afin de réduire le nombre de communes. Cette réduction de 25 000 à 8 500 communes concerne uniquement les anciens Länder. Depuis la réunification, une réforme territoriale similaire est à l'œuvre en ex-Allemagne de l'Est. De telles mutations doivent, selon les discours politico-institutionnels, permettre une plus grande efficacité du travail des fonctionnaires et des autres agents publics, et doit à terme se traduire par une augmentation de la qualité des services publics locaux. Cette recherche de qualité semble donc passer par une politique d'optimisation de la taille des communes, destinée à réduire les coûts de fonctionnement des services publics communaux. Le rôle particulier tenu par les arrondissements et les résultats de cette réforme tendent à développer un système fondé sur une mise en commun des activités et surtout des moyens, proche du modèle de l'intercommunalité. La lente transformation des modes de gestion des services ne se dément pas avec la latitude offerte aux autorités locales quant à la prise en charge directe ou déléguée à des entreprises privées ou mixtes, créées ou non pour l'occasion, d'activités de service public.

Plus récemment, l'administration publique locale a fait l'objet de nouvelles discussions portant sur l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales, afin d'en faire des centres de services plus proches des citoyens. Dans cette optique ont été créés des bureaux des citoyens, alors qu'une participation de ces mêmes citoyens par le biais de référendums a été mise en œuvre. *« Dans certains Länder, une réorganisation des services du Land est en cours. Le but est une refonte de l'organisation administrative pour supprimer certains échelons administratifs, créer des synergies et faire des économies, notamment sur les frais de personnel. [...] Au Bade-Wurtemberg, en revanche, la tendance est actuellement à l'intégration des autorités déconcentrées spécifiques du Land, comme les administrations routières (Straßenbauämter) ou de santé publique (Gesundheitsämter). Ainsi, on fait participer la collectivité locale aux frais de ces administrations et le Land en est*

déchargé »[493]. De telles mesures illustrent parfaitement le changement de conception en cours de l'administration allemande. Les items de qualité, d'efficacité, mais aussi de réduction de coûts, sont assimilables aux objectifs du nouveau management public et de fait, significatifs d'une transformation du modèle productif tant du point de vue des emplois et du rapport salarial que du point de vue de la nature des institutions productrices des services publics.

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public

Au-delà de l'autonomie administrative et du principe de libre administration, les collectivités locales allemandes bénéficient également d'une large autonomie en matière financière. Globalement, les dépenses locales sont estimées pour l'année 1998 à 152 milliards d'euros, (86 % pour les communes et 14 % pour les arrondissements). L'aide sociale constitue le premier poste des dépenses du secteur local avec 27 %. En contrepartie, les collectivités perçoivent pour la même année près de 55,3 milliards d'euros.

Ces recettes se composent des impôts communaux (23 % des recettes hors emprunt), c'est à dire de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*) et de l'impôt foncier (*Grundsteuer*). Chose importante, les municipalités sont libres de fixer le niveau d'imposition de ces deux tributs. Par ailleurs, les communes sont autorisées à appliquer un prélèvement sur divers objets tels que les spectacles et les boissons, les chiens, les chevaux, les glaces, les canots à moteur ou les résidences secondaires. Elles recouvrent également des droits et redevances pour services rendus, les recettes des amendes et des astreintes administratives. En outre elles peuvent encaisser des rémunérations pour des prestations qu'elles assurent dans le cadre de leurs activités économiques (droits d'entrée des théâtres, piscines, accords de concession, vente de biens mobiliers ou immobiliers, revenus des investissements ou de placements boursiers, etc.). Les disparités importantes entre communes des anciens et des nouveaux Länder sont tempérées par des mécanismes de péréquation destinés à assurer une certaine homogénéité financière sur le territoire. En effet, parallèlement aux revenus propres, d'autres recettes sont transférées aux communes. Il s'agit soit d'impôts partagés, soit de dotations issues du fonds de péréquation. Ainsi, les communes reçoivent-elles 15 % des recettes de l'impôt sur le revenu (20,4 milliards d'euros) soit 17 % des recettes communales hors emprunt et 2,1 % de la TVA (2,6 milliards d'euros), soit 2 % des recettes communales hors emprunt. De plus, le Land verse des dotations aux communes dans le cadre d'un fonds de péréquation, alimenté

---

[493] CNFPT, 2004, *Les fonctions publiques locales en Europe, Allemagne*, CNFPT – EUROPA, p. 32.

par une partie de ses recettes fiscales et par les dotations reçues du Bund. Elles prennent la forme de dotations globales (26% de leurs transferts financiers), de dotations spécifiques affectées à des financements précis, de dotations d'investissement ou de dotations de compensation destinées à compenser les charges communales liées à l'exercice de compétences au nom du Land. Ces dotations peuvent être obligatoires ou facultatives. Les communes des nouveaux Länder sont confrontées à des difficultés financières. Le Pacte de solidarité prévoit des dotations fédérales spécifiques aux Länder de l'Est. Initialement signé pour la période allant de 1995 à 2004, un accord de juillet 2001 prévoit de le prolonger jusqu'en 2019.

Enfin, les collectivités peuvent également recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements ou régler leur dette. Les dispositions du pacte national de stabilité limitent le montant de l'endettement et de déficit public par rapport au PIB ; ceci est prévu dans le cadre de l'objectif de retour des finances à l'équilibre inscrit dans le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne.

Dépenses, investissements, recettes fiscales et dette publique des collectivités locales pour l'année 2001[494]

Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	151 102,20
Dépenses publiques locales/PIB (%)	7,10
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	15,55
Investissements	
Investissement public local (Md€)	1 7028,60
Investissement public local/PIB (%)	0,8
Investissement public local/investissement public total (%)	53,33
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	11,26

[494] Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe* élargie, Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, p.64.

Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	55 333,20
Recettes fiscales locales/PIB (%)	2,6
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	11,40
Dette	
Dette publique locale (Md€)	106 410
Dette publique locale/PIB (%)	5
Dette publique locale/dette publique totale	7,78

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales

Parallèlement à la gestion des services et aux capacités financières, les institutions locales bénéficient d'une autonomie importante en ce qui concerne la gestion des personnels. Les missions dites de service public sont traditionnellement remplies à tous les échelons par des fonctionnaires, des employés et des ouvriers. Dans les Länder et les collectivités locales, le statut des fonctionnaires[495] est rigoureusement identique à celui des agents publics fédéraux. A tous les niveaux de l'administration, la rémunération des fonctionnaires est réglementée par des lois fédérales. Des représentants de tous les échelons d'administration participent à la fixation des rémunérations. Le statut juridique, la rémunération et le régime de retraite complémentaire des employés et des ouvriers de la fonction publique reposent sur des conventions collectives passées entre les syndicats et les employeurs publics, à savoir les communes et les Länder. Par ailleurs, la répartition des effectifs entre le niveau fédéral et le niveau infra national est assez significative du degré de décentralisation du pays. En la matière, on constate, outre une tendance régulière à la baisse des effectifs publics, que près de 40 % des emplois sont concentrés au niveau des Länder et que 30 % des agents publics sont

[495] La situation professionnelle des fonctionnaires allemands s'inscrit dans le cadre d'une relation particulière *« de service et de confiance »* régie par le droit public. Les aspects juridiques de cette relation sont définis par la loi. (L'article 33§5 de la Loi fondamentale fait référence aux principes traditionnels du fonctionnariat. Plus d'une douzaine de principes matériels sont transférés au domaine du droit constitutionnel). Le devoir de rémunération dû aux fonctionnaires ne représente pas le paiement des services concrets accomplis par le fonctionnaire, mais une compensation payée par le chef de service en échange de la mise à sa disposition de sa personne et de l'accomplissement de son devoir selon les exigences de son service. Cette rémunération doit être adaptée de telle façon qu'elle procure à l'agent des moyens d'existence qui lui permettent d'exercer ses devoirs dans une indépendance économique. C'est cette indépendance, doublée de la neutralité à laquelle elle conduit, qui fonde la légitimité du fonctionnariat. La justification de ce statut dérogatoire est directement liée à la nature particulière des tâches à accomplir. Originellement, le fonctionnariat a vu le jour afin de prendre en charge des missions essentielles pour la souveraineté de l'Etat.

répartis dans les communes. Ceci dénote de l'importance prise par la gestion publique locale en Allemagne.

II. Structure institutionnelle et organisationnelle de l'administration locale anglaise

A. Organisation générale

Si l'Angleterre a une longue tradition d'auto administration locale jugée démocratique, elle n'en a pas pour autant consacré le principe de libre administration des collectivités locales dont l'existence et les compétences reposent exclusivement sur la coutume et la tradition. Ainsi, jusqu'à un passé récent, les structures infra nationales n'avaient-elles pas de compétence générale et ne pouvaient exercer que des compétences expressément conférées par la loi ou la coutume. Malgré l'absence de réel cadre juridique à l'exercice de l'action publique locale, l'appareillage législatif en matière d'ordonnancement administratif et institutionnel se révèle conséquent[496].

Il n'existe pas à proprement parler de niveau régional dans l'administration anglaise situé entre le gouvernement et les collectivités locales, mais la présence de l'Etat et de l'administration centrale demeure une constante. Pendant de nombreuses années, plusieurs "départements" (ministères) du gouvernement central ont tenu des "bureaux" dans les régions. En 1994, les *Government Offices for the Region* sont nés du regroupement des anciens bureaux régionaux des "départements" centraux de l'environnement, du commerce et de l'industrie, de l'emploi et des transports. Les *Government Offices for the Region* doivent en théorie permettre aux "départements" centraux de mener à bien des politiques publiques nationales de façon plus efficace et efficiente au niveau régional. Les *Government Offices for the Region* font partie intégrante de l'administration centrale, mais sous une forme déconcentrée.

« Dans le cadre d'un processus de décentralisation ininterrompu depuis plus de quarante ans, le paysage institutionnel local du Royaume-Uni est en constante évolution. Les nombreux changements intervenus participent tous de la recherche d'une solution optimale entre la

---

[496] Le cadre général de l'administration locales à Londres et dans le reste de l'Angleterre est fixé par la loi de 1963 sur l'administration de Londres (*London Government Act de 1963*) et la loi de 1972 sur l'administration locale (*Local Government Act de 1972*). Cette dernière loi institue un système à deux niveaux d'administration représentés par les Comtés et les Districts et sera modifiée par les lois de 1985 et de 2000 (*Local Government Act de 1985 et Local Government Act de 2000*). Les lois de 1972 et 1985, fixent les limites territoriales des collectivités locales et en réglementent l'administration. Elles contiennent également des dispositions relatives à l'organisation des collectivités locales, à leur mode de fonctionnement et à leurs compétences.

taille des collectivités locales - petite (proche des citoyens) ou grande (capacité à assurer sans faille la gestion des services au public), les liens socio-économiques - homogènes (communauté) ou hétérogènes (redistribution financière), et le nombre de niveaux d'administration - unitaire (lisible et efficace, mais parfois peu adapté à la gestion de quelques services) ou 2 à 3 niveaux (adéquat parfois, mais complexe et conflictuel) »[497]. Par delà ces constantes évolutions, la complexité de la structure administrative anglo-saxonne, qui mériterait à elle seule une étude approfondie tant les spécificités et la relative absence d'homogénéité institutionnelle rendent délicate la compréhension du fonctionnement du Royaume-Uni, nous amène à limiter notre observation au cas de l'Angleterre, laissant ainsi de côté les régimes spéciaux de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. Partant, nous parvenons à isoler deux grands niveaux de gestion des activités de service public : l'Etat et l'ensemble des éléments composant les "collectivités locales". Le flou artistique attenant à cette catégorie naît du fait que l'on ne dénombre pas moins de six types de collectivités locales dont l'organisation diffère selon les zones géographiques. En zone urbaine, on inventorie 36 Districts métropolitains[498] (*Metropolitan Districts Councils*) et en zone rurale on comptabilise 46 autorités unitaires (*Unitary authorities*), 238 Districts (*Rural Districts Councils*) et 34 Comtés (County Council). A cela s'ajoute les 32 Boroughs de Londres et la Corporation de la Cité de Londres[499].

Les *Boroughs*[500] de Londres, la Corporation de la Cité de Londres, les Conseils de Districts métropolitains et les Conseils unitaires sont des structures administratives à un seul niveau. Elles sont responsables de la gestion des principaux services publics locaux sur leur territoire respectif. Partout ailleurs en Angleterre, la gestion des services publics se fait à deux niveaux, c'est à dire au niveau des Conseils de Districts et des Conseils de Comtés. Enfin, il faut souligner l'existence d'un certain nombre de Conseils de paroisses et de Conseils de communes dont les prérogatives sont peu importantes, mais auxquels est conféré un rôle consultatif. Depuis le *Local Government Act de 2000*, les collectivités locales (*Comtés,*

---

[497] Senimon Michel, 2004, *Les fonctions publiques locales en Europe – Le Royaume-Uni*, Etude CNFPT – Europa, p. 10.

[498] Les **Conseils de Districts métropolitains** ont en charge les **6 grandes conurbations** autres que Londres : Greater Manchester, Merseyside, Tyne and Wear, West Yorkshire, South Yorkshire et West Midlands.

[499] La **Corporation de la Cité de Londres** est un corps historique unique, chargé d'administrer une petite zone de Londres.

[500] Les *Boroughs* peuvent être assimilés à des arrondissements représentatifs de circonscriptions électorales qui possèdent leurs propres prérogatives en matière d'état civil, de traitement et de ramassage des déchets, de logement, d'éducation, de fourniture d'eau, de culture, de voirie, etc.

Districts et Autorités uniques) peuvent créer et mener toutes les actions qu'elles estiment de nature à améliorer le bien-être de leurs administrés.

Enfin, compte tenu de la taille très importante des collectivités locales, les formes de coopération intégrée de type intercommunal sont très limitées et se résument tout au plus à quelques autorités associées (*Joint authorities*) en vue d'assurer la gestion de certains services publics de plusieurs collectivités. Traditionnellement utilisée en zone urbaine, cette formule de gestion collective vise principalement la prise en charge des services des transports, des pompiers et de la police ou encore du ramassage et du traitement des ordures ménagères.

B. Répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives

Les compétences exercées de manière exclusive par l'Etat sont principalement des activités dont l'exercice est lié à la question de la souveraineté, c'est à dire la défense et la sécurité nationale, les affaires étrangères et européennes ou la prise de décision concernant le système économique et monétaire. Par ailleurs, l'Etat conserve un monopole d'initiative et d'orientation de politique générale dans divers domaines tels que la politique de l'emploi ou la sécurité sociale pour ne citer que ces deux exemples. Enfin, le secteur des entreprises publiques sur lequel la compétence étatique était forte tend à disparaître sous le coup des importants programmes de privatisations réalisés depuis la fin des années 1970. Les transports, les communications, l'énergie comme bien d'autres services d'intérêt économique général ne relèvent plus désormais de la compétence publique.

La répartition des compétences est soumise à un principe "directeur", celui de la dévolution. Michèle Breuillard définit le concept comme un *« transfert du pouvoir de décision en matière économique, sociale, politique et culturelle au profit d'une assemblée régionale démocratique, élue au suffrage universel et nantie, pour ce faire, de moyens politiques et administratifs étendus »*[501]. Ce principe est intelligible à l'échelle du Royaume-Uni. Il est donc caractéristique des relations entre l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord, au sein d'un Etat institutionnellement reconnu comme unitaire, mais imprègne fortement l'organisation de l'action publique en Angleterre. La dévolution est

---

[501] Breuillard Michèle, 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, p. 40.

assimilée par John Loughlin[502] à l'autonomie interne en droit français. Elle est considérée comme l'une des deux variations possibles du système fédéral, au même titre que la confédération. Ce concept est propre au système britannique, mais se rapproche à bien des égards de l'autonomie régionale italienne. Le champ des compétences exercées au niveau local doit être distingué selon qu'il s'agit de Districts, de Comtés[503] ou de l'entité particulière que constitue la ville de Londres. Ainsi, les Districts se voient-ils reconnaître une compétence en matière d'état civil, de logement, de développement économique (établissement de plans locaux de développement) de culture et de loisirs (musées et galeries d'art), de ramassage des ordures ménagères, d'aménagement urbain et de collecte des impôts locaux. Les domaines traditionnels d'intervention des Comtés sont la planification économique (grandes orientations stratégiques du développement), l'éducation (construction et entretien des bâtiments et rémunération des enseignants), les transports, la gestion des routes d'importance nationale, les parkings, les services sociaux aux personnes, l'aménagement urbain, la culture (musées et galeries d'art), l'environnement et le traitement des déchets. Par ailleurs, les Conseils de communes sont compétents pour exercer des activités relevant normalement des prérogatives des Districts. Il s'agit notamment de consultations en vue de la décision de construction de lotissements, de bâtiments publics, de routes, de planification urbaine, d'installations sportives, de cimetières, de parkings, d'éclairage public et d'entretien de la voirie.

Enfin, à Londres, les compétences sont partagées entre d'une part l'Autorité du Grand Londres et les *Boroughs*. Le statut spécial de la ville confère à l'Autorité du Grand Londres des compétences relatives à la sécurité civile et la police, le développement économique, l'urbanisme, l'environnement (espaces verts, etc.), la culture, les transports en commun, le traitement des déchets, etc.

Pour clore ce paragraphe réservé à la répartition des compétences, nous ne pouvons faire abstraction d'un phénomène sur lequel nous reviendrons dans la seconde section de ce chapitre et qui concerne la gestion des compétences : outre les modes traditionnels de gestion des activités publiques, l'impact du *Compulsory Competitive Tendering* est trop prégnant pour être passé sous silence. Il s'agit là d'un système de mise en concurrence des emplois et des

---

[502] Loughlin John, « Nation, State and Region in Western Europe », *in* L. Beckmans (dir.), 1994, *Culture: The building-block of Europe 2004*, Bruxelles, Presses Inter-universitaires.

[503] Les Districts métropolitains et les Autorités unitaires exercent à la fois les activités des Comtés et des Districts.

services, rendu obligatoire dans l'administration locale en 1988.Ce système repose sur une mise en concurrence systématique des services publics locaux et des entreprises privées dans le cadre d'appels d'offre. La pratique du *Compulsory Competitive Tendering* a cependant été limitée par le premier gouvernement Blair, mais son principe n'a fait l'objet d'aucune remise en question. Il semble même s'inscrire depuis le début des années 2000, dans un processus de recherche de la désormais récurrente qualité de la gestion publique (*système de best value*) qui privilégie les partenariats public/privé à la gestion en régie.

Organisation et partage de compétences des administrations locales anglaises

Compétence	Etat	Comtés ou conurbations ([504])	Districts ([505])	London Borough ([506])
Police / Justice	Police.	Police, Pompiers, Cour de justice.	Cour de justice.	
Action sociale	Protection sociale et santé.	Services sociaux.	Services sociaux.	Services sociaux.
Education / Formation	Politique nationale d'éducation.	Ecoles.	Ecoles.	Ecoles.
Culture	Programme culturel national.	Bibliothèques.	Bibliothèques, musées et galeries d'art.	Musées et galeries d'art, bibliothèques.
Développement économique	Grandes orientations en matière de commerce et d'industrie.	Politiques en faveur du développement économique.	Politiques en faveur du développement économique.	Développement économique.
Urbanisme, Aménagement et Logement	Politique nationale d'urbanisme et d'aménagement du territoire.	Logements, planification, équipements de loisirs.	Logements, planification, constructions, équipements de loisirs.	Construction, régulation du stationnement, logements, équipements de loisirs, tourisme.
Environnement	Politique nationale pour l'environnement.	Collecte et entrepôt des déchets, gestion de l'environnement (espaces verts).	Collecte des déchets, entrepôt des déchets, gestion de l'environnement (espaces verts).	Parcs et espaces verts, recyclage et collecte des ordures.
Transports	Politique nationale des transports.	Transports en commun, planification d'infrastructures, autoroutes.	Planification, autoroutes.	Autoroutes.

[504] Les Comtés ou conurbations, sont des structures regroupant environ 1000000 d'habitants. Les comtés sont principalement chargés des fonctions qui bénéficient d'économies d'échelle ou exigent une planification stratégique.

[505] Il faut entendre par Districts, une structure regroupant environ 100000 d'habitants. Les districts exercent des missions ayant un impact plus direct sur la population locale.

[506] Les domaines de compétences propres à la gestion publique locale (communale), seront appréhendés à travers l'exemple des *Boroughs* de la ville de Londres et non de l'Autorité du Grand Londres.

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales

1. Evolutions récentes du processus de décentralisation

Au gré des réformes, les autorités locales anglo-saxonnes ont fait de plus en plus l'objet d'un examen attentif dans le but principal de réduire les dépenses publiques. La manière dont les collectivités locales assument leurs responsabilités change notamment par l'obligation d'introduire la notion de concurrence dans la prestation de services. L'impact des principes exposés dans la Charte des citoyens[507], la publication d'indicateurs de performance et la nécessité croissante d'utiliser au mieux les ressources incitent, par delà l'obligation faite à partir de 1988, de recourir des appels d'offres dits concurrentiels. Ainsi, le gouvernement exige t'il de plus en plus de ses composantes ainsi que des autres organismes publics, qu'ils rendent publics leurs objectifs ainsi que leurs mesures de performance basées sur le "niveau de services fournis", "l'efficience", "l'efficacité", les "coûts", la "qualité" et la "performance par rapport aux objectifs des administrations locales".

Si lors des années 1980 et 1990, l'essentiel des réformes n'a pas réellement transformé la structure par nature décentralisée du pays, elle a néanmoins contribué à la mise en pratique des principes du nouveau management public destiné à faire de l'existant un outil de "bonne gestion". Une telle ambition s'est exprimée par la nécessité de rationaliser l'organisation territoriale par l'intermédiaire de fusions de collectivités locales, d'instituer un contrôle étatique sur les finances publiques locales, de limiter les domaines d'activités des institutions infra nationales en incitant aux transferts de compétences vers des organismes parapublics et de bouleverser les modes de gestion des activités en recourant de manière systématique à la mise en concurrence et à la pratique des appels d'offre pour atteindre un meilleur niveau d'efficacité et une qualité de service supérieure. Depuis 1998, on semble se diriger vers davantage de décentralisation : outre la reconnaissance d'une compétence générale d'attribution pour la gestion les affaires locales des autorités infra nationales (*Local Government Act de 2000*), le gouvernement Blair a enclenché un ensemble de réformes destinées à renforcer progressivement les pouvoirs locaux. Ce programme de "modernisation" intitulé « *Strong Local Leadership – Quality Public Services* » prévoit, sans remise en cause

---

[507] Les Chartes de citoyens consignent des objectifs de performance à atteindre. Ces dispositifs participent des tentatives faites par les pouvoirs publics pour fixer officiellement les normes à atteindre.

des pratiques gestionnaires existantes, un programme d'amélioration de la qualité des services, une transformation des modes de financement des collectivités locales afin d'accroître leur autonomie et une restructuration territoriale fondée sur la régionalisation de l'Angleterre. Tout ceci est partie prenante de la "troisième voie" revendiquée par Tony Blair au même titre que la tentative de rénovation des services de son gouvernement qui s'inscrit dans la continuité des privatisations opérées entre 1979 et 1990. En pratique, Philippe Marlière parle de *« privatisations partielles »* provoquées par le *« principe du partenariat public-privé. Cette méthode de financement, conçue par les conservateurs dans les années 1990, est connue en Grande-Bretagne sous l'appellation de Private Finance Initiative – PFI (également appelé le Public-Private Partnership – PPP). Ce projet aménage les modes de financement et de gestion des services publics par le privé. Des services aussi vitaux que l'éducation, la santé, la police, les transports sont concernés par le PFI. Dans la Grande-Bretagne post-thatchérienne, cette politique s'apparente à une deuxième génération de privatisations. Très controversée, elle suscite à l'heure actuelle la réprobation quasi-unanime des syndicats, des fonctionnaires et des usagers britanniques »*[508].

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public

L'administration locale anglaise assume une très large gamme de fonctions et représente plus de 28 % des dépenses publiques, près de 12 % du produit intérieur brut et environ 53 % de l'ensemble de l'emploi public. Pour autant, l'autonomie financière des collectivités locales reste limité par la faiblesse des recettes fiscales, et fortement encadrée par l'appareil d'Etat qui, au-delà d'un contrôle sur les finances, reste le principal pourvoyeur de fonds des services publics locaux. En effet, la fiscalité locale de *Districts*, *Comtés*, *Boroughs* et *Unitary authorities*, se résume en tout et pour tout aux seules recettes de la taxe foncière (*council tax*) dont le taux est fixé par l'autorité locale dans la limite d'un plafonnement étatique.

A défaut de recettes fiscales importantes, la majeure partie du budget des collectivités repose sur les transferts de fiscalité et les dotations de l'Etat (près de 70 % des dépenses totales). Les

[508] Marlière Philippe, « Le *New Labour* et la réforme des services publics britanniques : le cas de la *Private Finance Initiative* », pp. 55-65, *in* Gilles Leydier (dir.), 2004, *Les services publics britanniques*, Collection Didact Anglais, Presses universitaires de Rennes, 303 p.

plus importantes sont respectivement le *National Non Domestic Rates*[509] et le *Revenue Support Grant*[510]. Par ailleurs, les collectivités perçoivent d'autres dotations de l'Etat dès lors qu'elles ont la charge de services de police (*Police Grant*) ou d'éducation (*Standard Fund for Education*), qu'elles souhaitent financer des projets précis en matière d'urbanisme, de transports en commun ou de projets éducatifs, ou qu'elles participent au programme expérimental *Public Service Agreements* destiné à l'amélioration de la qualité de leurs services. Enfin, un recours à l'emprunt reste possible dans les limites fixées par l'Etat.

Dépenses, investissements, recettes fiscales et dette publique des collectivités locales pour l'année 2001[511]

Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	197 094
Dépenses publiques locales/PIB (%)	12,40
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	28,44
Investissements	
Investissement public local (Md€)	14 035
Investissement public local/PIB (%)	0,9
Investissement public local/investissement public total (%)	52,94
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	7,25
Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	27 021
Recettes fiscales locales/PIB (%)	1,7
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	5,88

[509] Il s'agit d'un impôt foncier sur la valeur locative des propriétés immobilières des entreprises. Cet impôt, dont le taux est fixé de manière uniforme sur tout le territoire, est collecté par les collectivités locales qui en reversent le produit à l'Etat, lequel procède ensuite à sa redistribution aux collectivités au prorata de leur population.

[510] Le *Revenue Support Grant* constitue la principale dotation de fonctionnement attribuée par l'Etat aux collectivités locale. Sont objectif est de compenser l'écart entre les besoins et les ressources locales.

[511] Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe* élargie, Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, p. 85.

Dette	
Dette publique locale (Md€)	71 226,06
Dette publique locale/PIB (%)	4,5
Dette publique locale/dette publique totale	11,3

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales

Du point de vue de l'emploi, les administrations locales s'inscrivent dans des cadres administratifs et des logiques de carrières qui leur sont propres. Le meilleur exemple de cette autonomie est l'importance des critères de performance. Ainsi, par exemple, les augmentations de salaires sont-elles censées être de plus en plus subordonnées aux performances des individus d'autant plus que les collectivités (en qualité d'employeur) doivent respecter une grille de rémunération. Dans l'administration locale anglaise, chaque institution est employeur de son personnel et se trouve par conséquent libre de déterminer son propre schéma de gestion des ressources humaines. Cependant, la plupart des collectivités locales ont conservé un système de négociations collectives nationales. Celui-ci permet de discuter des échelles de rémunération nationales et de définir les évolutions de carrière. Un système n'en offre pas moins une certaine flexibilité pour permettre de s'ajuster aux marchés locaux du travail, grâce à l'existence de rémunérations "plafond" et "plancher" permettant une négociation salariale pour un même emploi. Malgré quelques manifestations de la volonté de fixer ou de négocier les rémunérations à l'échelon local, plus de 90 % des collectivités locales s'en tiennent aux conventions collectives.

De forme unitaire, la structure institutionnelle de l'Angleterre s'impose comme fortement décentralisée. Au-delà du contrôle étatique, la structure territoriale et locale constitue le principal point d'ancrage des réformes administratives concernant indifféremment les questions d'emploi ou de structure et dont les justifications sont caractérisées par la prégnance des objectifs et caractéristiques du *new public management*. Par ailleurs, c'est sans doute Outre Manche que l'évolution du régime de mobilisation de la main d'œuvre et des modes de gestion des services est la plus avancée. La tendance à l'hégémonie de la culture de l'efficacité, de la réduction des coûts, de la qualité, de l'évaluation, du mérite et de la responsabilité résulte depuis les années 1980, d'une volonté politique quasi-systématique.

III. Structure institutionnelle et organisationnelle de la fonction publique territoriale française

A. Organisation générale

L'organisation institutionnelle et administrative française se subdivise en quatre échelons : l'Etat central, la région, le département et la commune. S'ajoutent à cette organisation diverses structures intercommunales susceptibles de prendre en charge différentes missions de service public en lieu et place des communes et qui, substantiellement, ont acquis un rôle, des fonctions et un poids croissant. D'une manière générale, les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public, dotées d'une autonomie certaine depuis l'adoption des lois de décentralisation de 1982-1983[512]. L'objectif de ces lois était l'institution de principes importants tels que la suppression partielle des tutelles administrative et financière de l'Etat et le transfert de davantage de pouvoir aux maires, aux présidents des conseils généraux et régionaux, le transfert de certaines compétences d'Etat aux collectivités locales (ont été en même temps transférés des moyens financiers et humains pour assurer ces compétences nouvelles). Les régions jusqu'alors établissements publics ont été érigées en collectivités au même titre que les départements et les communes.

La mise en œuvre de deux nouvelles lois en 2003 et 2004 place les échelons infra nationaux d'administration, au cœur d'une nouvelle vague de décentralisation appelée à modifier la structure institutionnelle du pays et à renforcer le poids, l'autonomie et les compétences des collectivités locales et territoriales.

B. Répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives

La répartition des compétences entre l'Etat et ses collectivités locales et territoriales est établie par voie législative. Les dispositions des dernières lois de décentralisation sont venues compléter le panel des responsabilités.

L'Etat, de manière presque classique, conserve l'exclusivité de la compétence dans les domaines relevant de sa souveraineté comme par exemple les affaires étrangères et

---

[512] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

européennes, la police et la défense nationale, fixe les orientations de politique générale dans divers domaines comme la sécurité sociale, les dispositifs d'aide sociale, l'éducation nationale, la culture, l'environnement, le développement économique ou les transports, quand bien même pour l'ensemble de ces domaines il confie aux autorités infra nationales la gestion ou la planification de certaines activités.

Les Régions par l'intermédiaire des Conseils régionaux sont notamment compétentes pour le transport ferroviaire régional, les lycées (construction et entretien, recrutement et gestion des personnels des personnels techniciens, ouvriers et de service, mais non des personnels enseignants), le développement économique régional, la formation professionnelle, l'aménagement du territoire, etc.

Les Conseils généraux des départements possèdent des compétences en matière d'action sociale, de construction et d'entretien des collèges (construction et entretien, recrutement et gestion des personnels des personnels techniciens, ouvriers et de service, mais non des personnels enseignants), de voirie départementale, etc.

Les 36 700 communes françaises se sont vu essentiellement reconnaître par les diverses lois de décentralisation des compétences de proximité telles que les écoles (propriété, construction, entretien et équipement des écoles publiques, et depuis la loi du 13 août 2004, la possibilité de créer à titre expérimental pour cinq ans, des établissements locaux d'enseignement primaire), l'urbanisme, l'action sociale, la voirie, le transport scolaire, le ramassage des ordures ménagères, l'eau, l'assainissement, etc.

Outre ces quatre échelons traditionnels, nous avons en préambule souligné la possibilité de création de structures intercommunales ; ces regroupements font l'objet de fortes incitations et permettent à plusieurs communes de mutualiser les moyens nécessaires à la prestation de tel ou tel service. Cette forme de gestion des activités communales est en plein essor et peut prendre plusieurs formes. Si les premières formes de coopération intercommunale sont apparues de façon presque anecdotique avec la loi du 22 mars 1890, elles ont considérablement évolué avec les lois du 6 février 1992, du 12 juillet 1999 et du 13 août 2004. L'intercommunalité doit permettre aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains, etc.), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. A la différence des collectivités locales et territoriales, les structures intercommunales ne possèdent que des

compétences limitées. En pratique, les communes leur transfèrent les attributions nécessaires à l'exercice de leurs missions et elles se trouvent investies, à leur place, des pouvoirs de décision et d'exécution. Cependant, la loi du 13 août 2004 accorde aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en font la demande le droit d'exercer certaines compétences attribuées aux régions et aux départements, sous réserve d'approbation par ces derniers.

D'une manière générale, on distingue deux types d'intercommunalité. La forme souple (associative), sans fiscalité propre, financée par les contributions des communes qui en sont membres et qui leur permet de gérer ensemble des activités ou des services publics et la forme approfondie (fédérative) caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre.

L'intercommunalité doit, selon le contenu des lois de 1992, 1999 et 2004, répondre à divers objectifs. En outre, elle doit constituer *« un remède à l'émiettement communal et [être] un instrument de l'organisation rationnelle des territoires »* devant permettre de *« rassembler des moyens disperser et de structurer des initiatives locales »*. Par ailleurs, l'intercommunalité doit favoriser *« le développement économique local et la relance de la politique d'aménagement du territoire »*. Enfin, toujours aux termes de la loi, elle représente une *« réponse pragmatique aux problèmes de gestion que rencontre l'ensemble des élus municipaux, outil de l'aménagement du territoire au plan national, la coopération intercommunale prépare la France à l'insertion européenne et à l'accélération des échanges économiques et humains »*.

Encadré n°5 Les différentes formes de structures intercommunales

Les structures sans fiscalité propre

Au 1er janvier 1999, les structures sans fiscalité propre sont la forme de groupement la plus répandue. On comptabilisait à cette date, 18504 structures, dont 80 %de SIVU (14885), 12 % de SIVOM (2165) et 8 % de syndicats mixtes (1454).

- Syndicats de communes

- Syndicats à vocation unique (SIVU)

Crées par la loi du 22 mars 1890, les SIVU sont une association de communes, même non limitrophe, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. Ils sont généralement de taille réduite et le plus souvent compétents en matière d'adduction, traitement et distribution de l'eau, d'activités scolaires et périscolaires et d'assainissement.

- Syndicats à vocation multiple (SIVOM)

Créés par l'ordonnance du 5janvier 1959, les SIVOM permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités. Les compétences les plus répandues sont relèvent des domaines de l'assainissement, de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères, d'activités scolaires et périscolaires, de tourisme et d'équipements publics.

- Syndicats à la carte

Ils permettent à une commune de n'adhérer à un syndicat que pour une partie des compétences exercées par celui-ci.

- Syndicats mixtes

Créés par le décret du 20 mai 1955, ils doivent comprendre au moins une collectivité et permettent l'association de communes avec des départements, des régions ou des établissements publics. Ces associations sont créées en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacun de ses membres, notamment en matière de collecte ou d'élimination des ordures ménagères, de traitement ou de distribution de l'eau, de tourisme.

Les structures à fiscalité propre

- Communautés urbaines

Créées par la loi du 31 décembre 1966, elles regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500.000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave. Forme de coopération plus intégrée que la communauté d'agglomération, elle dispose de prérogatives plus larges que la communauté d'agglomération. La loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences qui concernent obligatoirement le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; de l'équilibre social de l'habitat ; de la politique de la ville ; de la gestion des services d'intérêt collectif ; de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie. Au 1er janvier 2003, on comptait 14 communautés urbaines.

- Communautés de communes

Créées par la loi du 6 février 1992 et renforcée par la loi du 12 juillet 1999, la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes, associées au sein d'un espace de solidarité, autour d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace. C'est la formule la plus simple et la plus souple de la coopération intercommunale à fiscalité propre, pratiquée surtout en milieu rural. Au-delà de ces deux compétences obligatoires, elle peut prendre une forme plus intégrée, en exerçant à la place des communes des compétences de voirie communautaire, de logement social et de déchets.

- Communautés d'agglomération

Créées par la loi du 12 juillet 1999, la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une commune centre de plus de 15.000 habitants ou du chef-lieu du département (afin de garantir une certaine densité urbaine). Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de bâtir un projet commun de

développement urbain. Elle exerce pour cela des compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. Au 1er janvier 2003, on compatit 143 communautés d'agglomération.

- Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)

Créés par la loi du 13 juillet 1983, ils ont été mis en place pour répondre aux besoins des villes nouvelles créées dans les années 1970. Ils regroupent les communes constituant une agglomération nouvelle. Ils possèdent des compétences en matière de programmation et d'investissement en urbanisme, logement, transports, réseaux divers et en matière de création de voies nouvelles et de développement économique. Le processus de rationalisation des structures intercommunales, inauguré par la loi du 12 juillet 1999, a pour conséquence, à terme, la transformation des SAN en communautés d'agglomération. Au 1er janvier 2003, on dénombrait 8 SAN.

- Districts (supprimés au 1er janvier 2002)

- Communautés de villes (supprimées au 1er janvier 2002)

Le développement de ce type de structures et l'extension des leurs compétences représentent un moyen de limiter le "volume apparent" ,à défaut d'en diminuer le nombre réel, des entités communales. Ceci s'inscrit également dans la transformation souhaitée des modes de gestion des services publics locaux au même titre que les possibilités offertes aux communes et associations de communes de développer des partenariats public/privé ou de déléguer une partie de leurs activités. Enfin, l'intercommunalité peut être perçue comme une forme de centralisation décentralisée qui favorise, au même titre que la reconnaissance et la prise d'importance des régions et départements, le développement de nouveaux pôles de pouvoirs politique et économique locaux à même de favoriser la collusion d'intérêt entre intérêt général et intérêt privé, pour faire référence à la thèse défendue dans le chapitre III de ce travail.

Organisation et partage de compétences des collectivités territoriales françaises

Compétences	Etat	Régions	Départements	Communes
Police / Justice	Autorité sur les services de police nationale et gendarmerie.			Possibilité de création d'une police municipale. Responsabilité limitée (ordre public, salubrité, stationnement).
Action sociale	Réglementation en matière d'aide sociale légale. Fixation du taux minimum et des conditions d'accès aux prestations.		Compétence en matière d'aide sociale à l'enfance, aux handicapés, aux personnes âgées, handicapées, insertion sociale et professionnelle (gestion du R.M.I - R.M.A depuis le 1er janvier 2004), protection sanitaire de la famille et de l'enfance. Exercice de compétences élargies en matière de protection judiciaire de la jeunesse.	Présidence des conseils d'administration des établissements publics de santé. Action complémentaire à celle du département avec les centres communaux d'action sociale (CCAS). Possibilité de gérer totalement ou partiellement le fond d'aide aux jeunes (FAJ).

Education / Formation	Gestion et rémunération du personnel enseignant public et privé sous contrat. Définitions des contenus des programmes et validation des diplômes. Construction et fonctionnement des établissements de l'enseignement supérieur.	Construction et financement des lycées (secondaire). Financement des établissements universitaires. Elaboration du plan régional de développement des formations professionnelles. Adoption d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Propriété du patrimoine immobilier des lycées. Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées.	Construction et financement des collèges (secondaire). Propriété du patrimoine immobilier des collèges. Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges.	Construction et financement des écoles (maternelle et primaire).
Culture	Inscription et classement des monuments historiques. Gestion des bibliothèques et musées nationaux. Conservation des archives nationales.	Gestion des fonds régionaux d'art contemporain. Enseignement de la musique, danse et des arts plastiques. Organisation et financement des musées régionaux et archives régionales. Possibilité de devenir propriétaires de monuments classés appartenant à l'Etat ou au centre des monuments nationaux.	Enseignement de la musique, danse et des arts plastiques. Responsabilité des bibliothèques centrales de prêts. Gestion et entretien des archives et des musées départementaux. Possibilité de devenir propriétaires de monuments classés appartenant à l'Etat ou au centre des monuments nationaux.	Enseignement de la musique, danse et des arts plastiques. Organisation et financement des bibliothèques de prêts et des musées municipaux. Organisation et financement de l'enseignement artistique initial. Possibilité de devenir propriétaires de monuments classés appartenant à l'Etat ou au centre des monuments nationaux.
Développement économique	Conduite de la politique économique et sociale.	Elaboration d'un schéma régional de développement économique à titre expérimental pour 5 ans. Détermine le régime des aides directes (aides économiques) et les attribue (primes régionales à l'emploi, à la création d'entreprise et prêts et avances à taux bonifiés). Mise en œuvre et attribution des aides indirectes (aides à l'immobilier) (garanties d'emprunt aux entreprises, exonération de la taxe professionnelle).	Aides directes et indirectes aux entreprises. Aides au maintien des services en milieu rural. Participation au capital des sociétés de capital investissement.	
Urbanisme, Aménagement du territoire et Logement	Contrats de plan Etat - régions. Qualification des projets d'intérêt général. Aides financières au logement.	Politique d'aménagement du territoire. Participation au financement du logement. Elaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).	Participation au financement du logement. Gestion et financement de nouveaux fonds de solidarité pour le logement. Donne son avis lors de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) parla région.	Participation au financement du logement. Délivrance des permis de construire. Lutte contre l'insalubrité (à titre expérimental). Participation à la construction, l'entretien et l'équipement du logement des étudiants.

Environnement	Gestion des parcs nationaux. Inscription et classement des monuments naturels et des sites. Autorisation d'exploitation des centres de stockage des déchets. Police de l'eau.	Gestion et entretien des parcs naturels régionaux. Participation à l'élaboration de la politique nationale d'aménagement et de développement durable.	Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non.	Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel. Collecte et traitement des ordures ménagères. Distribution et assainissement de l'eau.
Transports	Exploitation des ports indépendants et d'intérêt national. Voirie nationale (autoroutes, grandes voies navigables). Organisation des transports en Ile-de-France.	Elaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports. Organisation de services de transport routier non urbain des personnes et des transports ferroviaires de la région (exception faite de l'Ile-de-France ou le STIF (syndicat des transports d'Ile-de-France) remplit ces fonctions.	Voirie départementale. Organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires hors du périmètre urbain. Gestion d'une partie (environ 15000 km) des routes nationales.	Services de voirie communale. Organisation des transports urbains. Ports de plaisance, maritimes et fluviaux.

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales

1. Evolution récente du processus de décentralisation

La France a peu à peu modifié sa conception de la gestion publique en initiant au fil des ans un mouvement de décentralisation. Les réformes successives ont donc notamment permis le transfert de compétences importantes entre l'Etat et les collectivités locales et par conséquent l'octroi d'une plus grande liberté aux instances infra nationales. A cet effet, le principe de libre administration des collectivités territoriales est inscrit dans la constitution de la V^{ème} République. En vertu de ce principe, les collectivités doivent être dotées d'une assemblée représentative élue au suffrage universel direct et des compétences propres qui doivent pouvoir s'exercer sans ingérence de l'Etat. Les pouvoirs des collectivités territoriales en matière de structure organisationnelle sont limités à l'organisation de leurs propres services administratifs.

En dépit d'une volonté décentralisatrice affirmée, l'autonomie des institutions locales reste en réalité encadrée par le pouvoir central qui exerce sa tutelle par le biais de ses représentants locaux, à savoir les préfets et les sous-préfets. Le cadre des politiques publiques locales est par conséquent fixé par l'Etat et chaque collectivité dispose, à l'intérieur de ce cadre, d'une autonomie variable selon les domaines d'activité. La France, pays à l'origine fortement centralisé, a donc entamé au début des années 1980 (lois de 1982-1983) un important programme de décentralisation. Ce programme a conduit à la création d'une fonction publique territoriale en 1984, et s'est poursuivi au-delà, notamment par l'intermédiaire des lois de 1992, 1999 et 2000 visant à renforcer la structuration de l'intercommunalité et

l'adoption plus récente de deux nouvelles normes législatives en 2003 et 2004. Cette relance de la décentralisation marque un changement important de la structure institutionnelle et administrative du pays. Ainsi, la loi du 28 mars 2003 établit-elle que *« l'organisation de la République est décentralisée »* (article 1er), élève la région au rang constitutionnel de collectivité territoriale (art.72), pose le principe de l'autonomie financière des collectivités (art.72-2), proclame le droit à l'expérimentation pour les collectivités (art.72) et institue le référendum décisionnel local et le droit de pétition (art.72-1). La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit de nouveaux transferts de compétences, qui sont pour la plupart devenus effectifs au 1er janvier de cette année. Sans réelle surprise, la France, à l'image des autres pays qui nous intéressent, se tourne peu à peu vers une gestion décentralisée des affaires publiques. Une gestion décentralisée synonyme de transferts de compétences au profit de collectivités territoriales ou locales, dont les effets sont multiples. Outre la possibilité offerte à l'Etat de restreindre son champ d'activités, ces transferts, là encore légitimés par des impératifs de qualité et de rapprochement entre administration et citoyens, s'accompagnent d'une transformation des pratiques de gestion, sous-entendu des emplois et des services, transformations pour lesquelles les structures intercommunales ou les pratiques de délégations et de partenariats public/privé, apparaissent comme des moyens au service d'une marchandisation de biens et de services publics, jugée politiquement nécessaire à une meilleure efficacité de l'action publique.

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public

L'autonomie financière des collectivités locales et territoriales françaises est toute relative compte tenu de la différence entre dépenses et recettes. L'intervention de l'Etat par l'intermédiaire de dotations demeure donc primordiale à l'équilibre des budgets locaux et à la prestation de service public.

Les capacités financières des autorités infra nationales reposent sur une fiscalité propre, des dotations d'Etat, des revenus tirés de l'exploitation de services publics locaux et du recours à l'emprunt.

Les dotations étatiques se composent de transferts de fonctionnement et d'investissement. Les aides au fonctionnement constituent la part la plus importante des contributions de l'Etat aux budgets locaux (près de 80 % des aides). Parmi ces aides, la dotation globale de fonctionnement versée à l'ensemble des communes et départements, occupe une place prépondérante (plus de 70 %). Les aides à l'investissement représentent environ 20 % des

ressources d'équipement des collectivités locales. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, destiné à compenser forfaitairement la TVA acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement, en constitue la plus grande part.

Les recettes fiscales se composent de recettes directes et indirectes et couvrent près de 57 % des dépenses publiques locales. La fiscalité directe - 86 % des recettes fiscales - comprend le produit de quatre taxes : la taxe d'habitation due par les occupants des locaux à usage d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittées par les propriétaires d'immeubles bâtis, la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui porte sur les terrains non recouverts de constructions, la taxe professionnelle acquittée par les entreprises. Les bases d'imposition de ces quatre taxes sont définies par la loi. L'autonomie des collectivités en la matière est donc restreinte. Elle conserve toutefois la possibilité d'accorder des abattements ou des exonérations. Les taux d'imposition sont directement déterminés depuis 1981 par les collectivités locales, dans le respect des règles de plafonnement. La fiscalité indirecte comprend les taxe sur l'automobile (carte grise au profit des régions), les droits de mutation sur les biens immobiliers, les taxes sur l'électricité et les taxes d'urbanisme.

Les collectivités tirent également une part importante de leurs ressources de la vente de biens ou de services aux usagers. Celles-ci représentent plus de 10 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Enfin, si l'emprunt finançait plus de la moitié des investissements en 1982, il n'en représente plus aujourd'hui que 30 %, ce s'explique principalement par l'augmentation de la fiscalité.

Dépenses, investissements, recettes fiscales et dette publique des collectivités locales pour l'année 2002[513]

Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	152 900
Dépenses publiques locales/PIB (%)	10
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	43,6

[513] Ces données chiffrées qui concernent l'ensemble des collectivités locales et territoriales (régions, départements, communes) ont été reconstituées à partir des informations figurant dans le rapport Hugues Daniele, Kanengieser Claudine, *Les collectivités en chiffres 2004*, Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Paris, La documentation francaise, 137 p.

Investissements	
Investissement public local (Md€)	60 740
Investissement public local/PIB (%)	4,12
Investissement public local/investissement public total (%)	69,12
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	39,72
Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	78 090
Recettes fiscales locales/PIB (%)	5,29
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	25,56
Dette	
Dette publique locale (Md€)	104 100
Dette publique locale/PIB (%)	6,8
Dette publique locale/dette publique totale	14,21

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales

Traditionnellement, la norme d'emploi des collectivités locales dans la fonction publique territoriale est le statut de fonctionnaire. Toutefois, nombre de personnes en contrats aidés n'entrent pas dans les comptages. A cela s'ajoute une pluralité de personnels non titulaires dont la durée et la nature des contrats sont susceptibles de varier fortement.

Quoiqu'il en soit, le rôle nouveau joué par les collectivités locales et territoriales se révèle producteur d'enjeux importants pour l'emploi. Les transferts de compétences se traduisent par des transferts de lignes budgétaires, mais aussi par des transferts de personnels ; c'est notamment le cas des TOS suite aux lois de 2003-2004. Par ailleurs, le processus de décentralisation participe de la "rénovation de la gestion publique" inscrit dans les programmes de modernisation de l'Etat et de ses services. Une gestion publique qui se doit désormais de répondre aux impératifs de qualité, d'efficacité et de maîtrise des coûts. Dès lors, il n'est pas étonnant de voir la structure et la nature des emplois se modifier, faisant la part belle à la flexibilité, comme nous le verrons statistiquement dans la seconde section de ce chapitre, mais aussi en introduisant des critères d'évaluation ou de responsabilité et même en transformant en partie les recrutements et les rémunérations. Ces recrutements peuvent être opérés par les communes sans la procédure du concours administratif pour l'embauche de

personnels dans le grade "d'agent administratif", de catégorie C, les rémunérations sont aujourd'hui susceptibles de se développer avec la notion de prime au mérite, notamment pour les cadres.

IV. Structure institutionnelle et organisationnelle de la fonction publique territoriale italienne

A. Organisation générale

En Italie, le partage des pouvoirs s'établit entre l'Etat, les régions, les provinces et les communes. Si l'Etat conserve depuis la conversion du pays à un modèle proche du fédéralisme un monopole de compétences très générales sur les questions de l'économie et des finances, de la diplomatie, de l'éducation, etc., les régions, les provinces et les communes sont en charge de la majeure partie des services au public dans un cadre de fonctions délimitées[514] et du principe de subsidiarité.

Les 20 régions jouissent d'une indépendance considérable pour les questions d'administration et d'organisation internes. Elles disposent également du pouvoir législatif et réglementaire pour les domaines de responsabilité qui leur sont propres. Les compétences des régions à statut spécial sont plus larges et formulées par une législation spéciale. Le statut d'une région établit la structure et l'organisation de son appareil administratif ainsi que les pouvoirs des différents services administratifs régionaux.

Les régions délèguent pour l'essentiel la responsabilité de l'exécution des programmes aux communes, provinces, communautés montagnardes[515] et autorités sanitaires locales en leur affectant les fonds nécessaires. En vertu de la loi, les communes et les provinces disposent de leurs propres statuts et décident de leur organisation interne ainsi que de la structure de leur appareil administratif.

---

[514] Compte tenu de la pluralité de contextes locaux particuliers, il existe en Italie plusieurs formes de régions et de provinces. Ainsi, il est possible de distinguer des régions à statut ordinaire (au nombre de 15) et cinq régions à statut spécial (Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne et Val d'Aoste). Ces dernières ont ceci de particulier qu'elles disposent de pouvoirs législatifs et administratifs plus larges. Sur le même modèle, coexistent en Italie deux formes de provinces, à savoir des provinces à statut ordinaire et deux provinces autonomes aux fonctions limitées et précises.

[515] Ce sont des unions de communes, dont le but est de valoriser les zones de montagne par l'exercice de fonctions propres. Les communautés de montagne ont un organe représentatif et un organe exécutif composés de maires, d'assesseurs ou de conseillers communaux, élus par les conseils des communes participantes. La constitution de ces communautés est autorisée par un règlement du président de la *giunta* (de l'exécutif) régionale.

Les 106 provinces italiennes peuvent être assimilées à des circonscriptions administratives de l'Etat chargées de la liaison entre les régions et les communes. Les provinces jouent un rôle d'assistance technique et administrative auprès des communes.

Les 8 103 communes[516] constituent les unités administratives infra nationales les plus proches des citoyens. Néanmoins, un grand nombre d'autres entités administratives territoriales ont été créées dans le cadre de la législation nationale. Certaines comme les 334 communautés montagnardes qui opèrent à un niveau intermédiaire entre la province et la commune ont un caractère polyvalent, tandis que d'autres se concentrent une seule fonction, c'est le cas d'environ 200 autorités sanitaires locales.

Par ailleurs, le décret-loi n°276/2000 incite les communes à fusionner entre elles afin d'en réduire le nombre et a fixé un seuil de 10 000 habitants comme condition nécessaire à toute nouvelle création. Le décret-loi prévoit également la possibilité pour les communes de s'associer pour assurer en commun la gestion d'activités spécifiques. L'association est dès lors une entité distincte des communes qui la composent. Dans les faits, cette forme de coopération est très proche de celle mise en œuvre en France.

B. Répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives

Les modifications constitutionnelles opérées par la loi du 8 mars 2001 ont sensiblement transformé la répartition des compétences entre l'Etat, les régions et les communes en distinguant trois types de compétences : celles relevant de la compétence exclusive de l'Etat, celles, concurrentes, relevant de la loi régionale dans le respect des principes législatifs nationaux, et celles relevant de la compétence exclusive des régions. Cette dernière catégorie touche des domaines comme le développement économique ou l'aménagement du territoire.

Désormais, l'Etat ne peut légiférer que pour les matières relevant de sa compétence exclusive, à savoir ses activités de souveraineté.

Les compétences régionales sont énumérées par à l'article 117 et leur prise en charge peut être déléguée aux provinces ou aux communes (article 118 de la Constitution).

---

[516] Certaines grandes villes métropolitaines (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples) bénéficient d'un statut particulier qui leur confère le rôle d'une province. (loi n°142 de 1990).

Encadré n°6. Titre V de la Constitution de 1947 « Les régions, les provinces et les communes »

Art. 117

La région édicte pour les matières suivantes des règles législatives dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'Etat, pourvu que ces mêmes règles ne soient pas en contradiction avec l'intérêt national ou avec celui d'autres régions : réglementation des services et des organismes administratifs dépendant de la région ; circonscriptions communales ; police locale urbaine et rurale ; foires et marchés ; assistance publique, médicale et hospitalière ; instruction artisanale et professionnelle et assistance scolaire ; musées et bibliothèques des pouvoirs locaux ; urbanisme ; tourisme et industrie hôtelière ; tramways et lignes automobiles d'intérêt régional ; voirie, aqueducs et travaux publics d'intérêt régional ; navigation et ports lacustres ; eaux minérales et thermales ; carrières et tourbières ; chasse ; pêche dans les eaux intérieures ; agriculture et forêts ; artisanat ; autres matières prévues par les lois constitutionnelles.

Les lois de la République peuvent déléguer à la région le pouvoir de prendre des dispositions pour leur application.

Art. 118

Les fonctions administratives ayant trait aux matières indiquées à l'article précédent sont du ressort de la région, hormis celles d'intérêt exclusivement local, qui peuvent être attribuées par les lois de la République aux provinces, aux communes et à d'autres pouvoirs locaux.

L'Etat peut, par une loi, déléguer à la région l'exercice d'autres fonctions administratives.

La région exerce normalement ses fonctions administratives en les déléguant aux provinces, aux communes ou à d'autres pouvoirs locaux ou bien en recourant à leurs services (...)

Les provinces et les communes sont *« des organismes autonomes dans la limite des principes fixés par des lois générales de la République, qui en déterminent les fonctions »* (article 128) et *« des circonscriptions de décentralisation de l'Etat et de la région »* (article 129). Les provinces sont compétentes en matière d'aménagement du territoire, de défense de l'environnement et de transports et les communes sont compétentes pour les fonctions rattachées aux services sociaux, l'état civil, l'urbanisme, le logement, le développement économique local, etc.

Organisation et partage de compétences des communes et communautés de communes italiennes

Compétence	Etat	Régions	Provinces	Communes
Police / Justice / pompiers	Défense nationale, de l'ordre public et de la sécurité intérieure. Justice. Douanes.	Protection civile.		
Action sociale	En charge de la politique de protection sociale.	Assurance complémentaire et intégrative, protection et sécurité du travail.		Logements sociaux. Assistance.
Education / Formation	Responsable de l'enseignement supérieur, des programmes scolaires, de l'organisation générale de l'éducation, du statut juridique du personnel des universités et des établissements scolaires et des devoirs exercés localement par les Instituts d'Etudes Universitaires (*Università degli Studi*). En charge de la recherche scientifique.	Enseignement, excepté les compétences attribuées aux établissements scolaires dans le cadre de l'autonomie et les compétences de l'Etat en matière d'enseignement et de formation professionnelle. Recherche scientifique et technologique.		Construction et l'entretien des bâtiments scolaires et prise en charge de la rémunération des enseignants des écoles maternelles et de formation
Culture	Sauvegarde des biens culturels et du patrimoine historique et artistique.	Valorisation des biens culturels et environnementaux et promotion et organisation d'activités culturelles et sportives.		Promotion et organisation d'activités culturelles et sportives.
Développement économique	Economie et Finances. Postes et télécommunications.	Tourisme. Soutien à l'innovation dans les secteurs productifs. Harmonisation des budgets publics et coordination des finances publiques et du système d'impôts.		Aides et planification au développement économique. Création de zones industrielles et commerciales.
Urbanisme, Aménagement du territoire et Logement	Logement. Programmation et l'exécution de grands réseaux d'infrastructures déclarés d'intérêt national.	Planification urbaine. Logement. Administration du territoire.	Rôle "d'assistance" technique et administrative aux communes.	Urbanisme. Logements sociaux.
Environnement	Protection de l'environnement.	Environnement.	Rôle "d'assistance" technique et administrative aux communes.	Protection de l'environnement et des espaces verts.
Transports	Routes. Transports aériens, maritimes et ferroviaires d'intérêt national.	Transports publics régionaux. Ports et aéroports civils. Grands réseaux de transport et de navigation.	Rôle "d'assistance" technique et administrative aux communes.	Transports publics locaux et voirie
Autres	Production, transport et la distribution de l'énergie. Devoirs d'importance nationale pour la protection de la santé. Affaires étrangères, des affaires européennes.	Service national de santé (ce poste constitue environ 70% de leurs dépenses courantes). Caisses d'épargne, caisses rurales, agences de crédit à caractère régional ; organismes de crédit foncier et agricole à caractère régional.		Santé. Etat civil. Autres compétences déléguées par les régions.

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales

1. Evolution du processus de décentralisation

Le caractère fortement décentralisé de l'Etat italien revoie à l'après guerre avec la création des cinq régions à statut spécial. Ce modèle étendu en 1970 (création des quinze autres entités régionales) a été suivi d'importants transferts de compétences destinés à améliorer l'efficacité de l'action publique. Ce processus s'est poursuivi dans les années 1990 et notamment de 1996 à 2001. L'objectif était de tendre vers un modèle institutionnel et organisationnel appelé *« fédéralisme administratif »*, modelé sur le système allemand[517]. Ce système consiste dans le transfert de la plupart des fonctions administratives opérationnelles aux régions et aux collectivités territoriales et dans la transformation des structures administratives de l'Etat.

Outre cette tendance forte à la décentralisation, proche du fédéralisme, d'autres éléments sont à souligner, on pense notamment aux mesures prises en vue de limiter le nombre de communes, d'inciter aux regroupements intercommunaux, de rapprocher les citoyens et l'administration avec la généralisation de référendums locaux consultatifs, ou avec le droit de pétition devenu un droit de proposition. Doivent également être soulignés la gestion flexible des emplois, les soutiens aux pratiques de délégations de services et la mise en place d'un système de gestion des performances à travers la vérification des résultats et des performances des organismes du secteur public. Sur ce point précis, des tentatives législatives ont été faites pour normaliser les pratiques et fixer des performances "acceptables ou inacceptables" aux organismes publics.

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public

Longtemps dans une situation financière délicate, les finances publiques locales et étatiques ont fait l'objet d'un important processus d'assainissement à l'occasion de l'entrée de l'Italie dans la zone euro. Le rétablissement de la situation budgétaire s'est fait par une

---

[517] Merloni Francesco, « Du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales », *in* Delcamp Alain, Loughin John (sous la direction de), 2002, *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, pp. 213 et suivantes.

augmentation de la pression fiscale et une maîtrise des dépenses publiques[518]. Ce processus a conduit à une réforme des modes de financement des collectivités locales et territoriales : jusqu'alors largement financés par des dotations d'Etat, les budgets locaux sont désormais alimentés par des ressources fiscales propres qui renforcent d'autant l'autonomie des collectivités.

Les budgets régionaux se composent aujourd'hui minoritairement de dotations de l'Etat (dotations du fonds de péréquation et de compensation interrégionale et le versement d'une quote-part des recettes de la TVA) et majoritairement de ressources fiscales propres par la création de nouveaux impôts[519]. La part des ressources liées à la fiscalité régionale est passée de 2,1 % en 1991 à 46,9 % en 1999.

Le budget des provinces se compose de dotations de fonctionnement[520] et d'une fiscalité propre alimentée par diverses taxes telles que l'impôt sur l'assurance civile des conducteurs automobiles, l'impôt sur l'achat de véhicules automobiles et la taxe sur l'occupation de l'espace. Les niveaux d'imposition de ces taxes sont modulables dans la limite des taux plafond et plancher fixés par l'Etat. Le poids des impôts propres a augmenté dans les budgets provinciaux de 6,2 % en 1991 à 30 % en 1999.

Enfin, l'autonomie budgétaire des communes est assurée par des dotations de fonctionnement attribuées par l'Etat et une augmentation de la pression fiscale. Les principales ressources proviennent de l'impôt sur la publicité, de la surtaxe sur la consommation d'énergie électrique, de la taxe sur l'occupation des espaces, de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères et de la totalité des recettes de l'impôt sur le cadastre. Le poids des impôts communaux dans le budget est passé de 14,4 % en 1991 à 44,5 % en 1999.

D'un point de vue général, les dépenses du secteur local concernent pour 42 % pour les régions, pour 29 % les communes et les provinces et pour 29 % pour les entreprises sanitaires locales. Les principaux postes de dépenses des provinces sont l'éducation et la culture (28 %) ainsi que les transports (22 %). Les communes consacrent environ 30 % de leurs dépenses à l'aide sociale.

---

[518] Ainsi, la part des dépenses publiques totales par rapport au PIB est passée entre 1990 et 1997, de 21,6 % à 17,4 %. Sur la même période, la part des dépenses publiques territoriales et locales est passée de 16,2 % à 14,9 % du PIB.

[519] Au titre des impositions nouvelles, on trouve l'impôt régional sur les activités productives ou l'ajout d'une part régionale à l'impôt sur le revenu.

[520] Ces dotations proviennent du fonds ordinaire, du fonds consolidé et du fonds de péréquation des inégalités fiscales.

Dépenses, investissements, recettes fiscales et dette publique des collectivités locales pour l'année 2001[521]

Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	200 342,60
Dépenses publiques locales/PIB (%)	15,40
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	31,43
Investissements	
Investissement public local (Md€)	26 018,52
Investissement public local/PIB (%)	2
Investissement public local/investissement public total (%)	76,92
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	12,98
Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	89 763,89
Recettes fiscales locales/PIB (%)	6,9
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	23,15
Dette	
Dette publique locale (Md€)	49 435,19
Dette publique locale/PIB (%)	3,8
Dette publique locale/dette publique totale	3,57

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales

Du point de vue de l'emploi, les agents des administrations infra nationales sont considérés comme des agents publics, à ceci près qu'ils ne relèvent plus d'une situation assimilable à un statut de fonctionnaire. Ainsi, comme nous l'avons analysé, depuis 1993, les conditions d'emploi (rémunérations, heures de travail, structures de carrière, droits à la retraite, etc.) sont-elles fixées dans des contrats de droit privé, négociés par les syndicats de la

[521] Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe* élargie, Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, p. 76.

fonction publique, des représentants des associations des administrations infra nationales et le Ministère de la fonction publique du gouvernement central.

Les administrations infra nationales ne jouissent que d'une indépendance limitée en ce qui concerne la gestion des effectifs. Cette autonomie contrôlée est notamment visible au niveau des recrutements de personnels destinés à occuper des postes spécifiques, au niveau du paiement des heures supplémentaires et des primes, et enfin du point de vue de l'utilisation journalière des agents. Les recrutements ont été gelés à plusieurs reprises à tous les niveaux de l'administration dans le cadre de stratégies nationales visant à limiter les dépenses publiques.

La législation de 1993 (Chapitre III) s'est traduite par une profonde réforme de la fonction publique tant à l'échelon national qu'infra national afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement des services publics. Les décideurs des collectivités locales jouissent dorénavant d'une liberté beaucoup plus importante dans l'organisation et l'utilisation des statuts et des emplois.

V. Conclusion analytique des quatre approches monographiques : des collectivités infra nationales au cœur de la diffusion des nouveaux modes de gestion des services et des emplois

L'approche historique des quatre systèmes nationaux d'administration publique et le travail de présentation des autorités infra nationales de cette première section révèlent une multiplicité de situations. Certes, la comparaison et l'analyse sont rendues délicates par la singularité des faits. Néanmoins, au-delà de ces divergences, trois tendances majeures et transversales apparaissent.

A. Un renforcement convergent de la décentralisation, à la fois moyen et instrument des pratiques managériales...

La première tendance forte tient au renforcement des pouvoirs des autorités locales et territoriales. A cela s'ajoute l'idée que les justifications et légitimations avancées sont fortement corrélées à cette "prise de poids" des autorités infra nationales. Ainsi, dans chacun des quatre pays observés, l'importance croissante de la gestion locale et territoriale ne peut-elle être considérée, dans le discours gestionnaire, sans les impératifs de qualité, d'efficacité ou de baisse des coûts. Il apparaît donc que ces réformes territoriales répondent à une mise en pratique des principes du nouveau management public, lequel postule une modernisation de la

gestion publique par l'introduction d'éléments de flexibilité. Cette évolution convergente transparaît des multiples transferts de compétences réalisés depuis les années 1980 et de l'affirmation, malgré la subsistance de contrôles étatiques, de l'autonomie de gestion des collectivités. Cette liberté présente un double aspect en ce sens qu'elle inclut une autonomie de gestion des emplois et des services, mais également une autonomie financière.

1. ...par l'intermédiaire d'une autonomie de gestion contrainte

Il est frappant de constater la transversalité des possibilités, encouragements ou obligations adressés aux collectivités en vue de déléguer, de concéder ou d'associer dans le cadre de partenariats public/privé, la gestion de missions de service public. Ces modalités traduisent un rapprochement avec le secteur privé. Selon les tenants de ces réformes, il s'agit là de recours à des moyens autorisant une gestion plus souple et mieux adaptée aux nouveaux impératifs de la gestion des affaires publiques. Parallèlement aux pratiques de délégations, il faut noter le développement des formes de coopération intercommunales. Cette voie, commune aux quatre pays, recouvre une importance particulière en France. Nous faisons l'hypothèse que la disproportion française de ce phénomène répond à un contexte particulier, caractérisé par la présence de plus de 36 000 entités communales.

Dans ce contexte, recourir aux coopérations intercommunales permet de limiter sinon le nombre réel de communes, au moins le nombre d'entités gestionnaires de certains types d'activités telles que le ramassage et le traitement des ordures ménagères, la gestion de l'eau ou l'entretien de bâtiments publics, activités généralement sujettes à délégation au profit d'entreprises mixtes ou privées. Si l'on pousse la réflexion, on met à jour le lien existant entre modalités de gestion d'une activité et emploi. En effet, *« le décompte des personnes salariées par les collectivités territoriales est souvent très différent de celui des individus qui travaillent pour leur compte et participent à l'exercice de missions de service public. De fait, les pratiques d'externalisation des collectivités ont pour effet de conduire à une sous-évaluation des effectifs que la collectivité aurait dû employer si elle avait assumé en propre l'intégralité des missions de service public »*[522].

Au-delà d'un phénomène purement comptable, le développement de ces pratiques n'est pas sans effet sur la nature des emplois, car *« en principe le personnel de ces entités est soumis au droit du travail. Le recours à des personnes privées pour gérer les services publics est conçu*

---

[522] Le Lidec Patrick, De Montricher Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Paris, p. 25.

comme un moyen de bénéficier de modes de gestion plus souples que les contraintes imposées par les mécanismes du droit public »[523]. Ces modes de gestion plus souples influent donc sur le volume et la nature des emplois. En situation de décentralisation, *« les collectivités peuvent, d'une part, être tentées de procéder à des changements internes destinés à réduire leurs besoins de main d'œuvre. Elles pourraient, d'autre part, développer de nouvelles pratiques d'externalisation »*[524]. Des emplois dont les évolutions sont tantôt caractérisées par des baisses d'effectifs (là où le degré de décentralisation est déjà important), tantôt par des réformes statutaires visant à faire de l'emploi de fonctionnaire le statut privilégié de prise en charge des activités de souveraineté de l'Etat, lesquelles ne sont d'ailleurs pas exercées au niveau local.

2. ... par l'intermédiaire d'une autonomie financière contrôlée

Simultanément à l'autonomie de gestion des emplois et des services, les diverses réformes territoriales des quatre pays mettent également l'accent sur l'autonomie financière. Loin d'être une réalité, compte tenu des contrôles étatiques, et malgré toutes les limites qu'il convient d'apporter aux présentations faites dans ce travail notamment quant à la structure des recettes qu'il convient de relativiser au regard des contextes locaux et nationaux, nous ne pouvons faire abstraction de ces données. *« Il est difficile, pour diverses raisons, d'évaluer le degré de décentralisation en matière de finances publiques et de procéder à des comparaisons internationales. L'autonomie budgétaire a plusieurs dimensions, notamment le pouvoir de décider du niveau et de la nature des dépenses, des recettes et des emprunts, qui interagissent souvent et qui ne sont pas toujours faciles à classer par ordre d'importance. De plus, on dispose rarement de données qui puissent être utilisées pour des comparaisons internationales. Dans ces conditions, l'examen d'un certain nombre d'indicateurs provenant essentiellement de la comptabilité nationale conduit à penser que : le degré de décentralisation, mesuré par la part des collectivités territoriales dans les dépenses et recettes des administrations publiques, varie fortement d'un pays à un autre ; la structure institutionnelle, qu'il s'agisse ou non d'un pays considéré comme fédéral, ne reflète pas directement la part des collectivités territoriales dans les dépenses et recettes publiques. Les collectivités territoriales de certains pays unitaires sont responsables d'une part plus*

---

[523] Le Lidec Patrick, De Montricher Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Paris, p. 27.
[524] Le Lidec Patrick, De Montricher Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Paris, p. 105.

importante des dépenses publiques que celles de pays considérés comme "fédéraux" »[525]. Toutefois, *« l'interventionnisme des collectivités et leur propension à embaucher sont également fortement dépendants de leurs richesses respectives »*[526]. Nous postulons qu'il ne faut pas déconnecter l'évolution de la fiscalité des transformations à l'œuvre au niveau local. *« Les principes de financement jouent rôle déterminant dans le comportement des collectivités territoriales en matière de dépenses, mais leur conception entraîne des problèmes et des choix difficiles. On soulignera tout particulièrement que l'adéquation des recettes propres aux responsabilités en matière de dépenses est souhaitable pour permettre aux collectivités territoriales d'adapter l'offre de biens publics aux préférences des habitants et à la disposition à payer des contribuables locaux, donc de répondre à leur obligation de rendre compte »*[527]. Cette tendance est particulièrement prégnante à travers l'exemple de la réforme italienne : on tend à diminuer ou en tout cas à limiter les dotations et les transferts financiers de l'Etat, et à leur préférer un renforcement des capacités d'autofinancement basé sur la fiscalité locale ou les revenus issus de l'exploitation des services. Pourtant, *« si l'on examine les recettes et les dépenses publiques, on observe des tendances globalement divergentes dans l'évolution des dépenses et recettes des collectivités territoriales. La part de celles-ci dans les dépenses publiques a augmenté dans la majorité des pays. Cependant, les autorités centrales ont de plus en plus essayé de contrer cette tendance en imposant des normes et des niveaux de qualité minimum pour les biens publics fournis à l'échelon local. Du côté des recettes, la part des collectivités territoriales dans les recettes des administrations publiques (hors transferts) n'a pas suivi le rythme de progression des dépenses et elle a même diminué dans plusieurs pays. Simultanément les administrations ont essayé d'améliorer la coordination au regard des objectifs macroéconomiques globaux en instituant des règles budgétaires qui limitent l'autonomie des collectivités territoriales »*[528]. De fait, la situation financière des collectivités semble difficile, et l'adéquation entre ressources propres et dépenses est loin d'être une réalité. L'affirmation du principe d'autonomie financière des collectivités mêlée aux difficultés budgétaires et aux impératifs de qualité du service et d'économie imposée par les Etats qui par *« la limitation des pouvoirs des*

---

[525] Joumard Isabelle, Kongsrud Per Mathis, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, 2003, p. 179. [pp.169-253].
[526] Le Lidec Patrick, De Montricher Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Paris, p. 22.
[527] Joumard Isabelle, Kongsrud Per Mathis, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, 2003, p. 177. [pp.169-253].
[528] Joumard Isabelle, Kongsrud Per Mathis, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, 2003, p. 172.

collectivités territoriales en termes de détermination des taux et des assiettes d'imposition réduit sensiblement l'autonomie budgétaire locale »[529] dans un contexte européen de maîtrise des dépenses publiques, conduit de fait les collectivités à rechercher des moyens de flexibilité et d'économie.

Ces moyens leur sont proposés, en France et en Allemagne ou imposés, en Angleterre et en Italie. Il s'agit de limiter l'emploi public, notamment sous statut, ou de déléguer une partie de leurs activités. *« La sous-traitance de services comme les services de nettoyage, les services administratifs, informatiques, juridiques et autres peut permettre de réaliser des économies d'échelle et une certaines spécialisation et, par là même, une utilisation plus optimale des équipements techniques et une gestion plus efficace des ressources humaines, guidée par le souci de se procurer les compétences nécessaires à l'exercice du service considéré »*[530]. *« Pour exploiter les économies d'échelle, les autorités centrales ont parfois encouragé les collectivités territoriales à fusionner. [...] Les autres possibilités qui s'offrent pour exploiter les économies d'échelle sont la prestation conjointe de service public ou les stratégies de coopération »*[531].

Pour les tenants de l'efficacité des réformes managériales, *« la décentralisation peut responsabiliser les administrations et permettre ainsi une meilleure adéquation entre les ressources et les préférences. Elle peut aussi introduire une concurrence entre collectivités territoriales et améliorer ainsi l'efficience du secteur public. Des considérations politiques plaident, elles aussi, en faveur de la décentralisation : en rapprochant les autorités des citoyens, celle-ci permet de renforcer la démocratie locale »*[532]. Il faut déduire de cela que l'ensemble des réformes visant à promouvoir l'autonomie de gestion, l'autonomie financière et la démocratie locale sont des instruments à part entière de la refonte des modes de gestion des services publics locaux et sont utilisés comme des moyens destinés à renforcer l'efficacité, la rentabilité et la qualité des prestations.

Pourtant, les résultats de telles pratiques semblent parfois fort discutables comme dans cet exemple où *« le Royaume-Uni précise que l'obligation d'appel d'offres visait à réduire le*

---

[529] Joumard Isabelle, Kongsrud Per Mathis, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, 2003, p. 182.
[530] Lundsgaard Jens, « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35, OCDE, 2002, p. 88.
[531] Joumard Isabelle, Kongsrud Per Mathis, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, 2003, p. 176.
[532] Joumard Isabelle, Kongsrud Per Mathis, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, 2003, p. 170.

coût des services publics locaux. Certes, elle a eu cet effet mais elle s'est aussi traduite, au bout d'un certain temps, par une baisse de la qualité des services. L'exigence du meilleur rapport qualité-prix (Best value) a pour objet d'améliorer la qualité des services locaux tout en maintenant le prix le plus juste. [...] Selon la nouvelle approche, les services des collectivités locales seront soumis à un audit, destiné à vérifier qu'ils répondent à des critères d'efficacité, d'économie et de qualité maximum »[533].

B. La régionalisation de la gestion publique : institution de pouvoirs politiques et économiques locaux

Un autre phénomène important transparaît de ces présentations. Notre posture méthodologique de départ retenait les communes comme le seul niveau commun d'analyse. Si nous avons été prudents quant à la pertinence de cet échelon, il était malgré de nombreuses divergences, le seul présent dans les quatre espaces nationaux. Or, il semble que les communes, dont le rôle croissant n'est pas remis en question, soient appelées à devenir un niveau privilégié de l'action publique dans un ensemble institutionnel plus large qui prend comme cadre de référence la région, avec toute l'ambiguïté du terme. Les services publics de demain semblent donc appelés à se situer « *entre régionalisation et supranationalité* »[534]. En d'autres termes, ce ne sont pas tant les communes qui sont au cœur des mutations institutionnelles, mais plutôt les Länder en Allemagne, les futures entités régionales anglaises et les régions italiennes et françaises. Plusieurs éléments amènent à cette conclusion : d'une part, l'élément comptable qui ne doit pas être considéré comme anodin, fait état d'un nombre limité de ces structures. Les 16 Länder allemands, les 20 régions italiennes et les 22 régions françaises présentent une plus forte cohérence que le nombre de communes ; d'autre part, la reconnaissance constitutionnelle des régions françaises et italiennes, le projet du gouvernement de Tony Blair de diviser l'Angleterre en plusieurs entités régionales et la structure fédérale de l'Allemagne font de ces Etats institutionnellement différents, des espaces nationaux décentralisés et régionalisés dans lesquels l'Etat central va recentrer ses activités autour d'un noyau dur et conférer davantage de pouvoirs, politique et économique, à ses régions. Une telle pratique promeut les transformations des modes de gestion destinés à

---

[533] In Competition in local services : solid waste management, OCDE, Directorate for financial, fiscal and enterprise affairs committee on competition law and policy, 4 august 2000, p. 186.
[534] Hugounenq Réjane, Ventelou Bruno, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », *Revue de l'OFCE*, Département des Etudes de l'OFCE n° 80, janvier 2002, p. 49.

assouplir les règles de la gestion publique au risque d'aller à l'encontre des principes de légitimation de l'activité de service public.

C. Une gestion publique locale déterminée par un référentiel européen

Un dernier élément de contexte doit être analysé : il englobe les précédents en ce sens qu'il donne un éclairage particulier sur le caractère convergent des politiques de régionalisation et de décentralisation, politiques qui sont à la fois une conséquence et un moyen des mutations des modes de gestion des emplois et des services. Des politiques menées nationalement mais qui répondent à *« l'émergence d'un référentiel commun des pratiques administratives locales au sein d'un l'espace administratif européen »*[535] produit par les Etats nation à l'échelle européenne en vue de diffuser les principes d'un nouveau management public et de faciliter les possibilités de recours à la flexibilité. Dans cet espace européen, *« la fonction publique qui est nécessaire à l'Union européenne doit être capable de s'acquitter, avec une intégrité professionnelle suffisante, des exigences qui lui sont imposées par le droit administratif au regard de la certitude juridique, de l'ouverture, de l'efficacité et de l'efficience »*[536]. La construction de ce référentiel commun est marquée par les influences du Conseil de l'Europe et du droit communautaire.

C'est en 1953, que les six pays fondateurs de l'Europe adoptent une Charte européenne des libertés communales destinée à renforcer les pouvoirs locaux. Un projet de texte est examiné par les Etats membres à la cinquième conférence des ministres européens responsables des collectivités locales à Lugano en octobre 1982. Il ressort de cette conférence, la reconnaissance du principe général de l'autonomie locale. La Charte définit un cadre général du statut des collectivités locales ; elle contient des principes d'ordre politique, administratif et financiers qui garantissent l'autonomie de gestion des collectivités dans la conduite des affaires communales. La Charte vise *« l'établissement d'un standard minimum applicable dans le contexte d'une pluralité de régimes juridiques »*[537].

Michel Breuillard note que les ratifications anglaise et française – qui n'est, elle, toujours pas effective - sont *« particulièrement remarquable(s) dans des pays historiquement centralisés,*

---

[535] Fournier Jacques, « Intégration européenne et administration publique. Où en est-on ? Que reste-t-il à faire ? », *Tribune de la gestion publique*, vol. III, n° 6, 1997, pp. 8-9.
[536] Cardona Francisco, « Des fonctions publiques pour l'Espace administratif européen », *Tribune de la gestion publique*, vol. V, n° 2, mars/avril 1999, pp. 4-5.
[537] Centre national de le fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie*, Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, CNFPT, p. 13.

marqués tous deux par une représentation principale fonctionnelle de l'administration locale »[538].

La Charte européenne sur l'autonomie locale du 15 octobre 1985, en son article 6 sur l'adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales, dispose que *« sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace »*. Sur la question des personnels, ce même article postule que *« le statut des personnels des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière »*. A défaut de définir précisément un modèle d'organisation commun, cette Charte en énonce les grands principes axés autour de l'efficacité, de la qualité et du mérite.

Du côté du droit communautaire, le Traité de Maastricht a eu une importance prépondérante dans la construction du référentiel commun et des modalités de gestion qui lui sont associées : *« le traité de Maastricht ne peut qu'encourager indirectement le recours au procédé de la concession. En effet, il tend à faciliter le désengagement budgétaire pour les dépenses de service public lorsqu'il prévoit à l'article 104-c nouveau du traité de l'Union européenne que les Etats membres –ce qui comprend les collectivités territoriales – "évitent les déficits publics excessifs" afin de faciliter le rapprochement des économies. Or pour être compatibles avec cette politique communautaire, les budgets publics devront limiter les dépenses publiques qui peuvent être prises en charge par d'autres moyens, tels que la concession pour la gestion et l'équipement des services publics. Cet effort de rationalisation budgétaire devient encore plus net dans les secteurs où les directives communautaires imposent désormais des contraintes qualitatives, soit en faveur des usagers, soit au bénéfice de l'environnement (il s'agit par exemple des décharges ou de l'assainissement) »*[539].

Ce même Traité de Maastricht est également à l'origine de la création du Comité des régions. Cette instance, composée au maximum de 350 membres nommés pour quatre ans par le

---

[538] Breuillard Michèle, 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, 428 p.

[539] Le Lidec Patrick, De Montricher Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Paris, p. 33. Voir également Bettinger C., Le Chatelier G., 1995, *Les nouveaux enjeux de la concession après les réformes de 1993-1995*, Paris, Editions EFE, pp. 77-78. [?p.]

Conseil de l'Union européenne sur proposition des Etats membres depuis l'élargissement du 1er mai 2004, est obligatoirement consultée par le Conseil ou la Commission sur les questions relatives à l'éducation, la culture, la santé publique, les réseaux transeuropéens, la cohésion économique et sociale, et, depuis le traité d'Amsterdam, l'emploi, les questions sociales, l'environnement, le fonds social, la formation professionnelle et les transports. Si les entités infra nationales ne jouent qu'un rôle consultatif au sein de ce Comité, il s'agit là néanmoins d'une reconnaissance institutionnelle importante de cet échelon administratif.

Conjointement au Traité, le droit communautaire participe pleinement des transformations des pratiques de gestion et de la construction du référentiel commun. Ainsi, l'article 39 du Traité de Rome sur la libre circulation des travailleurs s'impose t'il à la pluralité des statuts utilisés au niveau local. Si cet article a permis l'ouverture des emplois publics nationaux aux ressortissants de l'Union européenne, à l'exclusion des emplois liés aux activités de souveraineté, il concerne également la pratique des concours administratifs, laquelle *« est de ce fait remise cause potentiellement, comme en témoigne l'arrêt Burbaud*[540] *pour lequel "imposer le concours d'admission à l'ENSP [...], va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de sélectionner les meilleurs candidats dans les conditions les plus objectives possibles et ne peut dès lors être justifié au regard des dispositions du traité" »*[541].

De plus, la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 sur la limitation du recours au contrat à durée déterminée et de nature à limiter l'usage de ces contrats pourtant fréquent dans les diverses fonctions publiques nationales et à les remplacer par des Contrats à durée indéterminée de droit public ou de droit privé ; cette directive remet en cause la pratique du concours comme instrument de légitimation de l'emploi de fonctionnaire, les contrats de droit public étant réservés aux agents en charge des missions de souveraineté de l'Etat. Cette pratique est déjà à l'œuvre par exemple en Allemagne et en Italie. *« La fin du concours administratif conduit à la diffusion du système d'emploi qui est le modèle dominant en Europe »*[542]. Enfin, dernier élément, la constitution de ce référentiel commun et la *« convergence des modèles »* est alimentée par le *« recentrage des administrations sur leurs*

---

[540] CJCE, 9 septembre 2003, Burbaud.

[541] Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie*, Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, CNFPT, p. 17.

[542] Mallet Estelle, Meyer François, « FPT : Premières réactions mitigées au projet de CDI », *La gazette des communes*, n° 33, 1755, 6 septembre 2004, pp. 10-13.

fonctions régaliennes et la volonté de renforcer l'attractivité de la fonction publique »[543] notamment par mise en place de système de rémunération au mérite.

D. Synthèse

Les discours et pratiques européennes confirment les orientations décentralisatrices et nationales. Les collectivités infra nationales sont en passe de devenir un moyen privilégié de l'action publique tout en se muant en un instrument de diffusion et d'uniformisation des pratiques de gestion issues du nouveau management public. La spécificité de la gestion publique s'atténue au profit d'un nouveau modèle productif et de formes plus flexibles de mobilisation de la main d'œuvre. Dans la seconde partie de ce chapitre, nous procéderons à une étude statistique de ce phénomène. Cette analyse en séries longues se heurte à de nombreux écueils méthodologiques : diversité des sources, manque d'homogénéité des données, temporalités différentes, etc. Seront observés les moyens de flexibilité numérique et organisationnelle de l'emploi, mais aussi des services. *« Pour expliquer l'évolution de l'emploi public local, il s'avère également nécessaire de tenir compte d'une seconde variable. En effet, à offre de services publics égale, les effectifs des collectivités territoriales peuvent différer de façon considérable. C'est pourquoi ils doivent être appréciés au regard des modes de gestion qu'elles adoptent »*[544]. Par ailleurs, *« les caractéristiques du processus de production et celles de la gestion du personnel [...] ne sont intelligibles que dans leur mise en relation »*[545]. Toutefois, il nous sera impossible de quantifier les effets sur l'emploi des transformations des modes gestion des services.

---

[543] Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie*, Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, CNFPT, pp. 20-21.

[544] Le Lidec Patrick, De Montricher Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Paris, p. 24

[545] Gadrey Nicole, Gadrey Jean (dir.), 1991, *La gestion des ressources humaines dans les services et le commerce*, L'Harmattan, p. 10.

Section II. La flexibilisation des modèles de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales

Les théoriciens du "service public" français[546] s'étaient à l'origine prononcés en faveur d'une prise en charge des activités de service public exclusivement par une personne publique et ses agents titulaires. Cette vision aujourd'hui considérée comme une spécificité "à la Française", a néanmoins été pratiquée dans nombre de pays sous des formes certes variables en fonction de divergences sociétales et contextuelles. Ainsi, en Allemagne, la spécificité conférée par sa tâche au fonctionnaire et la nécessité de préserver ce statut dérogatoire au droit du travail n'ont-elles jamais été démenties. De la même façon outre Manche, bien que la "catégorie" ou le statut de "fonctionnaire" ne relève d'aucune existence pratique et terminologique, ni même d'un point de vue juridique d'aucune équivalence fonctionnelle, force est de constater l'existence d'un "corps" d'agents publics particuliers, le *Civil Service*, dont la situation professionnelle est en partie régie par le *Civil Service Code*, lequel établit quelques références statutaires et détermine un ensemble de droits et d'obligations jugés nécessaires à l'exercice de certaines missions, principalement de souveraineté.

On peut aujourd'hui constater une altération conséquente de ce principe. L'autonomie des collectivités locales s'est accompagnée d'une sorte de "libéralisation" des logiques et des pratiques de gestion, ceci se traduisant concrètement par une multiplication des cas de sous-traitance et de délégations au profit d'organismes privés ou semi-privés et donc une explosion des exemples de confusion entre sphères publique et privée. *« L'accroissement de la participation privée au capital des entreprises publiques locales s'inscrit dans un contexte : de libéralisation des marchés engagée au niveau communautaire depuis une dizaine d'années environ et progressivement intégrée dans les droits internes par les législateurs nationaux – si l'ouverture des marchés jusqu'alors protégés touche plus particulièrement les entreprises publiques locales et leur capital, c'est que, dans certains pays, les collectivités locales leur avaient confié l'exercice de secteurs d'activité aujourd'hui libéralisés et que le droit interne prévoit de réorganiser les modalités de gestion de ces secteurs d'activité en faveur d'entreprises locales à forme sociétaire – et de normalisation communautaire en matière de*

---

[546] Duguit Léon, 1928, *Traité de droit constitutionnel. 2, La théorie de l'Etat : Eléments, fonctions et organes de l'Etat*, E. Boccard, 888 p. ; Duguit Léon, 1913, *Les transformations du droit public*, A. Colin, Paris, p. 51. ; Jeze Gaston, 1930, *Les principes généraux du droit administratif*, M. Giard, 848 p.

déchets, d'assainissement pour l'amélioration des équipements »[547]. Ces mouvements modifient la structure de l'emploi en influant conjointement sur le recours, l'utilisation et le volume de l'emploi public. Ces mutations conduisent à l'introduction d'ores et déjà constatée d'une double flexibilité organisationnelle et numérique ainsi qu'à une rationalisation de l'action administrative. Nous observerons au cas par cas, à travers l'évolution des effectifs, des statuts, du recours au temps partiel et des modalités de gestion des services, les instruments de flexibilité mobilisés dans chacun des quatre pays avant d'analyser, au-delà du discours, les conséquences pratiques de l'activation de ces leviers. Les données statistiques traitées ont été construites ou reconstituées sur la base de statistiques officielles[548]. Quelques comptes rendus d'entretiens réalisés auprès de personnes ressources des collectivités locales[549] seront exploités afin d'illustrer les transformations des pratiques de gestion des emplois et des services. Cette démarche plus qualitative n'a pas pour ambition de mettre à jour l'hétérogénéité des situations locales[550] mais d'identifier la traduction des réformes mises en évidence au fil des précédents chapitres.

I. Transformation des logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales allemandes

A. L'évolution des effectifs publics

Les effectifs publics allemands, connaissent une baisse importante et continue - moins 21,19 % -, depuis la réunification de 1991. Parallèlement à cette évolution, il ressort du graphique ci-dessous une décrue encore plus marquée des effectifs des collectivités locales (moins 28,3 %). Ces résultats doivent cependant être tempérés compte tenu de la disparité des effectifs réels concernés qui sont respectivement de 1 469 000 et 4 113 200 agents pour les administrations locales et l'ensemble des effectifs publics pour l'année 2003.

---

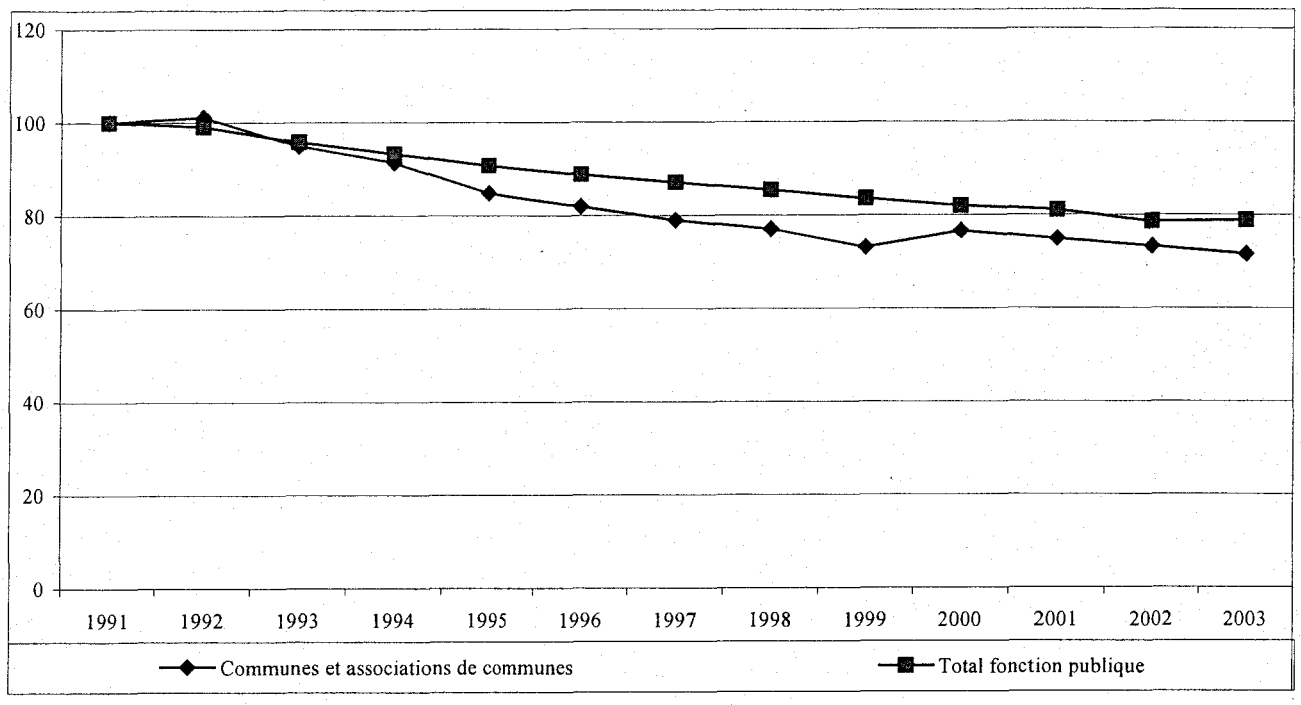
[547] Verdier Axelle, « Le partenariat public-privé dans les entreprises publiques locales en Europe », Rapport introductif à la 5ème conférence européenne des entreprises publiques locales, Bruxelles, 29 octobre 2002, Comité économique et social européen, p. 4.

[548] Fons Jean-Philippe, Meyer Jean-Louis, Nosbonne Christophe, 2003, *Les mutations de l'emploi public dans quatre pays européens*, Rapport de recherche réalisé pour le compte du Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, GREE, 251 p.

[549] Ces monographies d'entretiens ont été en partie réalisées dans le cadre du projet EFPE mentionné en introduction.

[550] Poursuivre plus avant une approche qualitative permettrait d'observer l'évolution et l'hétérogénéité des pratiques gestionnaires des collectivités locales des quatre pays. Toutefois, cet exercice certes complémentaire de ce travail de thèse, présente un objectif différent du nôtre qui reste l'analyse des évolutions des modes de gestion des services et des emplois dans un cadre européanisé.

Evolution indiciaire des effectifs publics locaux par rapport à l'évolution générale des effectifs de la fonction publique (Base 100 en 1991)



Source : Représentation graphique construite sur la base des statistiques publiées par le Ministère fédéral de l'intérieur.

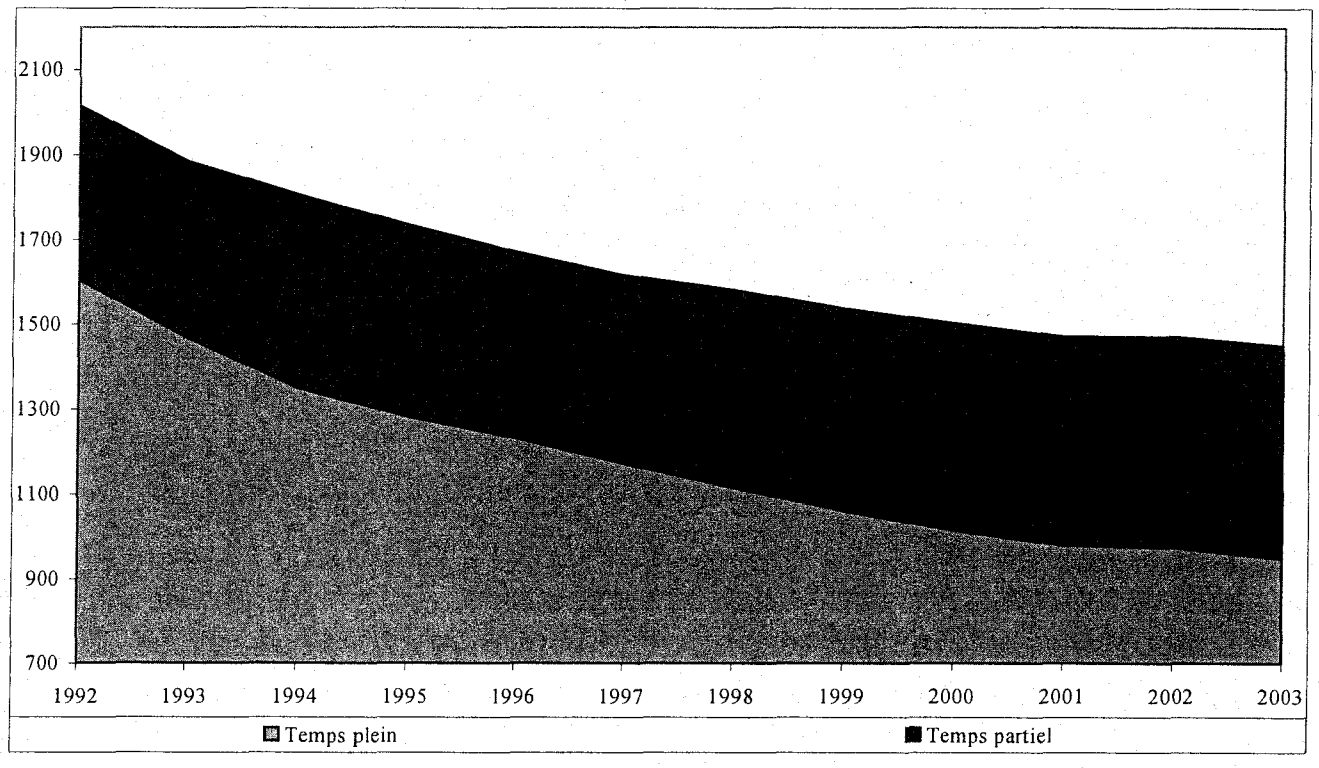
Outre ces grandes tendances, un éclairage particulier sur la structure des emplois s'impose. Ainsi, au 30 juin 2003, la répartition des statuts au sein des communes et associations de communes était la suivante : 174 800 fonctionnaires (12 %), 931 245 employés (63 %) et 363 610 ouvriers (25 %). Les catégories d'emplois les plus touchées par la baisse des effectifs publics depuis 1991 sont surtout les ouvriers (- 45 %) et dans une moindre mesure les employés. Les effectifs de fonctionnaires sont en légère augmentation (+ 3 %) au sein des communes et associations de communes allemandes.

Tableau de synthèse : évolution des effectifs publics locaux et nationaux entre 1991 et 2003

Année au 31.12	Effectifs publics locaux	Total fonction publique	Evolution relative des effectifs publics locaux par rapport à 1991 (en %)	Evolution relative de l'ensemble des effectifs publics par rapport à 1991 (en %	Part de l'emploi public local dans l'emploi public global (en %)
1991	2 051 000	5 219 500	-	-	39,29
1992	2 074 000	5 171 300	+ 1,12	- 0,92	40,11
1993	1 946 000	4 999 800	- 5,12	- 4,2	38,92
1994	1 873 000	4 866 200	- 8,68	- 6,77	38,49
1995	1 740 000	4 735 000	- 15,16	- 9,29	36,75
1996	1 680 000	4 634 800	- 18,09	- 11,2	36,25
1997	1 620 000	4 543 800	- 21,02	- 12,95	35,65
1998	1 580 000	4 459 300	- 22,96	- 14,56	35,43
1999	1 500 000	4 361 500	- 26,86	- 16,44	34,39
2000	1 572 000	4 277 900	- 23,35	- 18,04	36,75
2001	1 537 000	4 230 100	- 25,06	- 18,96	36,33
2002	1 503 000	4 099 200	- 26,72	- 21,46	36,67
2003	1 469 000	4 113 200	- 28,38	- 21,2	35,71

Ce tableau vient compléter le graphique précédent et nous renseigne sur l'évolution globale des effectifs publics locaux et nationaux allemands depuis la réunification de 1991. Les deux éléments à relever concernent d'une part la baisse des effectifs publics tant au niveau fédéral qu'au niveau local et d'autre part le recul de la part des emplois locaux dans le total. Cependant, ces phénomènes doivent être relativisés et replacés dans un contexte national particulier. Ainsi, ces évolutions doivent-elles tenir compte de l'arrivée massive dans les statistiques d'agents publics et d'une structure institutionnelle et organisationnelle en provenance d'ex-Allemagne de l'Est, qu'il a fallu transformer et adapter aux prescriptions occidentales. Par ailleurs, la structure fédérale du pays et les transferts d'emplois occasionnés par les délégations de service public, limitent l'augmentation d'une gestion publique locale que l'on ne constate pas au regard de ces statistiques. La baisse conséquente du nombre d'agents publics n'est pas le seul phénomène caractéristique de l'évolution des effectifs publics locaux. On assiste simultanément à une évolution plus que caractéristique de la partition entre temps plein et temps partiel comme tend à la démontrer le graphique ci-après.

Evolution des effectifs à temps plein et à temps partiel dans les collectivités locales allemandes (communes et associations de communes) de 1992 à 2003



Source : Office fédéral des statistiques.

Cette représentation graphique révèle les tendances actuelles de développement du recours au temps partiel. Ainsi, depuis 1992, deux évolutions distinctes apparaissent : d'une part la baisse du temps plein qui, en effectifs, concerne près de 650 000 agents et, d'autre part, l'augmentation du temps partiel qui touche environ 90 00 personnes. Au 30 juin 2003, les agents à temps partiel étaient pour 4 % des fonctionnaires, pour 31 % des ouvriers et pour 65 % des employés. Sur la même période, les collectivités locales perdent près de 514 000 employés. Cependant, cette décrue ne permet pas d'expliquer entièrement le recul du temps plein depuis ces dix dernières années. Aussi, faut-il peut être voir dans la baisse globale des effectifs et le développement du temps partiel, particulièrement parmi le personnel non-fonctionnaire, une volonté politique de réduction des coûts de fonctionnement de l'administration publique qui passe par l'introduction d'éléments de flexibilité organisationnelle.

B. Le cadre d'emploi des agents publics locaux

Les évolutions observées grâce aux deux graphiques précédents font état d'un cadre d'emploi évolutif. Traditionnellement, la prise en charge des missions dites d'intérêt général

tant au niveau fédéral que local incombait à des fonctionnaires, des ouvriers et des employés. Cependant, les différentes politiques de recentrage des activités "générales et indispensables" au niveau fédéral, mêlées aux nécessités économiques ont peu à peu modifié ce cadre de référence. En conséquence, le nombre et le rôle des fonctionnaires locaux se sont profondément transformés. Les fonctionnaires représentent au 30 juin 2003, moins de 12 % des effectifs et occupent en priorité des postes de direction. Les personnels sont donc principalement constitués de salariés de droit privé, à savoir des employés et des ouvriers. A cela viennent s'ajouter deux dispositifs publics de retour en l'emploi : les Arbeitsbeschaffungsmaβnahme (ABM) et les Bundessozialhilfegesetz (BSGH) ; ce cadre d'emploi ne semble pas encore aujourd'hui figé. En effet, les récents plans dits de modernisation de l'administration publique encouragent le développement de formes de gestion nouvelles telles que les externalisations et les délégations auprès d'entreprises privées.

C. La pratique des délégations de service public : une transformation des logiques de gestion et des emplois

Sur la base des constats effectués dans la première partie de ce chapitre, il n'est pas étonnant de voir certaines communes transformer en profondeur leurs modes de gestion en les faisant bénéficier de pratiques gestionnaires traditionnellement réservées à la sphère privée. Les services délégués, sur décision communale et pour une durée déterminée, sont le ramassage et le traitement des ordures ménagères, la distribution de l'eau, l'entretien de la voirie, etc. A cela s'ajoute un mouvement d'externalisation d'autres services tels que les missions de nettoyage et d'entretien des bâtiments publics et notamment des écoles.

Ces évolutions se caractérisent par l'apparition de nouveaux partenaires de l'administration locale dans les modes publics de gestion. Ces organismes sont susceptibles de recouvrir diverses formes. Il s'agira d'entreprises privées à responsabilités limitées (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung* ou GMBH) ou de sociétés d'économie mixte (*Eigenbetriebe*).

Les sociétés à responsabilités limitées sont des structures entièrement privées. La majeure partie de leurs personnels fait l'objet d'un transfert de la commune vers l'entreprise. Concrètement, les salariés de ces sociétés qui occupaient des statuts de fonctionnaires, d'employés ou d'ouvriers au sein de la structure communale sont délégués en même temps que l'activité dont ils avaient la charge. Il s'agit là en quelque sorte d'une mise à disposition de personnels qui n'est pas sans effets : une fois dans l'entreprise, les salariés non-fonctionnaires perdent leurs statuts d'origine et bénéficient d'un statut de droit privé classique et néanmoins

particulier en raison de l'interdiction faite à l'entrepreneur privé de les licencier. Ce bouleversement de carrière est souvent assorti d'une augmentation de salaire compensatoire. Dès lors que la société délégataire disparaît ou cesse son activité, les salariés réintègrent les effectifs communaux et leurs anciens statuts.

Les sociétés d'économie mixte sont des entreprises qui font une gestion privée d'activités de service public. Elles sont en partie financées par des fonds publics émanant de la structure communale créatrice. Les personnels de ces sociétés relèvent entièrement de la responsabilité de l'entreprise. Ce partenariat entre entreprises privées et personnes publiques confère aux communes un droit de regard sur la prestation des services délégués. L'intérêt du recours aux sociétés d'économie mixte est avant tout financier.

Le recours à ces pratiques de flexibilisation conduit les autorités locales à se recentrer sur leurs activités de base (administration, organisation des élections, état civil, etc.), au risque de dénaturer la qualité des emplois et des services rendus et encore la légitimation des activités d'intérêt général.

D. Quelques exemples locaux de gestion

Il s'agira ici d'observer par le biais d'exemples concrets, quels sont les modes de mobilisation de la main d'œuvre et les techniques de gestion des activités de service public utilisées par les communes, comment évoluent leurs effectifs, quels sont les statuts d'emplois mobilisés, et enfin s'il en existe, quelles sont les différences de gestion entre les communes de grande et de petite taille ?

Encadré n° 7. Compte rendu d'entretien à la commune de E.

La commune de E. (6 765 habitants) est l'employeur de 62 agents, dont 7 fonctionnaires (11,3 %), 18 employés (29 %) et 37 ouvriers (59,7 %), parmi lesquels environ un tiers, quasiment exclusivement des femmes, travaille à temps partiel.

Sur la question de la transformation des modes de gestion des activités, la personne interrogée parle d'un mouvement d'externalisation, commencé il y a une dizaine d'années à des fins d'économies, de certains services de nettoyage, d'entretien et de conciergerie. Cette évolution apparaît à l'interviewé comme la marque d'une évolution, amenée à se poursuivre, de transformation du rôle des communes, qui doivent désormais s'adapter et raisonner en terme de "management d'entreprise". Quant aux résultats de ces transformations, ils doivent être considérés comme mitigés. En effet, si l'objectif de réduction des coûts semble atteint, force est de constater une dégradation de la qualité des services externalisés.

La gestion faite par la commune de Ensdorf est caractéristique par le faible nombre de fonctionnaires employés et l'absence de recours aux dispositifs d'emplois aidés. Par ailleurs, il ressort de ce premier entretien une relative transformation des techniques de gestion des activités dites accessoires. La participation d'entreprises privées à la prestation de services publics est perçue comme une évolution nécessaire, et ce malgré les pertes d'emplois et la dégradation des services fournis.

Encadré n° 8. Compte rendu d'entretien à la commune de K.

La commune de K. (13 023 habitants) emploie 118 personnes. Ainsi, on dénombre 17 fonctionnaires (14,4 %) dont 2 à temps partiel, 48 employés (40,7 %) dont 11 à temps partiel et 51 ouvriers (43,2 %) dont 17 à temps partiel et 2 BSHG (Bundessozialhilfegesetz) (1,7 %). Près de 85 % des personnels de la commune sont non-fonctionnaires.

Concernant la répartition temps plein/temps partiel, il est à noter qu'environ un tiers des effectifs sont en situation de temps partiel. Cette tendance est à la hausse depuis plusieurs années dans cette structure et devrait dans l'avenir continuer à se développer pour atteindre un ratio avoisinant les 50 %.

Actuellement, la commune K. ne dispose pas d'ABM, cependant, ces personnes sont, au même titre que les BSHG, du personnel supplémentaire pour la municipalité et peuvent de ce fait, prendre en charge des activités complémentaires ou nouvelles. Elles représentent pour la personne interrogée, un plus indéniable dans l'accomplissement des missions communales, malgré certaines difficultés patentes à s'adapter au poste de travail.

Enfin, la commune de K. a procédé depuis cinq ans à certains aménagements communaux. Ainsi, un recentrage sur des activités de "base" s'est produit et pourrait se poursuivre, puisque certaines privatisations sont envisagées afin de réaliser des économies de structure et de personnel. D'une manière générale, les activités déléguées à des entreprises privées ou semi-privées sont des services jugés comme accessoires. Il s'agit notamment des travaux de nettoyage et d'entretien des bâtiments, ainsi que la gestion de l'eau ou encore le ramassage des ordures ménagères. Si la personne ressource interrogée voit dans la pratique des délégations certains aspects positifs tels que la réduction des coûts de gestion de ces services et des personnels, elle n'en déplore pas moins une dégradation notable de la qualité des services rendus, mais aussi des conditions d'emploi des salariés en charge de ces services et ce notamment du point de vue de la pression horaire.

La répartition entre statuts d'emplois au sein de la structure municipale est sensiblement identique à celle observée précédemment, à ceci près que dans le cas présent, la municipalité accueille des employés aidés issus du dispositif d'aide sociale (Bundessozialhilfegesetz). Ces contrats restent néanmoins en nombre limité et leur utilisation revêt davantage un caractère

social. Le second point important est le développement récent des formes de délégations de services publics.

Encadré n° 9. Compte rendu d'entretien à la commune de S.

La commune de S. (38 280 habitants) compte 691 employés, hors travailleurs des sociétés délégataires, répartis comme suit : 81 fonctionnaires (11,7 %), 260 employés (37,6 %) et 350 ouvriers (50,7 %).

Depuis une dizaine d'années, le volume et les statuts des employés n'ont que très peu fluctués. La seule évolution notable est l'explosion du temps partiel qui a doublé lors ces 17 dernières années.

Il faut également souligner que la commune n'emploie plus d'ABM, car les aides financières sont désormais moindres. A contrario, la municipalité a recours à des emplois BSGH (Bundessozialhilfegesetz) en partie financés par le bureau de l'aide sociale du district. Les recrutements sous statut de BSGH sont contraints, car ils dépendent des personnes mises à disposition par le district.

Concernant une éventuelle transformation des modes de gestion de certaines activités de service public, la commune de S. a créé des sociétés privées et des sociétés à responsabilité limitée, les GmbHs (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) afin de tendre vers davantage de rentabilité financière et une meilleure mobilisation de la ressource "travail". Néanmoins, la commune possède un droit de regard constant sur les activités déléguées et refuse dans les années à venir, une quelconque privatisation de ses services.

Cette dernière commune, la plus importante en terme de population, présente un cadre d'emploi similaire à ceux observés précédemment. Si le recours aux emplois aidés reste marginal, le volume d'agents sous statuts d'employés et d'ouvriers, mêlé à la part croissante d'emploi à temps partiel et au développement des partenariats entre municipalité et entreprises privées dénote un glissement de la gestion administrative classique vers davantage de flexibilité tant au niveau de la mobilisation de la force de travail que des techniques de gestion des activités.

E. Synthèse

L'observation des logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales allemandes fait état de trois tendances majeures. La première est la baisse continue depuis le début des années 1990 des effectifs publics locaux. Les fonctionnaires présents dans les structures locales semblent être concentrés sur des fonctions de direction et sont appelés à occuper des postes à d'autres échelons de l'administration comme les Länder ou, plus conformément aux orientations européennes, au profit de l'Etat fédéral. Le second constat est

le développement important du temps partiel a priori choisi. Actuellement, cela concerne environ un tiers des personnels publics locaux et rien ne semble présager un renversement de tendance. Bien au contraire, le gouvernement fédéral estime que *« des horaires de travail flexibles sont un élément indispensable d'un service public moderne. Au cours des dernières années, une multiplicité de nouvelles formes de travail est née. L'activité à temps partiel forme une priorité »*[551] Enfin, le troisième et dernier fait marquant des mutations de l'emploi public en Allemagne concerne l'accroissement des situations de délégations et/ou d'externalisation de missions de service public, avec leurs influences sur le volume et la structure de l'emploi public. Ces tendances participent pleinement du renforcement de la segmentation et de la flexibilisation de l'emploi. Le développement encouragé des nouvelles pratiques de gestion, légitimé par la situation d'endettement des collectivités locales (106 milliards en 2001), accentue les transformations à l'œuvre.

II. Transformation des logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales anglaises

L'organisation territoriale anglaise et ses domaines de compétences font régulièrement l'objet de réformes. Une des conséquences en est la mutation des modalités de prestation des services publics assurés par les collectivités. Les logiques de management s'inspirent fortement de celles dont usent les entreprises privées. Cette approche contractuelle est, depuis les dix dernières années, devenue la norme en matière de prestation de services publics. Les critères de performances retenus dans l'élaboration des services publics veulent privilégier la satisfaction de l'usager. Dans la pratique, la plus grande autonomie leur est concédée en terme de gestion des services et du recrutement des agents.

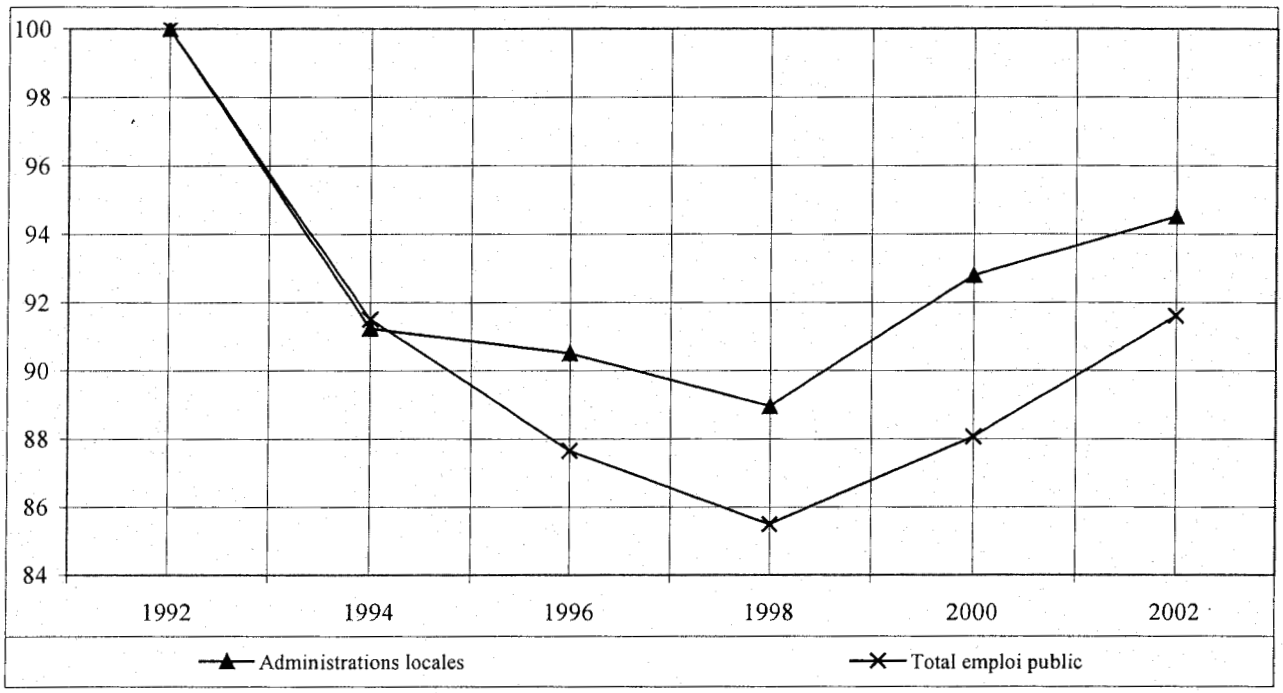
A. Evolution des effectifs publics

La pluralité de réformes déjà évoquées est génératrice d'effets importants sur le volume et le cadre d'emploi des agents locaux. Ainsi, les effectifs employés par les organismes infra nationaux ont-ils connu sur la période 1992-2000, une baisse de 7,3 %, ce qui, en effectifs réels, représente près de 209 000 agents.

---

[551] Bundesministerium des Innern, 2005, *Teilzeit im Öffentlichen Dienst*, Bundesministerium des Innern, 39 p.

Evolution indiciaire des effectifs publics locaux en Angleterre entre 1992 et 2002 (Indice base 100 en 1992)



Source : Civil service statistics, "Economic Trends", ONS.

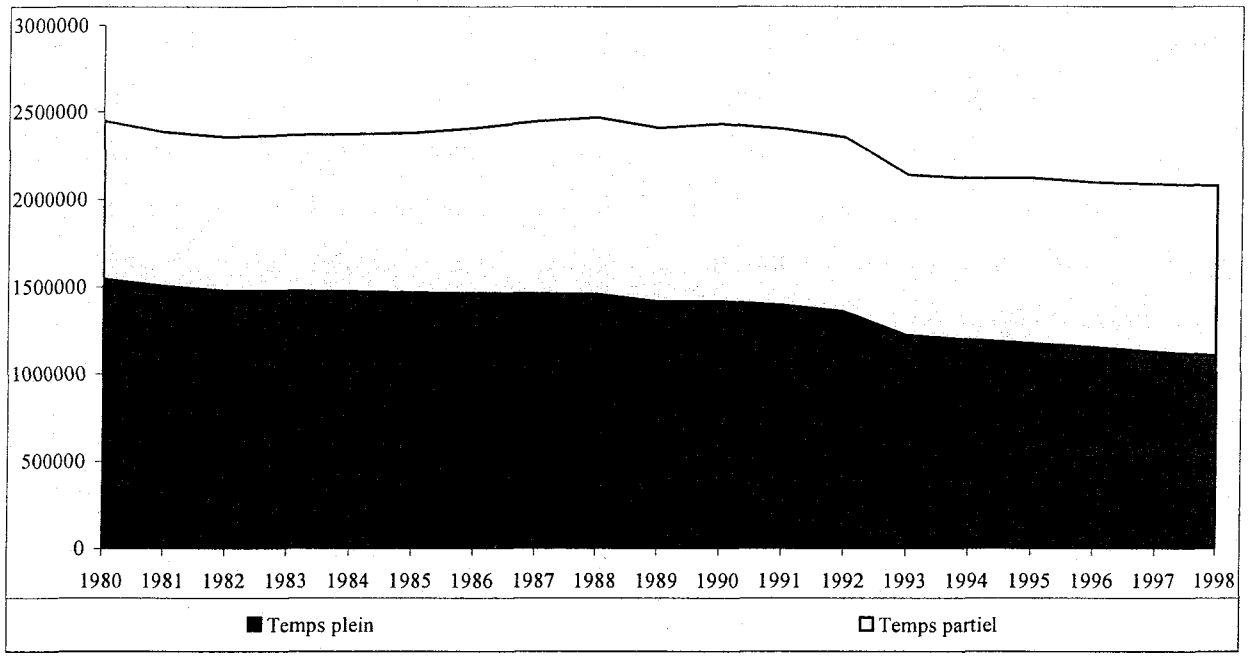
Cette baisse du volume des emplois locaux suit une évolution similaire à celle des effectifs globaux de la fonction publique anglaise. Elle est caractérisée par deux périodes bien distinctes. La première, 1992-1998, est marquée par une diminution forte jusqu'en 1994, puis de moindre importance jusqu'en 1998. Sur ces six années, les administrations locales connaissent une baisse de 11 % (320 000 agents) et l'ensemble de la fonction publique de 14,5 % (839 000 agents). La seconde période, 1998-2002, est significative d'un retournement de tendance et d'augmentation des effectifs. Au plan local, la reprise est de 6,24 %, soit 161 000 personnes alors que les effectifs nationaux croissent de 7,16 %, soit 354 000 individus. 38 % de la baisse des effectifs globaux de 1992 à 1998 est imputable au niveau local. Depuis 1998, l'augmentation des effectifs locaux représente près de 45,48 % de la hausse générale. On assiste, phénomène à souligner, à une augmentation importante des effectifs publics tant au niveau local qu'au niveau national.

Tableau de synthèse : évolution des effectifs (réels) publics locaux et nationaux entre 1992 et 2002

Année au 31.12	Effectifs publics locaux	Ensemble de l'emploi public	Evolution relative des effectifs publics locaux par rapport à 1992 (en %)	Evolution relative de l'ensemble des effectifs publics par rapport à 1992 (en %	Part de la fonction publique locale dans l'emploi global (en %)
1992	2 899 000	5 783 000	_	_	50,13
1994	2 645 000	5 292 000	- 8,77	- 8,49	49,98
1996	2 624 000	5 069 000	- 9,49	- 12,35	51,76
1998	2 579 000	4 944 000	- 11,04	- 14,51	52,16
2000	2 690 000	5 093 000	- 7,21	- 11,04	52,82
2002	2 740 000	5 298 000	- 5,49	- 8,39	51,71

Entre 1992 et 1998, les deux phénomènes caractéristiques de l'évolution de l'emploi public sont à la fois un très net recul des effectifs publics et une augmentation de la représentativité des collectivités locales dans l'ensemble. A partir de 2000, s'opère une croissance importante des effectifs publics (+ 200 000 agents publics dont 50 000 dans les collectivités locales) Parallèlement, le recours au temps partiel se développe : celui-ci concerne 46,7 % de l'ensemble des emplois.

Evolution des effectifs à temps plein et temps partiel dans les collectivités infra nationales anglaises entre 1980 et 1998[552]



LGMB, Employers' Organisation, IdEA.

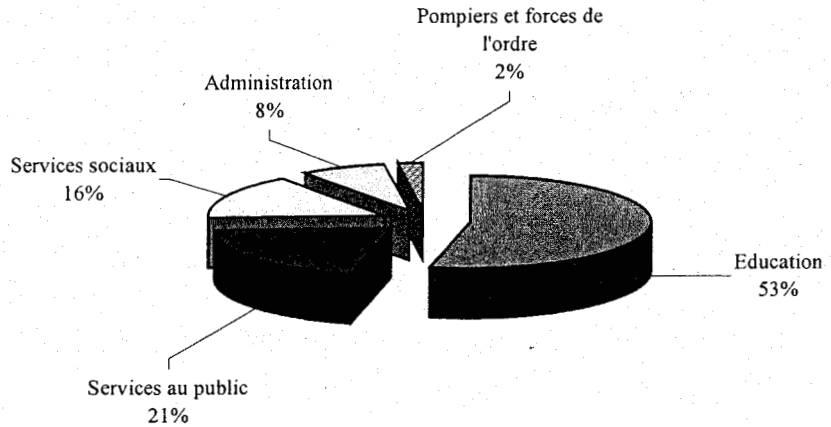
[552] L'Office for National Statistics publie peu de données chiffrées sur la part du temps partiel dans l'emploi public britannique. Les sources utilisées ici (les publications du Local Government Management Board, de l'Employers' Organisation et de l'Improvement and Development Agency) s'arrêtent brutalement en 1998.

En tendance similaires aux observations faites pour l'Allemagne, ces deux courbes font état de deux faits marquants : d'une part, la baisse régulière et continue (- 28,5 %) du nombre de temps plein qui concerne près de 440 035 postes, d'autre part, l'augmentation du recours au temps partiel depuis le début des années 1980. Cette dernière évolution est cependant plus mouvementée comme le montre le léger recul identifié entre 1990 et 1993. A compter de cette date, le nombre d'emplois à temps partiel repart à la hausse. Sur l'ensemble de la période, les emplois à temps partiel ont progressé de 7,4 %, soit environ 66 501 agents. L'augmentation du nombre d'emplois constatée précédemment doit par conséquent être relativisée, car elle se situe dans un cadre plus général de fort recours au temps partiel dans les pratiques de gestion des emplois publics. Ce phénomène est d'autant plus important qu'il se révèle être un instrument de flexibilité organisationnelle en parfaite corrélation avec les objectifs énoncés dans les réformes successives de l'administration anglaise[553].

B. Le cadre d'emploi des personnels communaux

Sur environ de 5,3 d'agents publics au 31 décembre 2002, près de 2 700 000 sont directement recrutés, gérés et rémunérés par les collectivités locales, soit près de 11 % de la population active totale. Le poids des administrations locales en Angleterre est particulièrement important. La représentation graphique ci-après fait état de la répartition des emplois en fonction des différents domaines de compétences.

Répartition des emplois publiques locaux



[553] Nous renvoyons le lecteur à la Section II du Chapitre III.

Le statut et la carrière des agents chargés de la gestion des services présentés ci-dessus sont proches de la "loi générale du travail". Ces agents construisent leur carrière en postulant librement à des postes vacants dans leur propre collectivité ou dans une autre. Ainsi, les agents des administrations locales anglaises n'ont-ils pas de statut d'emploi spécial, mais sont les employés d'une collectivité sous un régime identique à celui des employés d'un employeur privé. D'une manière générale, les systèmes de recrutement, de rémunération et d'avancement sont proches du secteur privé. Les agents sont majoritairement recrutés sur contrat à durée indéterminée. Il devient de plus en plus fréquent qu'un cadre supérieur soit recruté sur contrat à durée fixe de cinq ans renouvelables, accompagnés d'une prime de performance versée annuellement ou au terme du contrat. De plus, les allers-retours public-privé sont encouragés.

C. Modes de gestion

Sans développer davantage l'ensemble des éléments d'ores et déjà énoncés à propos de la situation anglaise, ce paragraphe a simplement pour ambition de rappeler brièvement les obligations imposées au *"local government"* britannique par les lois de 1988. Ces dernières font des collectivités locales, jusqu'alors prestataires de service public, de véritables gestionnaires de service[554]. Outre la loi sur le logement votée en 1988 (*Housing Act*), le *"Local Government Act"* et *"l'Education Act"* permirent, plus encore que les lois votées sous les deux premiers gouvernements Thatcher, la pénétration des règles reconnues comme étant celles du marché concurrentiel au sein du service public. La première de ces lois obligea les collectivités à se plier aux lois du marché en ouvrant les services du ramassage des ordures ménagères, de l'entretien des parcs et des espaces verts et la restauration scolaire à la concurrence et la seconde institue une concurrence entre établissements scolaires. Dans ce nouveau contexte, le rôle des collectivités locales s'est réduit à "l'identification des besoins", à la détermination des priorités, à la définition du niveau de qualité de prestation des services et à la mise en œuvre de tous les moyens nécessaires à la fourniture de services "de qualité". C'est autour de ce recentrage sur l'usager devenu client de l'administration publique locale que doit être appréhendée l'introduction par le Gouvernement Blair du programme *"Best Value"*[555]. Ce programme insiste sur un développement de partenariats plus stables entre

---

[554] Toute traduction du terme anglais est vaine. On parle outre-Manche "d'enabler" (littéralement celui qui permet, qui donne les moyens pour qu'une action se réalise) par opposition au "provider" (le prestataire).
[555] "Best Value" est mis en application en avril 2000. Il témoigne d'une continuité entre les politiques conservatrices des gouvernements Thatcher et Major et celles de Blair.

acteurs du secteur privé et collectivités publiques tout en revenant sur l'obligation systématique de soumission à appel d'offre des services publics locaux.

A l'heure actuelle, dans tous les secteurs gérés par les administrations locales, le mot d'ordre est performance, efficacité et flexibilité. Cependant, le développement de partenariats entre sphères publique et privée ne s'accompagne pas, en terme d'emploi, de modifications statutaires importantes, les statuts d'emploi en présence dans les administrations locales et les entreprises privées étant dans la pratique très proches.

D. Un exemple de gestion publique locale

Il s'agira ici d'illustrer les logiques de gestion de l'emploi dans les collectivités locales anglaises à travers l'exemple de la commune de Bradford. Ce cas précis permet d'observer concrètement les tendances à la flexibilisation des emplois observées précédemment en terme de statuts, de recours au temps partiel et de développement des partenariats public/privé.

Encadré n° 10. Compte rendu d'entretien à la commune de B. (West Yorkshire)

L'exemple de la ville de B. en terme de gestion de personnels employés par la commune est révélatrice de la situation que connaissent la grande majorité des grandes conurbations anglaises, anciens bastions de l'industrie textile ou des industries lourdes, à forte population immigrée (plus de 15 % de la population totale est issue de minorités ethniques) et confrontée à un taux de chômage en forte hausse (le taux de chômage global en 2003 est de plus de 11 % et 17 % des 16-24 ans sont sans emploi).

Plus de 207 000 personnes sont recensées "actives" dans les statistiques locales. La collectivité (le "council") emploie 23 097 personnes en 2000-2001[556]. Près de 53 % des agents du "council" travaillent à temps partiel (soit 12 183 employés). Nous noterons que ce pourcentage reflète parfaitement la situation générale de l'emploi à temps partiel dans l'emploi public des collectivités anglaises.

Si les enseignants forment l'un des principaux groupes d'emploi (près de 20% des effectifs), la catégorie des employés manuels (tous services confondus) regroupe environ 38% des agents. Le profil d'emploi est majoritairement inférieur à son homologue français par exemple.

L'emploi dans la collectivité anglaise est très majoritairement féminin. Dans le "council" de Bradford, près de 72 % des employés sont des femmes (soit plus de 16 000 personnes). Ce sont, sans surprise, ces dernières qui bénéficient le plus souvent d'aménagement du temps de travail. 86,2 % travaillent à temps partiel, contre seulement 13,8 % des hommes.

[556] Ce chiffre correspond à un comptage physique des agents. La valeur ETP est de 16 432.

Comme un grand nombre de conurbations multiculturelles, la collectivité connaît un fort turnover en matière de personnels. Ainsi le "council" est-il régulièrement déficitaire dans le recrutement de nouveaux enseignants (les conditions de travail dans des établissements réputés sensibles et le débat actuel sur la charge de travail des enseignants et leur rémunération repoussent un grand nombre d'enseignants potentiels). L'emploi public au niveau des collectivités attire peu de jeunes candidats. Plus de 60 % du total des employés du "council" ont plus de 40 ans. Près d'un agent de la collectivité sur deux (et plus d'une femme sur deux) perçoit un salaire mensuel d'environ 1 300 €. Les fortes rémunérations (environ 3 500 € par mois) ne concerne qu'une infime proportion des employés de la collectivité (2.2 %). Il s'agit généralement de hauts responsables administratifs (chefs de services, adjoints, etc.)

Les mutations structurelles de l'emploi public dans le "council" de B. reflètent là encore la tendance nationale de partenariats public-privé dont il a déjà été question dans ce chapitre. Bien que légalement contraint à émettre des appels d'offres réguliers, les gestionnaires de différents sous-comités reconnaissent bien volontiers que cette procédure est souvent court-circuitée au profit des employés de la collectivité. Le programme "Best Value" du gouvernement de Tony Blair met en effet davantage l'accent sur la qualité du service rendu au public que sur le rapport coût-performance qui était l'apanage des conservateurs (on citera pour mémoire les rapprochements avec le secteur privé sous l'égide du "Compulsory Competitive Tendering", des "Public-Private Partnerships" ou encore des "Private Finance Initiative").

E. Synthèse

Les logiques de gestion des emplois et des activités au sein de l'administration locale anglaise sont caractérisées par plusieurs tendances concourantes, explicatives des évolutions actuelles et sans doute à venir. La part prise par l'administration locale dans l'ensemble du système administratif[557] est toujours plus importante ; ce poids croissant s'explique en partie par l'augmentation du nombre de services à la charge des collectivités. Cependant, cette augmentation des champs de compétences s'est accompagnée d'une baisse significative des effectifs liée au développement des pratiques de délégation et de partenariat. A cette première conclusion s'ajoutent des mutations dans la structure même des emplois et une reprise de la croissance des effectifs publics globaux et locaux (+ 50 000 agents). Ainsi, la prédominance des statuts de droit privé à durée indéterminée, la part imposante et croissante du temps partiel, le recours à des personnels intérimaires afin de prendre en charge ponctuellement

[557] Les effectifs employés par les administrations locales représentaient 40 % de l'emploi public total en 1980, contre près de 53 % en 2002. (Pour information complémentaire : 42 % en 1984, 48 % en 1988, 50 % en 1992, 52 % en 1996).

certaines activités et le développement encouragé des délégations de service public et des partenariats entre public et privé, répondent à une volonté d'introduire dans les modes de fonctionnement des administrations locales une réelle flexibilité qui fait écho aux orientations européennes en la matière.

III. Logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales françaises

Les agents statutaires évoluant au sein des collectivités locales relèvent depuis 1984 du statut de la fonction publique territoriale. Ce statut est fondé sur des principes identiques à ceux réglementés par le statut général de la fonction publique. Les fonctionnaires territoriaux sont donc soumis aux même obligations et bénéficient de droits identiques à ceux reconnus aux fonctionnaires d'Etat. Les emplois de chaque collectivité sont créés par l'organe délibérant de la commune. Les décisions quant au recrutement et à la carrière des fonctionnaires territoriaux sont prises par l'autorité territoriale.

Néanmoins, tous les agents locaux ne relèvent pas du statut général de la fonction publique. Ainsi, le fonctionnement des services municipaux est-il conjointement assuré par des fonctionnaires titulaires, des agents contractuels simples et des agents contractuels aidés. Il faut entendre respectivement par "agents contractuels simples et aidés", les personnes recrutées sous contrat à durée déterminée de droit public[558], mais présentant des caractéristiques de carrière proche de celle du secteur privé et les bénéficiaires de contrats aidés qui représentent en moyenne près de 10 % des effectifs communaux en 2002.

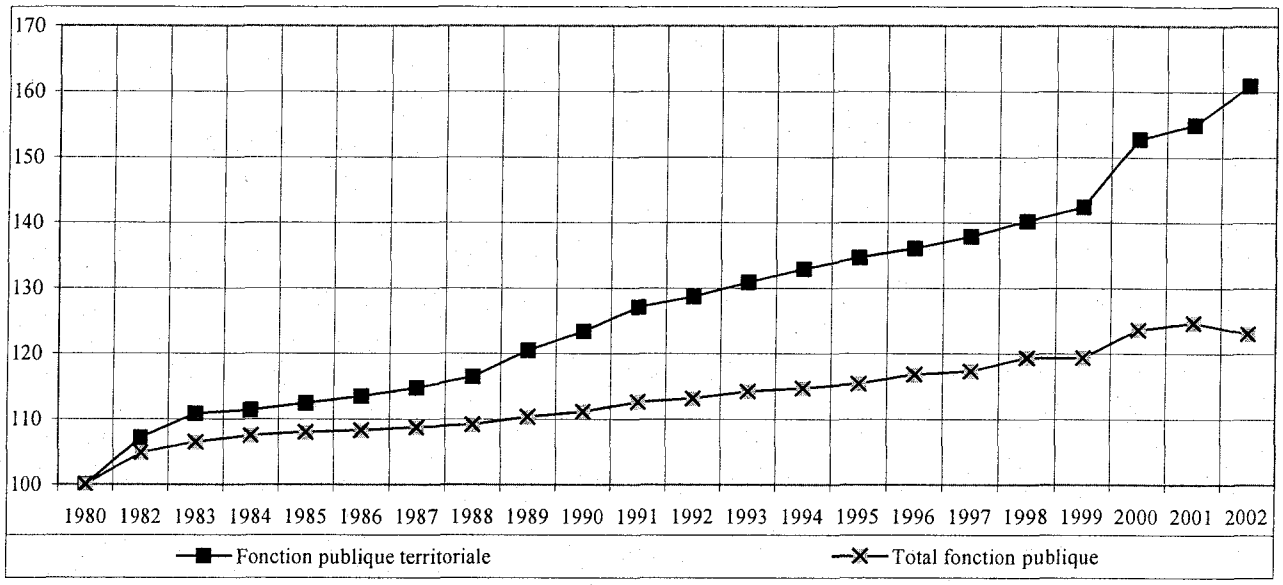
A. Evolution de l'emploi public local

Si l'on s'intéresse à l'évolution et à la répartition des effectifs au sein des différentes collectivités locales, on remarque depuis les années 1983-1984 avec la création des régions et de la fonction publique territoriale, une hausse croissante et régulière du nombre d'agents publics territoriaux. Parmi l'ensemble des institutions locales, les plus importantes au niveau des effectifs sont les structures communales et intercommunales qui représentent près de trois agents sur quatre : les effectifs de la fonction publique territoriale et autres services publics

[558] Cette forme de contrat présente quelques caractéristiques particulières. Leur qualification juridique fait appel au droit public, néanmoins, les modalités concrètes applicables aux personnes concernées se rapprochent des pratiques du droit privé. Cette position ambivalente donne à ce type de contrat un caractère dérogatoire au droit du travail. Ce dernier prévoit une requalification en contrat à durée indéterminée suite à une succession de deux contrats de travail à durée déterminée sur une durée maximale n'excédant pas, en principe, 18 mois.

locaux étaient estimés à 1 730 300 personnes au 31 décembre 2002, soit une progression de près de 60 % depuis 1980.

Evolution indiciaire comparée des effectifs publics locaux et nationaux (Base 100 en 1980)



Sources : DGAFP, DGCL.

Cette représentation graphique fait état d'une situation originale : la France demeure le seul des quatre pays à présenter entre 1980 et 2002, des augmentations quasi linéaires de ses effectifs. Pour comprendre ce phénomène, il faut d'une part, garder à l'esprit la structure fortement centralisée du pays en partie responsable du développement tardif des mesures de décentralisation et des transferts de personnels qui leur sont associées, et d'autre part, ne pas oublier que la norme d'emploi dominante reste le statut de fonctionnaire autour duquel s'articule une masse considérable de contrats précaires à durée déterminée. Enfin, il faut noter la progression lente mais régulière des effectifs publics locaux et territoriaux. Pour alimenter cette tendance, les dernières lois de décentralisation de 2003 sont, au regard des prévisions, susceptibles de provoquer la migration de 130 000 agents vers les collectivités locales[559], soit presque six fois plus que le solde des transferts effectués en 1982-1983. Ainsi, *« l'Etat reste le premier employeur public, mais la part de l'emploi territorial progresse. [...] C'est la fonction publique territoriale qui connaît la plus forte croissance sur la période 1980-2001, en liaison avec la montée en puissance des missions confiées, sur l'ensemble de la période,*

[559] Le Lidec Patrick, De Montricher Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Paris, p.91.

aux instances territoriales. Cette constatation est d'importance en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, compte tenu de l'atomisation des employeurs dans cette fonction publique et du poids du recrutement local de ces personnels »[560].

Tableau de synthèse : évolution des effectifs (réels) publics locaux et nationaux entre 1980 et 2002

Année au 31.12	Fonction publique territoriale	Total fonction publique	Evolution relative des effectifs de la fonction publique territoriale par rapport à 1980 (en %)	Evolution relative de l'ensemble des effectifs publics par rapport à 1980 (en %	Part de la fonction publique territoriale dans l'emploi global (en %)
1980	1 075,00	4 601,80	_	_	23,36
1982	1 152,00	4 825,40	+ 7,16	+ 4,85	23, 87
1983	1 191,00	4 899,10	+ 10,79	+ 6,46	24,31
1984	1 196,80	4 947,30	+ 11,33	+ 7,50	24,08
1985	1 208,20	4 969,40	+ 12,39	+ 7,98	24,31
1986	1 219,60	4 982,70	+ 13,45	+ 8,27	24,47
1987	1 233,50	5 002,30	+ 14,74	+ 8,70	24,66
1988	1 251,50	5 022,10	+ 16,41	+ 9,13	24,90
1989	1 294,70	5 076,80	+ 20,43	+ 10,32	25,50
1990	1 326,40	5 112,70	+ 23,38	+ 11,10	25,94
1991	1 365,60	5 180,80	+ 27,03	+ 12,58	26,36
1992	1 383,30	5 204,20	+ 28,67	+ 13,09	26,58
1993	1 406,90	5 255,70	+ 30,87	+ 14,20	26,77
1994	1 428,40	5 277,20	+ 32,87	+ 14,67	27,06
1995	1 447,50	5 308,20	+ 34,65	+ 15,35	27,27
1996	1 462,70	5 373,90	+ 36,06	+ 16,77	27,22
1997	1 481,90	5 397,00	+ 37,85	+ 17,28	27,46
1998	1 507,30	5 490,10	+ 40,21	+ 19,30	27,45
1999	1 530,4	5 490,5	+ 42,36	+ 19,31	27,87
2000	1 642,0	5 686,9	+ 52,74	+ 23,58	28,87
2001	1 665,7	5 736,3	+ 54,95	+ 24,65	29,04
2002	1 730,4	5 663,1	+ 60,97	+ 23,06	30,56

Parallèlement à l'augmentation du volume d'emploi, se décline également une augmentation du recours au temps partiel. Comparativement au temps complet, le temps partiel se décline comme un temps de travail restreint a priori choisi par l'agent[561]. Au 31

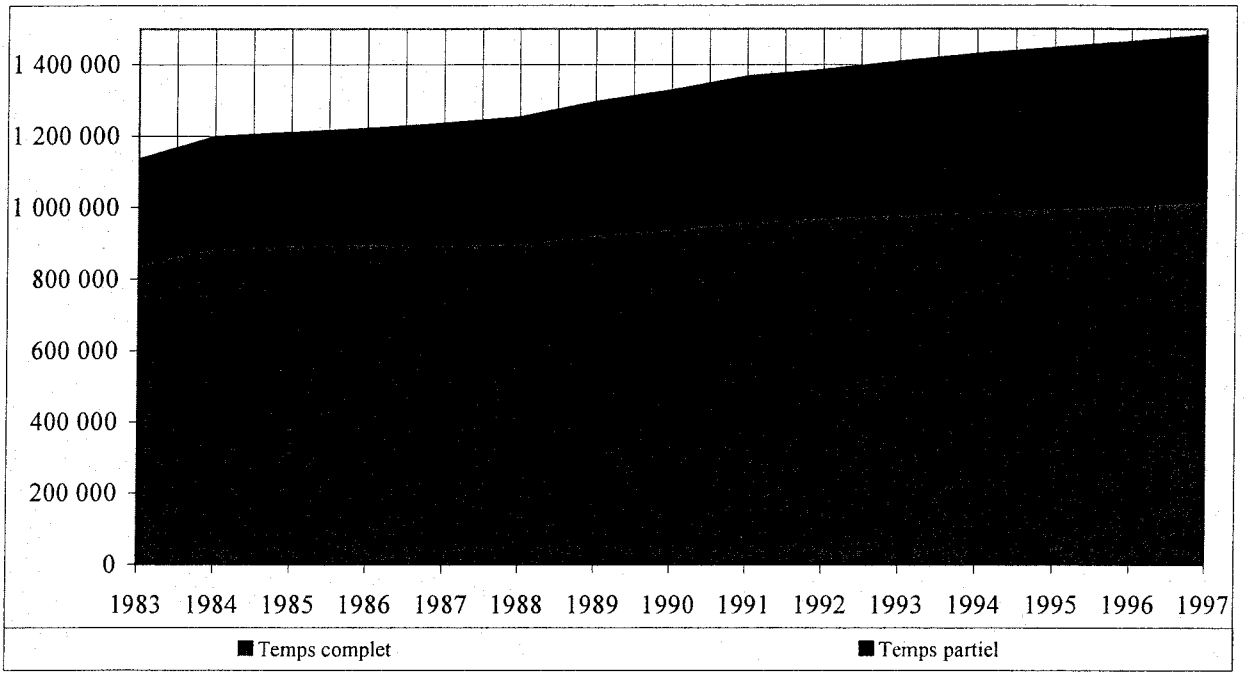
---

[560] Raynaud Philippe, 2003, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Economie et statistique*, n° 369-370, pp. 75-92.

[561] Les modes d'activité pour les durées de travail inférieures à la durée hebdomadaire de référence sont :
- dans les emplois à temps complet : le service à temps partiel (de 50 % à 90 %) qui est un temps de travail choisi par l'agent pour exercer son activité si le fonctionnement du service le permet, la cessation progressive d'activité qui correspond à un temps travaillé de 50 %, les mi-temps de droit ;
- dans les emplois à temps non complet (temps non choisi par l'agent) : les emplois créés pour une durée de travail statutairement limitée à un nombre d'heures hebdomadaires inférieur à la durée hebdomadaire de référence.

décembre 1997[562], il concernait près de 465 000 agents, soit 30 % des effectifs publics locaux, contre 25,5 % en 1983.

Evolution de la répartition entre temps plein et temps partiel dans la fonction publique territoriale entre 1983 et 1997



Sources : DGAFP, DGCL, INSEE.

Il ressort de cette évolution une tendance marquée à l'augmentation du nombre d'agents à temps partiel. Sur la période considérée, cette hausse avoisine les 60 % (soit 173 776 agents). Ce phénomène ne doit pas être négligé et ne peut entièrement s'expliquer par la hausse continue des effectifs territoriaux.

Néanmoins, une analyse plus fine des pratiques d'usage du temps partiel révèle des disparités entre agents titulaires et non titulaires. Ainsi, les personnels titulaires sont-ils en moyenne huit fois et demi plus nombreux que les non titulaires à choisir un temps partiel ; malgré tout, le recours au temps partiel peut apparaît comme un instrument de flexibilité. En 1999, rapporté aux effectifs globaux par catégorie, près d'un fonctionnaire sur cinq travaille à temps partiel, contre plus d'un sur deux pour les non titulaires. Quant à la quotité du temps partiel, les titulaires occupent à 61 % des durées de travail comprises entre 80 % et 90 %. Les non

[562] Nous ne disposons pas à l'heure actuelle de données suffisantes pour poursuivre la série statistique relative à l'évolution des temps plein et partiel au sein des structures infra nationales. Les effectifs affichés entre 1983 (création de la fonction publique territoriale) et 1997 doivent donc être considérés comme révélateurs d'une tendance générale d'évolution qu'il est pour l'heure impossible de confirmer en l'état.

titulaires à temps partiel sont davantage concernés par des durées inférieures à 60 %[563]. Cet éclairage particulier sur l'année 1999 semble révélateur non seulement d'un recours accru au temps partiel dans les collectivités territoriales mais aussi d'un usage distinct entre titulaires et non titulaires, les temps partiels chez les titulaires s'apparentant d'abord à du temps choisi alors que, toutes choses étant égales par ailleurs, ce même temps partiel relève plus du temps subi chez les non titulaires, en particulier à cause des normes d'emploi spécifiques que présentent les contrats aidés. En 2001, les chiffres publiés par l'INSEE (hors emplois aidés), faisaient état de 26 % d'agents à temps partiel dans la fonction publique territoriale, contre 23 % en 1990.

B. Le cadre d'emploi des agents locaux

Les agents titulaires[564] représentent environ 68 % des effectifs globaux. Les non titulaires[565] sont à répartir en deux catégories, à savoir les non titulaires sur emploi permanent (13 %) et les autres personnels non permanents[566] (19 %).

Les collectivités embauchent, selon les cas prévus par la loi, des agents non titulaires afin de prendre en charge des activités de service public ; ces contractuels représentent près de 58 % des non titulaires occupant un emploi permanent. Ils sont deux fois et demie plus nombreux que les agents assurant un remplacement momentané de titulaires (23 %) et trois fois plus nombreux que les agents sur postes vacants (19 %). A ce propos, l'évolution des populations d'agents titulaires et non titulaires est caractéristique des transformations d'emploi en œuvre au sein des administrations infra nationales françaises.

Si le modèle du fonctionnariat demeure aujourd'hui encore hégémonique dans l'ensemble de la fonction publique, il tend désormais à s'atténuer fortement à l'échelon local. Désormais, le recours à des statuts d'emploi dits atypiques représente un moyen de flexibilité très

---

[563] Données de l'année 1999, disponibles dans la "Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales". Exploitation statistique réalisée par la Direction générale des collectivités locales et le Centre national de la fonction publique territoriale, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

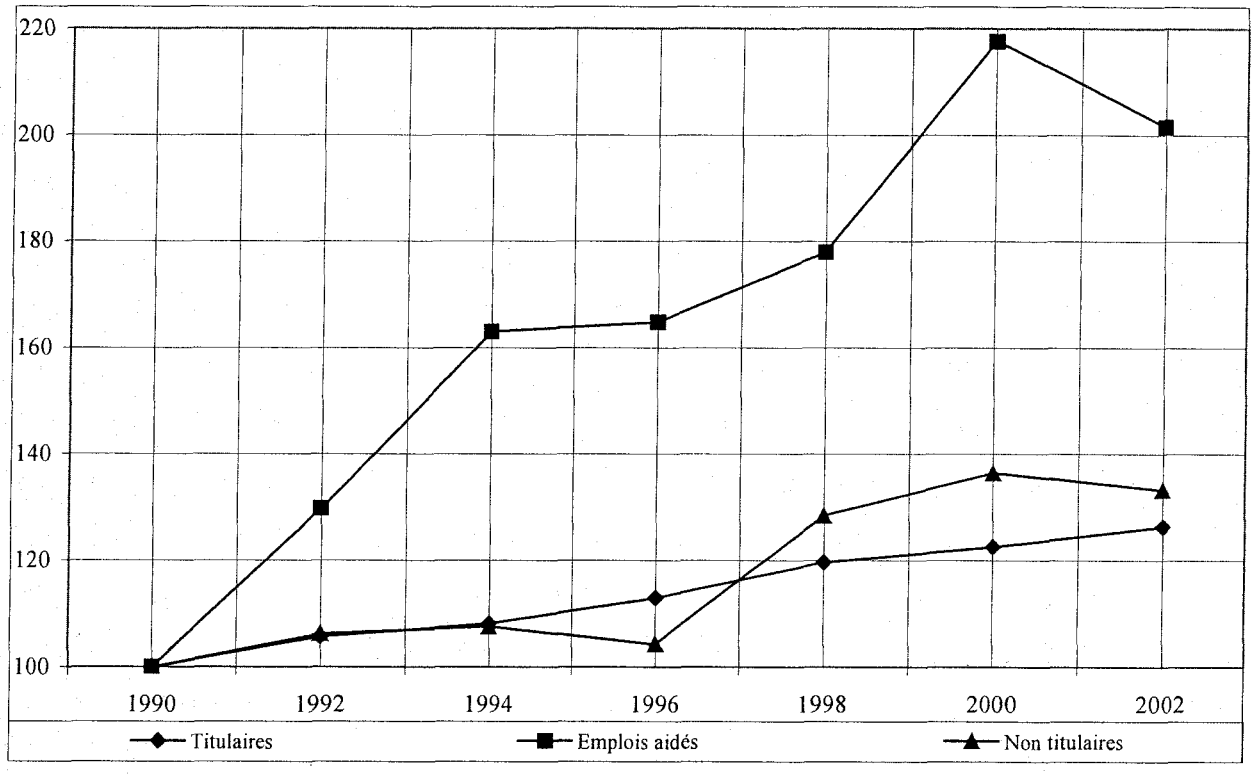
[564] Sont agents titulaires des collectivités locales, les fonctionnaires territoriaux exerçant leurs fonctions au sein d'une collectivité infra nationale et soumis aux dispositions particulières du statut de la fonction publique.

[565] Il faut entendre par agents non titulaires sur emploi permanent, les personnels contractuels occupant des emplois à temps complet ou à temps non complet selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'Etat, les agents assurant le remplacement momentané de titulaires et les agents nommés pour faire face temporairement sur une période maximale d'un an, à la vacance d'un emploi, ne pouvant être immédiatement pourvus.

[566] La catégorie des autres personnels non titulaires regroupe les collaborateurs de cabinet, les assistantes maternelles, les agents non titulaires recrutés sur des emplois saisonniers ou occasionnels, les contrats emplois solidarité, les contrats emplois consolidés, les contrats emplois jeunes et les apprentis.

développé. Entendons par statuts atypiques les agents non titulaires de la fonction publique recrutés sous contrats à durée déterminée de droit public, dérogatoire au droit du travail, mais également les personnels en emplois aidés, trop souvent oubliés des comptages et publications officielles.

Evolution indiciaire des effectifs de la fonction publique territoriale selon le statut entre 1990 et 2002[567] (Base 100 : 1990)



Sources : DGAFP, INSEE.

Cette évolution indiciaire fait état d'une forte progression de 33,2 % des effectifs non titulaires sur l'ensemble de la période et notamment depuis 1996[568], évolution qui représente en effectifs réels environ 122 000 agents. A ce premier constat doit s'ajouter celui de l'explosion des personnels en emplois aidés, toutes formes d'emploi confondues. Ces derniers connaissent un accroissement proche de 101 % sur la période, avec un pic atteint en 2000 avec le développement des contrats emploi jeunes. Ce résultat reste cependant à relativiser

[567] Dans l'impossibilité de poursuivre notre propre série statistique au-delà de 1998, les effectifs utilisés dans la construction de ce graphique pour les années 2000 et 2002 sont pour les effectifs titulaires et non titulaires, ceux publiés par l'INSEE sur la base des fichiers de paie des agents de l'Etat, enquête sur les collectivités territoriales, DADS. Drees, enquête SAE et H80, et pour les effectifs d'emplois aidés, ceux de l'observatoire de l'emploi public.

[568] La baisse observée des effectifs non titulaires en 1996 est la résultante d'un plan de résorption de l'emploi précaire en date du 14 mai 1996.

compte tenu des effectifs réels concernés. Au 31 décembre 2002, cette augmentation touche en réalité entre 78 000 et 80 000 individus.

Ces deux phénomènes conjoints, mêlés à l'augmentation plus lente mais régulière de personnels statutaires (plus 26 % sur la période), indiquent de façon claire que près de 50 % (47,3 % pour être exact) des recrutements opérés dans la fonction publique territoriale entre 1990 et 2002, ont concerné des personnels non titulaires. On notera un infléchissement de la courbe des emplois aidés entre 2000 et 2002 susceptible de se poursuivre avec la fin des contrats emploi jeunes et le remplacement des CEC et CES par les contrats d'accompagnement vers l'emploi et les contrats d'avenir. Sur la période 1990-1998, les effectifs territoriaux ont augmenté de 330 146 agents. Sur cette même période, on constate une augmentation respective des effectifs titulaires et non titulaires de 165 469 et de 164 677 agents. En conséquence, les nouveaux emplois territoriaux créés ont concerné dans 50,12 % des cas des personnels recrutés statutairement et dans 49,88 % des cas des personnes recrutées sur des emplois de contractuels simples ou aidés. Cette proportion atteindra 53,95 % si l'on raisonne entre 1990 et 2000.

Ces évolutions observables sur le moyen-long terme sont caractéristiques de transformations des modes de gestion des activités publiques actuellement en œuvre au niveau infra national. Le recours toujours plus important à des personnels non titulaires représente dans les faits un instrument de flexibilité numérique non négligeable. Enfin, dernier élément, ces résultats doivent être confrontés aux données issues des publications officielles qui font état d'un recul de 3 points des effectifs non titulaires (emplois aidés non inclus) dans la fonction publique territoriale entre 1990 et 2001. Bien que non contradictoires, ces conclusions sont à relativiser ; d'une part, elles ne s'appuient pas sur les flux mais sur les stocks (l'emploi statutaire demeurant la norme d'emploi la plus répandue), effaçant de fait les dynamiques d'emploi et d'autre part, elles ne font pas grand cas des employés aidés qui sont pourtant associés à l'exécution de mission de service public.

C. Modalités de gestion des activités de service public

Deux modes de gestion des activités de service public coexistent : une gestion publique et une gestion privée. La gestion publique est historiquement celle qui prenait en charge les activités dites d'intérêt général. Celle-ci impliquait la participation d'une structure publique, d'agents statutaires et de fonds publics. La régie apparaît comme le mode d'exécution classique du service public par l'Etat et ses collectivités. En général, le terme de

régie désigne un service qui ne constitue pas une personne juridique distincte de la collectivité publique à laquelle il est rattaché ; il est soumis au pouvoir hiérarchique des communes et ne bénéficie d'aucune indépendance financière. Les communes se réservent la possibilité de recourir à des régies dites "personnalisées" pour des services comme la distribution d'eau, le chauffage urbain ou bien encore l'organisation des transports. Ces régies locales sont dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière ; elles sont gérées par un conseil d'administration dont le président est désigné par le conseil municipal et possèdent un patrimoine destiné à être utilisé dans le seul but de la gestion du service public dont elles sont chargées.

La gestion privée d'une activité de service public permet aux collectivités qui le souhaitent de charger une autre personne de sa gestion, tout en la contrôlant, cette autre personne étant, dans la grande majeure partie des cas, une personne privée. La gestion privée peut prendre diverses formes[569] régies par la loi du 29 janvier 1993. Il peut s'agir de délégations contractuelles, de concessions, de régies intéressées, d'affermage ou de gérance. Ces formes de délégations et de partenariats public/privé ont été encouragées et développées, notamment par la possibilité laissées aux communes et aux structures intercommunales de recourir aux entreprises d'économie mixte. Le nombre de ces structures a ainsi doublé entre 1982 et 1992 et représente en volume d'effectifs environ 66 400 agents au 1er janvier 2003.

En faveur de la gestion déléguée, dont le développement depuis 1980 est très significatif, sont avancées des raisons de coût de personnel (main d'œuvre plus flexible, moins bien rémunérée et non protégée par le statut). Les transformations des modes de gestion ont ainsi permis

---

[569] On dénombre cinq formes de gestion privée d'une activité dite de service public, les **délégations contractuelles du service public** permettent de confier à une personne privée, la gestion d'un service public. Cette technique nécessite la présence d'une personne publique en tant qu'organe de contrôle. La **concession de service public** repose sur un contrat par lequel "une autorité territoriale (le concédant) charge un particulier (le concessionnaire) d'assurer la gestion d'une mission de service public à ses risques et périls. Le concessionnaire peut en contrepartie percevoir une rémunération sur les usagers". Ce procédé permet à une collectivité locale de ne pas prendre à sa charge de nouvelles activités de service public. A l'heure actuelle, il existe de nombreux exemples de concessions. On peut par exemple citer les compagnies de distribution de l'eau, les sociétés de transport urbain ou les entreprises d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères. De nombreuses concessions ont également été passées avec des sociétés d'économie mixte relevant du droit privé. Cette pratique qui associe des capitaux publics et privés permet de soumettre certains services aux souplesses de la gestion privée. La **régie intéressée** est une délégation de service public. Le "régisseur" agit non pas pour son propre compte, mais pour celui de la collectivité. **L'affermage** permet d'accroître les pouvoirs de surveillance de l'administration et d'assurer la continuité du service public. Le "fermier" exploite un service public à ses risques et périls et se rémunère sur les usagers. Enfin, le **contrat de gérance** définit le règlement du service, les modalités d'engagement du personnel, le choix des entreprises prestataires de service pour l'exécution du service public et les modalités d'installation et d'entretien des ouvrages. Le "gérant" ne supporte pas les frais d'entretien des ouvrages dont il a la charge.

d'introduire davantage de flexibilité, mais ne sont pas sans conséquences sur les statuts et le volume des emplois, car elles se traduisent par un "transfert" de personnels vers des entreprises privées ou semi-privées. Ceci a pour effet de décharger les communes de la gestion de ces postes. Les personnels employés par les entreprises délégataires sont recrutés sous contrats de droit privé soumis au code du travail, ce qui, par conséquent, autorise une gestion plus flexible des effectifs, notamment dans le cadre d'ajustements entre volume d'activité et volume de main d'œuvre.

D. Deux exemples de gestion publique locale

Eu égard à la partition entre agents titulaires et non titulaires, les services réputés d'intérêt général à la charge des communes, peuvent être exécutés par des personnels non-fonctionnaires. Dès lors, le recours et l'utilisation des personnels non titulaires et en particulier des contractuels aidés doivent être analysés. Le discours institutionnel fait du recours et de l'utilisation de ce type de personnel par le biais de dispositifs publics, une réponse aux besoins d'intégration de personnes en difficultés. A ce titre, les emplois aidés sont présentés comme une chance pour leurs bénéficiaires, dans la mesure où ils permettent un accès à un emploi et à une certaine forme d'indépendance financière.

Le recrutement de personnel en emploi aidé dans les grandes structures répond, selon nos interlocuteurs, à un besoin de rapprochement entre la commune et ses administrés. Ainsi, dans la majeure partie des cas, les personnels en emplois jeunes se voient-ils confier des missions de médiation, de rencontre ou d'écoute avec la population, afin de permettre une meilleure compréhension des politiques menées au niveau local.

Encadré n° 11. Compte rendu d'entretien à la commune de M.

La commune de M. [570] *(123 700 habitants) appartient à une collectivité d'agglomérations (CA2M) qui regroupe actuellement 37 communes pour une population d'environ 220 000 habitants. La CA2M est doté de 13 champs de compétences distincts parmi lesquels l'aménagement de l'espace, le développement économique, l'environnement, le ramassage et le traitement des déchets, etc. Ces compétences nécessitent de multiples transferts d'agents de la commune à la communauté d'agglomération.*

La direction DRH de la commune est chargée de la gestion des emplois publics à l'exclusion des postes laissés à la discrétion du maire (cabinet et direction générale des services). Cette direction est

[570] Entretien réalisé par Xavier Engels dans le cadre du réseau de recherche européen EFPE (Emploi dans la fonction publique en Europe), HPSE-CT-2002-50032.

en charge des recrutements, de la formation et de la carrière des agents. En réalité, il semble qu'il n'y ait que très peu de création "nette" de postes. Le travail de la cellule de recrutement est donc principalement limité aux remplacements des agents qui quittent leur service d'affectation. En situation de recrutement, deux situations sont à distinguer. Soit le postulant est titulaire d'un concours de la fonction publique territoriale auquel cas il sera titularisé après une période de stage, soit il ne l'est pas et sera recruté comme non-titulaire, c'est-à-dire embauché sur un poste "courant", à un niveau de salaire fonction des grilles de rémunérations de la fonction publique territoriale, mais sans aucun droit à réévaluation.

A côté des catégories classiques de l'emploi public, il est surprenant d'observer le faible nombre d'emplois aidés. Cette situation relève d'un choix délibéré de la structure qui souhaite se concentrer sur l'emploi statutaire. Cependant, la mairie associe à son activité un nombre important d'apprentis. Ces "emplois"[571] sont concentrés dans les services(espaces verts, etc.) nécessitant beaucoup de main d'œuvre et dans lequel s'opère un turn-over important.

Les embauches réalisées par la municipalité ne le sont que dans le but de compléter les effectifs au fur et à mesure qu'ils se vident. Cet état pourrait trouver son explication à travers le développement de la communauté d'agglomération et des pratiques de délégation. L'activité des services de la commune apparaît donc comme limitée et l'emploi principalement réservé à des personnels statutaires (fonctionnaires). La flexibilité apparaît donc quasi-totalement externe.

Si le recours à du personnel aidé ne correspond pas toujours, loin s'en faut, à la création de nouveaux services au public, sa présence contribue malgré tout à augmenter les effectifs disponibles des communes, ce qui se traduit par un renforcement de la qualité des services existants tout en ayant pour effet de décharger les agents titulaires d'une partie de leurs activités.

Encadré n° 12. Compte rendu d'entretien à la commune de D.

Commune de D. (3 622 habitants) : La commune est membre à part entière de la Communauté de communes du Saulnois (à laquelle elle a transféré 6 agents) qui est par la taille la plus importante de France. Elle rassemble près de 125 communes de cinq cantons différents, pour une population totale d'environ 30 000 habitants. Les diverses communes membres, toutes rurales, ont délégué certaines de leurs missions à cette structure. A l'heure actuelle, ces transferts de compétences concernent la compétence économique (développement économique local, mise en place de zones d'activités, etc.) et la collecte, le transport, le traitement et le tri des déchets ménagers. Les discussions autour du transfert de responsabilités concernant le service de la halte garderie sont actuellement en cours.

[571] Il s'agit en fait de stages effectués dans le cadre de la formation initiale.

En 2004, les effectifs municipaux comptabilisaient 50 agents tous statuts d'emploi confondus. La répartition par services est la suivante. Le service administratif compte 12 agents, le service d'entretien compte 13 agents, le service technique compte 20 agents, la halte garderie compte 4 agents et l'office du tourisme compte 1 agent.

Si l'on se place dans une perspective d'évolution, ces effectifs sont compte tenu de certains transferts de compétences, caractérisés par une certaine stabilité entre 1996 et 2004. Néanmoins, certaines tendances d'ordre statutaire sont à souligner. Ainsi, le nombre d'agents titulaires tend à augmenter (90 % en 2004 contre 63,7 % en 1996) faisant mécaniquement baisser celui des personnels non titulaires. Cette évolution s'explique principalement par la volonté de la municipalité de titulariser ou d'encourager à la titularisation les agents en situation de précarité (ces titularisations se font le plus par le passage des agents contractuels à des grades d'agents administratifs qui ne nécessitent pas de passer un concours). Une autre tendance à souligner est la baisse régulière du nombre de personnes recrutées sous contrats aidés. De 8 contrats de ce type (CEC et CES) en 1996, la structure est passée à 2 (un CES et un CEC) en 2004.

A première vue, la sous-traitance d'activités ne constitue pas un moyen de gestion très développée. Néanmoins, une gestion de service trop coûteuse peut être déléguée à une entreprise spécialisée comme l'est "l'entretien" du réseau d'eau potable. Par ailleurs, la municipalité sous-traite certaines activités de nettoyage ou d'entretien (principalement des espaces verts), à une association d'insertion locale.

La participation de l'Etat au financement des emplois aidés n'est pas sans lien avec le maintien de ce type d'emplois au sein des collectivités locales. La perspective de disposer d'une main d'œuvre bon marché affectée à l'exécution de missions qui devraient incomber à des fonctionnaires titulaires est intéressante financièrement pour les institutions locales. Pour autant, et de l'avis général des responsables municipaux interrogés, l'opportunité d'agir sur les situations individuelles d'administrés en leur octroyant un emploi "en dépannage" prime de loin sur la perspective de pouvoir embaucher du personnel à moindre coût. Ce constat reste néanmoins fortement dépendant de la taille des communes[572].

Encadré n° 13. Compte rendu d'entretien à la commune de E.

La commune de E[573]. (35 794 habitants) forme une petite communauté de communes avec une ville voisine. La CCEG comprend différents services principalement orientés autour du développement économique. A l'heure actuelle, un projet de mutualisation des moyens est discuté pour le logement

[572] Meyer Jean-Louis, 1991, *Les TUC-CES en Lorraine : stratégies d'organismes, stratégies de jeunes*, 105 p.

[573] Entretien réalisé par Xavier Engels dans le cadre du réseau de recherche européen EFPE (Emploi dans la fonction publique en Europe), HPSE-CT-2002-50032.

social et une partie des activités relevant des services techniques et de la jeunesse. Les délégations de compétences d'ores et déjà effectives ont entraîné le transfert d'une centaine d'agents.

Pour cette commune, il faut souligner la prégnance des pratiques mais davantage encore du discours "managérial". Ainsi, la direction des ressources humaines travaille sur l'établissement d'un "prévisionnel" des emplois et des compétences tout en regrettant l'impossibilité d'évaluer de façon un tant soi peu rigoureuse les futurs besoins. Notre interlocutrice estime qui plus est que le rôle du DRH ne se résume pas à un simple poste de chef du personnel, mais doit être assimilé à celui d'un « manager qui impulse de nouvelles politiques de recrutement ou de gestion ou de gestion des ressources humaines ». Le choix du terme "manager" renvoie directement à la sphère entrepreunariale. Cette vision de la commune comme "entreprise" est totalement intégré et revendiqué dans le discours. Il n'est dès lors pas étonnant que la politique d'action de la municipalité soi tournée vers « l'efficacité et l'adaptation des effectifs aux besoins et aux objectifs ».

Du point de vue de la structure de l'emploi, la commune associe à l'exécution de ses missions des fonctionnaires, des contractuels et des emplois aidés. D'une manière générale, l'emploi sous statut de fonctionnaire reste la norme (entre 70 et 75 %) et les services fortement demandeurs en personnels techniques peu qualifiés sont ceux qui présentent la plus forte concentration de contrats précaires (contractuels et emplois aidés). Prise dans sa globalité la répartition de l'emploi est la suivante : sur 1200 agents, 875 (73 %) dépendent du statut de la fonction publique territoriale, 275 sont contractuels (23 %) et 50 sont en emplois aidés (4 %). Précisons enfin qu'un nombre variable de saisonniers recrutés sur les postes les moins qualifiés sont utilisés comme variable d'ajustement.

Enfin, force est de constater la place grandissante des "préoccupations" managériales dans les pratiques et les discours. Au-delà des tentatives d'introduction de moyens encore non aboutis de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et des références aux principes managériaux de l'efficacité et de la qualité, s'organise au sein des collectivités locales une véritable segmentation de l'emploi entre des personnels statutaires, largement majoritaires, affectés aux services de "base", généralement administratifs, des communes et un nombre variable de non titulaires (contractuels et emplois aidés) sur des tâches techniques, moins qualifiées, susceptibles pour des motifs économiques d'être déléguées à une structure intercommunale et/ou à des sociétés privées ou d'économie mixte.

E. Synthèse

Les mutations observées au niveau des statuts d'emploi et l'évolution des pratiques de délégation permettent des ajustements tant numériques qu'organisationnels. Ainsi, la fonction publique territoriale développe t'elle depuis la fin des années 1980 des pratiques qui tendent à un renforcement de la double flexibilité, au niveau des emplois et des modes de gestion

organisationnels et, par là-même, à un recours toujours plus important aux instruments de flexibilité interne et externe. Le recours toujours croissant à des personnels non titulaires et l'introduction de formes de gestion privée des services et indirectement des emplois, a engendré de nouvelles pratiques contractuelles. La flexibilité représente donc un moyen supplémentaire pour l'Etat et ses collectivités d'opérer une nouvelle gestion qu'il dit plus souple et plus réactive des ressources humaines et des services. La situation française est susceptible de considérablement évoluer dans les prochaines années. Ainsi faut-il s'attendre à de nouvelles évolutions des modes de gestion. Les effets de la réforme de décentralisation débutée en 2003 (les transferts de personnels et de moyens font à l'heure actuelle toujours débat), les réformes budgétaires imposées par l'adoption de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les effets de la loi de juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique en conformité avec la directive n°1999/70/CE du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée[574] sont autant de facteurs susceptibles transformer à nouveau la gestion publique locale et territoriale française.

Encadré n° 14. La nouvelle loi organique relative aux lois de finances

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF), n° 2001-692 du 1er août 2001 n'entrera en application qu'en 2006. Cette nouvelle "constitution financière" va imposer d'importantes réformes des administrations tout en instituant une nouvelle logique de gestion. Dans les faits, la LOLF vise à « moderniser la gestion publique et à renouveler la nature et les outils du contrôle parlementaire, en confiant aux gestionnaires publics davantage de liberté en contrepartie d'une plus grande responsabilité ». Son principal objectif est de passer d'une culture de moyens à une culture de performance. La gestion publique sera donc orientée vers les résultats et la recherche de l'efficacité.

La LOLF va entre autre instituer de nouvelles règles de spécialité, de vote et d'emploi des crédits. Les crédits seront spécialisés par dotation ou programmes. Ces derniers regrouperont « les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (art. 7). Au sein d'un programme, le gestionnaire de crédits publics disposera d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres budgétaires, à l'exception des crédits de personnel.

Les programmes seront regroupés par « missions ». Ces unités de vote comprendront « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » relevant « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères » (art. 7).

[574] Nous renvoyons le lecteur à la Section II du Chapitre IV.

La globalisation des crédits et la possibilité de les utiliser à une autre destination que celle pour laquelle ils étaient prévus conférera une grande liberté aux gestionnaires publics. En contrepartie, ces derniers auront l'obligation de rendre compte de leur gestion et de leur performance au Parlement. Chaque programme devra être accompagné d'un projet annuel de performance comportant notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (art. 51).

Cette Loi organique participe donc de l'instauration d'une culture "managériale" axée sur le résultat et la performance, tout en limitant les possibilités de recrutement par l'impossibilité de ré-affectation de crédits sur ce poste particulier. Cette dernière mesure touche plus particulièrement les collectivités publiques locales et territoriales car elle contraint les recrutements discrétionnairement décidés au sein de chaque structure.

IV. Logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales italiennes

Nous procèderons ici à une description du système d'emploi dans les collectivités territoriales italiennes avec un éclairage particulier sur le niveau communal jugé comme le plus représentatif des transformations à l'œuvre. Certes l'Italie s'est prononcée en faveur de la régionalisation, cependant la situation d'endettement des collectivités locales (près de 4 % du PIB) est apparue comme un déterminant majeur de la grande réforme de l'Etat et de ses administrations de 1993. Les communes emploient la majeure partie des agents du secteur des administrations locales et territoriales, avec près 590 000 employés tous statuts confondus, ce qui représente près de 87,5 % des emplois infra nationaux. D'une manière générale, la commune[575] se doit de promouvoir son propre développement.

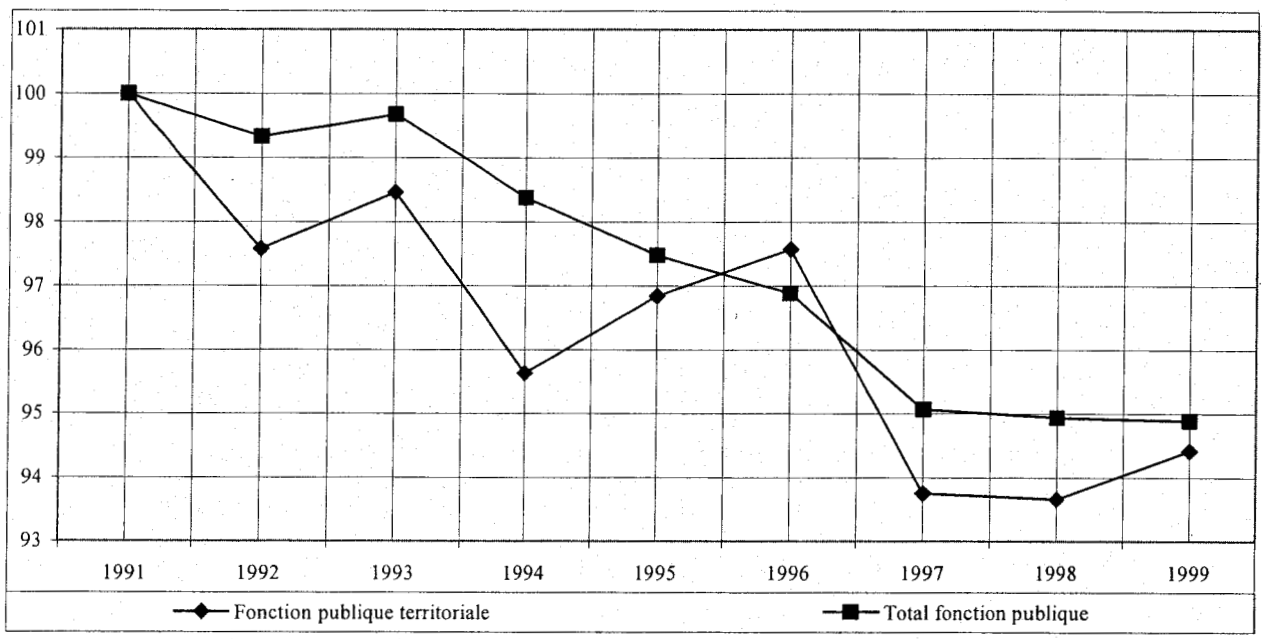
A. Evolution des effectifs territoriaux

Les études successives des situations d'emplois à l'échelon infra national en Allemagne, en Angleterre et en France ont fait état d'évolutions pour le moins contrastées tant au niveau du volume et des statuts des emplois que des transformations des modalités de gestion de certaines activités de service public. Nous nous proposons donc dans un premier

[575] Les Régions peuvent instituer de nouvelles communes, après consultation des populations intéressées, modifier les circonscriptions territoriales et leurs dénominations.

temps, d'identifier les tendances en terme d'effectifs et de statuts d'emplois sur une longue période.

Evolution indiciaire des effectifs territoriaux par rapport à l'évolution des effectifs globaux de la fonction publique italienne de 1991 à 1999 (Indice base 100 en 1991)



Source : Ministère du trésor et de la programmation économique.

Cette représentation graphique illustre la tendance à la baisse des effectifs territoriaux, tous statuts d'emplois confondus. Parallèlement à la baisse générale des effectifs publics italiens, les collectivités territoriales connaissent entre 1991 et 1999, un recul de 5,6 % soit en effectifs réels un recul de 39 858 agents. Cette baisse est continue et révèle l'existence d'un phénomène structurel et non conjoncturel. Notre recherche sur les causes de cette baisse constante des effectifs publics territoriaux mérite d'être approfondi ; en effet la structure même des emplois se modifie, et des ajustements entre emplois typiques et atypiques se produisent.

Tableau de synthèse : évolution des effectifs (réels) publics locaux et nationaux entre 1991 et 1999

Année au 31.12	Effectifs publics locaux	Total fonction publique	Evolution relative des effectifs publics locaux par rapport à 1991 (en %)	Evolution relative de l'ensemble des effectifs publics par rapport à 1991 (en %	Part de l'emploi public local dans l'emploi global (en %)
1991	713 779	3 676 389	_	_	19,42
1992	696 475	3 651 755	- 2,43	- 0,67	19,07
1993	702 771	3 664 468	- 1,54	- 0,33	19,18
1994	682 612	3 616 639	- 4,37	- 1,63	18,87
1995	691 233	3 583 670	- 3,16	- 2,52	19,29
1996	696 445	3 561 769	- 2,43	- 3,12	19,55
1997	669 199	3 494 979	- 6,25	- 4,94	19,15
1998	668 512	3 490 199	- 6,34	- 5,07	19,15
1999	673 921	3 488 417	- 5,59	- 5,11	19,32

Les effectifs publics locaux ici représentés ne tiennent pas compte des effectifs régionaux. L'ensemble de l'emploi public local et territorial représente selon les chiffres de 2002 du Ministère de l'Economie et des Finances, environ 1,5 millions de personnes, soit 44 % du total. Cette statistique rend davantage compte de l'important phénomène de décentralisation mis en évidence dans la première section de ce chapitre.

B. Le cadre d'emploi des collectivités locales italiennes

Le personnel communal est soumis aux dispositions du CCNL[576] concernant le secteur de négociation des Régions et Autonomies Locales, puis à celles définies par le statut et les règlements. Un CCNL spécifique s'applique aux secrétaires communaux et provinciaux.

La définition des besoins en effectif est établie selon les principes de la programmation triennale[577] introduite par la loi budgétaire de 1998 et dans le respect des critères du pacte de stabilité interne[578]. Sur la base de ces textes de référence, les collectivités locales doivent s'engager à réduire leurs dépenses ; néanmoins, les communes restent autonomes quant à la

---

[576] *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro* (CCNL), Contrat Collectif National de Travail.

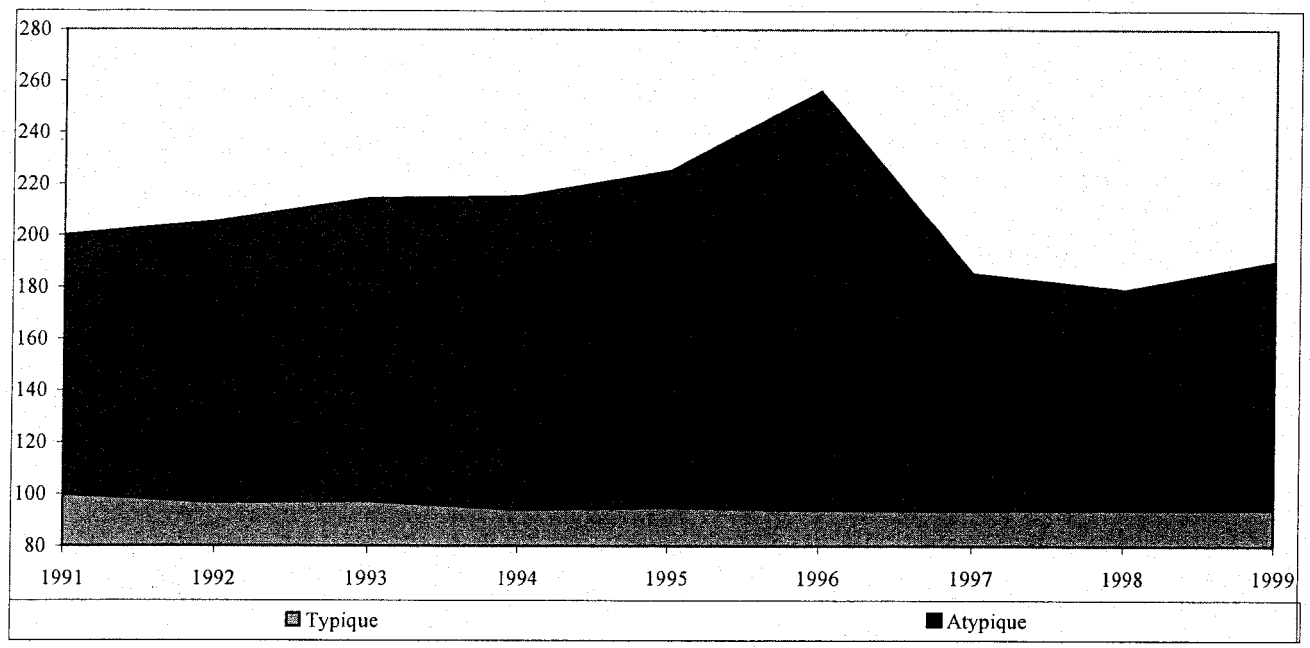
[577] La programmation triennale des besoins est établie dans le but de réduire les dépenses de personnel. Les plans de recrutement réalisés par les administrations doivent s'adapter aux critères généraux de réduction des dépenses et en favorisant autant que faire se peut les formes d'emplois flexibles et contractuelles.

[578] Le pacte de stabilité interne est un instrument introduit par le document de Programmation Economique et Financière de 1999-2001. Il représente les mesures à prendre par les administrations publiques, afin de respecter les engagements pris par l'Etat au niveau communautaire dans le pacte de stabilité national. Il détermine les règles budgétaires pour les collectivités territoriales et fixe les objectifs à atteindre, tout en laissant les collectivités libres de définir leurs stratégies. Les objectifs à poursuivre sont la réduction du déficit budgétaire et la réduction de la dette des collectivités locales.

détermination de leurs stratégies d'emploi. Le non-respect des directives nationales se traduit à posteriori par une interdiction de procéder à de nouvelles embauches.

Les moyens destinés à réduire les dépenses de personnel sont notamment : la réorganisation des structures, l'externalisation de certains services, la passation de conventions avec d'autres communes afin d'assurer une gestion conjointe des services et des personnels, la requalification de personnels à des fins de mobilité interne et le développement des recrutements sur contrats flexibles. D'un point de vue politico-institutionnel, les mots d'ordre de l'administration publique italienne sont qualité, efficacité et productivité. Dès lors, rien de surprenant à voir se développer l'utilisation d'emplois flexibles : emplois à durée déterminée ou recours au travail temporaire. Aujourd'hui, près des trois quarts des administrations locales utilisent le travail à durée déterminée, et environ 13 % le travail intérimaire.

Evolution des effectifs publics territoriaux entre 1991 et 1999 selon le statut (Base 100 : 1991)



Source : Ministère du trésor et de la programmation économique.

A la vue de ce graphique, l'évolution des statuts d'emploi de la fonction publique territoriale italienne est pour le moins complexe. Si sur la période 1991-1999, on relève un recul de près de 6 points des statuts dit typiques, on ne peut que constater l'évolution contrastée des statuts atypiques. On entend par statuts atypiques les statuts d'emplois ne relevant ni du statut de fonctionnaire, ni des contrats de droit privé à durée indéterminée utilisés désormais dans la fonction publique italienne. Ces derniers ont connu entre le 31 décembre 1991 et le 31 décembre 1996 une croissance forte et régulière (plus 62 points) contrastée par le net recul

enregistré jusqu'en 1998. Il est à noter que cette diminution des statuts atypiques ne s'est pas traduite par une augmentation des statuts typiques. Se pose donc la question restée sans réponse au niveau des appareils statistiques italiens des situations occupées par les anciens salariés sous statuts atypiques.

C. Perspectives d'évolution de l'emploi public au sein des communes

Certaines communes ont déjà pris la voie de l'externalisation de certaines activités publiques à caractère principalement industriel et du recours à des formes plus flexibles d'emplois tels que le contrat à durée déterminée et les collaborations professionnelles. Cette configuration risque de se modifier et sur certains points de se renforcer par l'intermédiaire des critères fixés par la loi budgétaire de 2002. Cette disposition législative impose, entre autres, le blocage des embauches sur contrat à durée indéterminée, dès lors qu'une commune se trouve en situation de non-respect par rapport aux critères du pacte de stabilité interne au cours de l'exercice budgétaire de 2001 ; néanmoins, cette mesure ne s'applique pas aux communes de moins de 5.000 habitants ni aux communautés de montagne. Notons que les Unions de communes ne sont pas soumises au pacte de stabilité interne. Les Communes concernées par cette interdiction doivent utiliser autant que faire se peut le système de mobilité interne et externe au sein d'une même région pour la couverture des postes vacants. Dès lors, on peut ainsi entrevoir une double évolution dans les années à venir, évolution qui va se caractériser d'une part par une hausse du recours aux formes d'emploi flexibles et d'autres part par un processus croissant d'externalisation et de privatisation de certains services publics locaux.

D. Les services publics locaux[579] *: diversifications des modes de gestion*

Dans la limite de ses compétences, la commune pourvoit à la gestion des services publics qui ont pour objet la production de biens et d'activités, à des fins sociales et afin de promouvoir le développement économique et civil de la communauté.

Les modalités de gestion des services publics locaux ont été récemment modifiées. Les services publics se divisent en deux catégories : les services publics à caractère industriel et les services à caractère non industriel. Les services considérés comme industriels sont la gestion et la distribution de l'énergie, les cycles de traitement des ordures, la gestion des

---

[579] Cf. Marco Elefanti, *La Riforma e la riorganizzazione dei servizi pubblici locali : contenuti, elementi di incertezza e prospettive di cambiamneto derivanti dall'art. 35 – Legge Finanziaria 2002*. SDA Bocconi.

services hydriques, la gestion des transports publics, les services de télécommunications, d'illumination publique, la gestion des pharmacies, etc. Les services publics considérés comme non industriels sont les services culturels, les services sociaux et les services d'animation sportive.

Désormais, sauf rares exceptions, les services publics à caractère industriel peuvent être confiés à des sociétés de capitaux, par le biais d'appels d'offre (*Gara*). Pour certains secteurs, par exemple la distribution du gaz, il est possible de diviser la gestion de l'infrastructure et de la distribution. La gestion de l'infrastructure peut être confiée à des sociétés de capitaux publics ou à des sociétés de personnes privées par le biais d'appels d'offre.

En ce qui concerne les services à caractère non industriel, ils doivent être gérés par des organes autonomes au niveau de l'organisation et de la gestion (agences spéciales et consortiums publics ou sociétés de capitaux mixtes). La gestion en régie est consentie uniquement si le service présente des caractéristiques très spécifiques ou s'il est de moindre importance. Certains services peuvent être confiés de façon directe à des associations ou des fondations, auxquelles la commune apporte son concours par le biais de contrats de services.

L'ensemble de ces transformations et de ces délégations dans la gestion des services se traduit en terme d'emploi, par un transfert de personnels entre municipalités et entreprises délégataires ; dès lors, ces effectifs ne sont plus du ressort des communes, mais des entreprises. Ces pratiques ont pour résultat d'alléger les budgets communaux.

E. Quelques expériences locales de gestion

Les formes utilisées de flexibilité organisationnelle répondent à une volonté de réaliser des économies de gestion en temps, en argent, mais aussi en personnel. Ainsi, l'utilisation du télétravail[580] doit répondre à des critères de productivité et d'amélioration de la qualité des services et permettre à l'administration d'effectuer des économies de gestion. Parallèlement, la technique du "*job sharing*" ou "travail réparti" est utilisée et se caractérise par une flexibilité dans l'organisation du temps de travail puisqu'une même tâche est exécutée par plusieurs personnes employées sur un poste correspondant à un emploi à temps plein. Enfin, le travail à temps partiel se révèle être de plus en plus utilisé dans un but de réduction des coûts de

[580] Le télétravail est nécessairement le fruit de projets spécifiques, dans le respect de la programmation de l'activité administrative. Les contrôles sont effectués par rapport aux résultats fournis, tant du point de vue de la qualité que de la quantité. Ces critères doivent être déterminés dans le projet présenté. L'employé doit être informé des modalités d'évaluation et de contrôle auxquels il est soumis.

travail. Les formes de flexibilité numérique peuvent être identifiées à une certaine flexibilité contractuelle traduite par un assouplissement des procédures de recrutement et une réduction des coûts liés au travail. En témoigne le développement au niveau local, des agents contractuels à durée déterminée. Concrètement, l'utilisation de ces contractuels correspond en théorie à la mise en place des nouvelles activités, à l'exercice d'activités saisonnières, à des remplacements de personnels absents ou encore à une augmentation conséquente du volume d'activités des collectivités. D'autres formes de flexibilité contractuelle sont identifiées dans les pratiques d'usage des contrats de collaboration externe[581] et dans les contrats de travail temporaire[582]. Enfin, les contrats aidés tels que les contrats de stage, les contrats de travail socialement utile et les contrats de travail d'utilité publique, constituent le dernier instrument majeur de flexibilisation des effectifs, et ce malgré l'essoufflement que semblent connaître ces types de dispositifs.

Encadré n° 15. Compte rendu d'entretien à la commune de C.

En ce qui concerne le travail réparti, nous pouvons noter l'expérience faite par la Commune de C. (Sicile), par le biais de la "Catania Multiservizi", société à capital mixte formé par la Commune (51%) et Italinvest (49%) qui a établi le premier contrat de job sharing dans le sud de l'Italie. Cette société est née en 1998 suite à l'externalisation des services d'entretien de la Commune. Elle emploie aujourd'hui 600 personnes.

Des dispositions réglementaires[583] autorisent les collectivités locales à recourir à toutes les formes de travail flexible prévues dans l'organisation pour des exigences temporaires. D'autres formes de travail sont utilisées. Il s'agit des formes conventionnelles que sont les contrats de collaboration coordonnée et continue.

Encadré n° 16. Compte rendu d'entretien à la commune de F.

La commune de F. (465.000-470.000 habitants) comptait au 31 décembre 2001 5 997 employés tous statuts d'emplois confondus. Ces derniers se répartissaient comme suit : 4 776 agents sous contrat à durée indéterminée (79,6 %), 1 174 individus en contrat à durée déterminée (19,6 %) et enfin 47 LSU (0,8 %). Pour comparaison, au 31 décembre 1999, la commune totalisait 6 999 employés dont 5 380

---

[581] Ce sont des contrats de droit privé, qualifiés au sens strict d'atypiques par l'administration publique italienne. Il s'agit de la forme contractuelle la plus utilisée après le contrat à durée déterminée. Ces contrats s'adressent à des personnes possédant des titres d'études spécifiques et une expérience significative dans un domaine requérant des compétences particulières ou étrangères à l'administration. Les collaborations peuvent être occasionnelles ou coordonnées et continues.

[582] Le travail intérimaire a été introduit en 1997. Le nombre d'intérimaires ne peut dépasser 7 % du personnel employé sur contrat à durée indéterminée. En règle générale, le recours à du personnel intérimaire correspond à une situation d'urgence.

[583] Article 36 du décret législatif n°165/2001.

personnes sous CDI (76,8 %), 1 495 sous CDD (21,4 %) et 124 LSU (1,8 %). Il est à noter sur cette commune, une diminution des effectifs locaux de 1 002 agents entre 1999 et 2001. Dans le même temps, la répartition titulaires/non titulaires reste en proportion semblable.

Les contrats atypiques, du CDD aux LSU, ne sont jamais utilisés pour couvrir un poste vacant. Ces recrutements s'effectuent uniquement en cas de nécessité et dans l'attente que les procédures de concours pour des postes similaires (CDI) se terminent ou pour la substitution du personnel absent en cas de maladie, congé maternité, etc. Les contrats atypiques ne peuvent en aucun cas être transformés en CDI.

En 1996 le nombre de LSU était assez limité puis a connu une forte augmentation au cours de l'année 1997 ; ces contrats ont alors été prolongés jusqu'au 31 décembre 2001. La loi a ensuite imposé aux administrations de suivre ces employés aidés afin de les encourager à trouver un emploi stable.

Encadré n° 17. Compte rendu d'entretien à la commune de M.

La commune de M. (1.793 habitants, Province de Sienne) compte 14 agents, dont 13 sont titulaires d'un CDI et 1 en collaboration continue et coordonnée. Il est à noter l'usage quasi exclusif de personnel titulaire cette structure communale(des contractuels en CDD ont également déjà été employés dans le passé, mais uniquement pour pallier des vacances de postes) qui par ailleurs, a signé une convention avec la commune de M. pour le partage d'un même secrétaire. De plus, cette commune a externalisé certains de ses services tels que distribution de l'eau, le ramassage des ordures ou encore la gestion des cimetières. Dans le cas présent, ce sont des sociétés mixtes publiques/privées qui en sont désormais chargées.

Le recours et l'utilisation des divers statuts d'emplois diffèrent considérablement selon qu'il s'agit d'une commune de petite ou de grande taille.

Encadré n° 18. Compte rendu d'entretien à la commune de T.

La Commune de T. (52.702 habitants) (Latium et Province de Rome) emploie environ 300 personnes sur CDI dont 34 à temps partiel, 2 agents en CDD, 3 intérimaires et 4 LSU. Le personnel d'entretien et le personnel technique sont en nette régression dans la gestion directe des services. Ces tâches étant désormais en majorité externalisées.

La municipalité de T. a recours à des personnels en CDD et à des intérimaires pour des exigences temporaires, dans l'attente de la fin des procédures de concours ou pour remplacer du personnel absent.

Par ailleurs, la commune de T. est celle où le taux de chômage (17%) est le plus important en ce qui concerne la Province de Rome. C'est pourquoi, la commune a mis en place une politique d'emploi de personnel en priorité sur CDI. Dernièrement presque tout le personnel sur contrats temporaires a été titularisé. D'autres procédures de recrutement sont en cours : cinq unités sont concernées, ce sont les

trois intérimaires et deux CDD qui suivent un cours-concours au niveau national auprès du Formez, le service de formation du ministère de la fonction publique.
Enfin, précisons qu'il y a eu jusqu'à 130 LSU dans la commune qui ont été stabilisés. Il n'en reste aujourd'hui plus que quatre. Environ 70 sont partis en retraite. Les autres LSU, entre 60 et 70, ont bénéficié de procédures allégées pour leur stabilisation, soit directement dans la commune soit dans des agences publiques gérées et financées par la Commune.

F. Synthèse

Il appert de cette observation une volonté de rationaliser l'action administrative. Plusieurs éléments viennent illustrer cela. La redéfinition des domaines de compétences des collectivités locales, la réduction constante depuis le début des années 1990 des effectifs locaux, la contractualisation des emplois, le développement du temps partiel et l'ouverture encouragée des situations de rapprochement dans les pratiques de gestion des services et des emplois entre les sphères publique et privée. Ces tendances favorisent le développement de la flexibilisation des administrations locales et répondent ici encore, à une volonté politique de réduction des coûts et de maximisation de l'efficacité des activités publiques, souvent et c'est à déplorer, au détriment de la qualité à la fois des services prestés et des emplois.

V. Synthèse : un essai de théorisation des réformes des administrations publiques infra nationales

L'étude des modèles nationaux, indissociables des contextes dans lesquels ils ont été produits : sociaux, économiques, politiques, juridiques, historiques, etc., sont indispensables à la compréhension des spécificités nationales et donc indirectement à celle des réformes à l'œuvre. La somme des précautions prises dans l'étude des doctrines et théorisations nationales, au même titre que les réserves émises sur notre approche statistique en sont la principale illustration, laquelle approche s'inscrit dans une démarche englobante qui demeure malgré tout perfectible. Au regard des situations nationales et des transformations des logiques de gestion de l'emploi public à l'échelon local, une comparaison terme à terme ne fait pas sens si l'objectif poursuivi est de rendre compte concrètement des pratiques de gestion des services et de mobilisation de la main d'œuvre. Mettre en perspective les quatre systèmes nationaux et en tirer des conclusions sur les mutations de l'emploi public revient en quelque sorte, pour faire référence à M. Maurice, à *« comparer l'incomparable »*, et ce pour plusieurs raisons : d'une part, nous observons une somme de disparités importantes, tant du point de vue de l'organisation institutionnelle infra nationale, que du point de vue des degrés d'autonomie

et des champs de compétences conférés aux institutions locales ; d'autre part, les expériences de mobilisation de la main d'œuvre et d'usage des divers statuts d'emplois de fonctionnaires et de contractuels simples ou aidés, divergent d'un espace national à l'autre. Enfin, les méthodes de comptage des effectifs publics diffèrent elles aussi d'un Etat à l'autre. Pourtant, bien que les référents politiques, économiques voire idéologiques varient selon les pays et répondent à des déterminismes nationaux fondés sur des histoires, des cultures et des contextes propres à chaque Etat, force est de constater la dimension transnationale des réformes à l'œuvre dans les systèmes publics européens. Loin de nous rapprocher d'une démarche universaliste, le caractère internationalisé, européanisé, des transformations de l'action publique répond à un même courant dominant, alors même que l'analyse des espaces nationaux révèle des divergences qui proviennent de la spécificité des contextes mais que nous refusons d'assimiler à des simples "résidus" historiques et culturels sans importance aucune pour l'analyse générale.

Une des hypothèses structurante de ce travail de thèse se posait sur la production des éléments de convergence par les Etats eux-mêmes. Rappelons une fois encore cette antienne : ce sont les Etats membres qui ont construit l'actuelle Europe communautaire, l'ont dotée d'institutions, de prérogatives de politique générale dans les domaines ou se sont produit des transferts de souveraineté, de moyens humains, juridiques et financiers. Si comme nous l'avons démontré, les orientations communautaires véhiculent par les discours et les normes le courant dominant que nous évoquions in corpore, c'est parce que les Etats en ont décidé ainsi. Partant, le caractère homogénéisant et convergeant des actuelles transformations des systèmes nationaux ne peut être considéré comme "donné", mais bien comme une construction politique et institutionnelle.

Dès lors, il est intéressant d'observer les mutations produites nationalement depuis près de vingt à trente ans en gardant à l'esprit les spécificités nationales : transformations terminologiques, organisationnelles et institutionnelles présentes tantôt dans les discours nationaux, tantôt dans les discours européens. Ces mutations participent de la diffusion d'un discours et de pratiques managériales particulièrement visibles au niveau infranational à travers les évolutions des modes de gestion des emplois et des services, l'un étant indissociable de l'autre ; ces pratiques sont instaurées par des réformes légitimées par les acteurs politiques et économiques, nationaux mais aussi locaux, qui mettent en avant le caractère indispensable de réformer des structures "inadaptées", déficitaires, etc. pour en faire

des "championnes" de l'efficacité, de la qualité et de l'économie. C'est le discours récurrent dans les quatre pays, un discours inspiré par les principes du nouveau management public.

L'observation des situations locales permet également de commenter les cadres d'emplois utilisés dans chaque fonction publique et d'identifier des tendances convergentes ou divergentes. Ainsi sommes nous en mesure d'identifier des orientations prises, à des degrés divers, par l'ensemble des quatre systèmes administratifs qui s'érigent sur introduction de mesures de réduction des coûts et d'instruments de flexibilité à la fois organisationnelle et numérique tant au niveau des emplois que des modes de gestion des activités. Ces tendances naissent d'une certaine proximité dans les cadres d'emploi en présence tout en conservant des traductions pratiques distinctes dans chaque contexte national. Le recours important aux personnels contractuels simples et aidés constaté en France ou en Italie, l'augmentation de la proportion du nombre d'employés sous statut de droit privé, majoritairement à durée indéterminée dans les deux autres pays, l'augmentation transversale des situations de recours au travail à temps partiel, les politiques de réforme et/ou de modernisation des administrations publiques engagées dans chaque Etat prônent davantage d'efficience pour l'action publique et le développement, encouragé par les politiques communautaires, des rapprochements entre sphères publique et privée sous formes de partenariats mixtes ou de délégations dans la gestion d'activités ; elles participent ainsi des évolutions et des transformations constatées précédemment. Voilà autant d'indices d'une relative convergence des modèles nationaux. Comme nous l'avons précisé en préambule à cette conclusion, nous sommes face à une multiplicité de facteurs divergents. L'importance des champs de compétences ou l'historique de la construction des fonctions publiques participe pleinement des évolutions constatées. D'une part, le poids des administrations locales est différent. Il représente près de 51,71 % de l'emploi public en Angleterre, contre 35,7 % en Allemagne, 30,6 % en France et 19,3 % en Italie. D'autre part, les évolutions en terme d'effectifs réels locaux sont, elles aussi, très diverses. En France, émerge une augmentation ininterrompue des effectifs depuis la création de la fonction publique territoriale, contrairement aux trois autres pays où l'on constate une tendance à la baisse des volumes d'emploi. De la même façon, des différences sont à remarquer en ce qui concerne la mobilisation et l'utilisation des divers statuts d'emplois. Ces mutations sont une fois encore liées pour partie à des déterminismes nationaux. D'une manière générale, la frontière entre gestion privée et publique d'une activité d'intérêt général qui faisait la spécificité des fonctions publiques dans les quatre pays tend à disparaître au profit d'une nouvelle "forme", au nom de la rationalisation véhiculée par les mesures de décentralisation,

issue de la volonté politique des gouvernements nationaux et portée par le caractère supranational des orientations et institutions communautaires.

Privatisations d'entreprises de réseaux, segmentation et flexibilisation de l'emploi, décentralisation, réforme des niveaux de décision, des moyens de gestion, redécoupages institutionnels et organisationnels voient l'introduction d'un nouvel acteur, supranational, communautaire sont autant d'éléments à considérer. Il est bien évident qu'il faut regarder cela comme autant d'indices révélateurs du processus de diffusion et de légitimation nécessaire à l'imposition de nouvelles normes productives.

Particulièrement sensibles à ces évolutions, les collectivités locales et territoriales apparaissent comme les principales destinataires des nouvelles pratiques managériales, administrations locales qu'il faut réformer, à en croire les discours politico institutionnels, en raison de leurs situations financières difficiles[584] (justification première en Italie, mobilisée également dans les autres espaces nationaux). C'est cependant l'Etat qui décide pour une large part des capacités financières de ses collectivités ; l'exemple anglais est ici particulièrement éloquent, de leur capacité d'autofinancement, de leurs dotations (transferts), du niveau de leurs recettes fiscales et c'est aussi l'Etat qui décentralise une partie de ses activités sans contre partie financière suffisante[585]. L'échelon européen se surajoute en prônant le développement des formes de gestion publique locales jugées plus efficaces. Il découle de ce processus des réformes dont les répercussions sont importantes pour l'emploi et les services publics.

Notre comparaison des situations locales impose des investigations incessantes entre les niveaux micro (infra nationaux), méso (nationaux) et macro (supranationaux). C'est autour de cette architecture institutionnelle que s'articulent les réformes organisationnelles du service et de l'emploi public. A l'Europe et aux Etats-nations la décision et les orientations, aux collectivités infra nationales la gestion et la prestation. Une gestion des services qui s'éloigne de la gestion publique pour se rapprocher des modes privés "censés" produire un service de meilleure qualité avec davantage d'efficacité. Seules sont exclues les activités jugées essentielles par les doctrines modernes du service public (Allemagne et Italie par exemple) et la jurisprudence européenne, à savoir les activités de souveraineté. A l'inverse, les

---

[584] Nous renvoyons ici le lecteur à la première section de ce chapitre et à l'exposé des capacités et situations financières des collectivités locales des quatre pays.

[585] Nous nous référons ici aux débats français menés entre les régions et l'Etat suite aux lois de décentralisation de 2003 sur l'inadéquation entre les transferts de compétences et les dotations financières.

compétences dites non essentielles doivent s'ouvrir à la concurrence, au secteur privé et aux instruments modernes de gestion. Constatons en outre que les discours et pratiques gestionnaires ainsi que la "culture du résultat", imprègnent d'ores est déjà les pratiques de gestion des services publics et de leurs personnels.

Ces évolutions participent de la segmentation et de la flexibilisation de l'emploi public que nous avons essayé de mettre en évidence dans les Chapitres V et VI. La flexibilisation passe par les transferts d'activités et de personnels au profit d'entreprises privées ou semi privées, bref une forme de sous-traitance, par l'adaptation des effectifs[586] (recentrage, réductions, etc.), le recours à des contrats de droit privé, certes à durée indéterminée (sur le modèle de ceux institués en Allemagne et en Italie), le développement important du temps partiel, l'utilisation d'emplois plus précaires tels les contrats à durée déterminée, l'intérim, et les contrats aidés dont le nombre reste délicat à déterminé, notamment en Allemagne.

Ces mutations mettent l'accent sur une segmentation de l'emploi articulée autour de deux statuts dominants ; celui de fonctionnaire ou de *civil servant* et celui de "salarié" pour reprendre la terminologie allemande. Autour de cette dualisation encouragée de l'emploi public se développent des "marges" et des périphéries. Le statut d'emploi sera déterminé par le caractère essentiel ou non de l'activité de service public. Aux activités de souveraineté les fonctionnaires et *civil servants* avec l'ensemble des présupposés portés par leurs statuts (sur lesquels nous allons revenir), aux contractuels de droit privé à durée indéterminée l'ensemble des activités de service public non essentielles, et autour de ce modèle, un volant plus ou moins versatile de "précaires" utilisé comme une variable d'ajustement.

Un tel modèle, dans tous ses éléments, organisationnels, institutionnels, sociétaux, n'est pas sans rappeler celui de la *centrifugation* abordé par Jean-Pierre Durand. La centrifugation renvoie à un modèle cœur/périphérie dans lequel les grandes entreprises contrôlent l'activité des plus petites, *« projettent toujours plus à l'extérieur les activités à faible valeur ajoutée, celles qui sont déjà arrivées à maturité (donc peu porteuses d'innovation) et avec elles les types d'emplois les plus dégradés : des emplois à temps partiel, emplois temporaires, emplois sans garantie et à faible rémunération, etc. »*[587]. Aujourd'hui, selon J-P. Durand, *« le modèle de la centrifugation pénètre toutes les activités de toutes les entreprises. Plus encore, le*

---

[586] L'exemple français nécessite une interprétation spécifique en raison du changement de statut de ses entreprises publiques et donc à terme la disparition des statuts de fonctionnaires.

[587] Durand Jean-Pierre, 2004, *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Editions du Seuil, pp. 182-183.

modèle de la centrifugation pénètre jusqu'au cœur des entreprises, là où les activités sont considérées comme stratégiques : les organisateurs savent aujourd'hui séparer dans ces activités stratégiques ce qui n'est pas à haute valeur ajoutée et n'hésitent pas à le sous-traiter (en interne, c'est-à-dire dans les locaux de l'entreprise au bénéfice d'un sous-traitant qui y délègue ses salariés, ou en externe, en délocalisant [...]. Une telle structure de l'entreprise éclatée par le modèle de la centrifugation n'a pour objectif que la réduction des coûts par une gestion différenciée de la main d'œuvre selon son importance stratégique et ses caractéristiques incontournables ».

Les évolutions institutionnelles et organisationnelles de ces vingt cinq dernières années (construction européenne et programmes de modernisation des Etats) parallèlement menées aux mutations de l'emploi public et des formes de gestion des activités rapprochent les transformations de l'action publique du modèle de la centrifugation. On assiste bel et bien de la part des Etats à un recentrage sur leurs activités essentielles auxquelles s'appliquent des statuts d'emploi spécifiques. Les activités jugées non essentielles sont décentralisées et confiées à des personnels soumis à des conditions d'emploi moins "protectrices" voire plus précaires. A cela s'ajoute le renforcement des pratiques de délégations d'activités à des structures privées ou semi-privées, sous traitantes.

Ce modèle est avant tout centré sur une segmentation de l'emploi et des activités de type cœur/périphérie semblable à celle développée par J. Atkinson dans son modèle de la « firme flexible et de la fragmentation des marchés du travail »[588] : parti de la polarisation cœur/périphérie, il l'enrichit par l'analyse des situations et formes d'emploi à la périphérie.

Aussi, nous proposons nous de construire une modélisation de l'emploi public sur un schéma identique. Les éléments touchant aux statuts d'emploi ne sont pas les seuls substrats des mutations de l'emploi public. Pour saisir l'ampleur des transformations en œuvre, il faut compléter cette théorisation de la segmentation et de la flexibilisation de l'emploi public par l'évolution des rapports internes au rapport salarial et des modes de mobilisation de la main d'œuvre. Les systèmes d'emploi public des quatre pays connaissent sur ce point des évolutions tendanciellement parallèles.

De l'ensemble des réflexions menées dans ce travail de thèse se dégage un schéma très général de l'évolution des formes d'emploi et des pratiques de gestion ; une modélisation

---

[588] Atkinson John, 1984, « Flexibility, Uncertainty and Manpower Management », *Institute of Manpower Studies*, rapport 89, Falmer, Université du Sussex.

qu'il convient de relativiser à l'aune des spécificités nationales ; une représentation composée d'un un cœur où l'on trouve les seuls fonctionnaires allemands, britanniques, français, et les *civil servants* britanniques ; une périphérie interne composée des contractuels de droit privé à durée indéterminée dont la situation est régie par des conventions collectives sur le modèle des "salariés" allemands ; une périphérie externe avec un volant ajustable de "précaires" utilisé comme une variable d'ajustement.

Au cœur, c'est la nature spécifique de la relation de travail et de l'activité qui justifie de distinguer les fonctionnaires des contractuels en contrat à durée indéterminée, alors même qu'ils pourraient être considérés dans une situation similaire en raison de la forme "typique" de leur emploi. De fait, ce schéma s'applique à un objet particulier, l'emploi public, qui impose une analyse à deux niveaux de la nature plus ou moins précaires des normes d'emplois[589]. Le statut juridique de ces agents renvoie aux conceptions et théorisations nationales du service public, de l'intérêt général et de l'Etat. D'une manière générale, a été admis dans les quatre pays que la satisfaction de l'intérêt général justifiait une situation d'emploi spécifique (statut, droits et obligations[590]) permettant d'assurer un minimum d'indépendance vis-à-vis d'éventuelles pressions politiques, économiques ou sociales. Ici encore il convient de raisonner sur les définitions nationales de l'intérêt général et du service public afin d'éviter toute généralisation abusive. Les activités reconnues "d'intérêt supérieur" justifient l'usage du droit public dérogatoire au droit du travail et la constitution de cadres d'emploi particuliers inscrits dans une logique de carrière. Aujourd'hui si cette différence subsiste, elle se trouve altérée par la définition européenne du caractère essentiel ou non des activités. De plus, les fonctionnaires, fragilisés par cette définition "a minima", sont de plus en plus perméables aux pratiques et discours managériaux avec l'introduction d'éléments tels que la polyvalence, le mérite, l'évaluation, l'autonomisation inscrite dans un renforcement des hiérarchies existantes et la recherche de la performance là encore en décalage avec les théorisations nationales du service public, avec pour corollaire une perte de la spécificité de la gestion et du droit public, mais également une restriction voire une certaine remise en cause de la légitimation des logiques de carrières et du caractère particulier des activités.

La périphérie interne, composée des personnels aux statuts proches de ceux des salariés allemands tend à s'imposer comme la norme d'emploi dominante de l'action publique.

---

[589] Nous faisons ici référence à la grille de lecture proposée dans le Chapitre V afin d'apprécier le degré de précarisation de tel ou tel statut d'emploi dans le contexte particulier des administrations publiques.
[590] Sur ces questions de statut, de droits et d'obligations, nous renvoyons le lecteur aux annexes 2, 3 et 4.

Traditionnelle en Angleterre malgré un encouragement à la mobilité entre les secteurs publics et privés et surtout outre Rhin, ce cadre d'emploi s'est considérablement développé en Italie depuis la réforme de contractualisation de 1993 au point de devenir le statut dominant ; il est également appelé à s'étendre en France depuis la loi de juillet 2005 votée par volonté de conformité avec la directive européenne de 1999 de réduction de l'emploi à durée déterminée. Le recours accru à cette forme d'emploi certes typique eu égard aux critères de définition de celle-ci (unicité de l'employeur, stabilité de la relation contractuelle, lieu de travail unique, convention collective, etc.) encourage la logique d'emploi au détriment de celle de carrière et permet de développer une flexibilité numérique et fonctionnelle. Se sont en Allemagne et en Italie par exemple, parmi ces effectifs "salariés", que se sont réalisés les principaux ajustements numériques constatés dans les années 1990. Les agents considérés occupent une place centrale dans les mutations en cours de l'emploi public et sont plus encore que les personnels du "cœur" sensibles aux discours et pratiques managériales d'évaluation, de mérite, d'individualisation des salaires, de responsabilisation, de performance au service des principes de légitimation du nouveau management public : efficacité, qualité, économie. La généralisation de cette périphérie interne peut également être perçue dans les Etats, qui ont construit une définition extensive du service public comme une contribution de plus à la perte de spécificité de ce dernier.

La périphérie externe, comprend des emplois qualifiés d'atypiques. Il s'agit des contractuels à durée déterminée, des apprentis, des stagiaires, des intérimaires et des employés aidés. Indifférents aux logiques de carrières, ces personnels constituent une main d'œuvre "peu coûteuse" et extrêmement flexible. Fortement sensible au développement du temps partiel comme les statistiques l'ont montré, ils représentent également une variable d'ajustement numérique importante. Cette périphérie externe est particulièrement visible aux échelons infra nationaux où ils participent de la réalisation des activités de service public.

Cette théorisation autour de la segmentation et de la flexibilisation de l'emploi public ne serait pas complète sans références au développement de nouvelles formes de gestion des activités. Des activités confiées à ce qui peut être assimilé à de la sous-traitance permise ou plutôt encouragée voire imposée comme cela est le cas en Angleterre et en Italie. La réforme des modes de gestion glissant, dans une perspective très généraliste, de la sphère publique vers la sphère privée, concerne en priorité des activités de service public quasi exclusivement locales. Placées en situation de concurrence dans le cadre de procédures d'appel d'offre, ces services sont confiés (leur exécution) à des sociétés privées ou mixtes. De telles procédures autorisent

un surcroît de flexibilisation des modes gestion et se traduisent comme c'est le cas en Allemagne par des transferts de personnels.

Les Etats participent de la diffusion de ce modèle de centrifugation au même titre que les institutions communautaires. Ces éléments sont particulièrement visibles à travers les réformes organisationnelles et institutionnelles menées à tous les niveaux, mais également sous le prisme des mutations de l'emploi public. Enfin, ce modèle a également pour effet de *« briser toute résistance des salariés aux nouvelles conditions créées ou aux abus des employeurs. Les formes d'adaptation-résistances des salariés face à l'éclatement des lieux de travail et à la fragmentation des marchés du travail ne sont pas collectives. Elles sont bien au contraire très individualisées et se coulent dans les formes offertes par les employeurs »*[591]. Les discours managériaux sur le mérite et sur la performance participent de cette individualisation et de la diffusion d'un nouveau régime de mobilisation de la main d'œuvre particulièrement prégnant au niveau local.

[591] Durand Jean-Pierre, 2004, *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Editions du Seuil, p. 199.

Conclusion générale

Ce travail de thèse voulait avant tout chose être une tentative originale de compréhension des transformations de l'action publique. En tout état de cause, il ne constitue qu'un point d'étape d'une perspective de recherche plus ambitieuse sur les thématiques de l'action publique, de ses organisations, de ses formes d'emplois, du caractère si particulier de l'intérêt général et du service public et peut également agencer une grille de lecture et d'analyse des mutations globales de l'emploi.

Chaque cadre national révèle une construction institutionnelle et organisationnelle originale. L'Allemagne, l'Angleterre, la France et l'Italie présentent des structures étatiques divergentes héritées de passés parfois forts tourmentés. Une simple observation de chaque pays met en évidence des contextes et des situations a priori incomparables, dépassant de loin l'opposition, certes classique mais trop simpliste, des visions française et anglo-saxonne. D'un point de vue institutionnel, l'Allemagne fédérale ne peut en aucun cas être directement comparée aux Etats unitaires que sont le Royaume-Uni, la France et l'Italie. Si l'on y combine un critère organisationnel, forcé est-on de constater une hétérogénéité plus grande encore. Entre le centralisme français, la "décentralisation encadrée"[592] anglaise et une régionalisation traditionnelle ou plus récente de l'Allemagne et de l'Italie, les éléments de comparaison tendent à devenir portion congrue. Les difficultés s'accentuent bien davantage encore dès lors que l'on fait apparaître des éléments plus politiques et juridiques relatifs à l'action publique, aussi généraux soient-ils. Par delà les conceptions larges ou restrictives de l'interventionnisme public, se juxtaposent des définitions contrastées de l'intérêt général et du service public. Il en va de même pour la mise en œuvre de ce dernier. L'étendue et le particularisme de la gestion et du droit public, reconnu comme LE droit de la fonction publique et de ses activités, sont à géométrie variable selon les Etats. La prégnance de ces conceptions répond à des visées politiques et économiques, évolue avec elles et se révèle déterminant de la construction et des transformations des modes de gestion des services et des emplois publics ; l'exemple italien en constitue une parfaite illustration de notre propos. Aussi, l'analyse des conceptions

[592] Nous entendons à travers cette " décentralisation encadrée", insister à la fois sur le poids de l'administration locale et sur la quasi constante présence de l'Etat central et de ses contrôles, notamment sur les finances publiques locales.

nationales du service public peut-elle être considérée comme un indice révélateur des mutations de l'emploi public. La conception extensive française, "le service public à la Française", explique en partie le modèle hégémonique du fonctionnariat alors même que les visions anglaise et italienne, plus restrictives, font une large place à la cohabitation entre public et privé. Cette première conclusion ne doit pas être considérée dans une perspective franco-française mais bien le degré de protection ; plus justement, de prise en compte de l'intérêt général et du service public.

Trois éléments transversaux apparaissent : en premier lieu l'existence d'une sphère d'action réservée aux institutions publiques et à leurs moyens, les fonctions publiques ; parallèlement et moins évidente, émerge une transversalité dans la reconnaissance d'un intérêt général qui s'appuie sur la prise en compte du service public ou à défaut de l'idée de service public et qui donne sa légitimité à l'action publique ; enfin, deux ordres juridictionnels distincts admis par les quatre pays. Le droit public apparaît bien comme la forme juridique spécifique de l'action publique, indépendamment de son étendue. Pour autant, nous nous sommes efforcé de mettre à jour et de prendre en considération l'ensemble des logiques et conceptions nationales du service public et de l'action publique dans la construction d'un schéma comparatif fortement inspiré par les théories de l'analyse sociétale, adapté au cadre spécifique des administrations publiques. Cette thèse s'est efforcée de montrer le rôle joué par le critère d'historicité et l'importance de la contextualisation des données sociétales dans la construction et la compréhension des systèmes modernes de fonctions publiques. Le caractère pluridisciplinaire de la démarche fait toute son originalité et apparaît comme un corollaire indispensable de l'analyse sociologique des transformations de l'action et de l'emploi public. Il démontre en outre que les différences observées entre les quatre modèles nationaux ne peuvent être considérés comme de simples résidus culturels ou historiques qu'il faut considérer comme tels et dépasser. De l'analyse des logiques et spécificités nationales va alors se construire la compréhension des mutations institutionnelles et organisationnelles des systèmes administratifs nationaux.

Si comme nous l'avons souligné les déterminants nationaux sont fondamentaux dans la construction des quatre modèles, d'autres déterminants externes apparaissent. Ces nouveaux éléments de contexte transforment les modèles et les conceptions nationales et par-là même les caractéristiques de l'action publique. Pour les pays qui nous intéressent, c'est l'Union européenne et plus globalement le processus de construction communautaire qui par sa structure organisationnelle et institutionnelle et les moyens et prérogatives qui lui sont

propres, incarne un facteur de changement. Sa position d'organe supranational de forme confédérale suscite des délégations de pouvoir et de souveraineté. En pratique, les Etats consentent à transférer pouvoirs et compétences à des institutions supranationales, lesquelles peuvent dès lors peser sur les choix politiques et économiques nationaux dans le strict cadre des matières concédées. Une telle situation est rendue possible par une volonté convergente des Etats membres. Dans les domaines pour lesquels les Etats ont renoncé à leur souveraineté, des moyens juridiques spécifiques ont été donnés aux institutions communautaires. En pratique, les décisions communautaires (Traités, directives et règlements) supplantent les normes nationales (internes ou externes au bloc de constitutionnalité) et s'imposent par des obligations de moyens ou de résultats aux ordres juridiques internes. Certes les organes décisionnaires ne bénéficient pas d'une compétence générale en matière d'action publique, cependant, les objectifs généraux de l'Union européenne portent un dessein commun pour l'ensemble des pays membres. Une idée commune de développement articulée autour d'un espace de libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, affirmé dès le traité de Rome, et qui ne peut pas être démenti par la forme confédérale de l'ensemble dont la finalité, par définition, est de tendre vers une forme fédérale. Ce construit, - critères du pacte de stabilité, prégnance de l'idée de concurrence, politiques de privatisation, délimitation du champ de l'action publique sur la base des concepts communautaires -, est le produit d'autant d'éléments pavant l'histoire de la construction européenne et à même de transformer les pratiques des administrations publiques nationales, tant du point de vue de l'emploi que de la prestation de service. Si l'on y ajoute la supériorité des actes communautaires sur les normes nationales, constitutionnelles comprises, émerge de ces positionnements, une relative convergence des modèles nationaux. Sans entrer dans le détail des pratiques, les orientations communautaires constituent un cadre commun convergent et contraignant, s'appliquant indifféremment à l'ensemble des Etats membres. Cette thèse a ainsi renforcé l'idée du rôle déterminant tenu par l'échelon européen dans la diffusion de l'idéologie et des pratiques managériales. Les traductions de ces orientations générales transparaissent des programmes de modernisation, transversaux aux quatre pays selon des temporalités différentes, dont les contenus sont particulièrement dépendants des logiques nationales de l'action publique.

Au-delà des orientations de politique générale, on doit par ailleurs s'intéresser aux traductions pratiques : de là notre hypothèse d'une évolution du modèle productif de référence touchant tout autant les administrations publiques que la sphère privée. Dans cette optique, nous nous sommes inspirés des travaux de l'école de la régulation. En appui sur ces théorisations, nous

nous sommes efforcés de démontrer dans quelle mesure la décision publique, inscrite dans le processus communautaire etait un des facteurs majeurs de changement. Ainsi, à partir d'un modèle de type fordiste s'est construit puis développé un nouveau modèle productif adossé à un nouveau régime de mobilisation de la main d'œuvre. Fondé sur les principes du nouveau management public, ce modèle tend manifestement à s'imposer. Cette nouvelle forme prône un rapprochement entre les règles de la gestion publique et celles de la gestion privée, insistant sur la nécessité de flexibiliser les pratiques d'emploi et de gestion et misant sur l'autonomisation et la responsabilisation des personnels. Ce discours gestionnaire et ces pratiques managériales apparaissent de manière frappante et fréquente dans les réformes nationales de l'action publique. Engagés dès les années 1970 en Angleterre, transposés en Allemagne, en France et en Italie, véhiculés par les textes européens et légitimés dans les discours politico-institutionnels par des impératifs de qualité, d'efficacité et de maîtrise des coûts, les principes directeurs du *new public management* se sont imposés au sein des administrations publiques, au point de transformer les structures d'emploi et les modes de gestion. Plus encore qu'un glissement de la gestion publique vers la gestion privée, ce sont les évolutions des modes de gestion des services et des emplois du secteur public qui se sont ouverts à la sphère marchande. Les quelques monographies réalisées dans ce travail et mobilisées comme illustrations des mutations à l'œuvre traduisent assez bien la réalité du changement et la vulgarisation des principes, pratiques et discours du nouveau management public au sein des administrations et plus encore des collectivités locales.

Les conséquences des réformes de modernisation sont notamment visibles par leurs effets sur les volumes d'emploi, les statuts des agents publics et les pratiques de gestion des activités d'intérêt général. De ces évolutions dont la portée reste certes discutable compte tenu de l'hétérogénéité des situations, nous avons fait le constat d'un double phénomène de segmentation et de flexibilisation de l'emploi public. La segmentation de l'emploi s'organise autour d'un noyau dur de fonctionnaires ou de *civil servants* anglais en charge des services dits "essentiels" (activités de souveraineté) et une masse de personnels contractuels à durée indéterminée de droit privé appelée à s'accroître. Enfin, dernier maillon de cet éclatement, le volant variable de contractuels à durée déterminée et/ou aidés, ainsi que le recours à des intérimaires et des formes de sous-traitance pour les activités là encore non essentielles des services publics principalement locaux. La flexibilisation de l'emploi public est perceptible notamment à travers la perte de spécificité de la gestion et du droit public, un recours à des statuts d'emploi atypiques eu égard aux spécificités inhérentes à la fonction publique qui

modifie la perception de la précarité, le développement du temps partiel et la baisse des effectifs publics ; exception faite de la France dont le volume d'emploi public est appelé à se modifier sous le coup des privatisations ou de l'ouverture du capital d'entreprises publiques. D'une manière plus globale, les évolutions de l'emploi sont visibles à travers l'évolution de la structure d'emploi ; si dans les quatre pays l'emploi public se partageait entre système de carrière et système d'emploi, les tendances mises au jour font état d'un glissement prononcé vers un système d'emploi.

Observables au niveau national, les mutations de l'emploi public (inévitablement liées aux évolutions des modes de gestion) sont surtout visibles aux échelons territoriaux et locaux. Là encore, s'il faut tenir compte des particularismes nationaux, les collectivités locales et surtout régionales sont appelées à occuper à l'avenir une place prépondérante dans la prestation de services au public. Jugées comme les niveaux de décision les plus à même de répondre efficacement, dans un souci de qualité et à moindre coût à la demande de service public, les institutions infra nationales se situent au cœur des actuelles transformations de l'emploi et des modes de gestion. C'est à ce niveau que se développent le plus les pratiques managériales, les formes particulières d'emploi et les nouvelles modalités de prestation des services axées sur un développement des partenariats publics-privés.

De façon transversale, il apparaît difficile de nier la convergence des modèles nationaux d'administrations publiques, convergence qu'il faut certes relativiser, car les mesures et moyens mis en œuvre peuvent varier de façon considérable d'un pays à l'autre. Pour cette raison, il ne faut pas perdre de vue que les réformes nationales s'exercent dans des contextes particuliers et sont étroitement liées aux éléments constitutifs de ces contextes, qu'il s'agisse de la définition de l'action publique, des modes de gestion des activités de service public, des structures d'emploi, etc.. Si en pratique les mécanismes mobilisés présentent une certaine hétérogénéité, ils s'inscrivent dans une même évolution, construite par la volonté politique des Etats nationaux et portée par les normes et institutions communautaires. Ainsi, la convergence de fond observée aussi bien dans les textes européens que dans les orientations politiques nationales ne relève t'elle pas d'une simple coïncidence. Ces textes militent en faveur du développement d'organisations décentralisées, régionalisées, et de modes de production des services publics revisités. On relève par exemple la perte de spécificité du droit public, le rapprochement entre la gestion publique et la gestion privée, la prégnance des principes managériaux qui accompagnent une évolution du modèle productif et donc des éléments du rapport salarial. L'emploi public est donc au cœur de ces mutations. Ainsi, et de

façon pour l'heure encore prospective, semble t'il que les situations d'emplois évoluent en privilégiant le recours à des agents contractuels de droit privé à durée indéterminée dont la situation professionnelle dépend de conventions collectives, au détriment de formes d'emplois jusqu'alors spécifiques aux fonctions publiques et à leurs missions d'intérêt général. Ces constats rejoignent tout particulièrement les développements récents soulignés par les théoriciens de la régulation.

Aussi, dans une réflexion plus généralisante, nous risquons nous à considérer que l'évolution non plus seulement de l'emploi public, mais de la prestation de service public, est appelée à se rapprocher de l'actuelle situation allemande : un système fédéral, finalement régionalisé, réceptif aux principes organisationnels du nouveau management public et opérant une segmentation, une dualisation de l'emploi public sur la base de la distinction entre activités essentielles et non essentielles. Plusieurs indices vont en ce sens. Les institutions communautaires se sont prononcées en faveur d'une régionalisation et d'un service public partagé entre les activités essentielles de souveraineté, du ressort des Etats, soumises aux règles du droit public et assurées par des personnels sous statuts spécifiques et des activités non essentielles mais d'intérêt général pouvant être confiées à des contractuels à durée indéterminée dont la situation se rapproche à bien des égards de celle des salariés allemands. D'autres éléments transparaissent des évolutions nationales. Outre l'éloquent exemple italien qui a radicalement transformé sa conception et ses pratiques de l'action publique, l'Angleterre, berceau du nouveau management public, entame un processus de régionalisation. En France, les dernières lois de décentralisation vont également dans le sens d'un renforcement des pouvoirs régionaux ; les pratiques de gestion évoluent également avec des références quasi-constantes aux objectifs d'efficacité et de qualité. Toutefois, la prudence doit être de mise, car l'évolution des statuts d'emploi de la fonction publique française programmée par les directives communautaires, ne connaissent pas pour l'heure de traduction statistique. Ces conclusions et observations du nouvel ordonnancement institutionnel et organisationnel des administrations publiques à l'intérieur d'un cadre européanisé ainsi que notre méthodologie faite d'allers-retours entre les différents niveaux décisionnaires (supranationaux, nationaux et régionaux) nous ont conduit à un essai de théorisation des actuelles mutations de structure et de gestion de l'action publique, appuyé sur une *centrifugation* adaptée aux spécificités de la gestion publique.

Essai de théorisation autour de la réforme du modèle productif de l'action publique.

Cette modélisation a pour ambition de suivre et d'éclaircir les mutations organisationnelles de l'action publique sans pour autant prétendre à l'existence d'une réalité unique ; elle s'articule autour d'une distinction cœur/périphérie. Le cœur renvoie aux niveaux décisionnaires supranationaux, nationaux et locaux, et la périphérie à des formes de transferts et de délégations de compétences, de pouvoirs et de gestion à des structures internes ou externes aux systèmes administratifs. La mise en place de cette réforme du système productif de l'action publique suit une évolution que nous avons choisi de décomposer en quatre étapes successives.

(1). La situation originelle est celle d'une pluralité d'Etats qui ont structuré leurs administrations publiques en fonction d'éléments sociétaux spécifiques ; en appert une diversité des formes d'organisation (décentralisation/centralisation, organisation unitaire ou fédérale, etc.) et de définition du service public (extensive ou restrictive).

(2). La seconde étape est marquée par une réforme institutionnelle de fond permise par le processus de construction européenne. Celui-ci accouche d'une nouvelle donne institutionnelle génératrice de normes contraignantes et d'une redistribution des niveaux de décision entre les échelons supranationaux, nationaux et infra nationaux ; indirectement, c'est-à-dire par l'intermédiaire des institutions communautaires s'opère une redistribution des champs de compétences.

(3). Ensuite, à l'interne des administrations publiques nationales sont déléguées et transférées certaines prérogatives (des Etats vers les collectivités locales et territoriales) dont on juge qu'elles ne doivent plus relever d'une gestion étatique. Les politiques de décentralisation et de régionalisation transversalement observées ainsi que les orientations affichées par les textes et normes communautaires accréditent cette thèse. Les Etats sont invités à se recentrer sur leurs activités "essentielles" et à concentrer sur ces quelques activités leurs personnels statutaires (fonctionnaires). Ces transferts s'accompagnent d'un processus de légitimation principalement axé sur la nécessaire mise en place d'administrations modernes et efficaces, produisant des services publics de qualité, qui doivent donc passer par les institutions infra nationales jugées comme les plus à même d'opérer une adéquation efficiente entre offre et demande de services publics tout en renforçant la "démocratie locale". Les influences des principes du nouveau management public sont ici particulièrement sensibles et réappropriées dans les discours politico institutionnels.

(4). L'ultime conséquence logique de ces mutations est la mise en place d'un nouveau régime productif de l'action publique qui passe nécessairement par une modification des formes de mobilisation de la main d'œuvre ; dans ce nouveau cadre organisationnel, les administrations (quasi exclusivement locales) sont incitées (par les Etats et les institutions communautaires) à réformer leurs modes traditionnels de gestion des emplois et des services et à recourir dans une large mesure à des pratiques de délégations et/ou de partenariats publics/privés. Ceci constitue, de fait, une seconde forme de délégation, un nouveau transfert d'activités d'un "cœur décisionnaire", local ou régional, vers de nouvelles instances de gestion externes au secteur public : des sociétés privées ou semi privées assimilables à des entreprises sous-traitantes.

Cette fois encore, la diffusion de ce modèle n'est possible que par la segmentation et la flexibilisation de l'emploi public, une flexibilisation fonctionnelle et numérique par la mobilisation de divers vecteurs tels le temps partiel, des ajustements des volumes d'emploi, etc. qui s'articulent autour d'une segmentation de l'emploi selon une construction cœur/périphérie. Un seul cœur au service des activités "essentielles" des Etats comme des administrations locales et des périphéries en charge des activités "non essentielles" et de fait soumise aux instruments de flexibilité évoqués. Ce schéma cœur/périphérie est donc nourri à deux niveaux : celui des Etats qui opèrent une dualisation de l'emploi public entre personnels de droit public et agents de droit privé à durée indéterminée selon un critère "d'essentialité" des activités ; et celui des institutions infra nationales qui reproduisent un même schéma cœur/périphérie, mais surajoutent des éléments périphériques en développant un recours aux formes d'emplois atypiques[593].

Demeure un dernier élément dont l'examen permet une explication de l'évolution des statuts et volumes d'emplois : il s'agit des transformations inhérentes au régime de mobilisation de la main d'œuvre inscrites dans la réforme du modèle productif de l'action publique. Un régime de mobilisation marqué du sceau de l'individualisation, entre autres, des carrières et des rémunérations, engendrée par la diffusion d'une culture managériale de gestion des emplois et des critères de mérite et d'évaluation, lesquels non seulement brisent une éventuelle résistance des personnels, mais vont jusqu'à les faire adhérer à cette nouvelle logique.

---

[593] Sur cette question précise de la segmentation de l'emploi public, nous renvoyons le lecteur à l'analyse conclusive du Chapitre VI.

Inscrites dans la continuité de travaux passés et actuels sur la question des mutations de l'emploi public en comparaison européenne, les réflexions théoriques et les éléments empiriques mobilisés pour étayer notre thèse ne constituent en rien une finalité, mais bien davantage un point d'étape dans une perspective de recherche plus large ; les conclusions et orientations de ce travail ont ainsi suscité de futures pistes de travaux à la fois empiriques et théoriques.

En premier lieu, notre analyse de l'action publique et de ses évolutions doit s'ouvrir à d'autres pays dans la continuité des travaux produits dans le cadre du réseau européen EFPE[594] qui associe d'ores et déjà la France, l'Angleterre, la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et la Pologne. Elle doit en outre permettre une avancée dans le domaine des approches méthodologiques des comparaisons internationales et plus spécifiquement européennes. A cet effet, les analyses effectuées ne pourront plus longtemps faire l'économie de recherches plus approfondies sur les relations entre bureaucraties et Etats-nations, mais également entre bureaucratie européenne, institutions communautaires et Etats.

Parallèlement, l'essai de théorisation des réformes de l'action publique en Europe selon le modèle de la cen*trifugation*, au même titre que la typologie segmentationniste proposée, doivent être développés. Dans ce modèle cœur/périphéries, le lien entre réformes institutionnelles et mutations organisationnelles représente une piste de quête intéressante.

Par ailleurs, dans la poursuite de ce même cadre d'analyse, la prochaine étape programmé de ma recherche personnelle passera par le recours à une dimension plus qualitative des mutations de l'emploi public, afin de permettre d'étayer le phénomène constaté de diffusion d'une culture et de pratiques managériales au sein des organisations infra nationales. Les quelques entretiens mobilisés pour cette thèse ont laissé entrevoir la prégnance de ces changements et nous invitent à poursuivre dans cette voie.

Enfin, l'analyse des mutations européennes de l'emploi public et du service public devra s'inscrire dans les débats entourant actuellement la question de l'Etat social. Les services publics sont au même titre que la protection sociale, les régulations du marché du travail et les politiques macro-économiques de soutien à l'emploi, un des piliers de définition de l'Etat social. Dès lors, les politiques de modernisation de l'action publique et le processus de

[594] « Emploi dans la Fonction Publique en Europe ».

construction communautaire apparaîtront comme autant d'éléments susceptibles de reformuler la question des contours de cet Etat social.

Bibliographie

ALCHIAN Armen, 1977, *Economic Forces at work*, Indianapolis: Liberty Press.

ALLOUACHE Anissa, KOUBI Geneviève, 1998, « Le service public dans les discours : quelques enjeux », pp. 71-87, in Robert Kovar et Denys Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

ATKINSON John, 1987, « Flexibilité ou fragmentation ? Le marché du travail au Royaume-Uni dans les années 1980 », *Travail et Société*, volume 12, n° 1, pp. 87-105.

AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, 1991, *Droit de la fonction publique*, Précis Dalloz, 295 p.

AUER Astrid, DEMMKE Christoph, POLET Robert, 1996, *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Institut européen d'administration publique, 267 p.

AUTEXIER Christian, 1983, *L'administration publique en Allemagne fédérale*, Economica, 469 p.

AZIMI Vida, 1979, « Heur et malheur des "salariés publics" », in *Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Etat, finances et économie pendant la Révolution française*, Imprimerie nationale, Paris, pp. 159-200.

BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, 1982, *Sociologie de l'Etat*, Grasset et Fasquelle, Collection « Pluriel », 238 p.

BARBIER Jean-Claude, 1998, « Les politiques publiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi », pp. 383-410, *in* Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis,* Presses universitaires de France, 435 p.

BARBIER Jean-Claude, 2000, « A propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen », *document de travail CEE*, n° 03, septembre, 30 p.

BARTOLI Henri, 1987, « Flexibilité et théories économiques », *Cahiers français : La flexibilité du travail*, n° 231, Mai-Juin , 72 p.

BASSANINI Franco, 2000, « Italie : notre révolution silencieuse », pp. 148-173, in Robert Fauroux et Bernard Spitz, *Notre Etat*, Éditions Robert Laffont, 805 p.

BAUER Michel, LAPÔTRE Marc, 2000, *Des élites légitimes ?*, La documentation française, Collection « Problèmes économiques et sociaux », Paris, 83 p.

BELLOUBET-FRIER Nicole, 1998, « Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne », pp. 13-22, in Hélène Pauliat (dir.), *L'avenir des missions de service public en Europe*, Presses Universitaires de Limoges, 258 p.

BERRY Michel, 1999, « Les services publics entre le modèle de l'Etat bienveillant et le modèle du marché bienfaiteur », p. 55, in Jean-Marie Chevalier, Ivar Ekeland et Marie-Anne Frison-Roche (dir.), *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?*, Presses Universitaires de France, 261 p.

BERTHÉLÉMY Henri, 1920, *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, 9ème édition, Paris, 1082 p.

BERTHELOT Jean Michel, 1987, « École et entreprise », *L'année sociologique*, pp. 408-411.

BETTINGER Christian, LE CHATELIER Gilles, LAPEYRE Michel, 1995, *Les nouveaux enjeux de la concession après les réformes de 1993-1995*, Éditions EFE, Paris, 208 p.

BEZES Philippe, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue française de science politique*, avril, pp. 307-332.

BODIGUEL Jean-Luc, GARBAR Christian, SUPIOT Alain, 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France, 287 p.

BOLINGBROKE Henry, 1749, *Letters on the Spirit of Patriotism and on the idea of a Patriot King*, A. Millar, London.

BORZEIX Annie, 2000, *La relation de service : regards croisés*, L'Harmattan, Paris, 172 p.

BOSSAERT Danielle, DEMMKE Christoph, ONNÉE-ABBRUCIATI Maris-Laure, 2003, « L'évolution des fonctions publiques en Europe : une approche comparée des développements récents », in Christine Fernandes-Leal et Marie-Laure Onnée-Abbruciati (dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Brylants, 352 p.

BOYER Robert, 1986, *La flexibilité du travail en Europe : une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985*, Editions La découverte, Paris, 330 p.

BOYER Robert, DURAND Jean-Pierre, 1998, *L'après-fordisme*, Syros, Paris, 156 p.

BOYER Robert, SAILLARD Yves, 1995, *La théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, Editions La découverte, Paris, 568 p.

BRAIBANT Guy, 1993, « Existe-t-il un système européen de fonction publique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 68, octobre-décembre, pp. 611-618.

BRAIBANT Guy, STIRN Bernard, 1997, *Le droit administratif français*, Presses de Sciences politiques, Dalloz, 4ème éd., 567 p.

BREUILLARD Michèle, 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, Paris, 428 p.

BRUNHES Bernard, 1989, « La flexibilité du travail. Réflexions sur les modèles européens », *Droit social*, n° 3, pp. 251-255

Bundesministerium des Innern, 1999, *Der Öffentliche Dienst in Deutschland - Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, p. 36.

Bundesministerium des Innern, 2002, *Der öffentliche Dienst in Deutschland*, 2002, 181 p.

Bundesministerium des Innern, 2005, *Teilzeit im Öffentlichen Dienst*, Bundesministerium des Innern, 39 p.

BURKE Edmund, 1865, « Speech on presenting to the House of Commons (on the 11th February 1780) a Plan for the better security of the independence of Parliament, and the Economical reformation of the civil and other Establishment », *Works*, vol. II, pp. 286-287.

Cabinet Office, 1988, *Service to the Public*, HMSO, Londres.

CAIRE Guy, « Précarisation des emplois et régulation du marché du travail », *Sociologie du travail*, n°2, XXIV, 1982, pp. 135-158.

CARDONA Francisco, 1999, « Des fonctions publiques pour l'Espace administratif européen », *Tribune de la gestion publique*, vol. V, n° 2, mars/avril, pp. 4-5.

CASSESE Sabino (dir.), 2000, *Traité de droit administratif,* Tome I, Droit administratif général, Giuffrè, 643 p.

CASSESE Sabino, 1995, « Les succès et les échecs de la modernisation de l'administration italienne », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre, pp. 377-386.

Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, « Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie », *Rapport final réalisé sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*, 196 p.

CHAPUS René, 2000, *Droit administratif général*, Editions Montchrestien, Tome 1, 14ème éd., 1399 p.

CHATY Lionel, 1997, *L'administration face au management*, L'Harmattan, Paris, 287 p.

CHEVALLIER Jacques, 1994, *Le service public*, Presses Universitaires de France, Collection « Que sais-je ? », 3ème éd., 127 p.

CHEVALLIER Jacques, 1996, « La réforme de l'Etat et la conception française du service public », *Revue française d'administration publique*, n° 77, mars, pp. 593-607.

CIEUTAT Bernard, TENZER Nicolas, 2000, « Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement », *Rapport pour le Commissariat général du plan*, La documentation française, 206 p.

CLAISSE Alain, MEININGER Marie-Christine, 1994, *Fonctions publiques en Europe*, Editions Montchrestien, 157 p.

CLAISSE Alain, MEININGER Marie-Christine, 1995, « Les fonctions publiques à l'épreuve de la modernisation », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre, pp. 441-448.

CNFPT, 2004, *Les fonctions publiques locales en Europe, Allemagne*, CNFPT – EUROPA, 40 p.

Commission des communautés européennes, 2003, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, Bruxelles, COM(2003)270 Final, 68 p.

Commission européenne, 1993, *Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI*^{ème} *siècle*, Livre blanc, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 176 p.

CONSTANT Benjamin, 1829, *Mélanges de littérature et de politique*, Pichon et Didier, Paris, p. VI.

COUTROT Thomas, 1999, *Critique de l'organisation capitaliste du travail*, La Découverte, Paris, 121 p.

CROZIER Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 414 p.

CROZIER Michel, 1995, *La société bloquée*, Seuil, 222 p.

CROZIER Michel, 1997, *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, Paris, 3ème éd., 314 p.

D'IRIBARNE Philippe, 1989, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Le Seuil, Paris, 279 p.

D'ORTA Carlo, 1990, « Italie : la modernisation de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre, pp. 441-450.

DAVIES Paul, FREEDLAND Mark, 1989, « Les nouvelles formes d'emploi en Grande-Bretagne », *Travail et emploi*, n° 39, pp. 32-41.

DE SAINTS-JOURS Yves, 1986, *Manuel de droit du travail dans le secteur public : fonction publique, fonction territoriale, entreprises publiques*, 2ème édition, LGDJ, 447 p.

DEAKIN Simon, FREEDLAND Mark, 2000, « Citoyenneté, service public et relation de travail : l'expérience britannique », pp. 109-148, in Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian, Supiot Alain, *Servir l'intérêt général*, Presses universitaires de France.

DELORME Robert, ANDRÉ Christine, 1983, *L'Etat et l'économie*, Seuil, Paris, 757 p.

DENOIX DE SAINT MARC Renaud, 1996, *Le service public*, La Documentation française, Collection des rapports officiels, 88 p.

DERLIEN Hans-Ulrich, 1995, « La modernisation administrative en Allemagne "du vieux vin dans de nouvelles bouteilles" », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre, pp. 413-422.

D'IRIBARNE Philippe, 1991, « Culture et effet sociétal », *Revue Française de Sociologie*, XXXII, pp. 599-614.

DONZELOT Jacques, 1984, *L'intervention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 263 p.

DREYFUS Françoise, 2000, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Editions La Découverte, Série « Histoire contemporaine », Paris, 289 p.

DRUESNE Gérard, 2003, « Système de carrière, système d'emploi : quelles tendances d'évolution ? », *in*, Marie-Laure Onnée-Abbruciati (dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Brylants, 352 p.

DUFOUR Christian, BELLAVANCE Michel, 2000, « La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan », *Télescope*, vol. 7, n°3.

DUGUIT Léon, 1913, *Les transformations du droit public*, Armand Colin, Paris, 306 p.

DUGUIT Léon, 1927, *Traité de droit constitutionnel. 1, La règle de droit, le problème de l'Etat*, Éditions de Boccard, 763 p.

DUGUIT Léon, 1928, *Traité de droit constitutionnel. 2, La théorie générale de l'Etat : éléments, fonctions et organes de l'Etat*, Éditions de Boccard, 888 p.

DUGUIT Léon, 1930, *Traité de droit constitutionnel. 3, La théorie générale de l'Etat*, Éditions de Boccard, 856 p.

DUGUIT Léon, 2005, *Études de droit public*, Dalloz, 790 p.

DUMEZ Hervé, JEUNEMAÎTRE Alain, 2001, « Quels modèles de régulation pour les services publics ? », pp. 181-210, in, Lévy Emmanuelle (Ed.), *Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation*, L'Harmattan, Collection « Logiques de gestion », Paris, 248 p.

DURAND Jean-Pierre, 1996, « La logique du flux tendu », *Alternatives Économiques*, n°137, mai, 34 p.

DURAND Jean-Pierre, 2004, *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Editions du Seuil, 386 p.

DURKHEIM Emile, 1988, *Les règles de la méthode sociologique*, Flammarion, 254 p.

DURKHEIM Emile, 1998, *La division du travail social*, Presses Universitaires de France, 416p.

DUVAL Guillaume, 1996, « Taylor n'est pas mort », *Alternatives Économiques*, n°137, mai, 34 p.

ELEFANTI Marco, 2002, *La Riforma e la riorganizzazione dei servizi pubblici locali : contenuti, elementi di incertezza e prospettive di cambiamneto derivanti dall'art. 35 – Legge Finanziaria*, SDA Bocconi.

ELIAS Norbert, 1973, *La civilisation des mœurs*, Calman-Lévy, Paris, 342 p.

ELIAS Norbert, 1991, *La société des individus*, Fayard, 301 p.

ESPING-ANDERSEN Gosta, 1993, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 248 p.

FLYNN Norman, 1995, « The future Public Management », *Public Sector Management*, n°4, pp. 59-67.

FONS Jean-Philippe, 2004, « Flexibilité de l'emploi et marchandisation des services publics locaux : Les supply agencies et la prestation du service public d'éducation : un modèle de réponse anglo-saxon ? » pp.193-214, in Gilles Leydier (dir.), *Les services publics britanniques*, Presses universitaires de Rennes, Collection « Didact Anglais », 303 p.

FONS Jean-Philippe, MEYER Jean-Louis, NOSBONNE Christophe, 2003, *Les mutations de l'emploi public dans quatre pays européens*, Rapport de recherche réalisé pour le compte du Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, GREE, 251 p.

FONS Jean-Philippe, MEYER Jean-Louis, 2005, *La flexibilité dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France. Débats, enjeux, perspectives*, La documentation française, p. 52.

FORSTHOFF Ernst, 1938, *Die Verwaltung als Leistungsträger* (l'administration en tant que responsable de performance), in W. Khol-hammer, Stuttgart. et Forsthoff E. (eds), Lehrbuch des Verwaltungs-rechts (manuel du droit administratif), Munich, 10ème éd., Tome. 1, pp. 370 et suivantes.

FORTIN Yvonne (dir.), 1999, *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan, Paris, 424 p.

FOURCADE Bernard, 1992, « L'évolution des situations d'emploi particulières de 1945 à 1990 », *Travail et emploi*, n° 52, pp 4-19.

FOURNIER Jacques, « Intégration européenne et administration publique. Où en est-on ? Que reste-t-il à faire ? », *Tribune de la gestion publique*, vol. III, n° 6, 1997, pp. 8-9.

FRIOT Bernard, ROSE José, 1996, *La construction sociale de l'emploi en France*, Forum IFRAS, L'Harmattan, Paris, 245 p.

GADREY Nicole, GADREY Jean (dir.), 1991, *La gestion des ressources humaines dans les services et le commerce*, L'Harmattan, Paris, 223 p.

GALBRAITH John Kenneth, 2004, *Les mensonges de l'économie*, Grasset, Paris, 90 p.

GAMBIER Dominique, VERNIERES Michel, 1998, *L'emploi en France*, Éditions La découverte, Collection « Repères », 123 p.

GAUDEMET Paul-Marie, 1952, *Le civil service britannique, essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Armand Colin, Paris, 172 p.

GAUDU François, 1996, « Les notions d'emploi en droit », *Droit Social*, n°6, juin, pp. 569-576.

GAZIN Fabienne, 1998, « La conception communautaire de l'intérêt général dans le droit des services publics », pp. 49-70, in Robert Kovar et Denys Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

GERME Jean-François, 1981, « Instabilité, précarité et transformations de l'emploi », *Critiques de l'économie politique*, n° 15-16, avril-juin, 249 p.

GREFFE Xavier, 1999, *Gestion publique*, Précis Dalloz, 496 p.

HALEVY Elie, 1913, *Histoire du peuple anglais au XIX*^{ème} *siècle*, Hachette, Paris, Tome I, 620 p.

HANTRAIS Linda, LETABLIER Marie-Thérèse, 1998, « La démarche comparative et les comparaisons franco-britanniques », *Revue de L'IRES*, n°28, pp. 145-163.

HEGEL Georg Wilhelm Friedrich, 1982, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Vrin, 258 p.

HEIDLING Eckhard, 2002, « Le modèle allemand des relations professionnelles en évolution », *Intervention lors de la journée d'études du CIERA*, Lyon, 32 p.

HEL-THELIER Sylvie, 2000, « Organisation des pouvoirs et gestion publique », in Conseil d'analyse économique, *Etat et gestion publique*, actes du colloque du 16 décembre 1999, La documentation française, 214 p.

HOOD Christopher, 1994, « L'évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n° 70, avril-juin, pp. 295-308.

HUGOUNENQ Réjane, VENTELOU Bruno, 2002, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », *Revue de l'OFCE*, Département des Études de l'OFCE n° 80, janvier, pp. 7-61.

HUGUES Danièle, KANENGIESER Claudine, 2004, *Les collectivités en chiffres*, Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, La documentation française, Paris, 137 p.

JACQUOT Lionel, NOSBONNE Christophe, 2004, « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités locales », *Revue du RECEMAP*, 19 p.

JERPHAGNON Lucien, 2004, *Le petit livre des citations latines*, Tallandier, 100 p.

JEZE Gaston, 1930, *Les principes généraux du droit administratif*, M. Giard, 848 p.

JOIN-LAMBERT Odile, 2002, « Royaume-Uni. Une phase critique du conflit entre le parti travailliste et les syndicats sur les services publics », *Chronique internationale de l'IRES*, n°79, mars, pp. 3-14.

JOUMARD Isabelle, KONGSRUD Per Mathis, 2003, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, pp.169-253.

KERAUDREN Philippe, 1993, « La réforme "managérialiste" du civil service britannique depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, janvier-février, pp. 129-138.

KESSLER Marie-Christine, 1994, *Les grands corps de l'Etat*, FNSP, Paris, 127 p.

KHRISTOVA Andreana, *Intégration européenne, déterminants sociétaux et insertion professionnelle des jeunes : une comparaison Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni*, Thèse en Sciences économique, Université de Nancy 2, 398 p.

KOVAR Robert, 1996, « Droit communautaire et service public, esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée ? », *RTDE*, 215 p.

LACHAUME Jean-François, 1989, *Grands services publics*, Masson, 375 p.

LAFFONT Jean-Jacques, 1994, « Service public et théorie économique », pp. 333-346, in Stoffaes Christian (dir.), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, ASPE Europe, Collection ISUPE, 516 p.

LAFORTE Denis, GODIN Richard, 2001, « Vers un nouveau profil de cadre en management public », *Télescope*, Observatoire de l'administration publique, ENAP, juin, vol. 8, n°3, 16 p.

LALLEMENT Michel, 1996, *Relations professionnelles et régulation de l'emploi : France-Allemagne : allers et retours : Rapport pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie*, Université de Paris X-Nanterre, Paris, 161 p.

LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), 2003, *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, 378 p.

LE LIDEC Patrick, DE MONTRICHER Nicole, 2004, *Décentraliser et gérer*, DGAFP, La Documentation française, Collection « Perspectives », Paris, 117 p.

LEFAS Alexandre, 1913, *L'Etat et les fonctionnaires*, M. Giard et E. Brière, Paris, 396 p.

LEFRESNE Florence, 1997, « Service public au Royaume-Uni », *La pensée*, n°310, avril-mai-juin, pp. 45-57.

LEFRESNE Florence, 1998, « Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni », pp. 3-25, in Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses universitaires de France, 435 p.

LEMOYNES DE FORGES Jean-Michel, 2003, *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*, Dalloz, Paris, 146 p.

LEVEQUE François, 2000, « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public », in Thierry Kirat et Evelyne Serverin (dir.), *Le droit dans l'action économique*, CNRS Éditions, 238 p.

LÉVY Emmanuelle, AMAR Laure, BAYARD Denis, BENGHOZI Pierre-Jean, 2001, *Vous avez dit "public" ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation*, L'Harmattan, Paris, 247 p.

LOCKE John, 1967, *Deuxième traité du gouvernement civil*, Vrin, France.

LOSCHAK Danièle, 1972, *La fonction publique en Grande-Bretagne*, Dossiers Thémis, Presses universitaires de France, 95 p.

LOUGHLIN John, 1994, « Nation, State and Region in Western Europe », in L. Beckmans (dir.), *Culture: The building-block of Europe 2004*, Presses Interuniversitaires de Bruxelles.

LUNDSGAARD Jens, 2002, « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35, 88 p.

MALLET Estelle, MEYER François, 2004, « FPT : Premières réactions mitigées au projet de CDI », *La gazette des communes*, n° 33, 1755, 6 septembre 2004, pp. 10-13.

MARLIÈRE Philippe, 2004, « Le New Labour et la réforme des services publics britanniques : le cas de la Private Finance Initiative », pp. 55-65, in Gilles Leydier (dir.), *Les services publics britanniques*, Presses universitaires de Rennes, Collection « Didact Anglais », 303 p.

MARX Karl, 1867, *Le Capital*, Éditions sociales, Paris, 448 p.

MARX Karl, 1992, *Le Dix-Huit Brumaire de Louis Bonaparte*, Éditions sociales, Paris, 230p.

MARX Karl, ENGELS Friedrich, 1978, *Œuvres choisies*, Éditions du progrès, 831 p.

MASSAL Pierre, 2002, « Les sorties de fonction à l'horizon 2018 : à partir de 2009, retour au calme progressif », *Point Stat*, n° 02.02, DGAFP, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 4 p.

MAURICE Marc, 1989, « Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, 21 (2), pp. 175-191.

MAURICE Marc, SELLIER François, SILVESTRE Jean-Jacques, 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle, en France et en Allemagne*, Presses universitaires de France, Paris, 382 p.

MÉNARD Claude, 1990, *L'économie des organisations*, Éditions La Découverte, Paris, 129p.

MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis, 1995, *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 351 p.

MERLONI Francesco, 2002, « Du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales », *in* Alain Delcamp, John Loughin (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 336 p.

MERTON Robert King, 1940, « Bureaucratic Structure and Personnality in Social Forces », *American Sociological Review*, Vol. 18.

MESCHERIAKOFF Alain Serge, 1991, *Droit des services publics*, Presses Universitaires de France, Droit fondamental, 389 p.

METCALFE Les, RICHARDS Sue, 1990, *Improving Public Management*, Sage publication Ltd, Seconde édition, Londres, 254 p.

MEYER Jean-Louis, 1991, *Les TUC-CES en Lorraine : stratégies d'organismes, stratégies de jeunes*, 105 p.

MEYER Jean-Louis, 1999, *Des contrats emploi-solidarité aux emplois jeunes. Regards sur l'insertion*, Logiques sociales, 212 p.

MICHON François, 1987, « Flexibilité et marché du travail », *Cahiers français*, La flexibilité du travail, n° 231, mai - juin, pp. 35-39.

MILANO Serge, 1998, « Les politiques actives de l'emploi en RFA », pp. 27-48, in Jean Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses universitaires de France, 435 p.

MODERNE Franck, MARCOU Gérard, 2001, *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 415 p.

MONIOLLE Carole, 1999, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'Etat : entre précarité et pérennité*, LGDJ, 303 p.

MONNIER Lionel, 1996, « Politique économique et raison communautaire », pp. 15-33, in Lysiane Cartelier, Jacques Fournier, Lionel Monnier, *Critique de la raison communautaire. Utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, CIRIEC France, Economica, 257 p.

NAVILLE Pierre, 1996, « Critique de la bureaucratie », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 101, (Première édition en 1953), pp. 215-229.

NIOCHE Jean-Pierre, 1995, « La modernisation administrative en France : Bilan et perspective », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre, pp. 449-457.

NOSBONNE Christophe, MEYER Jean-Louis et alii, 2001, *Les marges de la fonction publique dans les quatre pays de la Grande Région Sar/Lor/lux - Les transformations en cours dans le financement de l'emploi et des droits sociaux : comparaison France - Allemagne - Pays-Bas*, GREE-CNRS, Rapport final pour le Ministère de la Recherche, programme Travail "Enjeux des déplacements de l'articulation entre salaire, fiscalité et épargne dans les transformations de l'emploi", 127 p.

OBERDORFF Henri, 1998, « Signification de la notion de "service public à la Française" », pp. 89-102, *in* Robert Kovar et Denys Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché,* Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

Observatoire de l'emploi public (2001, 2002, 2003, 2004), *Rapport annuel d'activité 2001, 2002, 2003, 2004*, La documentation française.

OCDE, 1986, *Flexibilité et marché du travail*, Rapport Dahrendorf, Revue de l'OCDE, 160 p.

OCDE, 1997, *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration, Italie*, 327 p.

OCDE, 1997, *La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE, sources, méthodes et résultats*, (OCDE/GD(97)232), 93 p.

OCDE, 2000, *Competition in local services: solid waste management*, Directorate for financial, fiscal and enterprise affairs committee on competition law and policy, 4 august 2000, 196 p.

Office des publications officielles des Communautés européennes, 1986, *Quinzième rapport sur la concurrence*, Commission européenne, 288 p.

ONNEE-ABBRUCIATI Marie-Laure, 2003, « Syndicalisme et relations professionnelles dans les fonctions publiques en Europe : tendances et perspectives », *Les cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, Berger-Levrault, pp. 6-11.

PARENT Marie-Christine, POUGET Julien, ZAIDMAN Catherine, 2004, « Mieux connaître l'emploi public », *Économie et statistique*, n° 369-370, juillet, p. 5-13.

PARSONS Talcott, 1973, *Le système des sociétés modernes*, Dunod, 170 p.

PATRICE Gélard, Jacques Meunier, 1995, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 384 p.

PERROT Anne, 1992, *Les nouvelles théories du marché du travail*, Éditions La découverte, 123 p.

PICHAULT François, NIZET Jean, 2000, *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, Éditions du Seuil, 333 p.

PIORE Michael, 1978, « Dualism in the labor market : a response to uncertain flux, the case of France », *Revue Économique*, vol. 19, n°1, Javier, pp. 26-48.

PLANTEY Alain, 1991, *La fonction publique : traité général*, Éditions Litec, 705 p.

POCHARD Marcel, 2002, « Les agents non titulaires », *Cahiers de la Fonction Publique et de l'administration*, n° 213, juin.

POLONI Bernard, 2000, *Histoire constitutionnelle de l'Allemagne*, Ellipses, 143 p.

PONDAVEN Claude, 1998, « Le fonctionnement des bureaucraties dans la détermination des choix sociaux », pp. 175-190, in Robert Kovar et Denys Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

PROUDHON Pierre-Joseph, 1921, *Le principe fédératif*, Bossard, Paris, 222 p.

PUEL Hugues, 1980, « Il y a emploi et emploi », *Travail et emploi*, n°4, avril, pp. 17-24.

RAINBIRD Helen, TANGUY Lucie, 2000, « Institutions et marché au fondement des relations entre l'éducation et le travail en Grande-Bretagne », pp. 151-172, in Annette Jobert, Catherine Marry, Lucie Tanguiy, *Éducation et travail en Grande-Bretagne, Allemagne et Italie*, A. Colin, 398 p.

RANELETTI Oreste, 1912, *Principi di diritto amministrativo, Vol. 1, Introduzione e nozioni fondamentali*, Naples, Editions Pierro.

RAYNAUD Philippe, 2003, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et statistique*, n° 369-370, pp. 75-92.

RIGAUX Anne, 1998, « Le personnel du service public et le droit communautaire », in Robert Kovar et Denys Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

ROLLAND Louis, 1943, *Précis de droit administratif*, Dalloz.

ROSANVALLON Pierre, 1990, *L'Etat de la France de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris, 378 p.

ROUSSEAU Jean-Jacques, 1962, *Du contrat social ou, principes du droit politique*, Paris, Éditions Garnier frères, 506 p.

SCHWARZE Jürgen, 1997, « Le service public : l'expérience allemande », *Le service public*, AJDA, juin, pp. 150-158.

SENIMON Michel, 2004, *Les fonctions publiques locales en Europe – Le Royaume-Uni*, Etude CNFPT – Europa, 48 p.

SIMON Denys, 1998, « Les mutations des services publics du fait des contraintes communautaires », pp. 65-98, in Robert Kovar et Denys Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome I, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 514 p.

SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, 2001, *Les syndicats des fonctions publiques au XX^{ème} siècle*, Berger-Levrault, Paris, 312 p.

SMITH Adam, 1991, Rec*herches sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, Gallimard, Paris, 445 p.

STEVENS Ann, 1995, « Le point de vue britannique », *in* Jean Jacques Gleizal (dir.), *Le retour des préfets ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 254 p.

STOLLEIS Michel, 1998, *Histoire du droit public en Allemagne, 1600-1800*, Presses Universitaires de France, Paris, 654 p.

STRAYER Joseph R., 1979, *Les Origines médiévales de l'Etat moderne*, Payot, 156 p.

SUPIOT Alain, 1998, *Le travail en perspective*, LGDJ, 640 p.

TALBOT Colin, 2000, « La gestion des services publics au Royaume-Uni (1979-2000) : Évolution ou révolution ? », pp. 130-156, *in* Luc Rouban, *Le service public en devenir*, L'Harmattan, Paris, 242 p.

THÉRET Bruno, 1997, « Méthodologies des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondement pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *L'année de la régulation*, Vol. 1, pp.163-228.

THIERY Céline, 2002, *Histoire de l'administration italienne (1848-2001) et évolution de l'emploi public*, Mémoire de DEA Littératures et Civilisations Étrangères, Spécialité italien, Université Nancy 2, 195 p.

THOMPSON Victor A., 1996, *Comportement bureaucratique et organisation moderne*, Éditions « Hommes et Techniques », Paris, 178 p.

TOCQUEVILLE Alexis de, 1988, *L'Ancien Régime et la révolution*, Gallimard, Paris, 411 p.

TOSEL André, 1983, *Gramsci, Textes*, Éditions sociales, 388 p.

VALLEMONT Serge, 1999, *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation*, La documentation française, Collection « Rapports officiels », 116 p.

VERDIER Axelle, 2002, *Le partenariat public-privé dans les entreprises publiques locales en Europe*, Rapport introductif à la 5ème conférence européenne des entreprises publiques locales, Bruxelles, 29 octobre 2002, Comité économique et social européen, 8 p.

VIGOUR Cécile, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales*, Éditions La découverte, 335 p.

VINCENT Gilbert, 1997, « L'idée de service public : origine et enjeux », in Vincent Gilbert (coord.), *Services publics, solidarité et citoyenneté*, L'Harmattan, Collection « Ouverture philosophique », 240 p.

VIVIEN Auguste, 1974, *Études administratives*, Cujas, Paris, 426 p.

VOISSET Michèle, 1998, « Qualité, adaptabilité, mutabilité », pp. 397-406, in Robert Kovar et Denys Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome II, Acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 515 p.

WEBER Max, 1959, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 184 p.

WEBER Max, 1964, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Plon, 321 p.

WEBER Max, 1968, *Essais sur la théorie de la Science*, Plon, 537 p.

WEBER Max, 1971, *Économie et société*, Plon, Paris, 650 p.

ZILLER Jacques, 1993, *Administrations comparées*, Éditions Montchrestien, 511 p.

ZILLER Jacques, 2003, « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, pp. 74-75.

Annexes

Annexe n° 1. Tableau comparatif des formes d'emplois selon les conceptions existantes dans les trois pays observés.....442

Annexe n° 2. Tableau comparatif des principales caractéristiques statutaires des "fonctionnaires" des quatre pays.....444

Annexe n° 3. Tableau comparatif des principaux droits des agents statutaires des quatre fonctions publiques.....447

Annexe n° 4. Tableau comparatif des principales obligations applicables aux agents statutaires des quatre pays.....450

Annexe n°1. Tableau comparatif des formes d'emplois selon les conceptions existantes dans les trois pays observés

	Formes d'emplois	Caractéristiques
Allemagne	**Fonctionnaires**	La situation professionnelle des fonctionnaires allemands s'inscrit dans le cadre d'une relation particulière de service et de confiance régie par le droit public. Les aspects juridiques de cette relation sont définis par la loi. Les recrutements se font par examens et la nomination intervient à la suite du serment prêté sur la constitution (et de manière facultative devant Dieu). Préalablement à sa titularisation qui ne peut pas intervenir avant l'âge de 27 ans, le fonctionnaire passe par des périodes d'essai décomposées en trois niveaux. Les fonctionnaires se subdivisent en 4 catégories comparables aux catégories A, B, C du service public français. Concernant la formation, diverses actions sont organisées dans le cadre de la formation professionnelle continue. Enfin, la rémunération est fonction du grade du fonctionnaire. Elle se compose d'un traitement de base, des allocations familiales et de primes et indemnités diverses. Cette forme statutaire représente environ 41 % de l'emploi public en Allemagne.
	Salariés de l'Etat	En premier lieu, on distingue deux types d'emplois dans cette catégorie salariés ; les ouvriers et les employés dont les conditions de travail sont régies par le droit privé. On qualifie d'employés des services publics, les agents qui exercent essentiellement des activités à caractère intellectuel. Le statut d'ouvriers comporte de nombreuses similitudes avec celui d'employé, exception faite de la nature même du travail qui se rapporte essentiellement ici à des activités manuelles. Précisons que les conditions de recrutement et de rémunération des salariés sont réglementées par des conventions collectives. Ainsi, le salaire des employés et des ouvriers du service public est, contrairement au traitement des fonctionnaires, versé selon des barèmes correspondant aux activités fournies. La garantie de l'emploi n'est pas assurée pour ces deux catégories, contrairement à l'état de fonctionnaire. Les salariés de l'Etat représentent près de 59 % de l'emploi public ; les ouvriers. 14 % et les employés 45 %.
	Les bénéficiaires d'emplois subventionnés	Les emplois subventionnés conduisent au versement de subventions destinées à compenser le coût du travail. Grosso modo, ces subventions représentent 80% du salaire conventionnel. Pour les services de l'emploi, ces mesures sont considérées comme des "offres acceptables" et les demandeurs d'emploi ont obligation d'accepter ces propositions sous peine de se voir refuser les allocations chômage. Quatre mesures se partagent en Allemagne les marges de l'emploi public temporaire dans le secteur non marchand : les dispositifs ABM, SAM, BSI et le dispositif BSHG.
Angleterre	**Civils Servants**	Pendant la majeure partie du XX^{ème} siècle, un emploi dans le secteur public était considéré comme s'inscrivant dans une carrière, fondée sur des modes de promotion à l'ancienneté et en partie au mérite. Ces normes d'emploi n'ont pas été reconduites et/ou codifiées, ni même expressément reconnues par le droit coutumier. Si l'on s'en tient à une définition stricte de l'emploi, les *civil servants* pourraient s'apparenter à des contractuels du service public français. Pour autant, la norme d'emploi est difficilement comparable de l'un ou l'autre côté de la Manche. De fait, si certaines carrières de *civil servants* connaissent des allers-retours entre le secteur privé et le secteur public, celles-ci s'expliquent par les espaces de qualification, l'organisation des marchés du travail et les rapports salariaux spécifiques à la Grande-Bretagne. Néanmoins, si les civils servants ne peuvent être assimilés à des fonctionnaires, il convient de préciser qu'en pratique, la nature de leurs emplois fait montre d'une certaine stabilité. De plus, ces *"public employees"* bénéficient d'un type d'avancement à l'ancienneté. Enfin, leur niveau de rémunération n'est pas dépendant de négociations salariales, mais repose sur de grilles de rémunérations définies en fonction des postes à pourvoir. Les *Civil Servants*, au service de l'Etat, représentent environ 10 % des effectifs public anglais.
	Contractuels	Ces statuts d'agents contractuels à durée déterminée ou indéterminée concernent principalement les salariés des secteurs de l'administration locale et des sociétés de droit public. Ils sont les employés d'une structure publique dans un cadre d'emploi identique à celui des salariés du privé. Ils peuvent changer librement d'emploi et passer d'une institution à une autre, tout comme on passe d'une entreprise à une autre dans le secteur privé. Ils peuvent également aller librement du secteur privé au secteur public, et inversement sans aucune contrainte. Un agent décide personnellement s'il veut travailler dans une structure particulière, au niveau de rémunération et aux conditions de travail proposé. En fonction du type d'emploi créé, un niveau de rémunération sera statutairement défini sur la base de grilles indiciaires nationales. Néanmoins, on trouve pour chaque groupe professionnel une commission paritaire permanente chargée de négocier les échelles de traitement et les conditions de travail. Le contenu des délibérations est inscrit dans un "Livre Violet" qui sert de point de référence mais qui ne constitue en aucun cas un statut au sens strict du terme. Cette forme d'emploi se retrouve dans près de 90 % des situations. (67 % dans les autorités locales et 23 % dans le *National Health Service*

France	**Intérimaires**	Il arrive fréquemment, par insuffisance de personnel ou souci d'économie, de recruter des agents de façon intérimaire. Ce type de recours est une pratique principalement utilisée dans les établissements scolaires qui relève d'une compétence locale. Ceux que l'on nomme les "supply teachers" sont employés à la journée et payés sur une base horaire. Ils s'inscrivent dans des "supply agencies" (agences d'intérim) et sont recrutés pour des périodes à durée variable souvent inférieures à un mois. Ces intérimaires représentent en moyenne 10% des personnels enseignants du secondaire (collèges et lycées).
	Fonctionnaires	Les agents des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et du secteur sanitaire et social public sont régis par le Statut général de la fonction publique. Les personnels statutaires de la fonction publique possèdent des caractéristiques propres en termes de stabilité de l'emploi, de rémunération, de promotion, de mobilité, de formation ou bien encore de retraite. L'application du principe de carrière, notamment par l'attribution à chaque fonctionnaire d'un grade lui conférant vocation à occuper l'un des emplois lui correspondant, consolide une fonction publique professionnelle. Le statut procède à une clarification des droits (liberté d'opinion, droit syndical, protection, droit de grève, etc.) et obligations (obéissance hiérarchique, neutralité, exclusivité des fonctions, etc.). Du principe d'égalité, le statut tire un ensemble de règles relatives à l'égalité de traitement dans la fonction publique : accès par concours ou attributions des promotions. Le fonctionnariat représente environ 78 % de l'emploi global dont 45 % pour la fonction publique d'Etat, 17 % pour la fonction publique hospitalière et 16 % pour la fonction publique territoriale.
	Contractuels, (Non titulaires)	Parmi les agents publics, une division explicite existe entre les titulaires (fonctionnaires) et les non-titulaires (contractuels, vacataires, auxiliaires, etc.). Ces derniers sont régis par le droit public et placés sous un régime réglementaire. De fait, le statut des agents publics non titulaires est hybride. Il est un compromis entre le statut de fonctionnaire titulaire (droit public) et le statut d'un travailleur de droit privé. Ce point de droit se révèle essentiel pour saisir les convergences de droits et d'obligations d'une part et les divergences liées au déroulement des carrières (modalités de recrutement, de rémunération, de promotion, de mobilité, de formation et de retraite) d'autre part. Enfin, la forme juridique particulière de ces contrats leur confère un régime dérogatoire au droit du travail permettant une succession illimitée de contrats de courte durée impossible à réaliser dans le secteur privé. Les personnels contractuels comptent pour 22 % de l'emploi public, dont 7,5 % dans la fonction publique d'Etat, 13,5 % dans la fonction publique territoriale et 1 % dans la fonction publique hospitalière.
	Emplois aidés	L'essor de ce type d'emplois débute à partir de 1984 avec la création des Travaux d'Utilité Collective (TUC). Avant cette mesure, d'autres dispositifs avaient été expérimentés dans le secteur socio-éducatif mais jamais dans la fonction publique. Depuis cette date, les mesures anti-chômage destinées à faciliter l'insertion de publics en difficultés dans la fonction publique n'ont cessé de se succéder permettant ainsi la pérennisation et un accroissement de ces formes d'emploi. Coexistent aux dates auxquelles nous avons bornées nos travaux, les Contrats Emploi Solidarité (CES), les Contrats Emploi Consolidé (CEC), et les Contrats Emploi-Jeunes (CEJ). Généralement non comptabilisés dans les statistiques rendant compte des effectifs publics, les emplois aidés dans les différents services de l'Etat et de ses administrations étaient pour l'année 2000, de 346 800. Il faut désormais ajouter à cette catégorie les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement vers l'emploi.
Italie	**Fonctionnaires**	Malgré la réforme de contractualisation de la fonction et de l'emploi public de 1993, il subsiste pour un faible nombre d'agents publics, principalement des hauts fonctionnaires, des militaires, des magistrats, des professeurs d'université, etc., un véritable statut de fonctionnaire garantissant par exemple une stabilité de l'emploi et une progression de carrière en contrepartie d'obligations spécifiques aux fonctions exercées (obéissance, discrétion, etc.)
	Contractuels	Ces agents contractualisés sont recrutés sur des contrats de droit privé à durée indéterminée. Ils ne bénéficient par conséquent pas d'un statut équivalent à celui des agents non contractualisés aussi bien en termes de garanties que de régime juridique applicable. Les relations d'emploi se négocient à partir de contrats collectifs nationaux. La relation salariale de ces personnels contractualisés est en quelque sorte comparable à celle des employés allemands, elle s'organise ainsi à partir de contrats collectifs. L'A.R.A.N (agence chargée représentante des administrations publiques dans les négociations avec les syndicats) créée en 1993 est l'interlocuteur chargé de négocier ces contrats collectifs nationaux en particulier les modalités d'emploi et de rétribution du personnel contractualisé. Ces contrats collectifs comportent une double temporalité de quatre (*quadriennio*) et deux ans (*biennio economico*) portant respectivement sur les aspects non financiers et économiques des dits contrats.
	Contractuels temporaires	Ces personnels sont recrutés sur des contrats de droit privé à durée déterminée. Ils bénéficient, de contrats de stage, de contrats de formation et travail (*contratto formazione e lavoro*), de contrats de travail intérimaire (*lavoro interinale*), de contrats de travail temporaire ou de contrats d'apprentissage.

Annexe n°2. Caractéristiques des statuts de fonctionnaire ou d'emploi typique

	Allemagne	France	Italie	Angleterre
Recrutement	**Fonctionnaires** Pas de concours, mais une offre d'emploi publique. Le recrutement s'opère sur dossier en fonction de la formation et des notes obtenues. L'autorité supérieure embauche le fonctionnaire. **Salariés** Ces postes sont accessibles sans distinction à tous les Allemands. La relation de travail débute par une période d'essai de six mois.	La pratique du concours est également utilisée en France. Les concours diffèrent selon la catégorie d'emploi à pourvoir.	Sur concours :[595] par examen, sur titre, sur titre et examen, par sélection sur tests de compétences. Sur consultation des inscrits sur les listes des bureaux de placement (qualifications les plus basses) selon l'ordre d'inscription par épreuves pratiques ou tests d'aptitude.	Pour les agents locaux, le recrutement est identique au secteur privé et les candidats répondent à des annonces de presse. Dans tous les cas, la collectivité est libre de choisir n'importe quel candidat. Une formation particulière ou un titre spécial peuvent être requis pour postuler sur certains emplois "techniques".
Nomination	**Fonctionnaires** Suite au serment (sur la constitution et facultativement devant Dieu). Préalablement à sa titularisation (après 27 ans), le fonctionnaire passe par diverses périodes d'essai. **Salariés** Si le salarié a donné satisfaction lors de la période d'essai, il est embauché sous CDI sans condition d'âge. Lors de l'embauche, le futur salarié doit promettre de réaliser consciencieusement son travail et de protéger la Loi Fondamentale.	La nomination dépend selon la catégorie de fonction du président de la République ou de l'exécutif local.	L'agent, dès son recrutement effectué doit être nommé sur un emploi correspondant à sa qualification. Il n'est aujourd'hui plus nécessaire d'effectuer un serment préalablement à la nomination. La seule signature du contrat suffit.	La nomination intervient outre Manche à la suite d'une période probatoire de 12 mois si et seulement si l'agent fait preuve de compétences et d'assiduité dans l'exercice de ses fonctions.

[595] Concernant le recrutement des dirigeants il existe deux procédures :

- Concours réservés aux titulaires de la "laurea" avec au moins cinq ans de service (ou quatre ans pour les employés recrutés sur concours), aux dirigeants d'organismes et de structures publiques titulaires de la "laurea" et ayant eu des fonctions de direction pendant au moins deux ans, aux personnes ayant eu des charges de direction pendant au moins cinq ans.
- Concours externes adressés aux titulaires de la "laurea" ou d'un titre supérieur (doctorat), aux personnes titulaires de la "laurea" ayant la qualification de dirigeants dans des structures privées depuis au moins cinq ans.

Formation	**Fonctionnaires** Des actions sont organisées dans le cadre de la formation professionnelle continue. Par ailleurs, il est possible à tout fonctionnaire comme à tout citoyen allemand de bénéficier de formation extra-professionnelle à caractère général ou politique.	Des actions de formation destinées à améliorer la qualification des agents sont menées. Elles varient selon les trois fonctions publiques. Les agents y participant bénéficient d'aménagements du temps de travail et de congés.	Il existe des actions de formation continue et de remise à niveau de deux types : Formation à la fonction ou formation au développement. Chaque administration dispose d'une relative autonomie quant à l'organisation et aux ressources allouées à ces actions conformément aux directives gouvernementales	La principale formation réside dans la période probatoire antérieure à la nomination. Période durant laquelle les aptitudes de l'agent seront mises en exergue.
Rémunération	**Fonctionnaires** La rémunération est fonction du grade du fonctionnaire. Elle se compose d'un traitement de base, des allocations familiales et de primes et indemnités diverses. **Salariés** Ce salaire est d'une composition identique à celui des fonctionnaires. Néanmoins, les salariés peuvent en négocier le montant, par l'intermédiaire des syndicats, lors de négociations annuelles sur les conventions collectives.	Le traitement est fonction du grade et de l'échelon. La rémunération se compose d'un traitement de base, de primes et indemnités diverses, de rémunérations annexes et d'avantages en nature.	La rémunération se compose du traitement de base majoré selon l'ancienneté, d'un treizième mois, de diverses prestations (alloc. familiales) et d'indemnités annexes et variables (heures sup. au-delà de 35h).	Le niveau de rémunération est fonction de la catégorie et du grade de chaque agent.
Mobilité	**Fonctionnaires** Les mutations sont possibles par vacances de postes. Toutefois, un cloisonnement existe entre le Land et les autres instances. Les détachements s'avèrent peu nombreux. **Salariés** Les salariés sont susceptibles d'être mutés pour des raisons officielles ou si l'intérêt du service le justifie. Une audition est cependant prévue dès que le déplacement est d'une durée supérieure à trois mois.	Mobilité entre les trois fonctions publiques ou à l'intérieure de chacune par le biais des mutations, du détachement, de la mise à disposition, de la disponibilité et de la position hors cadre.	Mobilité d'une administration à une autre en cas de vacance de poste. Possibilité d'une mise en disponibilité accordée ou non selon l'ancienneté et des exigences du service. L'agent placé en disponibilité perçoit une rémunération égale à 80% du salaire d'activité pendant une durée maximale de 24 mois.	Concernant la mobilité des agents, il faut opérer une distinction selon la catégorie d'appartenance. Ainsi, les personnels de catégorie C ne bénéficient d'aucune possibilité de mobilité. Les agents relevant des catégories A et B se voient offerts un droit à détachement ou à transfert au Royaume-Uni ou à l'étranger.

Fin d'activité	**Fonctionnaires** La fin d'activité correspond à la mise en retraite (65 ans), à la démission de l'agent ou à une révocation en cas de faute professionnelle. **Salariés** Elle intervient suite à un licenciement, une démission, un accord mutuel ou l'arrivée à l'âge de la retraite (60 ans). Les travailleurs et employés de plus de quarante ans ayant une ancienneté d'au moins quinze ans sont protégés contre le licenciement sauf en cas de faute impardonnable.	L'admission à la retraite se fait à 55, 60 ou 65 ans (avec un minimum de quinze années de service). La démission et la révocation sont aussi envisageables.	Une démission volontaire, un licenciement pour faute ou insuffisance ou un départ en retraite à 60 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes ou de manière anticipée à 57 ans si l'agent justifie de 35 ans de service.	L'âge de la retraite est "normalement" fixé à 60 ans pour la plupart des Civils Servants. Pour les agents des catégories A et B, la retraite est fixée à 60 ans. Cependant, il est possible de poursuivre jusqu'à 65 ans si l'agent n'a pas atteint 20 de service. Pour les agents de la catégorie C, la poursuite d'activité est autorisée jusqu'à 65 ans selon les besoins du service et la santé de l'agent.

Annexe n°3. Comparatif des droits en œuvre dans les fonctions publiques européennes

	Allemagne	France	Italie	Angleterre
Stabilité de l'emploi	**Fonctionnaires** La stabilité de l'emploi fait partie des dispositions statutaires propres à chaque fonctionnaire. La carrière dans la fonction publique répond au principe de la durée de vie. **Salariés** La quasi-totalité des salariés est recrutée sous CDI. En conséquence, la stabilité de l'emploi dépend de la nature du contrat et des conventions collectives auxquels ils se rattachent.	Dès la fin de son stage, chaque fonctionnaire a droit à la stabilité d'emploi. Ici encore, l'administration peut déroger à ce droit en cas de faute grave.	Suite aux diverses réformes administratives, la stabilité d'emploi telle qu'elle est entendue au sens strict à savoir assimilée à un "emploi à vie" est réservée à une minorité d'agents.	Chaque agent est employé pour une durée indéterminée suite à la période probatoire. Cependant, il n'existe pas de stabilité d'emploi au sens strict.
Droit à formation	**Fonctionnaires** Dès l'entrée dans la carrière, chaque agent reçoit une formation d'aptitude à l'exercice de ses fonctions. A cette formation initiale, s'ajoute un droit à la formation permanente. Par ailleurs, comme tous citoyens allemands, ils ont la possibilité de suivre des actions de formation extra-professionnelles. **Salariés** Les employés et ouvriers ne reçoivent pas de formation suite à leur embauche. Ils sont censés connaître leur métier. Seuls ceux qui appartiennent aux catégories moyennes et hautes peuvent être formés par l'administration pour les matières non techniques.	Un droit à la formation est reconnu aux agents. Les modalités d'exercice de ce droit sont prévues (congés).	Chaque dirigeant peut être placé en disponibilité afin de suivre une formation. Durant ce congé, l'agent n'est pas rétribué pour une période maximale de trois mois sur un an.	Le civil service encourage la formation continue et l'éducation tout au long de la vie. Ainsi, les agents locaux peuvent suivre des actions de formation de préparation aux examens professionnels par le biais d'un jour de "congé-étude" par semaine. Les cadres suivent des formations à caractère pluridisciplinaire.

Droit à rémunération	L'administration rétribue ses agents en contre-partie de leur dévouement. Cette rémunération doit permettre à chacun d'exercer ses devoirs dans une indépendance économique.	Tout fonctionnaire doit percevoir une rémunération en fonction de son grade, dès lors qu'il a réellement accompli l'ensemble du travail dont il avait la charge.	Tout agent, conformément aux dispositions statutaires applicables est en droit de percevoir une rémunération qui se veut la contre-partie du travail effectué et de la qualification requise.	En plus de leur rémunération traditionnelle, chaque agent des collectivités locales se voit ouvrir un droit à l'avancement basé sur l'ancienneté et les aptitudes professionnelles.
Droit à la retraite	**Fonctionnaires** Les fonctionnaires allemands se voient ouvrir un droit à la retraite à l'âge de 65 ans. **Salariés** L'âge limite est fixé à 65 ans. Les dispositions relatives à la retraite dépendent d'accords de branches négociés entre les instances fédérales les syndicats.	Ce droit est ouvert à tous les agents justifiant d'un minimum de quinze années de service. La pension de retraite est calculée sur la base des six derniers mois de traitement. Son exclus du calcul les primes et indemnités.	Une pension de vieillesse est accordée aux agents ayant atteint l'âge réglementaire (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes) et justifiant de 20 années de cotisations. Une pension d'ancienneté est soit versée aux agents âgés de 57 ans et justifiant de 35 années de cotisations soit versée sans conditions d'âge aux agents ayant cotisés depuis 40 ans. Enfin, une pension de réversibilité est attribuée à un ayant droit en cas de décès du retraité.	En Angleterre, le système de retraite de la fonction publique est spécifique puisque la pension fait partie intégrante de la condition de fonctionnaire. La principale particularité de ce régime est l'absence de paiement de cotisation de retraite.
Droit de représentation	**Fonctionnaires** En Allemagne comme ailleurs, les fonctionnaires ont la possibilité de s'organiser dans le cadre d'un syndicat et ainsi de désigner des représentants chargés de négocier avec l'administration. **Salariés** Idem.	Le droit syndical ne s'est vu reconnaître une valeur constitutionnelle qu'en 1884. Toutefois, les militaires et les juges judiciaires sont privés du droit d'affiliation syndicale. Des aménagements du temps de travail existent pour ceux qui désirent s'impliquer.	Les agents ont la possibilité d'adhérer à des syndicats et de participer aux réunions de ces derniers durant les heures de travail. Le droit d'affichage dans les locaux administratifs est également reconnu aux syndicats.	Chaque agent se voit ouvrir la possibilité d'avoir une activité syndicale. Pour cela, il lui faut adhérer selon sa catégorie aux trois syndicats existants, à savoir le "Public and commercial services union" (PCS), le "Institute of professional managers and specialists" (IPMS) ou le "FDA".

Droit de grève	**Fonctionnaires** L'exercice du droit de grève est interdit aux fonctionnaires. La grève étant assimilée à une période d'interruption dans la continuité du service public. L'exercice de ce droit, constitue une contre-partie au statut dérogatoire des fonctionnaires. **Salariés** A la différence des fonctionnaires, les salariés allemands disposent du droit de grève.	Le droit grève dans la fonction publique était inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946. Il est interdit aux CRS, aux militaires, aux policiers, aux gardiens de prison et aux juges judiciaires. Il peut être limité par le gouvernement pour assurer la continuité du service public.	L'exercice du droit de grève est garanti constitutionnellement. Il est fait obligation aux syndicats de signaler toute cessation du travail par préavis au moins 5 jours avant l'arrêt du travail. Le recours au droit de grève est toutefois modéré pour les services de santé, et de puissance publique.	Dans un premier temps illégal au sein de la haute fonction publique, le droit de grève est désormais intrinsèquement lié au statut de l'employé.

Annexe n°4. Comparatif des obligations en vigueurs dans les fonctions publiques européennes

	Allemagne	France	Italie	Angleterre
Obligations de fidélité et de loyauté	Le serment prononcé par chaque fonctionnaire avant son entrée en fonction doit être fait sur la Constitution. Dès lors, le futur agent public se doit d'affirmer sa fidélité et sa loyauté envers son administration.	En l'absence de serment, l'obligation de fidélité et de loyauté vis à vis de l'administration est implicite à l'entrée en fonction. Cette dernière est, selon le cadre d'emploi, subordonnée à l'acceptation d'un engagement de plusieurs années de service.	Chaque agent est tenu de s'abstenir de tout comportement pouvant porter atteinte à l'administration. De plus, tout agent est dès son entrée en fonction soumis à un devoir d'indépendance et de neutralité.	Les civils servants sont des serviteurs de la Couronne. Le rôle du civil servant est de servir avec honnêteté, impartialité, objectivité et intégrité le gouvernement en place dans la mise en œuvre d'une politique générale.
Devoir d'obéissance	Tout fonctionnaire doit obéissance à ses supérieurs hiérarchiques, ainsi qu'aux lois générales et particulières en vigueur. Il est toutefois de son devoir de dénoncer et de refuser d'exécuter un ordre manifestement illégal. Toute personne appartenant à la fonction publique, doit s'impliquer entièrement dans l'accomplissement de sa mission (obligation de dévouement).	Chaque agent public se doit d'obéir à ses supérieurs hiérarchiques et aux règles générales et particulières de son administration (horaires de travail...). Quand un ordre est illégal, le fonctionnaire n'est pas délié de son obligation. Il l'est quand l'ordre est illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.	Chaque agent est soumis à une obligation d'exécuter les ordres émanant d'un supérieur. Cependant, un employé a le droit de contester un ordre s'il le juge manifestement illégal.	Chaque civil servant doit obéissance à ses supérieurs hiérarchiques. Lorsqu'un agent agit de manière illégale ou impropre sur l'ordre d'un ministre, il doit en informer *le civil service commissioner* (commissaire de la fonction publique).
Les obligations de neutralité et d'intégrité	Fonctionnaires Il est interdit aux fonctionnaires allemands de solliciter, d'exiger ou de recevoir des dons, gratifications ou autres avantages.	Il est interdit à un fonctionnaire de prendre des intérêts dans une affaire qu'il surveille ou qu'il contrôle. Ceci s'assimilerait à une prise illégale d'intérêts. Cette obligation tien même après le départ de l'administration.	Chaque agent est tenu d'agir avec neutralité.	Les civils servants doivent faire un bon usage de l'argent public dont ils sont responsables. De plus, ils ne doivent en aucun cas accepter d'avantages de quelque nature que ce soit pouvant influencer leur jugement personnel ou nuire à leur intégrité.

Exclusivité professionnelle	Fonctionnaires Existence d'une clause d'exclusivité stricte pour les fonctionnaires. Clause à laquelle aucune dérogation n'est possible. Salariés Les employés et ouvriers peuvent librement exercer une seconde activité professionnelle	*"Le fonctionnaire ne peut exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit"*. Sauf dans des cas bien précis énumérées par la loi : activités de production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques ; d'expertise ; de consultation ou d'enseignement avec l'accord du chef de service. Le fonctionnaire ne peut pas exercer d'activités commerciales.	Un agent ne peut exercer une activité privée à titre professionnel (commerce, industrie, profession libérale…), sauf si cette activité est contenue dans le rapport d'emploi. Toutefois, il est possible d'exercer un travail auprès d'une autre administration publique ou d'une société à caractère commercial si l'exercice de cette profession est considéré comme compatible.	Les restrictions sont nombreuses et patentes pour la haute fonction publique. Dans le cas des council employees, l'exclusivité professionnelle est la norme, même si rien n'interdit à un enseignant de travailler pour le compte d'un organisme indépendant. Cependant, les deux activités doivent être compatibles.
Obligation de réserve	Il est interdit aux fonctionnaires en activité de révéler au public, des informations relatives à une affaire en cours ou à la vie privée.	L'obligation de réserve s'apparente à une limitation de la manifestation de l'opinion. Elle interdit à un agent de critiquer ouvertement son administration. Toutefois, il existe une atténuation de cette obligation pour les agents syndicalistes.	Il est interdit aux agents italiens de divulguer quelques informations relatives aux opérations administratives en cours.	Les agents publics anglais se voient imposés une obligation de réserve qui se traduit par une interdiction de divulguer des informations relatives à leurs activités.

Table des matières

Introduction générale **5**

Chapitre I. Déterminants sociétaux de la construction des administrations publiques nationales, approches comparatives et divergences nationales **19**

Section I. Perspective comparatiste : le modèle méthodologique adopté 21

I. Un modèle de comparaison terme à terme : l'approche universaliste 22

II. L'approche culturaliste 26

III. L'approche sociétale 28

IV. Le choix d'une méthodologie appropriée aux spécificités nationales de l'action publique 30

Section II. La construction des modèles bureaucratiques : les exemples anglais et français 39

I. Origine des modèles bureaucratique et naissance d'un fonctionnariat 39

A. L'histoire, un critère déterminant 40

B. L'instauration d'un fonctionnariat 45

II. La construction des conceptions française et anglaise 48

A. L'égalitarisme au fondement du modèle français 48

B. Le principe de liberté, concept central du système anglais 50

C. Les traductions pratiques des conceptions nationales 52

1. Du point de vue du statut des agents publics 52

2. Du point de vue du rôle l'administration publique 53

3. Du point de vue des réformes 53

4. Synthèse 55

Section III. L'hétérogénéité du service public ou à défaut de l'idée de service public 55

I. Des conceptions et définitions nationales contrastées 56

A. Une tentative de définition 57

B. Des définitions nationales contrastées 59

1. Une définition extensive du service public : l'exception française 59

2. Les visions plus nuancées des doctrines allemande et italienne 64

2.1. La définition allemande 64

2.2. L'évolution complexe de la doctrine italienne 66

3. Une définition plus restrictive : le cas particulier de l'Angleterre 67

C. Synthèse 70

II. Les spécificités nationales des missions de service public 71

A. Le fonctionnariat : une norme partagée et un référentiel à géométrie variable 71

1. La conception contemporaine du service public "à la Française" 71

2. Le particularisme du concept allemand de service public 73

B. Des spécificités de la gestion publique moins affirmée : proximité entre droit public et privé en Angleterre et réformes transalpines 74

1. Le service public : une notion revisitée en Italie 74

2. Le cas anglais : la continuité d'un rapprochement public – privé 74

C. Synthèse 76

Chapitre II. Approche descriptive de la construction historique, institutionnelle et organisationnelle des administrations publiques nationales 79

Section I. La construction historique des organisations et institutions au cœur des administrations publiques modernes 80

I. L'administration publique allemande 80

A. La construction des Länder 81

B. La construction des communes 83

C. Eclairage sur les divers statuts de l'emploi public allemand 85

II. L'administration publique anglaise 87

A. Organisation de la "fonction publique" 88

1. Le civil service 88
1.1. Le rapport Northcote-Trevelyan 88
1.2. La remise en cause du rapport Northcote-Trevelyan : le rapport Fulton . 89
2. Les sociétés de droit public 90
3. L'administration locale 91
B. Une administration anglaise en réforme constante 93
III. L'administration publique française : organisation et principes fondateurs 94
A. La construction d'une fonction publique de l'Etat 94
B. Construction et organisation administrative de la fonction publique territoriale 97
1. Approche historique de la construction des différents échelons institutionnels territoriaux et locaux 98
1.1. Les communes 98
1.2. Les départements 100
1.3. Les régions 101
2. Un facteur de transformation organisationnelle : la décentralisation 103
C. La fonction publique hospitalière 104
D. Synthèse 106
IV. L'administration publique italienne 106
A. Histoire et construction de l'administration publique transalpine 106
B. Structure de la fonction publique italienne 112
1. Les composantes de la fonction publique italienne 112
2. L'administration centrale 112
3. L'administration locale ou les "Régions et autonomies locales" 112
V. Synthèse 114
Section II. Homogénéisation ou divergence des modèles nationaux 116
I. La souveraineté comme condition indispensable d'existence de l'Etat 118

II. Angleterre, France et Italie : des Etats à structure unitaire 121

III. L'Allemagne, un modèle d'Etat fédéral 122

A. Autonomie et participation 122

1. L'autonomie 122

2. La participation 122

B. Supériorité et immédiateté 123

1. La supériorité 123

2. L'immédiateté 123

IV. L'Union européenne, une confédération en développement, un moteur de changement 123

A. Les enjeux du système confédéral 124

B. Quelques éléments d'ouverture sur la relation Union européenne/Etats nation 126

Section III. En conclusion : une lecture originale de l'organisation des systèmes administratifs nationaux 130

Chapitre III. Transformations des modèles nationaux et évolution du contexte économique, politique et idéologique européen 137

Section I. Les orientations européennes : un facteur de changement des conceptions et des structures nationales 139

I. La place réservée à la question des services publics dans le processus de construction européenne 142

A. Des évolutions juridiques nationales pour entériner la supériorité et l'applicabilité des normes communautaires au travers de l'exemple français 142

1. Justification jurisprudentielle de la supériorité juridique des actes communautaires dans la hiérarchie des normes 143

2. Conditions d'application des directives, règlements et traités européens ; l'interprétation des normes communautaires 145

B. Services publics et histoire européenne 146

1. Du Traité de Rome de 1957 à l'Acte unique de 1986 147

2. De l'Acte unique de 1986 aux années 1993-1994 et la création de l'Union européenne et de l'entrée en vigueur de l'Espace Economique Européen 149

3. De la création de l'Union aux bases d'une Constitution européenne 153

II. Synthèse 167

Section II. La traduction des effets de contexte sur les politiques nationales 168

I. Transformations institutionnelles, terminologiques et organisationnelles 169

A. Les transformations institutionnelles 169

B. Les transformations terminologiques 170

C. Les transformations organisationnelles 174

II. Des transformations facilitant l'introduction de nouvelles normes de management des emplois et des services 174

A. Le développement du nouveau management public 176

1. L'émergence d'un discours managérial 176

2. Contrôle et évaluation des performances des activités publiques 178

B. Les principes constitutifs du nouveau management public 179

1. "Tendre vers davantage d'autonomie" 180

2. "Rénover les outils de gestion" 181

3. "Développer un recours accru aux partenariats public/privé" 182

4. Perspective critique des objectifs et moyens du nouveau management public.. 183

III. Les administrations publiques en réformes 188

A. Les mouvements de réformes à l'œuvre dans l'administration allemande 188

B. Les réformes de l'administration publique anglaise 190

C. Le mouvement de réforme de l'administration française 192

D. Les derniers mouvements de réformes de l'administration publique italienne 194

E. Synthèse 197

Chapitre IV. Construction européenne, réformes nationales et mutations des systèmes publics nationaux au cœur de la transformation du modèle productif 199

Section I. Le modèle productif "traditionnel" des systèmes d'administrations publics : un modèle d'inspiration fordiste 201

I. Modèle productif fordiste et organisations bureaucratiques nationales 201

A. Principes de gestion, d'organisation et rapport salarial dans le modèle fordiste .. 202

B. Les modèles nationaux de fonction publique ; des construits inspirés du modèle organisationnel fordiste 206

1. Le modèle bureaucratique de Max Weber 206

2. Le système bureaucratique de Crozier 208

II. Approfondissement de la proximité entre bureaucraties nationales et fordisme ; les institutions étatiques et leur participation à la construction d'un modèle productif favorisant un renforcement du capitalisme 211

Section II. La "crise" du modèle productif 216

I. Un modèle productif de référence devenu inadapté 218

A. La trop grande rigidité de la structure organisationnelle 218

B. L'insuffisante capacité d'adaptation aux tendances macro-économiques 218

C. La résistance à l'organisation fordienne du travail 219

II. L'Evolution du paradigme productif de référence 219

A. Caractéristiques générales significatives de l'évolution du paradigme productif. 220

B. La traduction des nouvelles orientations dans les administrations publiques et l'implication des bureaucraties et décideurs politiques nationaux 220

1. Traduction des nouvelles orientations dans les administrations publiques 221

2. Implication des bureaucraties et décideurs politiques nationaux dans la viabilité du modèle 222

Section III. Développement d'un nouveau paradigme productif 225

I. Un changement productif fortement marqué par les influences du toyotisme et du nipponisme 226

A. Les influences du toyotisme sur l'évolution du modèle productif de référence ... 226

B. Un modèle productif dont le rapport salarial s'avère également marqué par les apports du nipponisme 227

1. Un système d'avancement au mérite 227

2. La structure des salaires 228

3. La nature de l'emploi 229

II. Les conséquences de l'évolution du modèle productif 229

C. La diffusion du modèle favorisée par des convergences de vues nationales et unifiées dans un contexte européen en construction 230

1. La "consomption" du syndicalisme d'opposition 230

2. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences 233

D. La réalité du changement : conséquences pour les personnes en emploi 234

1. Les grandes lignes du nouveau régime de mobilisation de la main d'œuvre 235

2. Le contrôle des salariés est toujours dans le modèle productif 236

III. Synthèse 238

Chapitre V. Les mutations des formes de l'emploi public ; des évolutions nationalement contrastées 241

Section I. Structure et évolution de l'emploi public 243

I. Eléments de cadrage et approche méthodologique 243

A. Quelle définition de l'emploi public retenir ? 243

B. Difficultés méthodologiques propres à l'analyse statistique 247

II. Structure et évolution de l'emploi public 249

A. La fonction publique allemande 250

1. Les statuts d'emploi de l'administration allemande 250

1.1. Les fonctionnaires 250

1.2. Les personnels salariés 251

1.3. L'emploi aux marges des fonctions publiques allemandes 254

2. Evolution de l'emploi public 255

3. Synthèse 260

B. La fonction publique anglaise 261

1. Les emplois de la fonction publique 261

1.1. Les *civil servants* 262

1.2. Les agents contractuels 262

1.3. Les intérimaires 263

1.4. Le recours à des contractuels aidés : Le programme New Deal 263

2. Evolution de l'emploi public 264

3. Synthèse 266

C. La fonction publique française 267

1. Les emplois de la fonction publique française 267

Composantes des trois fonctions publiques 268

1.1. Les agents statutaires : les fonctionnaires 269

1.2. Les agents non titulaires de la fonction publique 271

1.3. Les ouvriers d'Etat 272

1.4. Les contractuels "aidés" 273

2. Evolution de l'emploi public 278

3. Synthèse 282

D. La fonction publique italienne 283

1. Les emplois de la fonction publique 283

1.1. Le personnel non contractualisé : les fonctionnaires 283

1.2. Le personnel contractualisé : *i pubblici dipendenti* 285

1.3. Les agents contractuels temporaires 286

1.4. Les personnels aux "marges" 286

2. Evolution de l'emploi public 287

3. Synthèse 290

Section II. Segmentation et la flexibilisation de l'emploi public 290

I. Segmentation et flexibilité de l'emploi public 291

A. Apports théoriques 291

B. Les traductions pratiques de la flexibilisation et de la segmentation de l'emploi public 294

C. La question de la précarisation de l'emploi public 298

II. Système d'emploi et système de carrière 301

A. Système de carrière et système d'emploi 301

1. Le système de carrière 301

2. Le système d'emploi 302

B. Interpénétration et convergence des systèmes 303

III. Des structures d'emploi en voie de convergence sous la double influence des normes communautaires et du rapprochement entre les sphères publique et privée qu'elles encouragent 307

IV. Synthèse 309

Chapitre VI. Les mutations de l'emploi public local, un exemple pertinent de la réforme des administrations publiques nationales 313

Section I. Structures institutionnelles et organisationnelles nationales : une répartition hétérogène des domaines de compétences 317

I. Structure institutionnelle et organisationnelle de l'administration locale allemande.. 321

A. Organisation générale 321

B. La répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives 322

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales 325

1. Evolution récente du processus de décentralisation 325

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public 326

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales 328

II. Structure institutionnelle et organisationnelle de l'administration locale anglaise.... 329

A. Organisation générale 329

B. Répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives 331

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales 334

1. Evolutions récentes du processus de décentralisation 334

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public 335

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales 337

III. Structure institutionnelle et organisationnelle de la fonction publique territoriale française 338

A. Organisation générale 338

B. Répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives 338

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales 344

1. Evolution récente du processus de décentralisation 344

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public 345

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales 347

IV. Structure institutionnelle et organisationnelle de la fonction publique territoriale italienne 348

A. Organisation générale 348

B. Répartition des champs de compétences entre les diverses entités administratives 349

C. Organisation et évolution du processus de décentralisation et capacité d'autogestion financière et humaine des institutions locales 352

1. Evolution du processus de décentralisation 352

2. Adéquation entre capacité financière et missions de service public 352

3. La gestion des moyens humains au service des autorités locales 354

V. Conclusion analytique des quatre approches monographiques : des collectivités infra nationales au cœur de la diffusion des nouveaux modes de gestion des services et des emplois 355

A. Un renforcement convergent de la décentralisation, à la fois moyen et instrument des pratiques managériales... 355

1. ...par l'intermédiaire d'une autonomie de gestion contrainte 356

2. ... par l'intermédiaire d'une autonomie financière contrôlée 357

B. La régionalisation de la gestion publique : institution de pouvoirs politiques et économiques locaux 360

C. Une gestion publique locale déterminée par un référentiel européen 361

D. Synthèse 364

Section II. La flexibilisation des modèles de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales 365

I. Transformation des logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales allemandes 366

A. L'évolution des effectifs publics 366

B. Le cadre d'emploi des agents publics locaux 369

C. La pratique des délégations de service public : une transformation des logiques de gestion et des emplois 370

D. Quelques exemples locaux de gestion 371

E. Synthèse 373

II. Transformation des logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales anglaises 374

A. Evolution des effectifs publics 374

B. Le cadre d'emploi des personnels communaux 377

C. Modes de gestion 378

D. Un exemple de gestion publique locale 379

E. Synthèse 380

III. Logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales françaises 381

A. Evolution de l'emploi public local 381

B. Le cadre d'emploi des agents locaux 385

C. Modalités de gestion des activités de service public 387

D. Deux exemples de gestion publique locale 389

E. Synthèse 392

IV. Logiques de gestion de l'emploi public dans les collectivités locales italiennes..... 394

A. Evolution des effectifs territoriaux 394

B. Le cadre d'emploi des collectivités locales italiennes 396

C. Perspectives d'évolution de l'emploi public au sein des communes..... 398

D. Les services publics locaux : diversifications des modes de gestion 398

E. Quelques expériences locales de gestion 399

F. Synthèse 402

V. Synthèse : un essai de théorisation des réformes des administrations publiques infra nationales 402

Conclusion générale 411

Bibliographie 421

Annexes 441



Résumé : Cette thèse propose un cadre d'analyse des mutations de l'emploi public dans quatre pays européens : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Italie. Il s'agit là d'une analyse sociologique qui présente cependant la particularité de mobiliser un cadre pluridisciplinaire afin d'appréhender les différentes dimensions de l'action publique. Partant de l'hypothèse de l'hétérogénéité des contextes nationaux et de leurs déterminants sociétaux, l'approche méthodologique développée s'est fortement inspirée des travaux des théoriciens de l'école d'Aix. Dans cette perspective analytique, seront observés et confrontés les construits historiques nationaux ainsi que les conceptions doctrinales de l'idée de service public. Une de nos hypothèses forte repose sur l'idée que la construction européenne peut être perçue comme un élément contraignant et favorisant la convergence des systèmes nationaux, vecteur de diffusion d'une orientation idéologique visible à travers la prégnance des principes du nouveau management public. Cette conception est développée au moyen d'une étude approfondie des textes et discours communautaires, mais aussi par l'examen des relations entre les niveaux nationaux et supranationaux. De ces relations juridiquement codifiées apparaît une transversalité des réformes nationales de "modernisation" des administrations et, par-là même, une transformation tant du modèle productif que du régime de mobilisation de la main d'œuvre. Le constat, étayé par une analyse quantitative de l'emploi public dans les quatre pays, est celui d'une segmentation de l'emploi fortement marquée par des éléments de flexibilisation (réformes statutaires, ajustements numériques, recours au temps partiel, développement des modes privés de gestion). Cette évolution s'exprime plus encore au niveau des collectivités infra nationales, appelées à devenir un niveau de référence de la prestation de service public. L'ensemble des réformes institutionnelles, organisationnelles et terminologiques mises au jour dans cette thèse conduisent à une modification profonde des spécificités nationales et à une convergence de la forme et du sens de l'action publique fortement marquée par l'idéologie managériale.

Abstract: This thesis intends to provide an analytical framework of the transformations occurring in the public employment in 4 European countries: Germany, the United Kingdom, France and Italy. Albeit sociological, this work rests also on a multi-disciplinary approach in order to embrace the various dimensions of public policy. Considering the hypothesis of a variety of national contexts and societal determiners, the here-presented methodological approach was drawn from the distinguished *Ecole d'Aix* theoretical works. National historical constructs and doctrinal conception of public services shall then be analysed within this analytical framework. One of our major hypotheses is that the development of the European Community can be seen as a constraining process that tends to have the various national specificities merged into its own ideological orientation. This process becomes visible when taking account of the weight of the principles of the new public management. In order to assume this hypothesis, we carried out an in-depth analysis of the European Community's written and spoken production as well as an examination of the relations between national and supranational levels. Those legally regulated relations do find their embodiment in the univocal modifications of both the production model and the manpower's mobilisation process appearing in every country. This observation, enhanced by a quantitative analysis in the 4 countries brings forward the evidences of an ongoing segmentation process in employment patterns, which is even more visible in local structures as they tend to become the standard in public services. This segmentation shows elements of flexibility, including new or modified employment status and quantitative adjustment of manpower. The whole of institutional, organisational and terminological reforms highlighted in our work lead to wide modifications in the national contexts, as well as it tends to bend the various national conceptions of public policy under managerial approach.

Discipline : Sociologie.

Mots clés : Fonction publique, emploi public, sociologie du travail, management public, comparaison européenne. / Public services / public employment / Sociology / Public management / European Comparison.

U.F.R : Connaissance de l'Homme, Université Nancy 2, 23, Boulevard Albert 1er, 54015 Nancy cedex.

Laboratoire : Groupe de Recherche sur l'Education et l'Emploi (Grée), Laboratoire Lorrain des Sciences Sociales (2L2S), 23, Boulevard Albert 1er, 54015 Nancy cedex.