

- Faut-il moduler les droits d'inscription dans les universités ?
- Faut-il déréglementer les professions réglementées ?
- Métropoles, régions, départements : qui l'emportera ?

LA FONCTION PUBLIQUE, QUELLES ÉVOLUTIONS ?

Janvier-février 2015



Sommaire

CAHIERS FRANÇAIS

Équipe de rédaction

Philippe Tronquoy
(rédacteur en chef)

Olivia Montel
(rédactrice)

Jean-Claude Bocquet
(secrétaire de rédaction)

Conception graphique

Bernard Vaneville

Illustration

Manuel Gracia

Infographie

Annie Borderie

Édition

Carine Sabbagh

Promotion

Anne-Sophie Château

Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées
dans les articles n'engagent
que leurs auteurs.

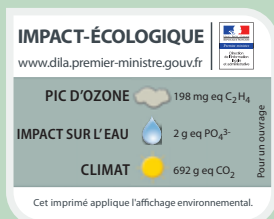
Ces articles ne peuvent être
reproduits sans autorisation.
Celle-ci doit être demandée à
La Direction de l'information
légale et administrative

26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
ou

droits-autorisation@ladocumentationfrancaise.fr

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris 2015

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41)
et du code de la propriété intellectuelle
du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction
partielle ou totale à usage collectif
de la présente publication
est strictement interdite
sans autorisation expresse
de l'éditeur. Il est rappelé
à cet égard que l'usage abusif
et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre.



DOSSIER

1 ÉDITORIAL

par Olivia Montel

2 Une présentation générale de la fonction publique française

Marcel Pochard

9 Le statut du fonctionnaire : une exception française ?

Maya Bacache-Beauvallet

15 Coût et qualité du service public : quelles réformes de l'État ?

Françoise Dreyfus

20 Concours, formation, carrière : entre approfondissements et projets de réformes

Olivier Quéré

25 Les leviers de la mobilité des fonctionnaires

Suzanne Maury

32 Les fonctionnaires sont-ils privilégiés par rapport aux salariés de droit privé ?

Luc Rouban

38 Le management public dans l'administration d'État : « horreur managériale » ou inaptitude à la réforme ?

Gilles Jeannot, Philippe Bezes,
Danièle Guillemot

44 Fonction publique et décentralisation : quels impacts ?

Jacques Bourdon

49 L'organisation des services déconcentrés de l'État : quels changements avec la RéATE ?

François-Mathieu Poupeau

55 La diversification des formes d'emploi dans la fonction publique française

Florence Audier

62 La fonction publique à l'heure du numérique

Geneviève Koubi

DÉBAT

67 Faut-il moduler les droits d'inscription dans les universités ?

67 1. Instauration des frais
d'inscription dans l'enseignement
supérieur : limites et alternative
Séverine Chauvel, Léonard Moulin

72 2. La modulation
des droits d'inscription :
une nécessité pour les universités
et un choix démocratique

Laurent Batsch

LE POINT SUR...

78 Faut-il déréglementer les professions réglementées ?

Frédéric Marty

POLITIQUES PUBLIQUES

84 Métropoles, régions, départements : qui l'emportera ?

Gérard Marcou

BIBLIOTHÈQUE

91 François Dubet (dir.), *Inégalités et justice sociale.*

Paris, Seuil, 2014.

présenté par Antoine Saint-Denis

LA FONCTION PUBLIQUE AU DÉFI DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La fonction publique est aujourd'hui tiraillée entre deux discours contradictoires. D'un côté, le cliché des fonctionnaires privilégiés, peu productifs et hostiles à toute réforme, est alimenté par la crise des finances publiques et les tensions imposées par la mondialisation ; à l'autre extrémité, on dénonce les réformes successives de l'administration qui sacrifient la qualité du service public sur l'autel du libéralisme et de la rigueur budgétaire tout en augmentant dangereusement les risques psycho-sociaux parmi les agents. Du « renouveau du service public » lancé par le gouvernement Rocard en 1989 à la modernisation de l'action publique (MAP) du gouvernement Ayrault, qui a succédé à la revue générale des politiques publiques (RGPP), du rapport Picq (1995) au rapport Pêcheur (2013) en passant par le rapport Silicani (2008), où en est le chantier de la modernisation de la fonction publique ?

Un retour sur l'histoire de la fonction publique française et une comparaison avec les autres pays développés permettent tout d'abord de mieux comprendre la spécificité des régimes auxquels sont soumis les personnels administratifs. La fonction publique française est le fruit d'un long processus d'institutionnalisation, de la Révolution française à la Libération. La réforme de 1946 reprend en effet les grands principes qui s'étaient affirmés au cours du temps – notamment le statut et la carrière. Si la sécurité de l'emploi, la distinction entre grade et affectation et l'évolution automatique des rémunérations à l'ancienneté peuvent être perçues comme des privilèges nécessairement illégitimes, il est important de rappeler qu'ils ne découlent pas à l'origine de la capacité des fonctionnaires à obtenir et conserver des avantages indus, mais de la volonté d'établir leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et d'assurer la continuité de l'administration d'une majorité à l'autre. On comprend que cette nécessité ait pu être plus fortement ressentie dans des pays où l'instabilité politique était forte – ce qui est le cas de la France à la différence par exemple des pays de tradition anglo-saxonne. Ainsi, s'il existe bien au sein de l'OCDE plusieurs régimes d'organisation de l'emploi public, certains se démarquant assez peu du secteur privé, la France n'est pas le seul pays à avoir opté pour un système statutaire de carrière.

Un examen approfondi des réformes récentes permet ensuite de tempérer les jugements caricaturaux sur la modernisation de l'administration. La mise en œuvre de la LOLF, la décentralisation, la réforme des services déconcentrés (RéATE), ou encore des mouvements plus transversaux tels que l'introduction du numérique et l'adoption de principes managériaux inspirés du *New Public Management* ont engendré des changements profonds. Certes, de nombreux chantiers de modernisation restent ouverts, en particulier du côté de la gestion des ressources humaines – la mobilité des fonctionnaires, par exemple, reste encore limitée au regard des ambitions affichées ; mais on ne peut pour autant en conclure au triomphe de l'immobilisme. On ne peut davantage dénoncer une rupture radicale avec les grands principes de la fonction publique française : leur contournement croissant à travers la diversification des formes de recrutement et d'emploi public, avec notamment la forte augmentation de la part des contractuels, ne se traduit pas par une remise en cause fondamentale du statut. Si certains voient, d'ailleurs, dans la sauvegarde de ce socle un obstacle à la maîtrise des coûts et à l'amélioration de la qualité du service public – objectifs relativement consensuels appelés à maintenir dans les années à venir –, il faut sans doute se garder de projeter dans sa destruction des solutions miracles.

Olivia Montel



UNE PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE

Marcel Pochard

Conseiller d'État

Ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique

La fonction publique française (plus de cinq millions de personnes) se caractérise par son régime juridique très spécifique, construit en marge du droit commun du travail et formé d'un socle de principes puisés aux sources de la culture juridique française.

Tout en rappelant l'organisation et les grands principes qui constituent le droit de la fonction publique française, Marcel Pochard souligne que même si celle-ci jouit d'une bonne réputation, elle est confrontée à nombre de pesanteurs qu'il lui appartient de surmonter afin de répondre aux défis de son évolution, et plus particulièrement ceux de la performance et de la gestion des ressources humaines. La fonction publique devra satisfaire aux attentes des citoyens face aux changements de la société. Deux qualités majeures seront à préserver : son professionnalisme et sa déontologie.

C. F.

La fonction publique peut être définie, en termes organiques, comme l'ensemble des agents employés par la puissance publique (État, collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, et sanitaires et sociaux) pour assumer l'extrême diversité de ses missions (administration générale, défense, sécurité, justice, éducation, santé, services publics de proximité...). Il s'agit des ressources humaines de cette puissance publique, soit plus de cinq millions de personnes, ce qui est en dire l'importance. Ces agents sont en très large majorité des fonctionnaires publics au sens juridique du terme, c'est-à-dire bénéficiant du statut de la fonction publique ; mais une partie d'entre eux sont des agents non titulaires (ANT), en fait des contractuels de droit public, et une autre partie relève de régimes spécifiques assimilables à la fonction publique, comme les ouvriers d'État ou les praticiens hospitaliers. Cette définition organique ne

suffit toutefois pas à rendre compte de ce que représente la fonction publique en France. Il faut y ajouter une dimension plus fonctionnelle, voire finaliste, relative au rôle qui lui est attribué. Dans la mentalité collective française, la fonction publique est perçue comme rien moins que la garante de l'intérêt général, sinon même des finalités de l'action publique. Il y a en France une vision quasi messianique de la fonction publique, dont il ne faut pas se cacher l'ampleur. C'est ce qui explique son régime juridique très spécifique, fruit d'une longue histoire, et formé d'un socle de principes puisés au plus profond de la culture juridique, sinon philosophique, française.

Après une présentation de cette histoire et de ce socle, le présent développement s'attachera à décrire comment est organisée la fonction publique, où elle en est de sa modernisation et quelles sont ses perspectives.

Une longue histoire, en parallèle au droit commun du travail

Ce qui caractérise le régime juridique de la fonction publique, c'est sa soustraction au droit commun du travail et sa construction autonome en marge de celui-ci. Ce choix ne s'est véritablement concrétisé législativement qu'en 1946 avec l'adoption par l'Assemblée nationale constituante du statut général de la fonction publique, mais il a été initié bien antérieurement, dès que la question s'est posée du régime à appliquer aux agents de l'État, dans un État moderne, au début du XIX^e siècle, et avec plus d'acuité au début de la III^e République.

Dès cette époque, l'ensemble des gouvernants ont estimé qu'il était inconcevable que les agents publics soient soumis aux mêmes règles que ceux des entreprises privées – et que, notamment, ils bénéficient des principaux droits reconnus progressivement à ceux-ci : droit de grève, droit syndical, négociation collective –, et qu'ils puissent ainsi non seulement s'opposer à la puissance publique, mais même négocier avec elle. C'est le Conseil d'État qui, par sa jurisprudence, va définir d'emblée le « particularisme » de ce régime juridique des agents publics, pour reprendre un terme utilisé par le premier directeur de la fonction publique, Roger Grégoire. L'idée-force de cette jurisprudence est d'assurer aux agents publics un « statut » ou « état » qui garantisse qu'ils vont pouvoir assumer leur mission en dehors de tout favoritisme et de tout arbitraire, au seul service de l'intérêt général, et en même temps d'assurer à l'État qu'il pourra, en toutes hypothèses, faire prévaloir cet intérêt général, et que donc ce statut reste à sa main.

Ce particularisme a été un temps contesté par les organisations syndicales qui existaient bien avant 1946 dans la fonction publique, malgré leur interdiction de façade, et préconisaient, par souci de ne pas se couper du reste du monde du travail, la soumission des agents publics au régime général des conventions collectives. Mais cette conception du droit de la fonction publique n'a jamais convaincu les sphères dirigeantes. Tout au plus doit-on signaler la proposition de loi Allard de juin 1909, préconisant un compromis entre place donnée à la négociation d'accords collectifs et prérogatives du gouvernement.

Le débat sera définitivement tranché par le compromis historique autour du statut de 1946 qui rassemble le plus large consensus sur le principe d'un statut par-

ticulier, assorti du droit syndical et du droit de grève. Les bases de ce compromis ne seront pas remises en cause par la suite, que ce soit lors de la réécriture du statut de 1946 par l'ordonnance de 1959, que ce soit plus encore lors de l'élaboration de la loi du 13 juillet 1983. Comme on le verra, des débats se font jour aujourd'hui sur une meilleure articulation entre droit de la fonction publique et droit commun du travail, mais sans qu'il soit question de revenir sur les principes de 1946.

Un socle de principes puisés aux sources de la culture juridique française et de notre conception de l'État

Les principes adoptés dans le statut de 1946 et qui constituent toujours le socle de notre droit de la fonction publique sont pour l'essentiel les suivants.

Premier grand principe : le caractère statutaire et réglementaire du régime des fonctionnaires

En tout premier lieu, le principe du caractère statutaire du régime applicable aux agents publics, qui signifie que ce régime est défini unilatéralement, au travers de lois ou de règlements, par la puissance publique, qui peut toujours le modifier sans que puissent lui être opposés de quelconques droits acquis. Le contrat n'y est source d'aucune norme ou obligation, ni collectivement, ni individuellement.

Ce principe garantit théoriquement l'adaptation permanente du statut aux exigences de l'évolution de l'action publique, et la prééminence de l'État. Il est toutefois doublement atténué. Tout d'abord, par un autre principe de même portée, celui de participation, qui veut que les agents publics soient associés par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans les organes consultatifs, aux mesures qui les concernent, individuelles ou collectives. La participation se trouve concrétisée par les nombreux comités techniques institués dans l'ensemble des services administratifs, centraux et déconcentrés, et par les commissions administratives paritaires instituées pour la gestion des corps de fonctionnaires. Cette participation donne un poids considérable aux instances syndicales dans l'organisation et le fonctionnement des services, au point que l'on parle quelquefois de cogestion.

Autre aménagement du principe du caractère statutaire et réglementaire, la place donnée progressivement à la négociation dans l'élaboration des règles relatives à la gestion des agents, préalablement à leur édicton par la loi ou le règlement. Les accords résultant de cette négociation n'ont certes pas (encore) de valeur juridique, mais leur force politique et morale est au moins équivalente.

Deuxième grand principe : la carrière

Par différence avec les fonctions publiques dites d'emploi dans lesquelles les fonctionnaires sont recrutés pour occuper un emploi déterminé, sans assurance de pouvoir évoluer dans leurs fonctions, ni surtout de rester en place en cas de suppression de l'emploi, la fonction publique de carrière donne aux agents une garantie d'emploi et d'évolution professionnelle (avancement automatique et promotion) pour toute la vie professionnelle, d'où les thèmes de « secteur protégé » et « d'emploi à vie » souvent brandis pour la stigmatiser ; d'où aussi la coupure avec le reste du monde du travail, et le procès en privilégiation. Pour la mise en œuvre effective de cette garantie, la fonction publique est organisée en corps, qui regroupent les agents ayant vocation aux mêmes emplois ou métiers, et constituent leur cadre de gestion pour ce qui est notamment des conditions de recrutement et de déroulement de carrière. Ces corps sont classés au sein d'une grille de la fonction publique, d'objet essentiellement salarial, en fonction du niveau de responsabilité et de technicité qu'ils représentent. L'extrême éclatement du nombre de corps a longtemps complexifié et rigidifié la gestion des agents publics. Comme nous le verrons, la réduction du nombre de corps est en train de rendre aux gestionnaires la souplesse dont ils ont besoin.

Troisième grand principe : la soumission au principe hiérarchique et aux impératifs de l'intérêt général

Si les fonctionnaires sont des citoyens comme les autres, disposant en particulier du plein droit de s'engager politiquement et d'exercer des responsabilités électives, ils ne sont pas des travailleurs comme les autres. Ils se sont certes vu reconnaître le droit syndical et le droit de grève, mais ce dernier se trouve encadré, comme le permet la Constitution, par la loi et le règlement, notamment pour permettre le respect du principe également constitutionnel de continuité des services publics. Surtout, les fonctionnaires sont

soumis au principe hiérarchique, et ils sont tenus à des obligations déontologiques particulièrement strictes, destinées à garantir la suprématie des finalités de l'action publique : devoir de réserve, interdiction d'exercer une autre activité professionnelle (règle du non-cumul d'activités), encadrement du passage du secteur public au secteur privé, prévention stricte des conflits d'intérêts. Cette déontologie constitue « un marqueur » du métier de fonctionnaire.

Quatrième grand principe : l'unité de la fonction publique

Ce principe veut que l'ensemble des agents qui ont un emploi permanent dans l'administration soient tous soumis au statut de la fonction publique, quels que soient leur secteur d'activité, leur fonction et leur niveau hiérarchique, en raison de l'adage dû à Léon Duguit, le père de l'École dite du service public, selon lequel ce qui fait le fonctionnaire, « ce n'est pas la nature des actes qu'il accomplit, mais la participation permanente et normale au fonctionnement d'un service public ». Cette sacralisation de tout emploi public n'est pas sans poser problème ; mais si le choix ainsi fait a pu être remis en cause dans la théorie, il ne l'a jamais été dans la pratique, sauf à la marge. Il y a là une spécificité française ; l'Allemagne, qui a elle-même une longue tradition de fonction publique à régime spécifique, a toujours fait une distinction entre les agents justifiant d'être soumis à ce statut spécifique et les agents des services publics en réseau qui sont soumis au régime des conventions collectives du droit du travail. De même, en Angleterre, le titre de *Civil Servant* est réservé à un nombre restreint d'agents publics, essentiellement les agents des administrations centrales ; ainsi les enseignants ou les agents des collectivités territoriales ont un statut de droit privé⁽¹⁾.

L'organisation de la fonction publique

Depuis 1983, le régime de fonction publique tel que défini en 1946 pour les fonctionnaires de l'État a été étendu aux agents des collectivités territoriales et aux agents des établissements publics sanitaires et sociaux. Il existe ainsi, selon la terminologie communément admise, trois versants de la fonction publique :

(1) Sur les spécificités de la fonction publique française et les comparaisons internationales, voir dans ce même numéro l'article de Maya Bacache-Beauvallet, p. 9.

État (FPE), territoriale (FPT), hospitalière (FPH). Ces trois fonctions publiques partagent une base statutaire commune, la loi du 23 juillet 1983, dite titre I du statut général, et relèvent ensuite pour chacune d'entre elles de dispositions propres qualifiées de titres II, III et IV. L'intérêt majeur de cette articulation tient dans la comparabilité entre les trois fonctions publiques et la mobilité qui peut en résulter, encore largement théorique, mais prometteuse à terme, en particulier si l'on peut déboucher sur des corps ou cadres professionnels à vocation interfonctions publiques, comme préconisé par le Conseil d'État en 2003, ou « transfonctions publiques » pour reprendre les termes de Bernard Pêcheur dans un récent rapport⁽²⁾⁽³⁾. Pour renforcer le lien entre ces fonctions publiques, la loi de juillet 2010 a organisé un conseil commun consultatif qui réunit, autour du ministre chargé de la fonction publique, des représentants, essentiellement syndicaux, de ces trois fonctions publiques, vaste aréopage au fonctionnement lourd et vite frustrant.

Le pilotage d'ensemble de la fonction publique, pour ce qui est surtout des règles statutaires et des échelles de rémunération, est assuré, sous l'égide du Premier ministre, par le ministre chargé de la Fonction publique, en liaison avec le ministre du Budget, et sous son autorité, par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, créée en 1946, en même temps qu'était élaboré le statut général.

Au sein de la fonction publique de l'État, ce sont les ministres qui sont en charge de la gestion des agents, y compris l'encadrement supérieur, sous la réserve que pour celui-ci, ils doivent se coordonner avec les autorités supérieures de l'État qui détiennent le pouvoir de nomination. Pour ce qui est de cet encadrement supérieur, les dernières années sont heureusement marquées par une réelle réaffirmation du poids de Matignon, avec la responsabilité confiée depuis quelques années au Secrétariat général du gouvernement, notamment dans la constitution d'un vivier des futurs cadres dirigeants, et le suivi renforcé des nominations aux postes supérieurs.

S'agissant des deux autres fonctions publiques, le suivi statutaire relève, pour ce qui est de la FPT, du ministre de l'Intérieur (direction générale des collec-



tivités territoriales), en concertation avec le Conseil supérieur de la FPT, et en lien avec le Centre national de gestion de la FPT, et, pour la FPH, du ministre chargé de la Santé (direction générale de l'offre de soins – DGOS–), en concertation avec le Conseil supérieur de la FPH. La gestion des agents relève, à la FPT, des collectivités territoriales elles-mêmes, soit directement, soit par le biais de centres de gestion, qui mutualisent les outils de gestion, et à la FPH, par les différents établissements concernés, ainsi que pour partie, en particulier les personnels de direction, par le centre national de gestion (CNG), établissement public placé sous la tutelle de la DGOS.

Des défis à sa portée

La fonction publique française jouit, à juste titre, d'une réputation de qualité, de professionnalisme et d'intégrité. Elle est néanmoins confrontée à de lourds défis d'évolution. Ces défis ont été analysés par le Conseil d'État dans son rapport public de 2003 consacrés aux « Perspectives pour la fonction publique ». Si certains d'entre eux peuvent être regardés comme en voie d'être surmontés, tel celui de l'adaptation au droit de l'Union européenne et au principe de la libre circulation qu'il promet, pour les agents publics comme pour les autres travailleurs, plusieurs autres restent en chantier. Deux particulièrement :

- tout d'abord, le défi majeur de la performance. Celle-ci s'impose, qu'on le veuille ou non, à la fonction publique comme au reste du monde du travail, à cette différence bien sûr que les critères d'appréciation doivent savoir prendre en compte les spécificités de la gestion des services publics ;

(2) *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, présenté par Bernard Pêcheur, Président de section au Conseil d'État, octobre 2013, Paris, La Documentation française.

(3) Sur les questions de mobilité, voir dans ce même numéro l'article de Suzanne Maury, p. 25.

- ensuite, le défi d'une gestion des ressources humaines, pour substituer une gestion plus personnalisée à une gestion encore trop administrative et recourant encore trop au pilote automatique.

D'importants rapports se sont efforcés de baliser la route des adaptations nécessaires : rapport déjà cité du Conseil d'État de 2003, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* de Jean-Ludovic Silicani, en 2008, et *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique* de Bernard Pêcheur en 2013, d'approche plus opérationnelle, et qui constitue un véritable guide de la réforme pour les années à venir.

D'ores et déjà, des avancées majeures peuvent être relevées, engagées pour beaucoup d'entre elles, depuis près de vingt ans, depuis en fait la circulaire de 1989 de Michel Rocard, Premier ministre, sur le « renouveau du service public ».

Pour ce qui est de la recherche de la performance, on notera :

- la meilleure maîtrise des effectifs, au moins au sein de l'État, et une gestion plus prévisionnelle des emplois et des compétences. L'augmentation actuelle des effectifs d'enseignants ne doit pas cacher la contrainte inexorable de réduction des effectifs dans la quasi-totalité des autres ministères, au travers du principe d'un remplacement très partiel des départs à la retraite ;

- la restructuration en profondeur de l'organisation en corps, avec les fusions de corps (y compris dans la haute fonction publique, comme entre les corps issus de Polytechnique), et le développement des corps à vocation interministérielle. Le nombre de corps a pu ainsi être réduit de près de la moitié. Le climat semble maintenant mûr pour des corps, ou même des emplois fonctionnels, communs aux trois fonctions publiques ;

- la plus grande portée donnée aux fonctions exercées ou à exercer pour ce qui est des recrutements ou des affectations, grâce par exemple au développement des emplois fonctionnels plus dans la main des gestionnaires ; aujourd'hui la plupart des emplois de direction sont sous ce régime de l'emploi fonctionnel ;

- la chasse à tout ce qui peut entraver la mobilité, notamment pour ce qui est du détachement, qui reste un des plus beaux outils de mobilité, et inversement la mise en place de nouveaux instruments de mobilité, comme la Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP).

Pour ce qui est de la personnalisation de la gestion, on peut noter aussi une convergence de mesures dont la finalité profonde est de mieux reconnaître le mérite et les compétences :

- la réforme de la notation, qui s'efforce d'en terminer avec la note chiffrée qui augmente chaque année, pour lui substituer une appréciation plus qualitative de la manière de servir et des résultats obtenus, et mieux mesurer les potentialités ;

- la réforme du régime des primes, pour en faire un instrument de valorisation des fonctions exercées et de récompense de l'engagement et des résultats. Ce système, qualifié lors de son instauration dans les années 2008-2010 de primes de fonctions et de résultats (PFR), a été réformé dans son appellation avec le changement de majorité de 2012, mais heureusement, l'objectif de fond ne semble pas perdu de vue ;

- la meilleure prise en compte des fonctions réellement exercées et du mérite dans l'avancement et la promotion, par exemple avec la création du grade à accès fonctionnel (Graf).

Il faut ajouter à cela les efforts persévérants de déconcentration de la gestion, pour réduire une centralisation, qui, en éloignant les décideurs des réalités de terrain, poussait à une gestion indifférenciée. Il faut ajouter aussi les importantes réformes de nature plus administrative, comme la réorganisation de l'administration territoriale, d'une ampleur insoupçonnée de ceux qui ne la vivent pas.

La fonction publique reste néanmoins loin du bout du chemin, et peut au mieux se considérer comme au milieu du gué. Elle demeure prisonnière de bien des pesanteurs, notamment de son premier démon, l'égalitarisme. L'égalité de traitement est le maître mot qui peut caractériser la mentalité collective des fonctionnaires. Et derrière ce maître mot, il y a une profonde méfiance, voire une aversion, envers tout ce qui différencie, fût-ce en vue de la reconnaissance du mérite. Du coup, toutes les mesures allant dans ce sens du mérite, ambitieuses au départ, se trouvent au fil du temps rabotées, sous de multiples paravents, au profit des automatismes indifférenciés. Il y a aussi le corporatisme, solidement ancré au fil des ans, source de fausses hiérarchies et de cloisonnements. Il y a le fonctionnement en vase clos ; pour trop d'agents publics, l'extérieur n'existe pas et l'on ignore les contraintes qui pèsent sur le reste du monde du travail,

ce qui nourrit d'ailleurs le procès en privilégiateur. Il y a enfin la faible perméabilité aux recrutements de personnes ne faisant pas partie du sérail pour occuper les emplois de cadre dirigeant. Il y a enfin la faible propension à accepter de rendre des comptes, et inversement la tendance à rejeter sur les autres les raisons d'un échec, ce qui revient au même. Et il faut ajouter la problématique des 35 heures. Celles-ci ont été étendues dans la fonction publique sans une réflexion suffisamment approfondie ; le principal résultat en est une multiplication inconsidérée des jours de congé, sans réelle compensation pour l'employeur, par exemple sans diminution de l'absentéisme.

Il ne faut pas se cacher non plus que toute la fonction publique ne se situe pas au même niveau en matière d'adaptation, avec en particulier le cas très spécifique du monde enseignant, où la gestion se trouve dans une situation que l'on peut qualifier de jachère, quels que soient les efforts menés ici ou là : tâtonnements et bricolage pour ce qui est du recrutement et de la formation initiale, système de notation et d'évaluation obsolète, régime d'affectation qui veut que les postes les plus difficiles soient confiés aux moins expérimentés, régime de rémunération à la fois insuffisant et archaïque, formation continue encore marginale... Or, ce monde de l'enseignement représente plus de la moitié de la fonction publique de l'État et le cinquième de toute la fonction publique. La situation que l'on y souffre ne peut que conduire à s'interroger sur un système qui permet de laisser perdurer de tels constats.

La fonction publique de demain

L'enjeu pour la fonction publique de demain, c'est de répondre aux attentes des citoyens. Ce que l'on peut dire de ces attentes, c'est qu'elles resteront considérables, en raison même des évolutions des sociétés modernes où l'on peut craindre à la fois, d'un côté, la multiplication des situations de dépendance pour

un nombre élevé de nos concitoyens, et, d'un autre, la montée de menaces venues de puissances plus ou moins occultes, financières, idéologiques, mafieuses,... qui chercheront à faire prévaloir leurs intérêts au détriment de l'intérêt général. Les citoyens auront besoin d'une fonction publique capable de faire face à ces menaces, et en laquelle ils puissent avoir la plus grande confiance. D'où la conviction que ce qui restera déterminant dans l'avenir pour les agents publics, c'est deux qualités majeures à préserver : un très grand professionnalisme et une déontologie sans failles.

BIBLIOGRAPHIE

- **Pochard M.** (2011), *Les 100 mots de la fonction publique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », juin.
- **Rivéro J.** (1947), *Vers la fin du droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, chronique XXXVIII.
- **Conseil d'État** (2003), *Perspectives pour la fonction publique*, Études et documents du Conseil d'État n° 54, Paris, La Documentation française.
- **Melleray F.** (2013), *Droit de la fonction publique*, Paris, Économica, 3^e éd.
- **Gregoire R.** (1954), *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, coll. « Sciences politiques ».

CATÉGORIES A, B ET C : UN CLASSEMENT EN PERTE DE SENS ?

Les liens juridiques entre la classification des corps, les catégories et les niveaux de diplôme se sont progressivement resserrés. Initialement, le statut général du 19 octobre 1946 se bornait à énumérer les 4 catégories⁽¹⁾ A, B, C, D « dans l'ordre hiérarchique décroissant » et précisait que les statuts particuliers prévoient le rattachement des corps à une catégorie « dans la mesure où les attributions de chaque administration ou service le rendent possible » (article 24). Le statut général, par ailleurs, renvoyait, en principe, le recrutement des agents de catégorie C et D à des « concours propres à chaque spécialité professionnelle » (article 27). En aucun cas le niveau académique des diplômes détenus par les candidats n'apparaissait comme critère de classification des corps, moins encore le niveau des diplômes effectivement détenus par les agents du corps.

C'est une simple circulaire (instruction du 3 avril 1947) qui est venue définir les critères de classification, selon une approche exclusivement fonctionnelle, en distinguant les fonctions de direction et de conception, les fonctions d'application et les fonctions d'exécution. Le contenu de ces fonctions était clairement défini en termes de responsabilités, d'aptitudes et de connaissances requises, l'exigence d'un diplôme de l'enseignement du second degré étant posée, en principe, pour les seules fonctions d'application « plus techniques ».

La classification caractérisée par « le niveau de recrutement » n'est apparue qu'avec l'ordonnance du 4 février 1959 (article 17). L'expression était ambiguë et elle aurait d'ailleurs pu fonder une classification établie en fonction du niveau de recrutement requis pour l'exercice des fonctions. Mais elle fut regardée, conformément à la pratique, comme renvoyant aux seuls diplômes requis pour présenter les concours externes de recrutement.

Le système de classification fondé sur le critère du diplôme fait aujourd'hui l'objet de fortes critiques qui, il est vrai, ne sont pas nécessairement convergentes.

D'un côté, certaines organisations syndicales relèvent que la classification des corps et cadres ne correspond pas à la réalité des diplômes effectivement détenus par les agents, dont beaucoup sont « surdiplômés », et tirent un argument en faveur d'un relèvement du niveau indiciaire du corps.

À l'inverse, les gestionnaires émettent trois séries de critiques :

- les catégories sont devenues très hétérogènes. Ainsi, la catégorie A regroupe désormais des corps pour lesquels la nature des fonctions exercées et le niveau de responsabilités sont loin d'être identiques. L'élévation du niveau général des études et l'émergence du système « LMD » a largement contribué à cette évolution. L'accès des corps infirmiers à la catégorie A, à la suite de la revalorisation des études infirmières au niveau de la licence, est caractéristique de cette évolution. Il en va de même de la catégorie C, qui regroupe deux voies de recrutement (l'une sans diplôme, l'autre avec diplôme) ou encore de la catégorie B ;
- le maintien des trois catégories n'a été possible qu'en créant des entités intermédiaires aux frontières entre les catégories : statuts d'emplois de chefs de service intérieur ou d'agents principaux des services techniques, jamais abrogés, accessibles aux agents de catégorie C ; corps de débouchés, dits de « petit A », pour certains corps de catégorie B (conseillers techniques de service social, chefs de service d'insertion et de probation...) ou corps d'assistants de recherche ; statuts d'emplois de chef de mission ou de conseillers d'administration pour les corps de catégorie A intermédiaires entre le A type et le A supérieur ;
- enfin, le critère du niveau de recrutement académique est très souvent jugé à la fois réducteur (il a détourné les administrations d'une analyse plus fine des fonctions, de leurs évolutions et des compétences attendues), inflationniste (il a poussé à un relèvement du niveau de diplôme exigés des flux de recrutement) et inéquitable (les mêmes exigences de diplôme ne sont pas requises pour les agents en fonction, pourtant eux-mêmes revalorisés à l'occasion du relèvement des exigences de diplôme aux concours d'entrée).

Il est certain qu'une grille de rémunération établie et gérée de façon cohérente suppose l'existence d'une classification ordonnée permettant de positionner correctement et équitablement les grades, les emplois, les plages d'embauche et de rémunération. La grille de la fonction publique, pas plus que les classifications des conventions collectives, n'échappe à cette exigence. Il ne sera donc pas proposé d'abandonner tout référentiel de classement, quelle que soit la dénomination retenue (catégorie, classe, niveau...).

En revanche, il paraît indispensable de modifier les critères de classement, de définir des règles du jeu en termes d'élévation des niveaux de qualification et de faire évoluer la structure même de la classification. (*)

(1) Initialement fixées au nombre de 4 (A, B, C, D) puis ramenées à 3 après la suppression de la catégorie D par les accords Durafour.

(*) Extrait choisi par la Rédaction des *Cahiers français* du rapport Pêcheur B. (2013), *Rapport sur la fonction publique*, rapport au Premier ministre, p. 37-39, consultable sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>. Le titre est de la Rédaction des C. F.

LE STATUT DU FONCTIONNAIRE : UNE EXCEPTION FRANÇAISE ?

Maya Bacache-Beauvallet

Professeur de sciences économiques

Telecom ParisTech

La comparaison de l'emploi public et de ses différentes formes en Europe n'est pas chose aisée car elle renvoie à des activités, des statuts, des emplois très divers.

Deux systèmes existent au sein de l'OCDE : la fonction publique d'emploi, où le fonctionnaire est affecté à un emploi précis de l'administration et n'a pas vocation à avancer ou faire carrière au sein de la fonction publique, et la fonction publique de carrière où le fonctionnaire entre dans un corps, en principe par concours, a la garantie de l'emploi, progresse et fait carrière, caractéristiques qui correspondent à la fonction publique française. On observe toutefois une continuité de situations intermédiaires entre ces deux idéaux-types. C'est ce que met en avant Maya Bacache-Beauvallet, avant de souligner que les réformes des trente dernières années vont dans le sens d'un mouvement de convergence vers le modèle de l'emploi, y compris pour les pays déjà concernés par cette organisation.

C. F.

Une vision sommaire du statut du fonctionnaire opposerait la France au reste du monde, avec d'un côté une fonction publique rigidifiée dans un statut datant de 1946 et de l'autre des fonctions publiques souples évoluant au gré des réformes et des nécessités de la modernité. Les nombreux travaux comparatifs tant de l'OCDE, de la Commission européenne que les articles plus académiques⁽¹⁾ contredisent cette vue schématique. En effet, depuis la fin des années 1980, de nombreuses réformes ont modifié tant le recrutement que les modes de management des employés du secteur public dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Il s'agit dans cet article de comparer le statut de la fonction publique française aux modes d'organisation de l'emploi public dans d'autres pays, et de s'interroger

sur les avantages de sa spécificité, si celle-ci était avérée. En effet, les travaux comparatifs soulèvent deux enjeux. Le premier est méthodologique : comment définir des contours de l'emploi public comparables ? Le second est un enjeu d'efficacité : si l'on parvient à correctement comparer les pays, pouvons-nous déterminer un meilleur régime, qui serait efficace non seulement dans son pays d'origine mais également ailleurs et, si oui, à quelles conditions ?

La comparaison des statuts de fonctionnaires ne va pas sans poser problème. Il importe, bien entendu, de retenir la même définition pour l'ensemble des pays que l'on compare. En effet, la notion même d'emploi public n'est pas stabilisée (cf. Audier et Bacache, 2007). On peut y inclure dans une acception large tous les emplois financés – ou même subventionnés – par les pouvoirs publics, ou se restreindre à des emplois gérés par les administrations publiques dans le cadre d'un statut. On peut se limiter aux employés de l'État central ou y

(1) Bossaert D. (2005), « The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants : From Life Tenure to More Flexible Employment Relations ? », Rapport à l'Institut européen d'administration publique, Maastricht.

inclure les structures territoriales. Par ailleurs, la rémunération et la gestion des carrières ne sont pas identiques dans le secteur hospitalier ou dans la police ; ainsi, comparer des pays comme la Suède ou la France, où un grand nombre des fonctionnaires sont des médecins ou des enseignants, à des pays comme le Luxembourg, où les fonctionnaires exercent principalement des activités régaliennes (administration, police) biaiserait l'analyse. Enfin, la notion de fonctionnaire pose difficulté dans les pays qui ne reconnaissent pas un statut spécifique aux agents de la fonction publique. Salarié, agent, employé ou fonctionnaire, toutes ces terminologies ne sont pas équivalentes. Nous tenterons de prendre une acception large de l'emploi public afin d'en étudier les contours dans les principaux pays de l'OCDE.

L'objectif de cet article n'est pas de faire le tour des questions d'efficacité dans la gestion et le recrutement des agents publics, mais plus modestement de situer ces différentes comparaisons dans les enjeux du management public et de l'étude des moyens efficaces pour attirer et gérer une main-d'œuvre particulière. Si les services publics sont particuliers au regard d'autres services du secteur privé, faut-il une gestion spécifique des agents qui assurent ce service et, si oui, pourquoi ? Autrement dit, existe-t-il des raisons de souhaiter un statut du fonctionnaire dérogatoire au droit du travail privé ? La comparaison internationale apporte un éclairage sur les manières qu'ont les pays de répondre à cette spécificité des services publics et de leur réussite ou échec en la matière.

Fonctions publiques d'emploi et de carrière : une typologie claire

Dans les pays de l'OCDE coexistent deux formes de fonction publique : la fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi.

La fonction publique d'emploi ressemble à bien des égards au système d'emploi du secteur privé. Les employés y sont salariés dans le cadre d'un contrat de travail. Les administrations recrutent librement et gèrent leur personnel, spécifient l'ensemble des tâches, qualifications et rémunérations liées à un emploi. L'employé est recruté sur les contours d'un emploi précis et n'a pas de garantie de progression dans la carrière ou de mobilité vers un autre emploi. Les deux acteurs, administration et employé, peuvent mettre fin au contrat de travail, soit à l'achèvement de la mission spécifiée soit pour rupture de contrat. Inversement, on ne peut

pas assigner à l'agent de nouvelles fonctions sans son accord contractuel. Dans une première approche, ce système d'emploi ne distingue pas les employés du public de ceux du privé. Les États-Unis ou la Suisse présentent des cas de fonction publique d'emploi. En France, les « communaux » relevaient de ce système d'emploi jusqu'à ce que le statut de la fonction publique y mette fin en 1983⁽²⁾.

La fonction publique de carrière propose un statut aux agents. Ils entrent dans la fonction publique non pas sur un emploi spécifique, mais dans l'objectif d'y faire carrière, de changer d'emploi et de bénéficier de promotions et de mobilités géographiques et fonctionnelles. Le recrutement ne se fait donc pas sur l'adéquation d'un agent à un emploi mais *via* des concours qui sont des portes d'entrée dans ces carrières. L'évolution dans la carrière est garantie par une hiérarchie au sein du statut (hiérarchies de grades, de corps, d'échelons). Les agents n'y sont pas en relation contractuelle avec leur employeur et leurs droits s'accompagnent également d'obligations (de mobilité par exemple, de nécessité du service public ou de modification d'affectation). Le système français relève de cette fonction publique de carrière dans chacune de ses trois composantes : fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière. Les fonctionnaires y sont recrutés par concours qui leur fait intégrer un corps lui-même constitué en deux ou trois grades, décomposés en plusieurs échelons. La carrière suit cette évolution des échelons et des grades au sein du corps suivant un principe de mérite (changement de grade) et d'ancienneté (passage d'échelon). Une « grille » définit en nombre de points d'indice la rémunération indiciaire d'un fonctionnaire selon son corps d'appartenance, son grade et son échelon. La valeur de ce point est fixée par décret et donne l'équivalent du nombre de points en rémunération. La fonction publique allemande relève également de la fonction publique de carrière. À titre d'exemple, la terminologie porte trace de cette différenciation entre les deux systèmes d'emploi : les fonctionnaires français ou allemands ne reçoivent pas un salaire, signe d'un contrat de travail, mais un traitement, et ils ne sont pas des salariés mais des agents de la fonction publique.

Ainsi, lorsqu'on évoque le statut du fonctionnaire de manière générale (et pas uniquement en France), on fait référence en réalité à de nombreuses caractéristiques :

(2) Sur ce point, voir dans ce même numéro l'article de Jacques Bourdon, p. 44.



- le recrutement du fonctionnaire, jeune en début de carrière, ou plus expérimenté pour accéder directement à des postes hiérarchiques se fait en principe *via* concours ;

- le licenciement de fonctionnaire, s'il n'est pas interdit en théorie, l'est dans les faits ;

- la mobilité interne et l'avancement tout au long de la carrière sont prévus par l'évolution des échelons et des grades ;

- la qualification des fonctionnaires n'est pas liée à un métier et inclut une évolution fonctionnelle ;

- la rémunération n'est pas la contrepartie d'une performance mais un traitement ;

- le traitement évolue suivant le mérite et l'ancienneté.

Cet ensemble de critères ne se retrouve dans aucune des fonctions publiques des pays de l'OCDE, mais de nombreux pays empruntent l'une ou l'autre des caractéristiques.

La typologie de la fonction publique en fonction du système de la carrière et celui de l'emploi a en théorie le mérite de la clarté et elle permet de construire deux idéaux-types. En réalité, aucun pays ne relève d'un modèle unique et tous les pays de l'OCDE ont connu une évolution qui aboutit à des systèmes mixtes issus de dérogations, conventions et réformes diverses.

Parfois, certains services publics échappent au statut, parfois certains niveaux (en particulier locaux) relèvent d'un autre régime ; parfois cohabitent au sein d'une même administration des agents relevant de la fonction publique de carrière et d'autres de la fonction publique d'emploi.

La France, en évolution vers une logique de métier

La France constitue un exemple canonique de fonction publique de carrière dans son principe. Néanmoins, dans sa réalité, l'emploi public recouvre de nombreux aspects et surtout a connu de nombreuses réformes dans la période récente qui ont altéré son modèle (Audier *et al.* 2013). Une logique inspirée du « nouveau management public » (Ferlie *et al.*, 1996) a conduit à réformer le système de manière structurelle afin de le rapprocher d'une fonction publique d'emploi plus centrée sur le métier au motif que cette dernière serait mieux à même de répondre à des enjeux d'attractivité (de certains métiers) et d'incitation (des personnels).

Ainsi, la rémunération des fonctionnaires en France échappe pour partie aux règles de la fonction publique de carrière car elle ne se réduit pas au traitement indiciaire mais elle est complétée par des indemnités (indemnité de résidence, supplément familial lié au nombre d'enfants à charge, etc.) et des primes qui représentent en 2011, 22,5 % de la rémunération totale dans la fonction publique d'État⁽³⁾. Ces primes sont liées à la spécificité de l'emploi et intègrent les heures supplémentaires. Des primes à la performance apparaissent dès 2004 pour les managers et en 2009, l'entretien professionnel annuel devient un outil d'évaluation individuelle. La revue générale des politiques publiques (RGPP, 2007-2012) s'inspire des principes du nouveau management public qui défend une plus forte individualisation des rémunérations qui inciterait davantage à la performance. Dans ce cadre, la prime de fonctions et de résultats (PFR) se substitue à l'ensemble des régimes indemnitaires et distingue une partie de la rémunération liée à la fonction exercée et une autre qui dépend des résultats de l'agent. Cette PFR s'inscrit donc explicitement dans la logique de la fonction publique de métiers contre la logique de corps existant dans la fonction publique de carrière, et dans la logique de la performance individuelle contre celle de l'ancienneté. La PFR a été suspendue en 2013

(3) Source : DGAFP, 2013.

et remplacée en mai 2014 par un « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) » composé d'une « indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise » et d'« un complément indemnitaire annuel » qui reprennent les deux dimensions de primes à la fonction et à la performance.

Au-delà de la rémunération, une volonté politique s'affiche pour faire évoluer la fonction publique de carrière vers une fonction publique d'emplois. La fusion de nombreux corps (le nombre de corps de la fonction publique d'État est ainsi passé de 700 en 2005 à 380 en 2010 et 230 en 2015) comme l'assouplissement des règles du statut relèvent de cette logique. Le dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État (DICo), mis en place en 2011 et qui succède au répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime), se situe dans une logique des métiers qui se superpose à la logique des corps. L'objectif est de « développer la démarche métier au sein des trois fonctions publiques » (DGAFP, 2011). La loi sur la mobilité de 2009 touche au système de recrutement : elle facilite les détachements d'un corps à l'autre, mais surtout, elle étend le principe du recours à des agents non titulaires pour des remplacements de fonctionnaires, ce qui n'était pas un cas prévu par la loi de 1983. Le système des concours lui-même s'assouplit avec le développement des voies parallèles de recrutement : les concours, déjà ouverts aux salariés du privé (troisième concours) ou du public relevant d'un autre corps (concours interne) voient leurs promotions s'étoffer (cf. par exemple le cas de la magistrature, avec les recrutements sur titre ou les concours complémentaires, Audier *et al.* 2013). Au total, seuls 84 % des agents de la fonction publique d'État sont couverts par le statut et relèvent donc de la fonction publique de carrière au sens strict (la part des agents contractuels dans la fonction publique territoriale est de 19 %⁽⁴⁾).

À l'instar de l'exemple français qui renvoie une image moins nette que celle de la typologie simple entre fonction publique à statut et à emploi, l'exemple des autres pays européens conforte cette hypothèse d'un brouillement des frontières.

(4) Source : DGAFP, 2013.

La diversité des modèles

L'Allemagne : un autre exemple de fonction publique de carrière

L'Allemagne relève de la fonction publique de carrière, et des employés soumis au statut (les *Beamte*) coexistent avec des employés liés par un contrat de travail. La fonction publique allemande est également organisée en trois structures (centrale, fédérale et municipale). La part des agents ayant un statut est de l'ordre de 55 % dans les Länder, de 35 % dans la fonction publique centrale et de 14 % au niveau des municipalités. L'emploi des non-titulaires permet les ajustements : l'emploi public total en Allemagne passe de 3,9 millions en 1991 à 2,7 millions en 2010, cette réduction étant le seul fait de la baisse des emplois contractuels. Les fonctionnaires soumis au statut travaillent dans l'ensemble des services publics (dans les fonctions régaliennes centrales mais également dans l'éducation ou les entreprises publiques). Leur statut ressemble beaucoup au statut français : il leur garantit l'emploi, ils n'ont pas de contrat de travail et sont nommés par l'État qui en échange leur doit un traitement leur assurant une vie décente. Ils ont des obligations, de même que dans le cas français, d'accepter les charges, mobilités et missions assignées, de ne pas faire grève dans certaines fonctions, etc.

La Suède et le Royaume-Uni : une fonction publique d'emploi

À l'inverse, la Suède se rattache au modèle de la fonction publique d'emploi. Aucun statut particulier ne préside aux carrières et rémunérations des employés publics. Le droit du travail s'applique aussi bien aux salariés du privé qu'à ceux du public. En revanche, les syndicats jouent un rôle majeur dans la régulation du marché du travail tant public que privé : 80 % des employés du secteur public sont syndiqués (contre 70 % pour le privé). Les accords sociaux conclus entre les syndicats de l'employeur (les différentes agences publiques, municipalités, etc.) et des salariés régulent les conditions de travail, conditions d'avancement et rémunérations, qui à ce titre peuvent donc en pratique différer sensiblement entre les secteurs privé et public. La part des emplois à durée déterminée est de l'ordre de 16 % tant dans le privé que le public.

La réalité britannique est proche du modèle de la fonction publique d'emploi. Toutefois, et contrairement à la Suède, le secteur public se distingue sensiblement

du marché de l'emploi privé, principalement par l'importance des négociations avec les syndicats et du dialogue social dans le secteur public. 83 % des salariés du public sont couverts par un accord de branche contre uniquement 14 % dans le secteur privé. De plus, alors que les négociations salariales sont très délocalisées au niveau de l'entreprise dans le privé, les accords se font au niveau national pour le secteur public. Le marché de l'emploi public est pourtant très fragmenté au Royaume-Uni relativement aux autres pays européens. En effet, au niveau de chaque métier du service public (éducation, police, etc.) ont lieu des négociations salariales qui déterminent des conditions de travail et une grille salariale donnée pour ce métier. Dès la fin des années 1970 apparaissent les *Pay Review Bodies*, conseils formés au niveau de chaque métier et constitués de personnalités qualifiées nommées par le gouvernement, qui élaborent des recommandations en termes de salaire et de conditions de travail.

Une convergence des modèles ?

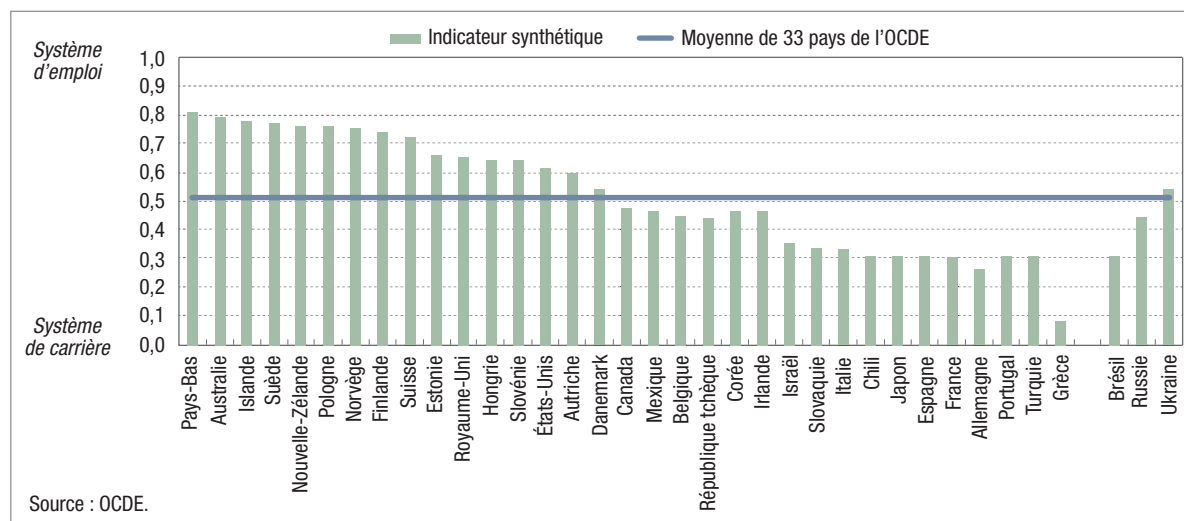
Face à cette réalité complexe, l'OCDE a élaboré un questionnaire sur les méthodes de gestion des ressources humaines et en particulier sur le système de recrutement. L'enquête a été menée en 2006 et actualisée en 2011⁽⁵⁾. Un indicateur est construit à partir de quatre questions de l'enquête portant sur le mode de recrutement initial dans la fonction publique (concours ou recrutement

direct), sur le recrutement des non-titulaires, sur des postes plus gradés et sur la mobilité entre ministères. L'indicateur vaut 0 – et le système est qualifié de fonction publique de carrière – si le recrutement se fait tôt dans la carrière, si les postes hiérarchiquement élevés ne sont ouverts qu'aux fonctionnaires déjà titulaires. À l'autre extrême, l'indicateur vaut 1 – et le système est qualifié de fonction publique d'emploi – si les salariés postulent à un emploi spécifique et si les postes sont ouverts en recrutement externe. Aucun pays ne correspond au modèle de la fonction publique de carrière ou d'emploi pur. La moyenne des pays de l'OCDE se situe à 0,5, partageant donc les pays ; d'un côté, ceux qui se rapprochent du système de carrière, parmi lesquels la Grèce, la Turquie, le Portugal, l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, Israël ou l'Irlande ; de l'autre côté, ceux qui se rapprochent du système d'emploi, parmi lesquels les Pays-Bas, l'Australie, la Suède, la Norvège et le Danemark (graphique 1).

En réalité, cette ressemblance relative résulte d'une convergence vers des systèmes d'emploi. Depuis la fin des années 1980, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des réformes modifiant des caractéristiques du statut telles que la rémunération ou la garantie de l'emploi. Les systèmes se sont ainsi rapprochés de l'idéal-type du système d'emploi, y compris ceux qui étaient déjà organisés plutôt selon ce modèle. Certains pays ont restreint cette évolution aux emplois les moins régaliens : ainsi, aux Pays-Bas, en Espagne ou en Allemagne les postes régaliens ne peuvent être occupés

(5) OCDE (2013), *Strategic Human Resource Management in Government Survey*.

Graphique 1. Indicateur synthétique OCDE : fonction publique de carrière ou d'emploi.



que par des fonctionnaires statutaires. Au Danemark ou aux Pays-Bas, pays dont le modèle est une fonction publique d'emploi, les caractéristiques de certains métiers sont proches de celles du statut français – c'est le cas par exemple des juges. En 1993, l'Italie a placé sous régime de droit privé l'ensemble des employés publics à l'exception des juges, diplomates, enseignants, préfets, etc. En 1994, la Finlande a aligné le statut de l'emploi public sur celui du marché du travail privé.

Quelles leçons en tirer ?

Si aucun pays ne correspond à la vision schématique d'un statut complètement rigide d'un côté ou d'un recrutement totalement flexible de l'autre, c'est que l'ensemble des administrations publiques recherchent une nouvelle doctrine en matière de management public.

Le système de carrière se fonde sur une logique de création de normes communes aux membres de la fonction publique. Le recrutement (anonyme, par les concours d'abord donc exclusivement sur le mérite, puis par la promotion interne et la garantie de l'emploi) et le mode de gestion (salaire fixe, grille salariale) garantissent la construction d'un idéal commun : un partage de valeur de service, d'égalité des usagers devant l'État et d'indépendance tant face au pouvoir politique qu'à celui des groupes de pression (Rouban, 2009). Le système d'emploi permet à l'opposé une adaptabilité du recrutement aux besoins spécifiques liés aux évolutions des métiers. La réduction des dépenses de personnel a mis en avant les avantages liés à ce type de recrutement et à la gestion de la rémunération variable incitative à la performance. Pourtant, les avantages d'un système peuvent aussi se retourner en inconvénients. Ainsi, l'indépendance ou l'égalité de traitement des usagers sont mises à mal (Bacache, 2011). Inversement, le recrutement uniquement à l'ancienneté ne permet pas de bénéficier des qualifications et de l'expérience d'une main-d'œuvre qualifiée venant du privé. Les réformes en France et dans les autres pays attestent ces atermoiements et ces changements de mode managérial entre le nouveau management public venu des cabinets de conseil et le refus allergique à la notion même de management, souvent assimilée à une pure vision comptable.

Le statut de la fonction publique française a témoigné d'une relative souplesse, intégrant les mobilités internes et externes, les recrutements par les voies latérales ou sur des postes de contractuels, y compris à des postes à responsabilités. La France a privilégié la réflexion depuis 2007 sur la question de la performance et des modes de rémunération, mais a négligé la question du recrutement ainsi que celle de la mobilité, interne (entre les corps) et externe (entre secteur privé et public). Cette dernière pose indirectement le problème de la difficile comparaison entre les rémunérations des deux secteurs, surtout aux niveaux hiérarchiques élevés. Il s'agit pourtant d'un enjeu déterminant, tant pour l'attractivité que pour la mobilisation des agents.

BIBLIOGRAPHIE

- **Audier F. et Bacache M.** (2007), « L'emploi public : que nous apprennent les comparaisons internationales ? » *Revue de l'OFCE*, n° 4.
- **Audier F., Bacache M. et Mathias E.** (2013), *Les magistrats entrés par une voie latérale*, Rapport GIP, droit et justice.
- **Audier F., Bacache M., Courtieux P. et Gautié J.** (2012), « The Effects of Pay Reforms and Procurement Strategies on Wage and Employment Inequalities in France's Public Sector », in Grimshaw D., Marino S. et Rubery J. (eds) (2012).
- **Bacache M.** (2011), « Impact des rémunérations variables dans les services publics », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 189.
- **DGAFP** (2013), *Rapport annuel sur la fonction publique*, Paris, La Documentation française.
- **Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. et Pettigrew A.** (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- **Grimshaw D., Marino S. et Rubery J.** (2012), *Public Sector Pay and Procurement in Europe During the Crisis : the Challenges Facing Local Government and the Prospects for Segmentation, Inequalities and Social Dialogue*, Research report for the European Commission.
- **OCDE** (2013), *Government at a glance*, Paris, OCDE.
- **Rouban L.** (2009), « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, vol. 132, n° 4, Paris, ENA.
- **Bossaert D.** (2005) *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants : From Life Tenure to More Flexible Employment Relations ?* Rapport à l'Institut européen d'administration publique.

COÛT ET QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC : QUELLES RÉFORMES DE L'ÉTAT ?

Françoise Dreyfus

Professeur émérite à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne

Moderniser les services publics, améliorer leur efficacité et leur qualité tout en diminuant les coûts demeure depuis plus de trente ans la motivation des politiques de réforme de l'État. Souvent portées par la nécessité de réaliser des économies budgétaires, elles s'inspirent depuis les années 1990 des idées et méthodes du *New Public Management*. Les circulaires du 23 février 1989 sur le renouveau du service public et du 26 juillet 1995 sur la réforme de l'État comme la LOLF (2001), la RGPP (2007-2012) ou la MAP s'appuient largement sur ces principes. Déconcentrer, restructurer, réduire les dépenses, mais aussi évaluer et impliquer les agents sont les axes moteurs. Françoise Dreyfus remarque toutefois que le seul moyen qui permettra de réduire les coûts des services publics sera sans doute de diminuer le nombre des fonctionnaires.

C. F.

Dans la conception du rôle de l'État, telle qu'elle a prévalu jusqu'à récemment en France, le service public occupait une place centrale, non seulement en tant que fournisseur de services aux usagers, mais aussi comme instrument de l'action publique dans les domaines économique, social, culturel, sanitaire, etc. Les caractéristiques du type de service – administratif, industriel et commercial, scientifique – déterminaient le régime juridique dans lequel s'exerçait l'activité que contrôlait la puissance publique (cf. Chevallier, 2012).

Toutefois, depuis une bonne trentaine d'années, le périmètre des activités relevant des collectivités publiques mais aussi leur mode de gestion et le statut de leurs personnels ont été mis en question⁽¹⁾ sous

l'influence de différents facteurs. La diminution des ressources publiques, d'une part, le respect du principe européen de concurrence, d'autre part, ont incité l'État à mettre en œuvre des politiques de privatisation des services publics industriels et commerciaux en ouvrant le capital des entreprises publiques aux actionnaires privés et en modifiant leur statut juridique, ou en déléguant certaines activités à des opérateurs privés. Par ailleurs, dans l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État, l'introduction progressive de nouveaux instruments de gestion en usage dans le secteur privé a visé à accroître l'efficacité des services publics tout en maîtrisant leur coût.

Diverses réformes se sont succédé, au fil des ans et des gouvernements (cf. Bezes, 2009), affichant la volonté de mieux satisfaire les citoyens, notamment en améliorant leur accueil et en facilitant leur accès aux services publics mais aussi en simplifiant leurs démarches, et nombre de mesures réglementaires ont effectivement

(1) Cf. par exemple Blanc C. (1993), *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française; Picq J. (dir.) (1995), *L'État en France, une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

traduit ce souci. Toutefois, les changements essentiels ont porté, d'une part, sur une redéfinition des structures et des modalités de la gestion publique et, d'autre part, sur la mise en œuvre des procédures d'évaluation de la performance des services.

Rationaliser pour accroître l'efficacité

Le « nouveau du service public »

La mise en chantier du « nouveau du service public » par le gouvernement Rocard⁽²⁾ peut être considérée comme le premier acte d'une réforme managériale visant à améliorer l'efficacité des services publics, à les rapprocher des usagers, mais aussi à réaliser à terme des économies. La démarche adoptée en 1989 entend mobiliser les fonctionnaires et promouvoir le dialogue social à l'intérieur de l'administration afin de rénover l'action administrative, ce qui se concrétisera dans les « projets de service ». Il s'agit de définir collectivement au sein d'unités fonctionnelles les objectifs à atteindre et la stratégie pour y parvenir, mais aussi de lancer des « actions clés susceptibles d'améliorer le fonctionnement du service » dont la circulaire du 23 février 1989 précise qu'elles doivent être essentiellement mises en œuvre dans les services extérieurs de l'État, c'est-à-dire au niveau déconcentré. Par ailleurs, les centres de responsabilité – qui devaient constituer, après une phase expérimentale, « la forme la plus achevée des projets de service » – bénéficiaient de l'assouplissement des règles de gestion budgétaire, accompagnant une plus grande autonomie administrative qui était accordée dans le cadre d'une relation contractuelle entre le service concerné et le ministère de l'Économie et des Finances ; les gains obtenus en diminuant les coûts et en améliorant la qualité du service rendu, grâce à une réorganisation des méthodes de travail, devaient être partiellement réaffectés au service, sous forme d'emplois ou de primes. Si la réforme n'a pas tenu toutes ses promesses sur ce dernier point, la politique conduite par M. Rocard a été poursuivie sous les gouvernements lui ayant succédé⁽³⁾.

La déconcentration

De son côté, le principe selon lequel la déconcentration constitue la règle de répartition des attributions et des moyens au sein des services de l'État est finalement

(2) Circulaire du 23 janvier 1989 relative au nouveau du service public, *J.O.* 24 février 1989, p. 2526.

(3) Cf. le rapport de Seriyex H. (1995), *L'État dans tous ses projets : un bilan des projets de service dans l'administration*, Paris, La Documentation française.

entériné en 1992 dans la charte de la déconcentration⁽⁴⁾ mettant en œuvre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La réorganisation des services ministériels – dont les tâches devraient être réduites au profit des services déconcentrés – rencontre toutefois des résistances (cf. Bezes, 2009, p. 360). Bien qu'elle puisse paraître s'inscrire, à certains égards, dans la lignée des réformes précédentes, la réforme de l'État et des services publics⁽⁵⁾, lancée en 1995 par le Premier ministre, Alain Juppé, s'inspire directement des propositions du rapport Picq et des préceptes de la nouvelle gestion publique qui ont été mis en œuvre au Royaume-Uni. Ainsi, elle considère que « la dimension centrale de l'État moderne consiste essentiellement à prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer » et assigne aux services déconcentrés le « rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations ».

Cette distinction entre deux types d'activités – concevoir et exécuter – doit permettre de réduire la taille de l'administration centrale. Les politiques publiques sont désormais mises en œuvre sur le terrain, au plus près des citoyens, par les services déconcentrés et/ou les établissements publics – voire par des agences⁽⁶⁾ –, dont l'autonomie et la responsabilité sont accrues, dans la mesure où les crédits qui leur sont alloués sont globalisés. Il leur appartient donc d'utiliser ces derniers avec discernement.

La LOLF

Si le Commissariat à la réforme de l'État n'a pas eu le temps nécessaire pour réaliser son très ambitieux programme, les mesures qu'il a prises n'ont pas été remises en question (cf. Bezes, 2009, p. 402-403). Le gouvernement de Lionel Jospin a suivi discrètement le chemin tracé par son prédécesseur.

Ainsi, l'adoption de la LOLF en 2001⁽⁷⁾ entérine les principes relevant du répertoire de la nouvelle gestion publique, qui n'avaient pas pu être appliqués antérieurement. En effet, pour les auteurs de la proposition de

(4) Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, *J.O.* 4 juillet 1992, p. 8898.

(5) Circulaire du 26 juillet 1995 sur la réforme de l'État et des services publics, *J.O.* 28 juillet 1995, p. 11217.

(6) À l'instar des *executive agencies* créées au Royaume-Uni à partir des années 1990, de nombreuses agences ont été créées en France. Cf. l'analyse in Conseil d'État (2012), *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* Étude annuelle, Paris, La Documentation française.

(7) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *J.O.* 2 août 2001, p. 12480.



loi, la transformation radicale du budget de l'État doit aussi en faire un levier pour la réforme de l'État⁽⁸⁾. La LOLF « substitue une gestion orientée vers les résultats à la traditionnelle gestion orientée vers les moyens⁽⁹⁾ » ou, pour le dire autrement, privilégie la culture de l'efficacité à celle de la dépense. Des objectifs sont assignés au service public et des indicateurs de performance sont élaborés afin de permettre l'évaluation des résultats⁽¹⁰⁾. L'ampleur des changements tant techniques que culturels qu'impliquait la mise en place de la LOLF explique que son entrée en vigueur ait été fixée au 1^{er} janvier 2006 ; cette période transitoire de cinq ans après son adoption a été consacrée à l'expérimentation des nouvelles règles de gestion et a permis aux fonctionnaires, acteurs et destinataires de se familiariser avec ces mesures. La LOLF ayant redéfini l'action publique en

termes de missions transversales à plusieurs ministères, elle a conduit à restructurer certaines administrations, en fusionnant plusieurs services et, le cas échéant, les corps de fonctionnaires afférents⁽¹¹⁾.

Des méthodes de modernisation plus ou moins efficaces

Si la résistance de l'administration au changement – quels qu'en soient les ressorts – est réelle, on observe néanmoins que la capacité des gouvernants à réformer dépend de la méthode employée. Ainsi, en choisissant de confier aux fonctionnaires le soin d'élaborer les projets de service, c'est-à-dire en privilégiant la méthode *bottom up*, la politique de renouveau du service public a ouvert la voie à des pratiques facilitant le changement. En effet, il a été constaté à propos des fusions de directions, qu'« il ne suffit pas de présenter

(8) Lambert A. et Migaud D. (2006), « La LOLF : levier de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n° 117, Paris, ENA.

(9) *Ibid.*, p. 12.

(10) Cf. articles 48 et 51 de la LOLF ; Calmette J.-F. (2006), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *Revue française d'administration publique*, n° 117, Paris, ENA.

(11) Cf. Eymeri-Douzans J.-M. (2007), « Les fusions de directions centrales dans les ministères français », *Notes de IGPDE*, n° 1 ; Gervais J. (2007), « Former des hauts fonctionnaires comme des managers de l'action managériale », *Politix*, vol. 20, n° 79, Bruxelles, De Boeck.

une réforme administrative comme motivée par le souci de réduire les dépenses budgétaires pour susciter la mobilisation des agents⁽¹²⁾ » en sa faveur ; l'adhésion des fonctionnaires, clé de la réussite, est tributaire de leur implication dans un processus participatif et de leur perception de l'avantage que le service public dont ils sont les agents retirera de la réforme.

Si la restructuration de l'administration doit permettre d'améliorer le fonctionnement du service public et d'en diminuer le coût, la généralisation du principe d'évaluation visant à confronter les résultats des services aux objectifs de performance fixés annuellement par la loi de finances, mais s'appliquant aussi aux fonctionnaires individuellement, constitue une étape supplémentaire dans la rationalisation de l'action publique.

Évaluer pour économiser

De la RGPP...

Le principe de l'évaluation des politiques publiques avait été posé dans la circulaire sur le renouveau du service public et le décret du 22 janvier 1990 avait créé le dispositif chargé de sa mise en œuvre ; celui-ci s'est avéré lourd et peu d'évaluations ont été réalisées. Il a été remplacé en 1998 par un nouveau système guère plus performant et qui a cessé de fonctionner *de facto* en 2002 (cf. Perret, 2008). La révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007, qui le supprime officiellement, « a pour ambition de remettre à plat, sans tabou ni *a priori* l'ensemble des missions de l'État, pour dépenser mieux tout en améliorant la qualité du service rendu. La RGPP est à la fois une nouvelle façon de réformer l'État et la clé de voûte de la stratégie pour revenir à l'équilibre des finances publiques. » Contrairement à ce que son intitulé pouvait laisser croire, ce programme⁽¹³⁾ n'a pas tant consisté à s'interroger sur la pertinence des politiques publiques et des moyens engagés pour les réaliser qu'à limiter les dépenses en restructurant les services et en diminuant le nombre des fonctionnaires, qui doivent, en conséquence, augmenter leurs performances. Celles-ci sont essentiellement mesurées au moyen d'indicateurs quantitatifs – qu'il s'agisse des instruments du

(12) Eymeri-Douzans J.-M., *op. cit.*, p. 6.

(13) « Les travaux de la RGPP s'organisent autour de six grands axes de modernisation : améliorer les services pour les citoyens et les entreprises ; moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus ; adapter les missions de l'État aux défis du XXI^e siècle ; valoriser le travail et le parcours des agents ; responsabiliser par la culture du résultat ; rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro ».

benchmarking de l'OCDE ou de ceux de la LOLF⁽¹⁴⁾ – supposés rendre compte objectivement de l'action des agents publics⁽¹⁵⁾ dont le déroulement de carrière dépend de leurs résultats. Émulation et concurrence entre les services ont conduit certains d'entre eux à privilégier la « politique du chiffre » afin de bénéficier de bonnes évaluations ; les dérives qu'engendre ce type de politique strictement centrée sur l'atteinte d'un objectif quantitatif ont fait l'objet de nombreuses critiques (Bruno et Didier, 2013). En dépit du volontarisme autoritaire qui a caractérisé la mise en œuvre de la RGPP, son bilan (IGF, IGA et IGAS, 2012) – et plus particulièrement les économies auxquelles devait aboutir l'ensemble du dispositif – n'ont pas été à la hauteur de ce qu'espéraient ses promoteurs.

La modernisation de l'action publique (MAP), qui remplace la RGPP depuis octobre 2012, s'en distingue à plusieurs égards, tout en tenant compte du contexte budgétaire très contraignant dans lequel elle se déploie (Le Clainche, 2013). Notons, tout d'abord, la place centrale tenue par « l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques », travail mené avec tous les acteurs concernés (État, collectivités, organismes sociaux et opérateurs). Conduites sous la responsabilité de chaque ministre dont dépend une politique publique, ces évaluations doivent « permettre de construire une vision collective des enjeux, des objectifs, des résultats et des modalités de mise en œuvre de chaque politique. Il s'agit de simplifier, rendre plus cohérente l'action des différents acteurs et d'améliorer de manière significative l'efficacité de l'action publique⁽¹⁶⁾ ». Cet examen des politiques publiques les plus diverses devrait permettre de proposer les moyens de rationaliser la manière dont elles sont menées et, au bout du compte, de les rendre plus économes tout en étant plus efficaces.

... à la MAP

Parmi les différents volets de réforme que comprend la MAP, la mesure de la « qualité de service » figure désormais en bonne place. Si la « démarche qualité »

(14) Cf. Brunetière J.-R. (2006), « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 117, Paris, ENA.

(15) Cf. Van Dooren W. et Van de Walle S. (2008), « La réalité est simplement une illusion, quoique très persistante », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 74, n° 4, Bruxelles, éditions Bruylant.

(16) Cf. « Évaluer les politiques publiques », <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques>

n'est pas nouvelle – les cercles de qualité ont été expérimentés dans certaines administrations dès 1984⁽¹⁷⁾ – elle est loin d'avoir constitué un élément majeur des différentes réformes opérées depuis plus de trente ans. Elle consiste à mettre en œuvre une démarche participative pour mobiliser les agents en vue d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers ; les enquêtes de satisfaction, conduites périodiquement, permettent de mesurer l'efficacité des dispositions prises, notamment, pour mieux accueillir le public tant physiquement qu'à distance. À l'instar des entreprises privées qui développent une démarche qualité pour répondre aux attentes des clients et peuvent bénéficier d'une certification (ISO 9000) par l'AFNOR, les services administratifs souscrivent également des engagements pour appliquer un référentiel de qualité. Celle de l'accueil dans les services publics étant une préoccupation de longue date des gouvernements, depuis 2005, le référentiel Marianne fixe les engagements en la matière et peut donner lieu à labellisation des administrations. Certains services très critiqués pour l'accueil réservé aux usagers ont, à leur tour, intégré ce type de système : tel est le cas, depuis 2013, des services de la direction de la police générale pour la délivrance des titres de séjour étrangers et les naturalisations, ainsi que pour les cartes grises.

La définition de la qualité – qui constitue l'un des indicateurs de performance – n'est toutefois pas un donné objectif, mais un construit social, déterminé par divers facteurs, notamment institutionnels⁽¹⁸⁾ ; pour importante qu'elle soit, la prise en considération de l'accueil du « client » et de son indice de satisfaction ne rend compte que de ce qui est le plus immédiatement perceptible pour les usagers dans leur relation avec le service public ; par contre, la politique déployée par les services soumis à la contrainte budgétaire et les effets que cette dernière produit⁽¹⁹⁾ sur la qualité intrinsèque de l'action publique ne font guère l'objet d'enquêtes, l'opinion des citoyens sur les questions de fond étant censée s'exprimer lorsqu'ils votent.

(17) Cf. Orgogozo I. (1985), « Des cercles de qualité dans l'administration : pourquoi pas ? », *Regards sur l'actualité*, n° 116, Paris, La Documentation française.

(18) À titre d'exemple, cf. Van Stolk C. et Węgrich K. (2008), « La convergence sans diffusion ? Analyse comparative du choix des indicateurs de performance dans l'administration fiscale et la Sécurité sociale », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 74, n° 4, Bruxelles, Bruylant.

(19) Le cas de la justice est particulièrement significatif ; cf. Vigour C., « Choix politiques et inertie des dépenses. L'augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la Justice (1980-2010) », in Bezes P. et Siné A. (2011), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po.



Si la MAP renoue, du point de vue de la méthodologie, avec une démarche faisant davantage participer les agents publics et les usagers des services publics à certains aspects du processus, il est toutefois trop tôt pour établir un bilan. Comme celui des réformes qui l'ont précédée, l'objectif principal de la MAP vise à réduire les coûts de fonctionnement des services publics tout en accroissant leur « productivité » et en affichant la volonté de maintenir la qualité de leurs prestations.

Dans la mesure où les solutions inspirées de la nouvelle gestion publique, mises en œuvre de manière incrémentale en France depuis plus de trente ans, n'ont pas réussi à faire diminuer significativement les dépenses, la réduction des effectifs de fonctionnaires semble être la seule variable d'ajustement à la disposition des gouvernements dans leur recherche d'économies. Restructurer les administrations, fusionner les corps, développer les services en ligne, externaliser la délivrance de certaines prestations contribuent à cette politique. Quant à la qualité des services publics, elle dépend pour chacun d'entre eux de facteurs spécifiques non généralisables : la perception de l'impôt a, en effet, peu de caractéristiques communes avec un service d'urgence hospitalier. Ce qui signifie que pour chacun d'entre eux, il convient de déterminer, sans références dogmatiques, les moyens les plus adéquats permettant d'améliorer son fonctionnement, sans augmenter son coût.

BIBLIOGRAPHIE

- **Bezes Ph.** (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- **Le Clainche M.** (2013), La modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP, *Revue française d'administration publique*, n° 145, Paris, ENA.
- **Bruno I. et Didier E.** (2013), *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte, coll. « Zones ».
- **Perret B.** (2014), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- **Chevallier J.** (2012), *Le service public*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 9^e éd.
- **IGF-IGA-IGAS** (2012), *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réformes de l'État*, Paris, La Documentation française.

CONCOURS, FORMATION, CARRIÈRE : ENTRE APPROFONDISSEMENTS ET PROJETS DE RÉFORMES

Olivier Quéré

Docteur en science politique
IEP de Lyon / UMR Triangle 5206

Le recrutement par concours, le principe de la carrière et la formation spécifique sont au cœur du statut des fonctionnaires. Institutionnalisés progressivement entre la Révolution et la Seconde Guerre mondiale, ces principes, qui garantissent la neutralité et l'indépendance de l'administration vis-à-vis du pouvoir politique, ont servi de fondements à la réforme de 1946. Ils sont toutefois depuis plusieurs années contestés par certains qui y voient des obstacles à la modernisation de l'État. Créée à l'origine pour veiller au respect du statut, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a progressivement évolué au point d'être devenue, ainsi que le note Olivier Quéré, un des promoteurs de la réforme de la fonction publique. Elle soutient ainsi des mesures telles que la fusion de certains corps, la mise en œuvre de nouveaux modes de recrutement ou l'introduction dans la formation des cadres de la fonction publique des principes du néo-management, autant d'éléments qui assouplissent les principes posés par le statut.

C. F.

La loi du 19 octobre 1946 sur le statut général des fonctionnaires peut être considérée, au risque d'un certain schématisme, comme la forme la plus institutionnalisée du processus de rationalisation administrative, identifié par Max Weber sous l'expression d'idéal-type de domination légale-rationnelle. Elle constitue une étape importante de cette « bureaucratisation » qui domine les États contemporains, dans la mesure où elle établit un ensemble de règles visant à organiser la « direction administrative bureaucratique » et la fonction publique qui y est attachée⁽¹⁾. Parmi ces règles de fonctionnement, trois en particulier retiennent ici notre

attention, car elles sont parmi les plus significatives du double mouvement de stabilisation du processus bureaucratique et des nouveaux arrangements institutionnels qui lui succèdent à la fin du XX^e siècle. Il s'agit en premier lieu de la sélection des fonctionnaires par concours considérée à la suite de M. Weber comme un élément de stabilisation de la rationalité administrative. Ensuite, la formation « professionnelle » des fonctionnaires est souvent perçue, au même titre que leur sélection, comme constitutive du processus de rationalisation bureaucratique identifié par M. Weber, dans la mesure où elle pourvoit une qualification ajustée à l'application des règles administratives. Enfin, ce que nous pouvons appeler la « carrière », c'est-à-dire l'ensemble des protections du fonctionnaire par l'administration, en particulier l'emploi à vie et les

(1) Weber M. (1921) [1995], *Économie et société II. L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Pocket Agora.

garanties de progression, est une des composantes de la lente constitution de l'État moderne⁽²⁾.

Toutefois, comme le rappelle Philippe Bezes (2009, p. 18), cette catégorisation idéal-typique ne doit pas occulter la diversité des mises en œuvre et des acclimations locales de ce processus. C'est pourquoi nous nous attachons en particulier au cas de la France, sans prétendre que cela peut valoir pour d'autres choix nationaux ou locaux⁽³⁾. Nous nous demanderons en quoi les trois caractéristiques évoquées, constitutives des règles générales du fonctionariat, sont l'objet de tensions et d'ajustements historiques. Le statut des fonctionnaires de 1946, à l'initiative principale de Maurice Thorez, constitue ainsi le pivot de notre analyse : comment et sur quelles bases s'est formé historiquement ce statut, et en quoi consistent les ambitions de redéfinition et les atteintes contemporaines à ces règles ?

La progressive mise en place d'une fonction publique statutaire

Concours, formation, carrière : trois grands principes institutionnalisés entre la Révolution et l'après-guerre

L'enjeu : mettre fin au « patronage »

« Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » : en France, le principe du recrutement par concours des fonctionnaires se construit essentiellement à partir de la Révolution de 1789, qui inscrit dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le principe d'égal accès aux emplois publics⁽⁴⁾.

La genèse de la formation spécifique à donner aux serviteurs de l'État doit quant à elle être cherchée

dans les écoles que l'Ancien Régime avait créées pour les élites civiles et militaires : l'École des Ponts et Chaussées (1756), les Écoles militaires (1776), puis l'École Polytechnique (1794) permettent d'établir le lien entre « mode de sélection, formation, et service du roi – voire déjà de l'État » (Dreyfus, 2000, p. 87).

Dès lors, le XIX^e siècle est celui de la longue et lente institutionnalisation de ce double dispositif, qui a pour conséquence et/ou motivation d'extraire l'agent public de la domination patrimoniale, pour reprendre une terminologie weberienne, dont les traits principaux sont celui d'un système clientéliste au sein duquel le pouvoir se trouve personnalisé, fragmenté, et où les nominations et les carrières des fonctionnaires dépendent largement du favoritisme et des pratiques de patronage.

Concours : un processus en deux temps

Comme le montre N. Gally (2012), le processus de rationalisation-bureaucratization par le concours se fait en deux temps : la mise en place du recrutement au mérite est d'abord le fruit d'une tension entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif autour du contrôle politique de l'administration, avant que la « forme concours » ne soit investie par la haute fonction publique afin d'appuyer son monopole au sommet de l'État, et de consolider le processus de « différenciation » (Badie et Birnbaum, 1979) vis-à-vis du politique. Ainsi, la sélection par concours apparaît d'abord au sein des « grands corps » (Kessler, 1986) avant de se généraliser à l'ensemble des ministères à la fin du XIX^e siècle – sans pour autant que la pratique de patronage ne disparaisse totalement d'une administration qui se dégage progressivement du politique (Gally, 2012).

Formation : une mise en place plus graduelle

Les dispositifs visant à doter les fonctionnaires des compétences utiles dans l'exercice de leurs responsabilités se mettent en place plus graduellement encore que le concours. Alors que les grands corps civils et militaires se trouvent constitués pour certains dès l'Ancien Régime autour des grandes écoles, les espaces de formation à l'administration ne trouvent une institutionnalisation réelle qu'avec la création de l'École nationale d'administration (ENA) en 1945. Comment expliquer ce décalage ? Pour P. Rosanvallon, si la France résiste à l'introduction des formations administratives, c'est que le pouvoir politique du gouvernement, et ainsi la souveraineté populaire, risqueraient d'être

(2) Les autres grands principes de l'organisation bureaucratique dite « weberienne » sont le principe hiérarchique (obéissance à l'autorité), principe de la spécialisation (répartition et stricte division des tâches administrative et politique), séparation de la propriété privée du fonctionnaire avec sa fonction, système procédural de règles scripturales. Voir Weber (1995, p. 290-301).

(3) Pour une perspective comparée, voir Dreyfus (2000), et à partir du cas de la haute fonction publique, Gally (2012). Voir également, dans ce même numéro, l'article de Maya Bacache-Beauvallet, p. 8.

(4) Même si, comme le fait remarquer Jean-Michel Eymeri-Douzans (2012) en s'appuyant sur l'exemple de la Chine impériale du VII^e siècle, la « forme institutionnelle concours » n'est « ni une invention, ni une exception française ».

rogés par ce qui est considéré comme un « pouvoir administratif », ou une sorte de « technocratie » : « on craint qu'un statut des fonctionnaires n'affaiblisse la responsabilité ministérielle et ne limite la liberté [...] du gouvernement » (Rosanvallon, 1990, p. 68). Sur-tout, la création d'une école de formation de tous les fonctionnaires aurait supposé un degré d'unicité administrative que la persistance des conflits intra-étatiques ne permettait pas d'atteindre, tout au moins avant la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le cas de l'échec de la « première » École nationale d'administration est de ce point de vue éclairant. Le projet, porté en 1848 par le ministre de l'Instruction publique du gouvernement provisoire Hyppolite Carnot, et qui visait à décerner une formation aux futurs administrateurs de l'État, n'a pas résisté aux multiples obstacles que les ministères ont opposés à l'idée d'unification du recrutement et de la formation des fonctionnaires. En particulier, le ministère de l'Éducation nationale a longtemps cherché à préserver le monopole de ses facultés de droit dans la formation des cadres de l'État. L'histoire se répétera en 1945, lors de la création difficile de l'ENA sous l'égide de Michel Debré (Gatti-Montain, 1987), et en 1970 au moment où sont discutées les modalités de création d'une école interministérielle des cadres intermédiaires de la fonction publique, les Instituts régionaux d'administration (Quéré, 2014). Ces exemples mettent en évidence la prégnance mais aussi la longue institutionnalisation d'une stabilité légale-rationnelle.

Le principe de la carrière, élément clef de l'autonomie de l'administration vis-à-vis du pouvoir politique

Parallèlement à ce processus de bureaucratisation, se met progressivement en place le principe de la « carrière », qui apparaît comme le moyen le plus sûr pour garantir la neutralité et l'autonomie de la fonction publique vis-à-vis du politique. La stabilité bureaucratique et l'opposition au pouvoir arbitraire justifient le principe de la permanence du fonctionnaire dans sa fonction, la stricte séparation de ses propriétés et de sa fonction (distinction entre le grade et l'emploi), ainsi que le caractère impersonnel de l'obéissance hiérarchique – autant d'éléments de la légitimité légale rationnelle identifiée par M. Weber sous une forme stylisée. De cette façon, en France, la fonction publique s'organise petit à petit autour de « corps » divisés en grades et échelons selon un principe hiérarchique, mais là aussi, les pratiques de gestion des fonctionnaires demeurent différenciées en fonction des ministères.



La réforme administrative de 1946 : les grands principes renforcés

À la Libération, la mission pour la réforme administrative, soutenue par Michel Debré, s'appuie sur ces trois éléments – le concours, la formation, la carrière – pour promouvoir une gestion centralisée de la fonction publique. L'ordonnance du 9 octobre 1945 crée le corps des administrateurs civils et l'École nationale d'administration. Une direction générale de la fonction publique, placée sous l'autorité du Président du Conseil (puis du Premier ministre), a pour mission de préserver le caractère transversal de la gestion des fonctionnaires. Elle s'érige en « gardienne » du statut général de la fonction publique, mis en place par la loi du 19 octobre 1946, à l'initiative de Maurice Thorez. Dès lors, le fonctionnaire n'est pas lié par contrat avec son employeur public. Il est « placé dans une situation statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'administration, ni ses conditions de travail, ni sa rémunération ne peuvent faire l'objet de négociations, mais la protection de ses droits est assurée » (Dreyfus, 2000, p. 212).

Pourtant, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) apparaît comme une direction faible ne parvenant pas réellement à imposer sa conception transversale de la fonction publique, qu'il s'agisse directement de la gestion du corps des administrateurs civils, qui peinent à imposer leur monopole au sommet de l'État (Gally, 2012), ou de la promotion de « l'interministérialité » au niveau de l'encadrement intermédiaire (Quéré, 2014) ; elle se cantonne principalement dans son rôle de « gardienne du statut », y compris dans le dernier quart du XX^e siècle, lorsque le statut des fonctionnaires devient pour bien des observateurs un obstacle à la modernisation de

l'État. Dans quelle mesure parvient-elle effectivement à préserver ce statut ?

Le statut des fonctionnaires, objet des ambitions « réformatrices »

Dès le début des années 1960, les projets de réforme de l'administration se font jour avec plus de clarté (Bezes, 2009). Les règles jugées traditionnelles de fonctionnement de la bureaucratie, qui bénéficient d'une protection juridique à travers le statut général de 1946, apparaissent comme la cible des ambitions de réforme. On remarque ainsi une remise en cause de certains principes de la bureaucratie wébérienne, notamment sous l'inspiration de ce qu'il est désormais courant d'appeler le *New public management*⁽⁵⁾. Preuve de leur caractère central, les dispositions relatives au recrutement, à la formation et à la carrière des fonctionnaires vont faire l'objet des premières propositions visant à « moderniser » les services publics.

Le concours : un élément stable mais contourné par de nouveaux dispositifs de recrutement

En France, le recrutement des fonctionnaires par concours demeure un principe relativement stable. La forme qu'on lui connaît n'est pas fondamentalement remise en cause aujourd'hui. Cette permanence peut être analysée comme le fruit de la grande plasticité ou malléabilité du concours (Biland, 2012). Il n'en fait pas moins l'objet de critiques, portant principalement sur la « lourdeur administrative » du dispositif, son coût ou ses « rigidités »⁽⁶⁾. Outre cette première série de critiques, J.-M. Eymeri-Douzans identifie une seconde « mise en examen » du concours, d'ordre social, se caractérisant par une réappropriation par certains réformateurs des études et travaux pointant la fermeture sociale des écoles de service public (Eymeri-Douzans, 2012). Cela peut se traduire par exemple par une transformation des modalités des épreuves d'accès au concours, les « mises en situation » étant

préférées aux traditionnelles dissertations de droit. À ces évolutions, justifiées par le recours récurrent et polysémique à la notion de « professionnalisation », s'adjoint l'extension de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), qui donne davantage de poids à l'expérience acquise par le candidat *via* la prise en compte d'un dossier lors des oraux d'admission. Il faut également noter l'extension de la pratique de la contractualisation⁽⁷⁾, notamment dans la fonction publique territoriale (Biland, 2012), qui s'inscrit parfaitement dans le répertoire modernisateur néo-managérial. Ainsi, le concours n'est pas remis en cause en tant que tel, mais il est de plus en plus contourné par diverses formes d'épreuves (RAEP) ou de recrutement (parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État – PACTE-).

L'évolution de la formation initiale des fonctionnaires

La formation initiale des fonctionnaires a également évolué ces dernières années. Sans que cela ne constitue une nouveauté radicale, de nombreuses écoles accordent dans leur cursus une place grandissante aux enseignements désignés par le terme « management ». Bien que protéiforme, l'apprentissage du management dans les écoles du service public relève le plus souvent de savoirs méthodologiques – des études de cas le plus souvent – visant à mettre en œuvre les orientations politiques et budgétaires les plus douloureuses aux différents échelons administratifs. Conséquemment, l'hégémonie du droit dans les programmes de formation se trouve en partie affectée. L'enseignement du droit évolue, principalement dans le sens d'une plus grande technicisation et instrumentalisation, à l'ENA comme dans les autres instituts de formation. Le cas de la « légistique⁽⁸⁾ » est de ce point de vue éloquent, dans la mesure où cet enseignement technique et méthodologique apparaît comme une façon pour les gardiens du droit – principalement le Conseil d'État – d'ouvrir l'enseignement de cette discipline à l'imposition progressive des normes de préparation et rédaction des normes juridiques, tout en lui accordant une place privilégiée au sein des cursus de formation (Biland et Vanneuville, 2012). De la même façon, le recours aux intervenants issus de cabinets de conseil

(5) Qui peut être défini comme un ensemble de préceptes, de doctrines et de programmes hétérogènes visant à transformer les règles historiques du fonctionnement administratif, souvent dans le sens d'une plus grande « qualité » ou d'une plus grande « efficacité ». Cf. Bezes (2009).

(6) Cf. notamment le Rapport Silicani (2008), *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique* et le Rapport Desforges (2011) sur *la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles de service public*.

(7) La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 organise l'accès à la fonction publique territoriale de certaines catégories de contractuels.

(8) La « légistique » est définie comme à l'ENA ou dans les IRA comme « l'art d'écrire le droit ».

contribue à légitimer l'émergence d'un « management » spécifiquement public. Les élèves fonctionnaires sont censés porter ces recettes au cœur de l'administration, lors de leurs premiers postes et tout au long de leur carrière. On assiste là à une tentative d'introduction des recettes néo-managériales par l'intérieur même de l'administration, par le truchement des néo-recrutés, alors que les écoles de service public font figure, jusqu'à la fin des années 1990, de gardien du temple des savoirs juridiques (Bezes, 2012).

La gestion de la carrière des fonctionnaires, enjeu de réforme majeur

Comme la formation initiale, la question de la carrière des fonctionnaires se trouve à la croisée des ambitions ministérielles, qui cherchent à imposer leur vision de l'État réorganisé, et elle devient un enjeu de premier plan pour les réformateurs contemporains de la fonction publique. En particulier, la DGAFP, à la faveur d'une « conversion institutionnelle » (Gally, 2012) qui met sur le devant de la scène son rôle de « manager » des effectifs de l'État, pousse à une remise en cause des règles statutaires historiques. Il s'agit, en premier lieu, de contourner la logique des corps, en promouvant leur fusion, mais aussi en redéfinissant, de manière incrémentale, les conditions de la mobilité des fonctionnaires entre ministères. Se dégage ainsi une vision fonctionnelle de la carrière du fonctionnaire définie davantage en termes de « missions » (ou de postes) individualisées, s'opposant à la conception traditionnelle de la fonction publique divisée en corps, au sein duquel le fonctionnaire occupe un statut indépendamment des fonctions occupées. Mais la mise en œuvre généralisée de cette conception, à laquelle pourrait se rattacher l'idée qui consiste à rompre avec l'emploi à vie des fonctionnaires, risque finalement de favoriser une gestion ministérielle des effectifs de l'État, allant ainsi à l'encontre de l'ambition de la DGAFP d'instaurer une gestion transversale, interministérielle et « décloisonnée » des serviteurs de l'État. Au total, le statut se trouve contourné par la distension des obligations de recrutement par concours. La formation est progressivement investie comme un champ pour réformer l'administration de l'intérieur par le biais des fonctionnaires que l'on voudrait acquis aux principes managériaux. Enfin, la DGAFP tente de mettre en place

une fonction publique fonctionnelle. Les tentatives de modernisation de la fonction publique ne consistent donc pas à enlever une à une les briques construites autour du statut de la fonction publique, mais plutôt à faire jouer les piliers du statut (recrutement, formation, carrière) les uns contre les autres, pour les rendre moins contraignants dans un contexte de réduction de l'emploi public.

BIBLIOGRAPHIE

- **Badie B. et Birnbaum P.** (1979), *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, « Pluriel ».
- **Bezes P.** (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, « Le lien social ».
- **Bezes P.** (2012), « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, n° 193.
- **Biland E.** (2012), *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, « Repères ».
- **Biland E. et Vanneville R.** (2012), "Government Lawyers and the Training of Senior Civil Servants. Maintaining Law at the Heart of the French State", *International Journal of the Legal Profession*, 19, n° 1.
- **Dreyfus F.** (2000), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris, La Découverte, « Histoire contemporaine ».
- **Eymeri-Douzans J-M.** (2012), « Les concours à l'épreuve », *Revue française d'administration publique*, 2, n° 142.
- **Gally N.** (2012), *Le marché des hauts fonctionnaires. Une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne*, Thèse de science politique, Paris, IEP de Paris.
- **Gatti-Montain J.** (1987), *Le système d'enseignement du droit en France*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- **Kessler M-C.** (1986), *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP.
- **Quéré O.** (2014), *L'Atelier de l'État. Des Instituts régionaux d'administration pour former les cadres intermédiaires de la fonction publique (1966-2013)*, Thèse de science politique, IEP de Lyon.
- **Rosanvallon P.** (1990), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

LES LEVIERS DE LA MOBILITÉ DES FONCTIONNAIRES

Suzanne Maury

Inspectrice générale des affaires sociales,
Enseignante à l'Institut d'études politiques et à l'Institut régional d'administration de Lyon

Bien que la mobilité soit une garantie fondamentale de la carrière des fonctionnaires, elle demeure limitée, que ce soit entre ministères, entre collectivités territoriales ou plus encore entre les trois fonctions publiques. Alors même que depuis 2007, son développement est devenu un objectif prioritaire, les réformes menées, essentiellement statutaires, n'ont pas donné les résultats attendus. C'est le constat que nous livre Suzanne Maury, avant d'identifier les obstacles à surmonter pour parvenir à une politique efficace de mobilité. Nombre d'entre eux renvoient aux enjeux d'avenir de la fonction publique : implications de la gestion par corps, équité des rémunérations, procédures d'affectations, individualisation de la gestion des personnels.

C. F.

La mobilité recouvre des réalités diverses : elle peut être géographique ou fonctionnelle ; elle peut aussi correspondre à un changement d'employeur, ce qui, dans la fonction publique, signifie passer d'une fonction publique à une autre ou changer de ministère d'affectation ou de collectivité. La littérature managériale a une vision positive de la mobilité, du moins quand elle n'est pas trop fréquente et lorsqu'elle change l'environnement de travail : l'effort d'adaptation des salariés leur évite l'encroûtement. En s'ajustant aux exigences d'un nouveau milieu, ils améliorent leurs compétences. Quant à l'organisation, elle y gagne en flexibilité puisqu'elle peut à cette occasion redéfinir les profils des postes à pourvoir en fonction de ses besoins.

Depuis quelques années, la fonction publique cherche à favoriser cette logique de fonctionnement et, en particulier, à inciter ses cadres à la mobilité, surtout dans la fonction publique d'État. La mobilité y est en effet considérée comme faible, alors même qu'une fonction publique de carrière a en théorie pour objet de la faciliter. Les réformes menées ont actionné plusieurs leviers – suppression des freins statutaires, offre d'incitations financières, intégration des impératifs de mobilité dans les carrières –, avec des réussites inégales, souvent difficiles à mesurer. Une politique de

mobilité efficace impliquerait des changements plus fondamentaux.

La mobilité, valeur fondatrice dans une fonction publique de carrière, limitée ou détournée dans les faits

Les dispositions statutaires : faciliter la mobilité

Une fonction publique de carrière, telle qu'elle existe en France, est organisée pour permettre aux agents d'y passer toute leur vie professionnelle, s'ils le souhaitent. Pour conjuguer carrière et mobilité, les textes statutaires prévoient les dispositifs suivants :

- la séparation du grade et de l'emploi permet à un fonctionnaire, s'il change d'emploi, de conserver le grade déjà acquis (et la rémunération indiciaire afférente) ;
- l'avancement de grade doit avoir pour objet de pourvoir un poste vacant et le fonctionnaire promu est tenu d'accepter le nouveau poste offert : l'esprit des textes est de proscrire les « promotions immobiles » sur le même poste ;

- en changeant de « position », le fonctionnaire peut, s'il le désire, changer de service temporairement (il est alors « mis à disposition ») ou quitter, provisoirement ou définitivement, le corps ou le cadre d'emploi dans lequel il a été recruté pour un autre : en « détachement », il change d'employeur, peut passer de l'Éducation nationale à une collectivité territoriale ou d'un ministère à un autre, avec un droit au retour. Il peut également, à certaines conditions, quitter la fonction publique (position de « disponibilité »), là encore avec la possibilité d'y revenir.

Le statut général des fonctionnaires organise donc la mobilité et la facilite. Il fait d'ailleurs de la mobilité au sein de chaque fonction publique et entre les fonctions publiques « une garantie fondamentale de [la] carrière » (article 14 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Un recours à la mobilité décevant ou critiquable

En 2007, avant que les choix politiques ne s'orientent vers le développement de la mobilité, le pourcentage des fonctionnaires d'État ayant changé dans l'année de ministère était très faible (0,3 %) et le taux de mobilité entre les fonctions publiques sans doute inférieur à ce niveau (en 2010, il était de 0,2 %)⁽¹⁾.

En revanche, la mobilité géographique des fonctionnaires d'État était de bon niveau, d'autant qu'elle est probablement sous-estimée par la définition retenue : en 2007, 4,5 % des fonctionnaires ont changé au moins de département, proportion stable depuis une décennie. Selon un rapport officiel⁽²⁾, cette mobilité est supérieure à celle du secteur privé, évaluée entre 2 et 3 % avec les mêmes critères. L'affirmation, formellement exacte, reste à prendre avec prudence : les changements d'employeurs, même si leur nombre est limité, sont plus nombreux dans le secteur privé (2 à 3 %, en annihilant l'effet des CDD et des intérimaires), ce qui compense l'écart des mobilités géographiques. Surtout, l'ampleur des mobilités

géographiques dans la fonction publique n'est sans doute pas un phénomène pleinement positif : la répartition des fonctionnaires par âge sur le territoire (qui révèle une concentration massive des fonctionnaires les plus âgés au Sud et sur le littoral Ouest) montre que les mobilités géographiques des premières années de la vie professionnelle, les plus nombreuses (11 % de mobilité pour les moins de 35 ans, 5 % jusqu'à 50 ans, 3 % ensuite), révèlent plutôt les carences de gestion des fonctionnaires : les règles d'affectation sur le territoire national obéissant largement à des critères d'ancienneté. La mobilité traduit alors, pour une large part, soit la recherche d'un poste approprié (l'affectation des fonctionnaires de la filière administrative s'effectue dans un ordre de classement qui ne tient pas compte des compétences individuelles), soit la volonté de quitter une première affectation non désirée dans une zone difficile, soit la volonté de s'installer dans une région attractive⁽³⁾. La fonction publique aurait intérêt à différencier le mauvais *turn-over*, qui lui coûte cher sur le plan de la qualité du service public, de la bonne mobilité, qui répond à l'intérêt partagé des agents et de l'employeur.

La période 2007-2012 ne s'est guère intéressée pourtant aux méthodes d'affectation, ne prenant que des mesures symboliques pour les zones d'éducation prioritaire⁽⁴⁾. Elle s'est plutôt focalisée sur la mobilité, thème moins conflictuel.

Un objectif prioritaire sans résultats clairs

Un ensemble de mesures pour l'essentiel statutaires

Les mesures prises ont suivi trois axes : lever les freins statutaires, inciter à la mobilité par des mesures financières et inscrire la mobilité dans les critères d'avancement.

(1) Il est intéressant de regarder comment le thème de la mobilité est traité dans les rapports annuels sur l'état de la fonction publique publiés par le ministère en charge de la Fonction publique. Le rapport 2005-2006 est muet sur le sujet. Le rapport 2006-2007 ne mesure que « la mobilité statutaire » (c'est-à-dire le « stock » des fonctionnaires en détachement et disponibilité, pour les seuls fonctionnaires d'État). À partir de 2008-2009, la mobilité géographique est mesurée (pour les seuls fonctionnaires d'État) et en 2012, des données apparaissent sur la mobilité entre les fonctions publiques.

(2) *Affectation et mobilité des fonctionnaires*, rapport de l'IGF (Inspection générale des finances), de l'IGA (Inspection générale de l'administration) et de l'IGAS (Inspection générale des Affaires sociales), septembre 2013.

(3) Près de 70 % des demandes de mutation des enseignants du second degré portent sur des académies du Sud ou de l'Est, obtenues à l'ancienneté ou en fonction de la situation familiale, tandis que la moitié des « néo-titulaires » sont affectés chaque année dans les académies de Versailles et de Créteil, objectivement les plus difficiles, les autres académies d'affectation étant celles d'Amiens et de Lille, qu'ils chercheront à quitter rapidement, laissant la place à de nouveaux jeunes inexpérimentés. Toutes choses égales par ailleurs (les règles d'affectation ne sont pas les mêmes), le phénomène est identique dans la police, avec des taux de *turn-over* extrêmement élevés dans les départements de la petite couronne parisienne.

(4) Certains postes d'enseignants ont été offerts « sur profil » avec demande d'une expérience minimale. La réforme de l'éducation prioritaire de janvier 2014 prévoit également que, dans les zones les plus difficiles, les chefs d'établissement seront choisis sur profil.



Lever les freins statutaires à la mobilité

En premier lieu, les corps, cadres de gestion des fonctionnaires d'État, ont été élargis pour ouvrir les choix professionnels des agents. Un fonctionnaire est en effet recruté dans un corps, qui regroupe tous les fonctionnaires ayant réussi un même concours. Il y passera souvent l'essentiel de sa carrière, même si, on l'a vu, il peut en changer. Dès 2003, le rapport public du Conseil d'État⁽⁵⁾ faisait l'analyse que le nombre des corps (estimé entre 700 et 900) était un obstacle à la mobilité, leur rattachement ministériel limitant en outre le territoire d'intervention des agents à un seul ministère. Il proposait de réorganiser la fonction publique d'État sur le modèle de la fonction publique territoriale, en cadres d'emploi plus larges, ouvrant la voie à une fonction publique de métiers, où les agents pourraient postuler à un poste vacant correspondant à leurs compétences, sans formalité, dans tous les ministères voire dans d'autres fonctions publiques.

(5) *Perspectives pour la fonction publique*, Rapport public du Conseil d'État, 2003.

Les pouvoirs publics se sont engagés dans une voie plus modeste, celle de la fusion progressive des corps proches : le nombre de corps dans la fonction publique d'État est ainsi passé à 330 en 2013. La création récente de corps interministériels a complété l'ambition : le décret du 17 octobre 2011 crée ainsi le corps interministériel des attachés d'administration de l'État⁽⁶⁾. Toutefois, pour des raisons de commodité, la gestion de ces corps est restée ministérielle, sans harmonisation des systèmes indemnitaires ni des règles d'avancement, solution quelque peu bâtarde qui fait douter de l'intérêt de la mesure.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels a voulu, de même, supprimer les obstacles à la mobilité. Elle affirme un droit à la mobilité des fonctionnaires d'État, s'inspirant de ce qui existe dans les autres fonctions publiques, où l'employeur ne peut s'opposer au départ d'un agent après un préavis. La demande de mobilité d'un agent de l'État ne peut plus être refusée que par « nécessité de service », ce

(6) Trois autres corps sont désormais interministériels, le corps des assistants de service social, des conseillers de service social et des techniciens sanitaires.

qui, dans le langage administratif, interdit les refus de simple commodité.

La loi améliore également les droits des agents détachés dans un autre corps : ils peuvent se voir offrir une intégration directe, proposition qui devient obligatoire après un détachement de cinq ans. De même, les agents détachés (qui ont désormais les mêmes droits à promotion que les agents de leurs corps d'accueil) peuvent garder, lors de leur retour dans leur corps d'origine, le bénéfice des promotions acquises lors du détachement.

Prévoir des incitations financières, notamment pour faciliter la mobilité dans les zones peu attractives

De nombreux dispositifs tendent à compenser une mobilité contrainte⁽⁷⁾ ou à rendre plus attractifs des postes difficiles, surtout pour les enseignants et les policiers : prime versée dans les « zones urbaines sensibles », avantage spécifique d'ancienneté bonifiant les années passées dans des zones en déshérence, bonus de points pour obtenir une mutation, prime de fidélisation.

Faire de la mobilité une condition de la progression de carrière

L'idée n'est pas nouvelle : de toujours, les administrateurs civils, corps interministériel recruté par la voie de l'ENA, ne peuvent occuper certains postes que s'ils ont exercé lors d'une mobilité d'au moins deux ans « des activités différentes de celles normalement dévolues aux membres du corps auquel ils appartiennent ou de celles relevant de l'administration ou service dans lequel ils ont été initialement affectés »⁽⁸⁾. C'est aussi le cas, depuis 2002, des commissaires de police (une mobilité de deux ans est exigée pour devenir « divisionnaire ») ou, depuis quinze ans, des chefs d'établissements scolaires, auxquels le passage par un établissement difficile est fermement conseillé.

Dans le même esprit, mais désormais pour l'ensemble des fonctionnaires, la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 a défini les deux critères d'avancement de grades et de changement de corps sans concours, à savoir la valeur professionnelle et les « acquis de l'expérience ». Ces derniers termes recouvrent les compétences que

le fonctionnaire a acquises lors de ses précédents emplois : le fonctionnaire « promouvable » doit être choisi « en fonction de la densité et de la richesse de son parcours antérieur », c'est-à-dire des postes qu'il a occupés. Dans les concours de recrutement ouverts aux agents déjà fonctionnaires ou à ceux de « troisième voie » (candidats issus du secteur privé), une épreuve orale de « reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle » se situe dans la même logique : les candidats doivent démontrer les compétences acquises dans un parcours, avec, implicitement, une valorisation de la mobilité.

L'outil est efficace dès lors que les parties prenantes (les commissions administratives paritaires, instances consultatives qui se prononcent sur les avancements et promotions, l'administration, le cas échéant les jurys) jouent le jeu, ce qui est parfois difficile dans certains ministères habitués à faire prévaloir l'ancienneté. Il est vrai aussi que la mesure s'adapte mieux aux catégories A et B qu'aux personnels d'exécution.

Mesure complémentaire, la loi du 5 juillet 2010 rénovant le dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique prévoit la création, dans le corps des attachés et des administrateurs civils, d'un nouveau grade à accès fonctionnel (GRAF), améliorant la fin de carrière, réservé à des agents ayant occupé certains emplois difficiles ou à responsabilités pendant une durée minimale. L'octroi d'un tel grade doit lui-même conduire à exercer des responsabilités supérieures. La mesure fait descendre au niveau des attachés, cadres moyens de l'administration, des exigences jusque-là formulées à l'égard des cadres supérieurs, mais leur permet d'atteindre des niveaux de rémunération jusqu'alors réservés aux administrateurs civils.

De telles mesures sont structurantes, parce qu'elles lient avancement et mobilité, en fait avancement et « parcours » : le terme ajoute à la notion un peu fruste de mobilité une exigence de cohérence et de progression dans les responsabilités. L'objectif d'ensemble est d'inciter tous les fonctionnaires à construire une carrière au sens fonctionnel du terme, avec un enrichissement de leurs compétences.

Des résultats faibles en apparence mais souvent impossibles à interpréter

Le bilan des avantages spécifiques destinés à attirer les agents dans des zones peu attractives est clair : le

(7) Quatre primes, parfois de niveaux élevés, ont ainsi été créées en 2008 pour faciliter les mobilités liées aux restructurations de service de la RGPP.

(8) Décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration.

ministère de l'Éducation nationale⁽⁹⁾ reconnaît que ces dispositifs « n'ont pas d'effet significatif en matière d'attractivité ». Le diagnostic est identique pour les policiers. De tels avantages sont vécus comme une compensation à la pénibilité mais n'attirent ni ne retiennent les agents dans les zones en difficulté.

Sur la mobilité entendue plus globalement, les chiffres indiquent que la mobilité entre fonctions publiques est toujours faible (0,1 % en 2011, 0,7 % en 2012)⁽¹⁰⁾. Il est vrai que le recul manque pour mesurer l'effet des modifications statutaires intervenues.

Les autres évolutions sont difficilement interprétables : pour les mobilités avec changement d'employeur, leur nombre bondit dans la fonction publique d'État de 0,2 % en 2007 à 2,4 % en 2011 puis 3,6 % en 2012 mais à cause d'un changement dans le mode de calcul de l'indicateur (la notion de mobilité n'obéit pas à une définition officielle stable)⁽¹¹⁾. Quant au « stock » des personnes en mobilité statutaire (par changement de « position »), il passe de 5,9 % en 2007 à 12,4 % en 2012 mais la progression résulte des mobilités (largement contraintes) de la période de la RGPP.

De même, la mobilité géographique de 2011 mesurée entre départements est au même niveau que quatre ans auparavant pour la fonction publique d'État (4,6 %). Mais des études récentes (malheureusement sans historique) donnent des chiffres bien plus élevés de « mobilité de proximité », par simple changement de communes⁽¹²⁾.

Enfin, ce n'est que récemment, depuis que les ministères élaborent des bilans sociaux, qu'ils publient leurs mobilités internes qui peuvent ne pas être géographiques mais seulement fonctionnelles, par changement d'emploi dans une même direction par exemple. Or, même si elle est mesurée de manière hétérogène et impossible à agréger, cette mobilité semble forte, comme le men-

tionne le rapport précité des inspections générales⁽¹³⁾, allant de 6 à 8 ou 11 %.

L'on pressent alors que la médiocrité des chiffres de mobilité officiels recouvre peut-être une réalité différente : les fonctionnaires seraient mobiles mais en restant plutôt à l'intérieur de leur ministère et en préférant une mobilité de proximité, comme ils le déclarent d'ailleurs eux-mêmes⁽¹⁴⁾. La conclusion serait plus en harmonie avec ce que tout fonctionnaire sait intuitivement : prônée officiellement par les autorités de l'État, la mobilité lointaine (surtout hors du ministère d'accueil) est pénalisante pour la carrière. L'employeur ancien vous oublie et le nouveau pense que votre séjour est temporaire.

De plus, les comparaisons historiques doivent tenir compte des contextes. Paradoxalement, la RGPP, tant attachée à promouvoir la mobilité, a très probablement contribué à la diminuer : celle-ci est en effet beaucoup plus difficile en période de suppression d'emplois. La RGPP s'est accompagnée aussi d'une surveillance étroite sur la gestion des emplois et des masses salariales. Depuis 2012, les ministères sont tenus d'élaborer, par programme budgétaire, un « document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels »⁽¹⁵⁾, où sont prévus, pour l'année à venir, mois par mois, toutes les entrées et sorties de personnel et les crédits afférents : ainsi que le note à juste titre le rapport Pêcheur, cette contrainte « rigidifie toute gestion des personnels et freine les mobilités ». Comme souvent dans les organisations complexes, l'affichage d'objectifs politiques entre en contradiction avec des modes de fonctionnement bureaucratiques bien moins visibles et beaucoup plus déterminants.

Que serait une politique efficace de mobilité ?

Mettre fin à des modes de gestion qui paralysent la mobilité

Malgré les réformes mentionnées *supra*, le diagnostic d'une mobilité encore largement entravée se retrouve aujourd'hui dans toutes les réflexions sur la fonction publique :

(9) Ministère de l'Éducation nationale et SGMAP (2013), *Évaluation de la politique de l'éducation prioritaire*, juillet.

(10) Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique (2014), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*.

(11) L'indicateur intègre désormais dans les changements d'employeur les mutations entre les services d'un ministère et les établissements publics qui lui sont rattachés.

(12) Sénigout É., Baradji É. et Idmachie S. (2014), *L'emploi dans la fonction publique en 2012*, Paris, *Insee Première* n° 1496, avril.

(13) *Affectation et mobilité des fonctionnaires*, Rapport de l'IGF (Inspection générale des finances), de l'IGA (Inspection générale de l'administration) et de l'IGAS (Inspection générale des Affaires sociales), septembre 2013.

(14) Voir les résultats du sondage réalisé à la demande du SGMAP et des inspections générales en 2013 figurant dans le rapport précité.

(15) Décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable.

- la priorité est d'unifier le système de primes qui reste foisonnant, avec plus de 1 500 régimes différents⁽¹⁶⁾. Les primes diffèrent en effet selon les ministères et les corps, parfois du simple au double, pour des fonctions comparables. Ces disparités, cause d'injustice, entravent la mobilité. L'harmonisation, annoncée depuis des années, (notamment depuis la création, en 2008, de la prime de fonctions et de résultats – PFR – comme lors du remplacement de la PFR⁽¹⁷⁾) n'avance pas ;

- l'inégalité des primes est la traduction d'une hiérarchie implicite entre ministères, qui les conduit à gérer leur propre vivier de fonctionnaires sans parfois examiner des candidatures émanant d'ailleurs : il est quasi impossible à un attaché travaillant à l'Éducation nationale d'obtenir un poste au ministère des Finances, alors que le corps des attachés est désormais interministériel ;

- il faut revenir à l'esprit initial de la LOLF et redonner aux chefs de service des marges de manœuvre pour décider et organiser les mobilités à l'entrée et à la sortie de leur service, sans les corseter par des dispositifs vétillieux, dès lors qu'ils respectent le plafond d'emplois et les crédits qui leur sont notifiés. L'évolution est de taille dans une fonction publique dont les responsables au niveau central sont convaincus des vertus d'une centralisation rigoureuse et d'un contrôle minutieux de toutes les décisions prises localement. De même, il faut cesser de soumettre des décisions anodines aux organismes paritaires de participation : aujourd'hui, un agent candidat à une mobilité qu'une administration veut accueillir ne peut prendre son poste que lorsque la commission administrative paritaire (CAP) a donné son avis, avec une attente de plusieurs mois ;

- enfin, puisque les agents souhaitent des mobilités fonctionnelles sans mobilité géographique, il faut les organiser : les préfets de région, qui se sont vu reconnaître des responsabilités dans le domaine de la gestion des personnels de leur circonscription administrative – ils sont mandatés, en particulier, pour organiser des plans de gestion prévisionnelle des ressources humaines –, réclament de pouvoir organiser des mobilités entre les services déconcentrés qui relèvent de leur autorité. Le droit ne le leur permet pas, chaque ministère gardant ses

compétences de gestion sur ses agents. D'où des mobilités empêchées et des frustrations qui pourraient être évitées.

Ces propositions n'ont rien d'original. Il est vrai qu'elles sont difficiles, notamment l'harmonisation des primes, que chacun sait pourtant inéluctable, ou l'effacement au niveau local des frontières ministérielles qui ont jusqu'ici structuré la GRH de l'État. Elles rejoignent des analyses de bon sens sur le développement de l'attractivité de certains postes : si le défaut d'attractivité est lié au coût de la vie (c'est le cas des départements de la région parisienne compte tenu du coût des logements), des indemnités spécifiques peuvent le compenser. Lorsque le poste est difficile, l'argent ne sert à rien : c'est une dynamique d'accompagnement qui doit prévaloir, avec un travail d'équipe, des formations pour outiller l'agent face à la violence, des soutiens face aux difficultés, du compagnonnage, un travail collectif, toutes mesures dont le rapport précité sur l'Éducation prioritaire indiquait que c'étaient les seules à avoir quelque efficacité contre la mauvaise mobilité, signe de mal-être.

Multiplier les corps interministériels voire interfonctions publiques ?

Faut-il, pour élargir les perspectives professionnelles et encourager la mobilité, comme le rapport public du Conseil d'État de 2003 le suggérait et comme y invite à nouveau le rapport Pêcheur, créer plus systématiquement des corps interministériels, voire communs aux trois fonctions publiques dans des métiers partagés (métiers administratifs, gestionnaires d'achats...), avec un concours unique de recrutement ?

La proposition est sans doute trop ambitieuse à court terme. Les conditions évoquées précédemment doivent d'abord être remplies. Sans harmonisation des primes ou des conditions de gestion, les corps resteront en pratique ministériels, même avec une étiquette interministérielle. De plus, pour distendre le lien avec les ministères d'affectation, une telle organisation implique une déconcentration maximale de la gestion individuelle. Or, tout reste à faire en ce domaine, avec des difficultés juridiques qu'il faudrait étudier et résoudre⁽¹⁸⁾. Au-delà, il ne faut pas ignorer les réticences des autres fonctions publiques à restaurer l'unité de la fonction publique, alors que leurs responsables ont plutôt travaillé jusqu'ici à instituer des différenciations. La multiplication de corps interministériels ou communs

(16) Chiffre cité dans le rapport Pêcheur sur la fonction publique (octobre 2013).

(17) Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

(18) Voir sur ce point les orientations du rapport Pêcheur sur la déconcentration de la GRH dans la fonction publique de l'État.

aux trois fonctions publiques, ambition louable, reste une gageure, intellectuellement séduisante, sans doute moins urgente que d'autres réformes.

Individualiser la gestion, accompagner les personnes

La question de la mobilité a largement été traitée jusqu' alors par des modifications statutaires. Elle doit l'être aussi par une individualisation plus poussée des affectations et par un accompagnement des projets beaucoup plus structuré. La « bonne » mobilité est en effet celle qui permet d'améliorer l'adéquation entre les postes et les compétences : l'objectif est certes difficile lorsque les ministères doivent gérer des mutations de masse et que leur principale préoccupation est de pourvoir les postes vacants. Pour autant, au moins pour les cadres administratifs et techniques, l'affectation « sur profil », après sélection du supérieur hiérarchique, encore trop peu répandue, devrait être généralisée. Quant à l'accompagnement des projets de mobilité (conseil de carrière, formation, fonctionnement des bourses d'emploi, accès à une « seconde carrière », notamment pour les enseignants), les fonctionnaires le jugent majoritairement déficient⁽¹⁹⁾. Là encore, il faudrait accorder les intentions et les actes.

Des objectifs à expliciter et à quantifier voire à rendre obligatoires

Depuis 2007, le développement de la mobilité est une priorité mais la mobilité n'est pas, on l'a vu, une notion homogène. Les méthodes ne sont pas identiques selon que l'on veut développer la mobilité des cadres (il est loisible alors de l'inscrire comme une obligation dans les statuts particuliers et de prévoir une durée maximale d'occupation des emplois) ou dynamiser des personnels d'exécution restés trop longtemps au même poste (il faut alors élaborer des chartes de mobilité et proposer des mutations de proximité). De même, la mobilité interne ou externe ne correspond pas aux mêmes objectifs, pas plus que les mobilités entre administrations centrales et services déconcentrés, possibles mais rares, qu'il faudrait bien davantage développer parce qu'elles permettent de construire une compréhension mutuelle souvent insuffisante. La place respective de l'incitation et de la contrainte devrait faire partie de la réflexion, sachant que l'administration française devra un jour

(19) Le rapport des Inspections générales, *Affectation et mobilité des fonctionnaires* (septembre 2013) comme le rapport Brindeau (2012), *La gestion des âges de la vie dans la fonction publique : pour une administration moderne et efficace*, Rapport au Premier ministre sont riches de propositions concrètes en ce sens.

résorber des répartitions inégalitaires d'emplois sur le territoire national⁽²⁰⁾.

Cette clarification des objectifs n'a pas été faite au niveau national, laissant le champ à des initiatives locales parfois réussies (ainsi, des chartes de mobilité existent dans nombre d'établissements publics ou de préfectures) mais dont l'évaluation n'est pas connue. Pour atteindre un objectif, il faut définir les priorités, les quantifier, suivre ensuite leur réalisation, sans en rester à des généralités d'affichage. Il faudrait aussi vérifier la bonne application des dispositifs en place : les critères appliqués aux avancements sont-ils ceux qui sont prévus par les textes ? le droit à la mobilité est-il appliqué ? c'est douteux. La fonction publique impulse des politiques sans suffisamment ensuite suivre leur application concrète, au grand dam parfois de ses agents.



Traiter de la mobilité des fonctionnaires, c'est tirer un fil qui révèle les enjeux d'avenir de la fonction publique : conséquences de la gestion par corps, équité des rémunérations, qualité des affectations, cohérence des mesures statutaires et d'accompagnement, déconcentration de la gestion des ressources humaines. Malgré les carences des systèmes d'information de l'État (elles se combinent peu à peu), les problématiques et les solutions sont bien identifiées. Pour autant, comme c'est souvent le cas en France, les réformes intervenues ont été utiles, sans pourtant traiter la question complètement. Il reste à avancer, du moins sait-on dans quelle direction. Perdurent toutefois des facteurs d'incertitude : dans le secteur privé, une étude de l'APEC⁽²¹⁾ indique que, parmi les déterminants de la mobilité d'un cadre, la confiance en son propre avenir professionnel joue un rôle. Les fonctionnaires ont-ils aujourd'hui suffisamment confiance dans leur ?

(20) Voir le constat de la Cour des comptes in *L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013.

(21) APEC (2011), *Panorama des mobilités professionnelles des cadres*.

BIBLIOGRAPHIE

- **Conseil d'État** (2003), *Perspectives pour la fonction publique, Études et documents du Conseil d'État* n° 54, Paris, La Documentation française.
- **Inspection Générale des Finances, de l'administration et des Affaires sociales** (2013), *Affectation et mobilité des fonctionnaires*.
- **Pêcheur B.** (2013), *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique*, Paris, La Documentation française.
- **Silicani J.-L.** (2008), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Paris, La Documentation française.

LES FONCTIONNAIRES SONT-ILS PRIVILÉGIÉS PAR RAPPORT AUX SALARIÉS DE DROIT PRIVÉ ?

Luc Rouban

Directeur de recherche au CNRS
Cevipof – Sciences Po

Le débat sur les privilèges des fonctionnaires alimente le discours populiste depuis la III^e République. Soulignant que les fonctionnaires et les salariés du privé, même s'ils exercent des tâches matérielles parfois semblables, appartiennent à des mondes du travail différents, Luc Rouban passe en revue les avantages supposés des fonctionnaires : garantie de l'emploi, rémunération, conditions de travail, retraite, avant de conclure que les comparaisons sont sans grand intérêt et que la question est plutôt de savoir comment maintenir la qualité du service public et celle du recrutement de ses agents.

C. F.

L'un des thèmes préférés du discours populiste⁽¹⁾ depuis les débuts de la République, et qui ressurgit lors de chaque crise économique, en 1885 comme en 1930 ou en 2008, est bien celui des privilèges que les fonctionnaires auraient au regard des salariés du secteur privé. Selon ce discours, à côté des élus, tous corrompus, figurent les fonctionnaires, dotés de privilèges insensés et odieux n'appelant que le mépris du peuple qui sait ce qu'est le vrai travail et d'avoir un patron. Cette stigmatisation sociale recouvre en fait deux registres : d'une part, le fonctionnaire est l'image de l'autorité et du pouvoir. Il en a délégation, de près ou de loin. Il n'est donc pas un salarié comme les autres, mais devrait l'être ; d'autre part, le fonctionnaire est diplômé, ne se confronte pas avec le travail physique et

donc n'appartient pas au monde des travailleurs mais à celui des « privilégiés », catégorie à l'extension infinie puisqu'un privilège peut toujours en cacher un autre.

Le classement social des fonctionnaires

On retrouve ici les deux argumentaires principaux qui vont alimenter depuis le XIX^e siècle le débat sur le fonctionnaire. Tout d'abord, la proximité avec le pouvoir en fait un « faux » salarié. La relation d'emploi avec l'État (puis les collectivités locales), après avoir relevé de la domesticité ou du clientélisme sous l'Ancien Régime, oscille en permanence, sous les régimes démocratiques, entre le droit privé – revendiqué par les syndicats avant 1946 pour lutter contre l'État-patron – et le droit public – développé notamment par la jurisprudence pour doter l'État d'une administration cohérente et professionnalisée. Ensuite, l'accroissement

(1) Rappelons que le populisme repose à la fois sur la critique sociale des élites et de leur recrutement, sur la dénonciation de la démocratie représentative placée entre les mains d'une oligarchie et sur l'anti-scientificité : le peuple sait ce qui est bon pour lui.

numérique des fonctionnaires, dès avant 1914 et au moment où s'établit le régime républicain, pose la question de savoir comment identifier cette masse de travailleurs qui sont de plus en plus diplômés mais faiblement dotés en ressources économiques, que l'on ne peut classer parmi les prolétaires (ce qui nourrit jusqu'en 1927 les réticences les plus fortes de la CGT à l'égard de la Fédération générale des fonctionnaires), mais qui sont dans leur immense majorité, à l'exception des membres des grands corps, étrangers aux classes dominantes. En d'autres termes, et le débat n'est toujours pas clos au XXI^e siècle, on ne sait pas comment situer socialement les fonctionnaires, pour autant qu'on puisse en parler globalement : membres des couches moyennes diplômées, de la « *service class* » dans les termes de la sociologie anglo-saxonne, c'est-à-dire de métiers de service, ils fournissent aussi, dans leurs strates supérieures, une grande partie des élites politiques et même économiques. Ils se séparent des salariés du privé par le fait qu'ils participent de près ou de loin au politique puisqu'ils sont, par définition, les agents des autorités publiques.

Les fonctionnaires sont-ils des salariés ordinaires ?

Derrière la pauvreté de ses rengaines, le débat sur les privilèges pose ici une question intelligente : peut-on trouver l'équivalent des métiers du public dans les métiers du privé ? Autrement dit, peut-on convertir les fonctionnaires en salariés du privé ? Le thème du « privilège » suppose que oui : comment justifier la garantie de l'emploi puisqu'ils font la même chose que des salariés pouvant être victimes du chômage ? Le problème tient à ce que les métiers ne se définissent pas uniquement à partir d'une liste de tâches matérielles ou à partir de l'existence d'une hiérarchie mais aussi à partir d'un environnement de travail. Le policier fait matériellement le même travail que le détective privé mais ce dernier n'a pas de pouvoir d'officier de police judiciaire, ne participe pas à l'exercice de la justice et ne peut exercer de violence légitime au nom de l'État de droit. En dehors des domaines régaliens, la marge est plus étroite mais elle existe toujours : les services sociaux n'ont pas le choix de leurs usagers, les enseignants du public n'ont pas le choix de leurs élèves, les services techniques des collectivités locales n'ont pas le choix de leurs fournisseurs car il faut respecter les règles des marchés publics. En aucun cas, le service

rendu ne peut être modulé en fonction de la situation financière de l'usager. La responsabilité administrative, en cas de faute de service, ne se réduit pas à des dédommagements car elle se traduit souvent, lorsque le dommage est d'une certaine ampleur, en responsabilité politique, comme viennent en témoigner les affaires liées à la santé publique.

En bref, trois différences séparent le travail du fonctionnaire de celui du salarié de droit privé : l'usager n'est pas un client et, fût-il misérable, on doit lui offrir le service auquel il a droit ; la relation d'emploi n'a pas pour légitimité le profit mais l'échange politique qui s'effectue en amont dans le vote des lois et du budget ou dans les choix programmatiques réalisés par les élus ; le résultat du travail est très difficilement individualisable dans la fonction publique car ce travail est le produit d'un nombre important d'interrelations avec d'autres agents et services et s'inscrit dans des normes d'évaluation politique sanctionnées par des votes⁽²⁾.

C'est à partir de ces considérations que l'on peut débattre sérieusement des avantages éventuels des fonctionnaires, supposés ici être des titulaires – ce qui n'est pas le cas de 15 % des agents de la fonction publique d'État (FPE) comme de 48 % des effectifs des établissements publics administratifs (EPA), de 17 % des agents de la fonction publique hospitalière (FPH) et de 20 % de ceux de la fonction publique territoriale (FPT).

La garantie de l'emploi

La garantie de l'emploi reste le cœur du débat sur les privilèges⁽³⁾. Il faut rappeler que cette garantie est née historiquement (elle apparaît dès le XVI^e siècle afin de garantir les offices achetés par les titulaires de charges) de deux considérations : d'une part, protéger les fonctionnaires des interventions du politique afin d'assurer aux sujets puis aux citoyens l'effectivité de l'État de droit ; d'autre part, exprimer la permanence de l'autorité publique quel qu'en soit le titulaire, ce qui est bien utile lorsque le pouvoir politique est instable. Cette garantie signifie, en France comme dans tous les pays européens, qu'un fonctionnaire ne peut être

(2) Pour une discussion plus approfondie, cf. Rouban L. (2014), *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, coll. « Les Études de la Documentation française ».

(3) Sur le recrutement des fonctionnaires et la garantie de l'emploi, voir dans ce même numéro l'article d'Olivier Quéré, p. 00.

licencié par son supérieur hiérarchique pour réaliser des économies budgétaires ou pour des raisons personnelles. En revanche, l'emploi du fonctionnaire, supposé permanent, peut être supprimé par une loi moyennant un dédommagement ou un reclassement sur un emploi contractuel (ce qui s'est souvent produit dans les États européens dans les années 1990, au nom de la nouvelle gestion publique, ou après la crise économique récente). La garantie de l'emploi protège l'agent du chômage tant que la loi de finances n'en décide pas autrement. La question reste donc politique. Enfin, il ne faut pas oublier que cette protection s'accompagne d'obligations parfois très strictes concernant la mobilité géographique ou la liberté d'expression⁽⁴⁾.

La rémunération des fonctionnaires

La rémunération des fonctionnaires est souvent considérée comme supérieure à celle des salariés du privé. Une fois de plus, il faut savoir de quoi on parle. Le salaire annuel net moyen en 2011⁽⁵⁾ était de 2 434 euros dans la FPE, de 1 823 euros dans la FPT et de 2 208 euros dans la FPH contre 2 130 euros dans le secteur privé (tableau 1). Comme on le voit, le privilège moyen des fonctionnaires est maigre et ces données témoignent de l'absurdité à raisonner en moyennes puisque la répartition socioprofessionnelle entre les trois fonctions publiques et le secteur privé est différente. Par exemple, la FPE comporte environ 53 % de cadres (en incorporant les enseignants) contre 17 % environ dans le secteur privé. En revanche, la FPT en comporte 9 % et la FPH environ 29 %, cette répartition suivant le degré de qualification des métiers exercés dans chaque secteur. Encore faut-il distinguer

les titulaires des non-titulaires, puisque le salaire moyen dans la FPE est de 2 586 euros pour les premiers et de 1 989 euros pour les seconds. Si l'on raisonne plus particulièrement par catégories INSEE, pour autant qu'elles puissent être comparables étant donné que la catégorie « ouvrier » a presque disparu dans la fonction publique, on voit que les « employés et ouvriers » touchaient en moyenne mensuelle nette 1 903 euros dans la FPE, 1 609 euros dans la FPT et 1 656 euros dans la FPH contre 1 596 euros dans le secteur privé. Dans la catégorie des « cadres », ce salaire était de 3 042 euros dans la FPE, de 3 204 euros dans la FPT (plus élevé que dans la FPE car il n'y a pas d'enseignants) et de 4 527 euros dans la FPH (étant donné la présence de spécialistes) contre 3 988 euros dans le privé, avec un écart-type bien plus important étant donné la variété des types et tailles d'entreprises. On ajoutera que si les salaires des cadres dirigeants du secteur privé n'étaient pas convoités, on n'observerait pas en 2014 la permanence du « pantouflage » qui conduit 17 % en moyenne des énarques mais 39 % des membres de l'Inspection des Finances à partir travailler dans des entreprises privées. Globalement, la fonction publique n'est donc avantagée par rapport au secteur privé que dans les emplois les plus modestes. En 2013, le traitement minimum net de la fonction publique était de 1 192 euros contre 1 120 euros pour le SMIC dans le privé. Néanmoins, et cette nuance a tout son poids, il faut encore pouvoir y entrer, car on comptait en 2011 environ 18 candidats pour un poste aux concours externes de catégorie C. Ces candidats sont de plus en plus surdiplômés puisque 20 % avaient au moins le niveau baccalauréat alors que ces postes sont soit juridiquement ouverts aux titulaires du brevet soit n'exigent aucune condition de diplôme.

Tableau 1. Les rémunérations public/privé : quelques chiffres

	FPE	FPT	FPH	Secteur privé
Salaire mensuel net moyen (en euros)	2 434	1 823	2 208	2 130
Proportion de cadres (en %)	53	9	29	17
Salaire mensuel net moyen des cadres	3 042	3 204	4 527	3 988
Salaire mensuel net moyen des employés et ouvriers	1 903	1 609	1 656	1 596

Source : DGAFP (2013), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

(4) En témoigne par exemple l'arrêt *Affaire Matelly c. France* du 2 octobre 2014, où la Cour européenne des droits de l'homme condamne la France pour son interdiction des syndicats dans l'armée.

(5) Derniers chiffres disponibles, voir DGAFP (2013), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La Documentation française.

Le salaire en tant que tel ne dit rien cependant de la rémunération globale. Au sein de chaque catégorie professionnelle, les moyennes recouvrent encore des variations très importantes dues à plusieurs facteurs : l'âge et donc l'ancienneté, le jeu des primes, très différentes selon les secteurs (9 % du salaire brut pour les

enseignants – la moitié de la FPE – mais 45 % pour les personnels de direction des ministères), le temps plein ou le temps partiel – ce dernier concerne surtout les femmes, notamment dans la FPT et la FPH (25 % des femmes titulaires). La proportion d'agents à temps partiel vient d'ailleurs brouiller toutes les comparaisons internationales sur le temps de travail des fonctionnaires.

Le débat se complique encore si l'on prend en considération le pouvoir d'achat et le déroulement de carrière. Sur le premier point, les moyennes cachent encore des disparités flagrantes car si le point d'indice est gelé depuis 2010 et si les fonctionnaires ont vu leur salaire baisser de 0,8 % entre 2011 et 2012, il faut tenir compte des augmentations salariales individuelles dues soit à l'effet mécanique de l'avancement (le « glissement-vieillesse-technicité -GVT »), soit à des « repyramidages » indiciaires liés notamment aux fusions de corps ou à des revalorisations sectorielles. La comparaison avec le privé est généralement limitée à l'avantage qu'offre l'avancement à l'ancienneté mais celui-ci ne joue que sur une plage étroite et les avancements de grade ou les changements de corps sont bien plus difficiles. Sur le second point, il faut reconnaître également qu'il est totalement impossible de comparer les carrières de la fonction publique à celles du secteur privé, même à niveau égal, étant donné les différences de mobilité inter et intra-sectorielles entre les deux univers.

Les conditions de travail

Les études menées sur la vie au travail des fonctionnaires montrent que l'intensification des rythmes, généralement liée à l'informatique et aux demandes de la hiérarchie, a touché de la même façon les administrations et les entreprises⁽⁶⁾. Les conditions de travail des fonctionnaires se sont également dégradées depuis vingt ans : multiplication des agressions dans les hôpitaux publics, dans les services sociaux, dans l'enseignement, violences verbales des usagers, multiplication des suicides notamment dans la police nationale, tensions professionnelles fortes nées des fusions de services ou de la réduction des effectifs.

D'après l'enquête SUMER 2010 de la DARES⁽⁷⁾, si 44 % des salariés déclarent avoir des difficultés pour « exercer correctement leur travail », du fait d'un manque de moyens, d'effectifs ou de formation, cette proportion monte à 63 % dans la police ou la défense nationale, à 57 % chez les pompiers et les aides-soignants. De même, les fonctionnaires sont bien plus exposés aux agressions verbales ou physiques que les salariés du privé puisque 25 % des employés de l'administration, 45 % des infirmiers et 48 % des fonctionnaires de police ou des pompiers déclarent avoir fait l'objet d'au moins une agression verbale durant l'année écoulée alors que cette proportion n'est que de 15 % chez l'ensemble des salariés. À eux seuls, les fonctionnaires constituent 36 % des salariés qui ont fait usage de leur droit de retrait à la suite d'une agression physique. Le 16 juillet 2014, dans un arrêt *Mme A.*, le Conseil d'État a reconnu qu'un suicide ou une tentative de suicide d'un fonctionnaire sur son lieu de travail devait être considéré comme un accident de service dès lors que rien ne permettait de conclure à un acte détachable du service. La question du harcèlement au travail est devenue centrale dans la fonction publique alors qu'elle avait été soulevée bien plus tôt dans le secteur privé. Le 22 octobre 2013, un protocole d'accord sur la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique a été signé entre le gouvernement et la majorité des syndicats. Sur ce terrain, la vision courtelinesque du fonctionnaire semble donc bien dépassée.

La question de l'absentéisme au travail, en revanche, constitue l'un des points opaques des administrations publiques. Le suivi statistique, qui s'opère selon des normes différentes d'une fonction publique à l'autre (sources disparates, calendriers décalés, etc.), est pauvre et ne donne que des informations sur les causes des absences (maladie, accidents professionnels, etc.) sur la base du nombre de personnes absentes lors d'un jour test. Il ne permet pas de comptabiliser le nombre de jours moyen d'absence au travail des agents alors que l'absentéisme dans le secteur privé est constitué du rapport entre le nombre de jours d'absence et le nombre théorique de journées de travail. Au total, on

(6) Guillemot D. (2011), « Travail dans le public et le privé : une intensification parallèle », *Travail et Emploi* n° 128, oct.-déc. 2011, p. 23-40.

(7) DARES (2014), Des risques professionnels contrastés selon les métiers, *DARES Analyses* n° 39, mai 2014. L'enquête Surveillance médicale des risques professionnels (SUMER) couvre les trois fonctions publiques mais une partie seulement de la FPE puisque les enseignants et les ministères sociaux n'y figurent pas. On peut penser que s'ils y figuraient, les résultats seraient encore pis.



sait que la proportion d'agents absents dans la FPE (hors congés ou RTT) était de 8,2 % hors Éducation nationale en 2010, mais on n'a pas de moyen de la comparer ni à celle de la FPT ou de la FPH ni à celle du secteur privé. Une évaluation a pu être faite par un rapport établi par l'Assemblée nationale⁽⁸⁾ en 2009 qui donnerait, sans garantie de fiabilité, un absentéisme pour raisons de santé de 7,3 % dans la FPE, de 11,3 % dans la FPT et de 11 % dans la FPH contre 5,5 % dans le secteur privé. Le flou des chiffres et l'incapacité où l'on est de mener des comparaisons avec le secteur privé permettent de comprendre pourquoi l'instauration en 2012 puis la suppression en 2013 du « jour de carence »⁽⁹⁾ dans la fonction publique a soulevé des polémiques qui ne reposaient sur aucune information sérieuse.

(8) Warsmann J.-L. (2009), *Rapport d'information* n° 1978, Assemblée nationale.

(9) Réforme consistant à ne pas rémunérer la première journée d'un arrêt maladie ordinaire (à ne pas confondre avec les congés de longue maladie soumis à une stricte surveillance médicale) afin de lutter contre des absences illégitimes en prétextant un problème de santé. Les agents sont néanmoins tenus de fournir désormais des certificats médicaux dans les 48 heures. Alors que les fonctionnaires sont rémunérés à taux plein pendant une durée de trois mois en cas d'arrêt-maladie, les salariés du privé doivent attendre un délai de carence de trois jours avant de toucher des indemnités compensatoires de la part des organismes de sécurité sociale et de leur employeur, ces indemnités étant liées à leur ancienneté mais aussi aux conventions collectives. Néanmoins, 65 % des salariés du privé bénéficient de prestations complémentaires versées par les mutuelles qui couvrent la période de carence.

La retraite

La réforme de la retraite des fonctionnaires est un serpent de mer qui se nourrit lui aussi d'une comparaison assez factice avec le secteur privé. Il est vrai que les fonctionnaires sont favorisés dans la mesure où l'assiette de leur retraite est assise sur le traitement des six derniers mois contre le salaire des vingt-cinq meilleures années dans le privé. Il est également vrai que le taux de cotisation est plus faible dans la fonction publique que dans le privé mais il fait l'objet d'une politique de convergence qui va le mener à 10,55 % en 2020. Le Premier ministre a confirmé par ailleurs en août 2013 que la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein serait relevée pour tous d'un trimestre tous les trois ans à partir de 2020, ce qui aboutira à une durée de cotisation de 43 ans en 2035. Cela étant, le débat sur le privilège des fonctionnaires doit tenir compte d'autres éléments :

- aligner les salariés du privé sur les fonctionnaires serait leur nuire puisque les meilleurs salaires sont touchés dans le privé entre 40 et 50 ans. Au-delà, les revenus moyens baissent étant donné le chômage des seniors ; inversement, aligner les fonctionnaires sur les salariés du privé privilégierait les hauts fonctionnaires qui entrent très tôt à des niveaux indiciaires élevés au détriment des agents modestes qui font leur carrière au mérite en passant des concours internes ;

- les primes sont exclues de l'assiette de la retraite des fonctionnaires, alors même qu'elles occupent une part grandissante de la rémunération totale des agents. Un régime complémentaire par capitalisation a été mis en place en 2005 mais dans la limite de 20 % du traitement de base. Il est vrai que les fonctionnaires peuvent également cotiser à un régime complémentaire dans les limites d'un plafond défiscalisé (par exemple à la Préfon), mais le rendement de ces retraites complémentaires comparé à celui des assurances-vie est fort discuté alors même que leurs contraintes sont plus fortes (sortie uniquement en rente à l'âge de la retraite, pas de succession possible défiscalisée sur le capital) ;

- les retraites des trois fonctions publiques sont déséquilibrées et vont coûter de plus en plus cher. La masse des pensions, qui dépend de scénarios prospectifs complexes, devrait passer de 46,5 milliards d'euros en 2011 à 57,5 milliards en 2030. Dans la FPE, le rapport démographique, qui était de 0,97 retraité par

cotisant en 2011, va passer à 1,37 en 2040⁽¹⁰⁾. Ces données sont irrémédiables car elles résultent de l'évolution démographique et du freinage des recrutements.



Le débat sur les privilèges des fonctionnaires se nourrit à satiété d'à-peu-près et d'informations tronquées. Fonctionnaires et salariés du privé appartiennent à des mondes du travail différents même si les tâches matérielles peuvent se ressembler. L'ensemble des données dont on dispose montre que la comparaison est donc très généralement sans intérêt, sauf à reproduire les incessantes polémiques des officines populistes. Il faut également bien comprendre que l'on peut évidemment faire passer bon nombre de fonctionnaires sur des contrats de droit privé, mais cela ne voudra pas dire que les contraintes des métiers vont disparaître ni que les conventions collectives seront moins favorables que des statuts corporatistes, ni que les conflits du travail vont reculer (l'exemple d'Air France en septembre 2014 est édifiant), ni que les usagers qui

votent vont se transformer en clients fortunés. Cela ne permettra pas non plus de diminuer automatiquement le nombre des fonctionnaires, ou d'améliorer la gestion des ressources humaines ou de réduire le coût budgétaire. Ce sera même le contraire car il faudra s'aligner sur les salaires du marché du travail si l'on veut recruter ou retenir de bons agents. Déjà, la pénurie se fait sentir dans le recrutement des techniciens ou des enseignants des disciplines scientifiques. La question d'avenir est de savoir comment maintenir la qualité du service public et comment attirer les meilleurs étudiants dans des métiers souvent exigeants mais qui n'enrichissent pas.

BIBLIOGRAPHIE

(10) Conseil d'orientation des retraites (COR) (2013), *Perspectives 2020, 2040 et 2060. Le régime de retraite de la fonction publique d'État*, 11^e rapport du COR, Paris, La Documentation française.

- **DGAFP** (2013), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres*, Paris, La Documentation française.
- **Rouban L.** (2014), *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, coll. « Les Études de la Documentation française ».

LE MANAGEMENT PUBLIC- DANS L'ADMINISTRATION D'ÉTAT : « HORREUR MANAGÉRIALE » OU INAPTITUDE À LA RÉFORME ?

Gilles Jeannot

LATTS-Université Paris-Est

Philippe Bezes

CERSA-CNRS

Danièle Guillemot

Laboratoire de sociologie quantitative du CREST

Le nouveau management public s'est caractérisé par l'introduction de nouveaux processus et outils de gestion : entretien d'évaluation, *benchmark*, démarche qualité, prime au mérite, objectifs, etc. À partir des résultats de différentes enquêtes apportant des informations sur l'implantation et l'utilisation de ces outils de gestion en France et en Europe, et sur les caractéristiques du travail dans l'administration et le secteur privé, Gilles Jeannot, Philippe Bezes et Danièle Guillemot constatent que l'administration française a intégré ces différents instruments et que les écarts avec les autres pays européens ne sont guère marqués. Ils notent également que sur bien des points, malgré des disparités suivant les ministères, l'administration et le secteur privé sont très proches. Demeure toutefois une différence majeure : le maintien du statut des fonctionnaires et de la protection qu'il leur apporte.

C. F.

Alors que la sociologie critique interprète la diffusion de méthodes de gestion dans le secteur public⁽¹⁾ et la souffrance au travail associée⁽²⁾ comme la marque de

(1) Hibou B. (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte.

(2) Gaulejac de V. (2011), *Travail, les raisons de la colère*, Paris, Seuil.

l'emprise du néolibéralisme, des hauts fonctionnaires⁽³⁾ ou la presse hebdomadaire déplorent l'immobilisme de l'administration et l'éternel report de la réforme. D'où cette interrogation : l'administration a-t-elle trop ou trop peu changé ? Est-on réellement passé de l'administration au « management public » ?

(3) Fauroux R., Spitz B. (2000), *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Robert Laffont.

Définir le nouveau management public n'est pas chose aisée. L'anglicisme « management » a été utilisé en France depuis le milieu des années 1980 pour rassembler un certain nombre de pratiques gestionnaires considérées comme novatrices par rapport à la gestion administrative bureaucratique traditionnelle. Aujourd'hui, l'expression de « nouvelle gestion publique », traduction de *New public management* (NPM), est plus souvent utilisée. Mais ni l'emploi d'un terme anglais au lieu du terme français comme gage de modernité, ni la simple référence à la nouveauté, ne précisent la définition. Les observateurs de la nouvelle gestion publique ont noté une double inspiration parmi ces modalités de gestion⁽⁴⁾ : certaines reposent sur l'introduction de mécanismes proches du marché (comme les contrats internes, le *benchmarking*, le salaire lié à la performance) ; d'autres s'inspirent de démarches post-tayloriennes (responsabilisation des cadres et des agents, démarches qualité, etc.). La diffusion de ces méthodes de gestion prend sens dans des évolutions plus fondamentales des règles du jeu (en particulier le statut de la fonction publique) et des contours des organisations : privatisation, décentralisation, création d'agences, fusions. Cette diffusion est, enfin, également dépendante de conditions institutionnelles et politiques plus ou moins favorables (Bezes, 2009, 2012).

Comment, dès lors, mesurer l'exposition des administrations publiques à ces méthodes néomanagériales ? Comment jauger leur pénétration dans l'État ? Une bonne manière de le faire est d'étudier les évolutions des pratiques quotidiennes de gestion au sein des organisations. Ces pratiques s'incarnent souvent dans des cadres formalisés et relativement reconnaissables que sont les outils de gestion : un entretien d'évaluation, une démarche qualité, un *benchmark*, un logiciel intégré de gestion... Ces données factuelles permettent d'appréhender concrètement le « management public » et de construire une mesure fondée sur la déclaration de présence ou d'usage de ces instruments par leurs responsables dans les administrations. Toute mesure est nécessairement imparfaite : les appréciations de la présence des outils sont subjectives et la présence d'un outil ne garantit pas son usage effectif. Ces limites peuvent toutefois être en partie compensées par des enquêtes complémentaires. La mesure est aussi nécessairement circonscrite, ici en l'occurrence à l'administration de

l'État, qui correspond à la fonction publique d'État. Des résultats sensiblement différents seraient sûrement obtenus si on s'attachait à l'hôpital ou aux entreprises publiques. La mesure est cependant nécessaire tant les diagnostics diffèrent. La présentation synthétique de quelques résultats de plusieurs enquêtes permettra d'appréhender la question sous des angles différents.

La France dans l'Europe

Une enquête européenne conduite par un consortium de onze universités (Projet COCOPS⁽⁵⁾) a pour la première fois permis d'interroger les cadres dirigeants de dix pays sur un ensemble de pratiques formalisées. Les questions portaient sur leur propre organisation et comprenaient une appréciation du niveau d'usage d'une liste d'outils de gestion. Les nombreux cadres dirigeants interrogés (plus de 5 000 réponses)⁽⁶⁾ se trouvaient dans l'ensemble des composantes de l'administration, différant en cela d'autres enquêtes menées par des organisations internationales (OCDE, EUPAN) auprès d'un nombre limité d'informateurs par pays⁽⁷⁾.

Si on classe les pays à partir d'un indicateur de synthèse de l'usage de ces outils, on peut distinguer, par niveau décroissant d'intensité d'usage, un premier groupe qui rassemble les pays du Nord de l'Europe, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Danemark, Norvège, puis dans un deuxième groupe, la France, le Portugal, l'Autriche et l'Italie. L'Allemagne se situe un peu en retrait et l'Espagne beaucoup plus bas. Les variations sont cependant relativement limitées. Sur onze outils, dont l'usage est mesuré sur une échelle d'un à sept, l'écart de la France à la moyenne n'est supérieur à un demi-point que pour trois d'entre eux : la gestion stratégique, les instruments comptables et le management du risque. Cette appréciation par les cadres dirigeants de l'usage des outils de gestion confirme la place attendue de la France, en retrait par rapport aux pays du Nord de l'Europe dans lesquels les instruments néomanagériaux ont été largement diffusés, tout en

(5) La recherche conduisant à ces résultats a bénéficié d'un financement du septième programme cadre de la Communauté européenne sous le numéro de subvention 266 887 (projet COCOPS - Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future -), Socio économie, sciences et humanités. L'enquête en France a été réalisée par Philippe Bezes et Gilles Jeannot. Voir l'ensemble des travaux : <http://www.cocops.eu/>

(6) <http://www.latts.fr/operations/enquete-europeenne-aupres-des-cadres-dirigeants-sur-reformes-de-letat-cocops>

(7) Les premiers résultats sont présentés dans un ouvrage collectif à paraître chez Edward Elgar Van de Walle *et al.*, 2015.

(4) Aucoin P. (1990), « Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, vol. 3, n° 2.

relativisant les différences existantes. Les écarts entre pays sont limités et la France a davantage intégré les instruments de management public que l'Allemagne.

Dans une approche outil par outil, on constate que certaines pratiques, comme les plans stratégiques, le management par objectif et les entretiens d'évaluation, apparaissent quasiment généralisées à quelques exceptions près (Espagne, Hongrie). Les premiers correspondent en France à diverses démarches de « contrats » ou de « plans » définissant les objectifs et les moyens alloués à des composantes de l'administration ; les deuxièmes constituent le volet gestionnaire de la nouvelle gestion budgétaire instaurée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) mise en œuvre depuis 2006 ; les derniers comme les premiers sont présents sous des formes variées depuis le projet de « renouvellement du service public » engagé par Michel Rocard en 1989. Les taux de déclaration d'absence de ces outils en France sont respectivement de 8 %, 5 % et 1 %. La France est même au-dessus de la moyenne européenne pour les entretiens d'évaluation. Ces pratiques font donc aujourd'hui clairement partie de la vie quotidienne des cadres des administrations publiques dans tous les pays européens.

D'autres pratiques sont plus inégalement réparties en Europe. Ainsi, de manière générale, les outils qui font intervenir des mécanismes de marché inspirés de l'école du *Public Choice* sont plus controversés, et de ce fait moins développés en moyenne. Certains pays très engagés dans les nouvelles pratiques gestionnaires comme la Suède expriment une nette résistance à ce type d'instruments. Cependant, pour l'un des plus controversés, le salaire à la performance, dit aussi « prime au mérite », la France (avec l'Italie) se positionne au-dessus de la moyenne, ce qui peut correspondre à la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat (PFR), transcription à l'administration d'un des principaux slogans de la mandature de N. Sarkozy : « travailler plus pour gagner plus ». Une telle orientation idéologiquement marquée est cependant susceptible d'être nettement infléchie dans le temps, ladite prime ayant en effet été renommée depuis « indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise » et la part liée au résultat fortement rognée.

On peut enfin évoquer les pratiques associées aux destinataires et à la qualité de service, comme les démarches de qualité ou les enquêtes menées auprès des usagers. Les niveaux de déclaration des outils de

qualité par les cadres français, quoique non négligeables, apparaissent largement inférieurs à ce qui est rapporté par leurs homologues européens. Cette faible instrumentation relative des relations avec les usagers peut être interprétée comme le signe d'un échec d'un des principaux objectifs affichés lors de la réforme du renouvellement du service public. Même si l'État a progressivement transféré aux collectivités locales ou à des établissements publics les prestations de services, les efforts pour améliorer les relations avec les administrés ne semblent pas être comparables à ceux déployés dans les autres pays européens.

L'administration d'État et le secteur privé

La deuxième enquête (enquête changement organisationnel et informatisation⁽⁸⁾) est limitée à la France mais elle permet de comparer l'administration publique au secteur privé. En outre, elle inclut à côté des déclarations sur les outils de gestion (réalisées par les responsables des organisations) des déclarations des agents sur leur travail.

Si on mesure la présence d'outils de gestion comparables à ceux saisis dans l'enquête européenne, l'administration apparaît moins bien équipée que le secteur privé. Ce résultat doit cependant être doublement nuancé. D'une part, si on s'attache à des dimensions plus techniques de la gestion et en particulier à la diffusion des outils informatiques, l'administration se situe devant le secteur privé. Ce résultat montre que, par-delà les pratiques gestionnaires fortement associées à un projet idéologique de réforme, l'administration se modernise aussi parce qu'elle est confrontée aux mêmes évolutions techniques que le secteur privé. D'autre part, le rythme d'équipement en outils de gestion, plus rapide au cours de la première moitié des années 2000⁽⁹⁾ dans l'administration que dans le secteur privé, suggère un mouvement de rattrapage. Dans de nombreux domaines, on observe une grande proximité entre les secteurs

(8) L'enquête « Changement organisationnel et informatisation » (COI) a été financée par les services statistiques du ministère du Travail (Dares) et par la Direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP), et réalisée par l'Insee. Le travail présenté ici a bénéficié du soutien de l'Agence nationale de la recherche (ANR), programme « entreprise », Projet COI-COSA animé au Centre d'études de l'emploi (CEE) par Nathalie Greenan.

(9) L'enquête COI mesure des évolutions d'équipement en outils de gestion entre 2003 et 2006 ou 2007.



public et privé (Guillemot *et al.*, 2010). Seules nuances, on note en moyenne un peu moins de contrôle du travail et un peu plus de coopération dans le public que dans le privé. Les coopérations sont fortes aussi bien en interne que vers l'extérieur, ce qui semble s'opposer au diagnostic de la sociologie des organisations des années 1970⁽¹⁰⁾, qui opposait forte coopération externe et faible coopération interne.

Les différences les plus fortes correspondent à la spécificité du statut. L'importance du salaire variable

et des augmentations liées aux résultats est nettement plus faible dans l'administration que dans le secteur privé (23 % contre 46 % et 33 % contre 76 % respectivement). Ces résultats peuvent paraître en contradiction avec ceux issus de l'enquête européenne auprès des cadres qui mettent en avant la généralisation des entretiens d'évaluation et le salaire à la performance, mais l'enquête européenne concernait d'abord les cadres dirigeants. L'effet du statut peut aussi être indirect. La protection des agents peut jouer comme une possibilité de résistance face à la diffusion de nouvelles méthodes d'organisation de travail et de pression de contrôle. Ainsi, une comparaison des modalités d'adoption d'un

(10) Dupuy F., Thoenig J.-C. (1983), *Sociologie de l'administration*, Paris, Armand Colin.

même outil (ici un logiciel qui accomplit simultanément une aide à la rédaction de courriers et un suivi de l'activité) dans une administration et dans une banque montre comment les fonctionnaires, contrairement à leurs homologues du privé, disposent de ressources pour boycotter l'usage de cet outil⁽¹¹⁾. Cette capacité de résistance plus forte se mesure également dans l'enquête lorsque l'on cherche à corréler la présence d'outils de gestion et le niveau de pression exercé sur le travail. L'effet d'entraînement des outils sur la mise au travail semble plus fort dans le privé que dans le public, sauf quand les outils de gestion sont très formalisés comme les démarches de qualité. Le décalage général entre l'affichage de pratiques de gestion et la pratique effective⁽¹²⁾, présent dans toutes les organisations, pourrait être plus marqué dans l'administration.

La protection apportée par le statut ne signifie cependant pas que les fonctionnaires de l'État se sentent moins sous pression. Des analyses menées sous la direction de Nathalie Greenan et qui corrélaient le changement d'outils de gestion avec les perceptions des employés montrent que dans une certaine mesure, l'impact peut être plus durement ressenti dans le secteur public (Bigi *et al.*, 2013). En particulier, le changement qui, jusqu'à un certain degré, est associé à plus d'implication des agents dans le secteur privé, est associé à de la démotivation et à un sentiment de moindre reconnaissance dans l'administration d'État.

Les variations entre ministères

La moyenne de l'administration masque également des variations substantielles entre les ministères. Si le suivi des politiques de réformes de l'État menées par les Premiers ministres successifs a porté l'attention sur les réformes globales (Bezes, 2009), l'enquête « changement organisationnel et informatisation » met en évidence des pratiques différentes qui peuvent correspondre à une distance par rapport au centre de gravité de la réforme ou à des déplacements dans le temps de ce centre de gravité.

Le ministère de l'Économie et des Finances surpasse la moyenne du secteur privé à la fois dans la diffusion

des nouvelles pratiques managériales et dans l'impact sur la pression de contrôle sur les agents (Guillemot et Jeannot, 2013). Dans la mesure où ce ministère est aujourd'hui au centre de la réforme, ces niveaux élevés de diffusion des outils de gestion et de pression exercée sur les agents pourraient présager le devenir de l'administration.

À l'opposé, les petits ministères, les préfectures, la partie administrative du ministère de l'Éducation nationale⁽¹³⁾ se révèlent relativement à l'écart de la diffusion des nouvelles méthodes de gestion. L'image de la bureaucratie traditionnelle semble ici relativement confortée mais doit être nuancée par de forts niveaux de coopération.

Entre ces deux extrêmes, les ministères de l'Écologie et de l'Agriculture occupent une position moyenne dans la diffusion des pratiques du management public, et, surtout, ils illustrent une autre modalité possible de ce management. Ces ministères ont été à la pointe du mouvement du management public dans les années 1990. Ils se distinguent aujourd'hui encore par un plus fort engagement dans la pratique des outils de ressources humaines que le ministère de l'Économie⁽¹⁴⁾. Ceci permet d'apprécier l'effet, à plusieurs décennies d'écart, d'une réforme de la gestion.



Ces enquêtes invalident clairement l'idée reçue d'une administration française immobile et hermétique aux réformes. Si on s'en tient aux niveaux globaux d'engagement dans la réforme, il est clair que l'image d'une administration résistante à toute réforme n'est pas tenable. L'administration a été fortement affectée par les méthodes de gestion ; les écarts relevés avec les autres pays sont relativement limités. Pour les comparaisons avec le secteur privé, si, en moyenne, les niveaux d'usage des outils et le niveau de contrôle du travail des agents sont plus faibles dans l'administration publique que dans le secteur privé, cela ne vaut pas pour le ministère de l'Économie et des Finances. Les rythmes de changement indiquent en outre un rattrapage. Ces enquêtes font ressortir le poids d'une diffusion par capillarité du changement. L'administration est partie intégrante de

(11) Debar A. (2011), *Les transformations de l'État territorial (2007-2010) saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels*, thèse de l'Université Paris-Est.

(12) Brunsson N. (1982), *The Organization of Hypocrisy*, New York, Wiley.

(13) L'enquête qui visait à saisir les évolutions des pratiques administratives a exclu les enseignants.

(14) Jeannot G. et Guillemot D. (2010), « Moderniser par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la "modernisation de la gestion" de l'État », *Politiques et management public*, vol. 27, n° 4.

la société, les nouvelles pratiques informatiques s'y diffusent au même rythme que dans le secteur privé et parfois même plus rapidement. Avec ces outils informatiques viennent des modalités gestionnaires qui n'ont pas besoin de politiques publiques particulières pour être développées. C'est une diffusion douce qui est trop souvent sous-estimée par les spécialistes de l'administration publique ou du management public et qui est davantage appréhendée par les économistes. Ces enquêtes permettent aussi de percevoir la marque de générations différentes de politiques publiques. Le décalage entre le ministère de l'Économie et des Finances et les ministères de l'Écologie et de l'Agriculture sur le plan des outils de gestion mis en œuvre et de la pression au travail, dans la mesure où ils se sont trouvés à la pointe de la réforme à des moments différents, permet de mesurer l'influence de politiques publiques de réforme portées avec une certaine régularité : les dimensions de contrôle du budget et de l'activité d'une part et celles de ressources humaines d'autre part. Le niveau faible de diffusion des outils de gestion de la qualité et de la relation à l'utilisateur dans la comparaison internationale suggère un échec plus général sur ce volet de la réforme dans le contexte hexagonal. Un résultat qui ne manque pas d'attirer l'attention.

La thèse inverse d'un changement de la gestion produisant de la souffrance au travail est validée mais *via* un détour. On pourrait être en effet tenté de mettre un bémol aux descriptions de l'administration comme lieu éminent de « l'horreur managériale » : dans la plupart des cas, la diffusion des pratiques de gestion et la pression sur les fonctionnaires sont réelles mais moindres que celles observées dans le secteur privé. Mais, d'une part, la situation décrite ici concerne la seule administration d'État et exclut donc le secteur de l'hôpital et plus encore les anciennes entreprises publiques qui ont été soumises à des changements plus intenses. Et d'autre part, cette moindre intensité, au sein de l'administration d'État, n'est pas synonyme de moindre pression sur les travailleurs. Si ces changements sont plus limités, plus formels et si les agents sont plus protégés, les effets négatifs de démotivation ou de sentiment de non-reconnaissance pourraient être plus marqués que dans le privé.

La question du statut de la fonction publique apparaît au cœur du débat sur les transformations de l'organisation et ses impacts sur les agents. La protection apportée aux fonctionnaires par le statut est au cœur des différences persistantes entre public et privé ou

entre l'administration française et celles des pays du Nord de l'Europe, qui ont largement déconcentré et flexibilisé leurs fonctions publiques. Si cette protection propre au statut offre des ressources de résistance aux agents, il reste à comprendre comment elle peut aussi paradoxalement être associée à un malaise des fonctionnaires.

BIBLIOGRAPHIE

- **Bezes Ph. :**
- (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- **Guillemot D., Jeannot G. et Peyrin A.** (2010), « Travail du public, travail du privé : similitudes et différences », *Revue française d'administration publique*, n° 132, Paris, ENA.
- **Guillemot D. et Jeannot G.** (2013), « Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé », *Revue française de sociologie*, vol. 54, n° 1.
- **Bigi M., Greenan N., Hamon-Cholet S., Lanfranchi J.** (2013), « Is There a Convergence in the Commitment of Private Sector Employees and Civil Servants of the State when They Face Organisational Change? », *Revue d'économie politique*, n° 123, Paris, ENA.

FONCTION PUBLIQUE ET DÉCENTRALISATION : QUELS IMPACTS ?

Jacques Bourdon

Professeur des universités
Université Aix-Marseille

En rééquilibrant les pouvoirs et les compétences entre l'État et les collectivités territoriales, la décentralisation soulevait la question de l'évolution des statuts des personnels locaux. Le choix a été fait d'une fonction publique unique fondée sur le principe de la carrière pour les trois fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, afin notamment de faciliter les transferts de personnels et la mobilité des agents. L'organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois et en filières est une des conséquences du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Bien qu'érigée en principe de gestion de carrière des fonctionnaires, la mobilité entre fonctions publiques est faible, et Jacques Bourdon souligne que la diversité de la fonction publique est un frein à ces mobilités malgré tous les moyens mis en œuvre pour les faciliter.

C. F.

Système hiérarchique et centralisé, la fonction publique est de prime abord peu compatible avec la décentralisation. Décentraliser consiste en effet pour le pouvoir central de l'État à reconnaître d'autres personnes de droit public auxquelles il transfère des compétences qu'elles exercent de manière autonome avec un pouvoir de décision propre. La décentralisation autorise l'expression des libertés locales et est donc un facteur de diversité. Énoncée depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 par l'article 1^{er} de la Constitution, elle se traduit notamment dans le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Dans le cadre de la décentralisation, l'État peut transférer aux collectivités territoriales des compétences, qu'elles exercent avec leurs propres moyens et leurs propres agents régis par leurs propres règles. La fonction publique aurait donc tout à fait pu rester exclusivement une fonction publique d'État. Mais le choix a été tout autre avec la création d'une fonction publique à trois versants.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions annonçait dans son article 1^{er} que les « garanties

statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales » feraient ultérieurement l'objet d'une loi. Le législateur avait en ce domaine le choix entre le système de la carrière caractéristique de la fonction publique de l'État, le système de l'emploi appliqué aux agents communaux par la loi du 28 avril 1952 ou l'invention d'un nouveau système intermédiaire. Le débat, interne au gouvernement, opposait le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et le ministre de la Fonction publique. Le premier, Gaston Defferre, auteur de la loi du 2 mars 1982 et défenseur des libertés locales, fort de son expérience de maire d'une grande ville (Marseille), était partisan du système de l'emploi pour tous les agents des collectivités territoriales. Le second, Anicet Le Pors, dans la tradition issue du Conseil national de la Résistance à l'origine du statut de la fonction publique du 19 octobre 1946, mettait en avant les principes d'égalité, d'indépendance et de responsabilité. Ayant entrepris la réforme du statut de la fonction publique de l'État du 14 février 1959, Anicet Le Pors souhaitait inclure les personnels des collectivités territoriales dans le système de la carrière. L'arbitrage du Premier ministre, Pierre Mauroy, trancha en sa faveur. Le gouvernement a fait le choix, approuvé par la majorité des organisations syndicales, d'une généralisation

du système de la carrière. Estimé « cohérent » trente ans après, le régime statutaire – contenu à l’origine dans trois lois de 1983 et 1984 concernant la fonction publique de l’État et la fonction publique territoriale⁽¹⁾ – crée une fonction publique unique à deux versants. Rapidement, un troisième versant sera ajouté avec la loi de 1986 relative à la fonction publique hospitalière⁽²⁾.

Le premier effet du mouvement de décentralisation lié à la réforme de la fonction publique se traduit par une extension du statut de la carrière unifiant les règles applicables aux agents de l’État, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers créant une fonction publique étendue. L’unité statutaire choisie par le législateur en 1983-1984 ne signifie point cependant uniformité. La décentralisation a au contraire rendu la fonction publique diverse.

Une fonction publique étendue

Le statut général de la fonction publique applique une unité conceptuelle au régime juridique applicable aux fonctionnaires de l’État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs. Ce cadre unitaire appelle un pilotage commun.

L’unité conceptuelle

Qu’il soit employé par l’État, une commune, un département, une région ou un de leurs établissements publics administratifs, le fonctionnaire répond à une seule et unique définition. C’est une personne placée dans une situation formée par deux conditions cumulatives : d’une part, elle est nommée sur un emploi civil permanent des administrations de l’État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics et, d’autre part, elle est titularisée dans un grade de la hiérarchie administrative. Cette définition exclut de la qualité de fonctionnaire tous les agents non titulaires ou contractuels ou appartenant à une autre catégorie ou dotés d’un autre statut. Elle est par ailleurs la cause d’un changement profond de la condition juridique des agents communaux et départementaux⁽³⁾.

La loi du 28 avril 1952 portant statut du personnel communal appliquait à ce dernier le système de l’emploi, qu’une circulaire du 1^{er} août 1964 avait étendu aux agents départementaux. L’agent communal était recruté sur un emploi des services de la commune et titularisé sur cet emploi. Il n’avait aucune garantie de carrière et pouvait être licencié en cas de suppression d’emploi par mesure d’économie décidée par le conseil municipal. Par rapport au fonctionnaire de l’État, il n’appartenait pas à un corps ou un cadre et surtout ne bénéficiait pas d’une titularisation dans un grade distinct de son emploi. Lié à la commune par son emploi, il suivait le sort de ce dernier. Le passage, avec les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984, au système de la carrière au sein de la fonction publique territoriale transforme les agents communaux et départementaux en fonctionnaires en leur apportant la titularisation dans un grade et l’organisation en cadres d’emplois⁽⁴⁾. En même temps, le statut général unifie le régime des agents publics relevant des collectivités territoriales et de leurs établissements ; si toutes les communes appliquaient le statut du personnel communal, les départements avaient adopté un ou plusieurs statuts pour leurs agents, et les régions ne pouvaient disposer que d’agents contractuels en nombre limité ; à ces catégories s’ajoutaient les agents des caisses de crédit municipal dotés d’un statut spécifique et les agents des offices publics d’habitation à loyer modéré relevant d’un statut propre. La loi du 26 janvier 1984 intègre ces personnels dans la fonction publique territoriale, et, ce faisant, elle enrichit la fonction publique non seulement des personnels en fonction lors de sa publication, mais aussi et surtout des futurs agents.

La première conséquence quantitative de la décentralisation entreprise en 1982 ne se limite pas à l’augmentation du nombre de fonctionnaires mais se traduit aussi par un réajustement du poids respectif des trois fonctions publiques. Un double mouvement affecte la répartition des fonctionnaires : le nombre

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (titre I du statut), n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’État (titre II) et n° 85-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (titre III).

(2) Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière formant le titre IV du statut général des fonctionnaires.

(3) Le système de la carrière était déjà en vigueur pour les fonctionnaires hospitaliers.

(4) Dans la version origininaire du texte du 26 janvier 1984, la structure de la fonction publique territoriale était calquée sur le modèle de la fonction publique de l’État avec, notamment, une organisation en corps gérés par des établissements publics regroupant les collectivités dans le cadre départemental, régional ou national et des concours au mérite imposant le respect du classement effectué par le jury aux autorités territoriales. Pour rétablir l’équilibre en faveur des élus locaux, une loi du 13 juillet 1987 a remplacé les corps par des cadres d’emplois gérés dans chaque collectivité ou établissement sauf pour les petites communes et redonné aux autorités territoriales le pouvoir de recruter en remplaçant les concours au mérite par des concours de réserve.

Tableau 1. Répartition des fonctionnaires entre les trois fonctions publiques (en %)

Années	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total
1980	56,2 %	26,4 %	17,4 %	100 %
2007	47,2 %	33,2 %	19,6 %	100 %
2011	45,0 %	34,0 %	21,0 %	100 %

Source : D'après *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, La Documentation française, 2013.*

de fonctionnaires de l'État diminue à la fois en valeur absolue et en valeur relative tandis qu'il augmente dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

En généralisant le système de la carrière, le législateur réalise un autre objectif découlant de la loi du 2 mars 1982 : doter les collectivités territoriales de personnels compétents et placés sur un pied d'égalité avec la fonction publique de l'État. L'unité statutaire doit faciliter les transferts de compétences et donc de services et d'agents entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que la régulation de l'ensemble.

Un pilotage commun

Dans la première version du statut, la nécessité de coordonner les politiques applicables aux trois fonctions publiques avait suscité la création d'une commission paritaire issue des trois conseils centraux des trois fonctions publiques. Supprimé avant sa mise en place, cet organe est remplacé en 2000 par l'Observatoire de l'emploi public, qui regroupe des représentants des trois versants et est chargé de collecter, exploiter et diffuser l'information sur les emplois de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux. Actif, l'Observatoire est remplacé en 2010 par le Conseil commun de la fonction publique⁽⁵⁾. Formé des représentants des employeurs publics, il permet d'associer les autorités locales à l'élaboration des lois et décrets concernant les droits et obligations des fonctionnaires ou aux questions communes à au moins deux fonctions publiques.

Parallèlement, la loi relative au dialogue social du 5 juillet 2010 met fin à l'exclusivité du gouvernement dans les négociations sur les rémunérations, l'organisation du travail et de manière générale tous les éléments de gestion des fonctions publiques en lui associant, face à toutes les organisations syndicales représentatives

(5) Créé par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative au dialogue social dans la fonction publique et mis en œuvre par le décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012. Selon le rapport au Premier ministre sur la fonction publique, cet organe devrait avoir un rôle plus stratégique et prospectif (Pêcheur (2013), p. 92).

dans les trois fonctions publiques, les représentants des employeurs publics territoriaux et hospitaliers.

Le législateur recourt à la loi du 13 juillet 1983 pour étendre les règles communes aux trois fonctions publiques. Le titre I comporte le même nombre d'articles que lors de sa publication au *Journal officiel* après sa promulgation, mais en réalité, avec l'ajout d'articles jusqu'à sexies et la réécriture enrichissant les articles originels, le fondement commun aux trois versants de la fonction publique a été notablement étoffé. Le législateur ne se contente cependant pas d'accroître les dispositions communes relatives aux droits et aux obligations, lorsqu'il ne s'agit ni d'un droit ni d'une obligation, il reproduit la même disposition dans les trois statuts spécifiques. Il en est ainsi par exemple de la possibilité de recourir à l'intérim dans des cas déterminés ou de la définition des compétences des comités techniques ou encore de la transformation des comités d'hygiène et de sécurité en comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Parfois même, le législateur transpose une solution éprouvée dans une fonction publique aux deux autres, comme par exemple la suppression du paritarisme dans les comités techniques en vigueur depuis l'origine dans la fonction publique hospitalière et étendue aux fonctions publiques de l'État et territoriale. Ce mouvement d'unification du droit de la fonction publique n'efface point cependant la diversité de la fonction publique.

Une fonction publique diversifiée

Dès l'adoption du statut général en 1983-1984, la spécificité des différentes fonctions publiques s'est imposée, ne serait-ce, par exemple, qu'en raison de la multiplicité des employeurs des fonctionnaires territoriaux face à l'unicité de l'employeur des fonctionnaires de l'État. La fonction publique offre des visages divers qui limitent les échanges entre ses composantes.

La variété des fonctions publiques

La prise en compte des particularismes se traduit dans les textes. Le statut général des fonctionnaires était,

en 1959 comme en 1946, contenu dans un seul texte, ordonnance ou loi. Il comporte aujourd'hui quatre lois formant chacune un titre. Aux dispositions communes énoncées par la loi du 13 juillet 1983 s'ajoute pour chaque fonction publique un titre spécifique. Nécessaire pour embrasser les caractères propres de chaque fonction publique, la distinction répond aussi pour la fonction publique territoriale à une exigence constitutionnelle. La libre administration des collectivités territoriales impose que seule la loi puisse définir les obligations pesant sur les autorités locales en matière de recrutement et de gestion des agents⁽⁶⁾.

Dans les trois fonctions publiques, tous les corps et cadres d'emplois sont classés dans une catégorie (A, B et C) déterminée par le niveau de recrutement et la nature des fonctions, mais la répartition des fonctionnaires entre ces trois catégories⁽⁷⁾ est très différente selon les fonctions publiques.

Cette répartition très inégale entre les trois versants est parfois analysée comme l'expression du maintien des agents territoriaux dans une situation inférieure par rapport aux fonctionnaires de l'État, la décentralisation étant « un moyen de transférer les tâches d'exécution de l'État vers la périphérie » (Rouban, 2014, p. 53)⁽⁸⁾.



« reçus-collés⁽⁹⁾ » afin de préserver la liberté de choix des autorités locales. Les pratiques accentuent les différences. La gestion des corps de fonctionnaires est nationale ou partiellement déconcentrée, la gestion des cadres d'emplois est effectuée dans chaque collectivité

Tableau 2. Structure des trois fonctions publiques

Catégories	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
A	54,6 %	9,2 %	30,2 %
B	25,2 %	13,6 %	20,4 %
C	20,1 %	77,1 %	49,4 %

Source : d'après Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, *La Documentation française*, 2013.

Au-delà des différences de structure, il existe des régimes distincts qui ne placent pas les trois fonctions publiques sur un pied d'égalité. Ainsi, si dans chaque versant, le recrutement s'effectue par concours, essentiellement pour les corps et cadres d'emplois des catégories A et B, dans la fonction publique territoriale, le concours ne donne pas aux lauréats le droit à être nommés ; cette règle crée la catégorie des

territoriale par l'autorité locale. Il en résulte une hétérogénéité dans le déroulement des carrières entre les trois fonctions publiques et entre les fonctionnaires territoriaux appartenant au même cadre d'emplois mais exerçant dans des collectivités différentes (Cour des comptes, 2013, p. 226-235). Ces disparités entre les trois fonctions publiques limitent la mobilité des fonctionnaires.

(6) CC. n° 83-168 DC 20 janvier 1984, Rec. p. 38.

(7) La catégorie A regroupe des fonctions de conception, direction et encadrement, la catégorie B des fonctions d'application et de rédaction, la catégorie C des fonctions d'exécution.

(8) Voir aussi *Trésor public Économie* n° 37, 2008, opposant une fonction publique de conception à une fonction publique opérationnelle.

(9) La réussite à un concours conduit à l'inscription sur une liste d'aptitude établie par ordre alphabétique dont la validité est limitée à trois années à condition d'être renouvelée.

Une mobilité limitée

Prévue dès l'origine par la loi du 13 juillet 1983 comme une garantie statutaire, la mobilité entre les trois fonctions publiques résulte plus en pratique de la contrainte que de choix volontaires.

La mobilité a été imposée à un certain nombre de fonctionnaires de l'État vers les collectivités territoriales, et de fonctionnaires territoriaux vers les services de l'État en liaison avec la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Les transferts ont été effectués en deux vagues. Tout d'abord, en application des lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983⁽¹⁰⁾, des mouvements d'agents ont eu lieu dans les deux sens, accroissant les effectifs de fonctionnaires de l'État dans les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, et, en sens inverse, transférant quatre agents sur cinq vers les départements dans le secteur social. Cette première vague de décentralisation a eu un effet limité sur les effectifs de l'État⁽¹¹⁾. Ensuite, la loi du 13 août 2004⁽¹²⁾ a posé le principe de la mise à disposition automatique des personnels de l'État affectés à une mission donnant lieu à transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Selon leur ministère d'origine, les fonctionnaires concernés disposaient d'un délai variable, deux à neuf ans, pour choisir entre l'intégration dans la fonction publique territoriale ou le détachement sans limitation de durée⁽¹³⁾. À cette fin, cette position de la mise à disposition a été créée dans le droit de la fonction publique afin de faciliter le transfert des compétences, des services et des fonctionnaires. De la même façon, dans certains cas, il a été nécessaire de créer des corps ou des cadres d'emplois d'accueil pour rendre le transfert possible⁽¹⁴⁾. La décentralisation conduit à modifier le droit de la fonction publique, mais en même temps, la fonction publique sert la décentralisation en permettant à l'État de déléguer aux collectivités territoriales des compétences qu'il exerçait.

(10) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(11) Cour des comptes, (2009), *Les effectifs de l'État 1980-2008. Un état des lieux*, p. 53.

(12) Loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales.

(13) Ainsi, parmi les 94 800 fonctionnaires de l'État en poste dans l'Éducation nationale transférés aux départements et aux régions, 57 000 ont opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale et 27 000 pour le détachement (Cour des comptes, *Les effectifs de l'État*, *op. cit.*).

(14) Au total, les transferts directs des personnels vers les collectivités territoriales ont concerné 135 000 fonctionnaires et agents de l'État entre 2005 et 2008 (Cour des comptes, 2013, p. 198).

Parallèlement aux transferts liés à la décentralisation, favorisée par l'unité du droit de la fonction publique, la mobilité est facilitée par l'aménagement des passerelles entre les trois versants. Le fonctionnaire peut changer de fonction publique par la voie du détachement éventuellement suivi de l'intégration ou directement par une intégration immédiate. Cette ouverture ne suscite pas, cependant, des mouvements importants entre les trois fonctions publiques⁽¹⁵⁾.



L'équilibre trouvé entre fonction publique et décentralisation avec le statut général en perpétuelle mutation peut durer ou au contraire n'être qu'une étape. Plusieurs configurations sont possibles pour l'avenir, et l'accent peut être mis soit sur la décentralisation, en reconnaissant aux collectivités territoriales toute liberté pour définir elles-mêmes le statut d'emploi de leurs agents⁽¹⁶⁾, soit, à l'inverse, sur une unification accentuée des trois fonctions publiques (Silicani, 2008, p. 105-106 ; Pêcheur, 2013, p. 98-99 ; Conseil d'État, 2003, p. 368-369).

(15) Selon le rapport de B. Pêcheur sur la fonction publique, 3 762 fonctionnaires territoriaux sont détachés dans la fonction publique de l'État et 1 312 occupent cette position dans la fonction publique hospitalière ; en 2010 et 2011, 6 000 fonctionnaires sur 3 798 126 ont changé de fonction publique (S. Imadchiche (2014), *Point Stat*, n° 13, DGAFP, fonction-publique.gouv.fr).

(16) Voir par exemple proposition de loi, Assemblée nationale, n° 683, 6 février 2013.

BIBLIOGRAPHIE

- **Conseil d'État** (2003), *Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française.
- **Rouban L.** (2014), *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, coll. « Les études ».
- **Cour des comptes** (2013), *Les finances publiques locales*, rapport thématique, p. 226-235.
- **Silicani J.-L.** (2008), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La Documentation française, avril.
- **Pêcheur B.** (2013), *Rapport sur la fonction publique*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 4 novembre.



L'ORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT : QUELS CHANGEMENTS AVEC LA RéATE ?

François-Mathieu Poupeau

Chercheur CNRS au LATTS
Université Paris-Est

Engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a considérablement modifié l'organisation de l'État au niveau du département et de la région. Initiée en 2008, elle a transformé en profondeur les services déconcentrés et réduit leur nombre, tout en renforçant le rôle du préfet de région.

F.-M. Poupeau fait le point sur ces changements, dont il est encore difficile, toutefois, d'évaluer précisément tous les effets. Il met en évidence plusieurs aspects à améliorer, dans la mesure où la réforme se poursuit malgré le changement de majorité politique en 2012. La perte de sens, la clarification des missions de l'État dans les territoires et la réflexion sur l'adéquation entre ces missions et les moyens apparaissent comme des carences majeures de la réforme, ce qui explique qu'elle ait été mal vécue par nombre d'agents. L'amélioration de la gouvernance administrative représente un enjeu important des prochaines années.

C. F.

Bien que n'ayant jamais été totalement statique, l'organisation de l'État territorial a connu ces dernières années une phase de transformation sans précédent depuis l'ère napoléonienne, fondatrice du modèle administratif français. L'approfondissement de la décentralisation – qui s'est traduit en 2004 par de nouveaux transferts aux collectivités territoriales –, l'application de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) votée par le Parlement en 2001, la stratégie de réduction de la dépense publique poursuivie à partir de la décennie 2000 ont été des moteurs essentiels dans ce processus de recomposition, marqué par une étape

fondamentale : la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Mise en œuvre à partir de 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la RéATE, dans ses grandes orientations, n'a guère été fondamentalement remise en question par les gouvernements qui se sont succédé depuis l'élection présidentielle de 2012, y compris à l'occasion du chantier de la modernisation de l'action publique (MAP). Que change cette réforme dans la structuration et le mode de fonctionnement des services déconcentrés ? Quels sont ses premiers effets sur l'action publique et le positionnement de l'État ? Deux questions qui per-

mettent d'interroger les évolutions récentes de l'État déconcentré en France mais aussi de mieux identifier la nature des chantiers à venir.

La RéATE et le nouveau « modèle » de l'État territorial

Une recomposition guidée par trois principes forts

Trois principes forts ont été au cœur du réagencement des services déconcentrés, qui emploient, il faut le rappeler, près de 95 % des agents de l'État.

L'affirmation de l'échelon régional

Le premier est l'affirmation de l'échelon régional dans le pilotage des politiques publiques. Jusqu'au milieu des années 2000, les directions départementales occupaient encore une place centrale dans le déploiement de l'action de l'État dans les territoires, les structures régionales se cantonnant, très souvent, à un rôle limité de coordination et de relais vis-à-vis des services centraux des ministères. À la suite des décrets du 29 avril 2004 et de la loi du 13 août 2004, la RéATE contribue au processus de « rétrogradation » du département dans l'ordre administratif, au profit de directions régionales renforcées. L'échelon régional est désormais érigé comme niveau de droit commun des administrations civiles de l'État, ce qui en fait un acteur clé dans la conduite des politiques publiques. Le préfet de région devient le chef hiérarchique des préfets de département, autorité qu'il peut exercer notamment à travers un pouvoir d'évocation lui permettant, en cas de blocage, de prendre sous sa tutelle directe la gestion de certains dossiers. Les directions régionales bénéficient des effets de la LOLF, les ministères choisissant d'en faire un niveau de décision important dans l'allocation des ressources financières des services déconcentrés, en rupture avec les choix hérités du passé, qui plaçaient très souvent les directions départementales en position de dialogue direct avec les services centraux des ministères.

La réduction du nombre de services déconcentrés

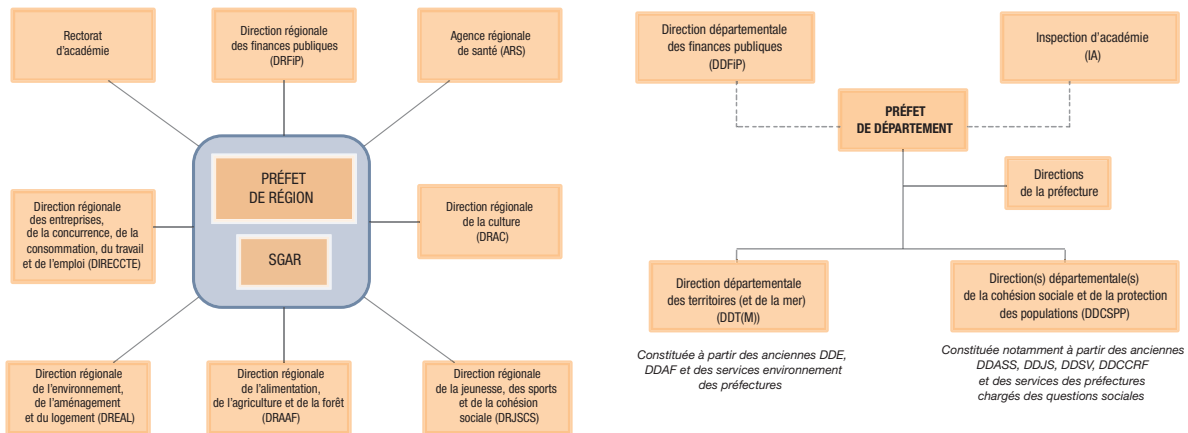
Le deuxième principe fort de la RéATE est la réduction du nombre de services déconcentrés par voie de fusions administratives. Avant la RéATE, plus de vingt directions régionales coexistaient avec une douzaine de structures départementales. Après la réforme, la carte administrative se trouve considérablement simplifiée. Huit nouvelles directions régionales et deux à

trois directions départementales composent désormais le paysage administratif local. Au niveau régional, certaines structures (DRAAF, DRAC⁽¹⁾) restent, dans leur périmètre, assez identiques à ce qu'elles étaient avant la réforme. D'autres, comme les DIRECCTE, DREAL, DRJSCS⁽²⁾, sont en revanche inédites car elles résultent de la fusion d'anciennes administrations aux missions, logiques, cultures et modes d'action très différents. Dans ce type de structures, créer du liant et de la transversalité dans le travail quotidien des agents relève du défi. Il faut en effet faire émerger de nouvelles identités collectives, mettre en place des procédures de coordination, insuffler une dynamique de coopération, arbitrer en interne des conflits résultant de la confrontation entre des cultures professionnelles multiples. L'échelon départemental est, lui aussi, profondément bouleversé par la RéATE. Si l'on excepte le cas particulier des administrations de l'Éducation nationale et des Finances publiques, qui ne sont pas affectées par ce processus en tant que tel, deux ou trois nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) sont créées au 1^{er} janvier 2010 pour remplacer les anciens services déconcentrés. Les ex-directions départementales de l'équipement (DDE), de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et, dans les régions côtières, des affaires maritimes (DDAM), sont regroupées pour créer des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)), chargées de l'aménagement durable des territoires. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), de la jeunesse et des sports (DDJS), des services vétérinaires (DDSV) et de la concurrence et de la répression des fraudes (DDCCRF) sont quant à elles fusionnées au sein d'une seule direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ou de deux structures distinctes (DDCS et DDPP), lorsque le seuil de population concernée ou certains enjeux de politique publique l'exigent (principe de modularité).

(1) Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), des affaires culturelles (DRAC).

(2) Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Schéma 1. La nouvelle architecture de l'État territorial après la RéATE



Deux principaux types d'arguments sont avancés pour justifier cette stratégie de regroupement administratif. Le premier met en avant les questions d'efficacité et de lisibilité de l'action publique au profit des usagers, des élus et de l'ensemble des ressortissants des politiques publiques. Ces fusions doivent permettre aux citoyens et aux partenaires de l'État de mieux s'y retrouver dans le « maquis administratif », de favoriser un traitement plus adapté des problèmes publics, qui sont devenus plus complexes que par le passé, de donner les moyens à l'État d'assurer une plus grande cohérence dans son travail quotidien.

Le second argument renvoie aux économies financières que ces opérations de fusion et de mutualisation peuvent laisser escompter dans un contexte de tension budgétaire. En regroupant les agents au sein de structures élargies, les réformateurs espèrent pouvoir effectuer des gains substantiels, afin de diminuer le poids de la dépense publique. Il ne faut pas oublier, en effet, que la RéATE s'inscrit dans un processus de transformation plus large, la RGPP et son volet sur la réduction du nombre de fonctionnaires. Dans la mesure où ils représentent la majeure partie des effectifs de la fonction publique d'État, les services déconcentrés sont bien évidemment une cible privilégiée dans cette stratégie de redéploiement administratif.

Le renforcement du pouvoir des préfets

Le troisième principe fort de la RéATE consiste à raffermir les pouvoirs des préfets. Au milieu des années 2000, période durant laquelle se dessine la réforme de l'État territorial, l'institution préfectorale apparaît en perte de vitesse. Les préfets, dont l'action repose sur l'interministérialité et la capacité d'arbitrage,

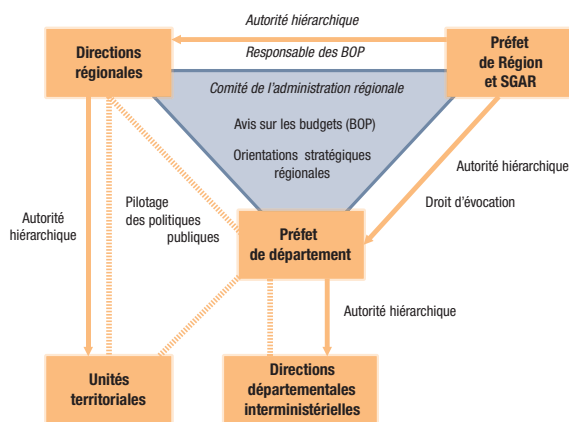
ont souffert de la tendance séculaire des ministères sectoriels à vouloir contrôler la mise en œuvre des politiques publiques, tendance dont l'une des dernières expressions a été l'application « verticalisante » de la LOLF. Ils ont été affaiblis par deux décennies de décentralisation, devant faire face à des élus locaux disposant de compétences élargies et souvent en position de force. Très influencée par le ministère de l'Intérieur, la RéATE vise précisément à rétablir l'autorité préfectorale (Bezes et Le Lidec, 2010). En région, le préfet bénéficie de pouvoirs renforcés. La RéATE confirme la fonction d'ordonnateur secondaire unique des services déconcentrés des administrations civiles de l'État qui lui a été confiée par le décret du 29 avril 2004. Elle lui donne des pouvoirs importants en matière d'organisation des services administratifs et lui confère un rôle d'arbitrage, au sein notamment du comité de l'administration régionale (CAR) qu'il préside et qui est présenté comme le « conseil d'administration de l'État » en région. Au niveau départemental, les préfets voient également leurs prérogatives étendues. Bien que distinctes des directions de préfecture, les nouvelles DDI sont placées de fait dans leur giron. Le préfet de département a en effet autorité sur les nouveaux directeurs, ce qui accroît son influence sur les agents des administrations départementales, même si ces derniers restent formellement rattachés aux ministères sectoriels. Il peut proposer de nouvelles formes d'organisation des services, préconiser des mutualisations entre DDI, intervenir beaucoup plus en amont dans le traitement de certains dossiers sensibles. Bien que cette autorité s'exerce sur des directions qui sont quelque peu en perte de vitesse, ce souci de renforcement de la capacité d'action des préfets marque la volonté du ministère de

l'Intérieur de se saisir des réformes pour se repositionner sur l'échiquier institutionnel local.

Un modèle d'organisation en « Y », approprié de manière variable par les acteurs du nouveau modèle administratif

Esquissée par la RÉATE, mais aussi par d'autres dynamiques parallèles, comme la LOLF ou les stratégies propres à chaque ministère sectoriel, une nouvelle forme de gouvernance de l'État déconcentré émerge progressivement au tournant des décennies 2000 et 2010. Elle prend la forme d'un modèle en « Y », qui organise une nouvelle division du travail administratif entre niveaux régional et départemental d'une part, entre ministères sectoriels et de l'Intérieur d'autre part (Poupeau, 2013) :

Schéma 2. Le nouveau « modèle » de l'État territorial



Dans cette configuration post-RÉATE, qui n'a pas été remise en cause par la MAP, le cœur de la régulation administrative se déplace désormais au niveau régional. C'est à cet échelon, au sein du CAR mais aussi de nombreuses autres scènes et instances délibératives, formelles et informelles, que se décident les grandes orientations de l'action de l'État dans les territoires. Celles-ci résultent d'un ensemble d'interactions souvent complexes entre trois principaux types d'acteurs : le préfet de région et le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) ; les directions régionales des ministères ; les préfets de département. Bien que « rétrogradés » dans l'ordre administratif, les directeurs de DDI y sont diversement associés. Selon la taille des régions, les personnalités en place, les domaines concernés, la sensibilité politique des dossiers, les jeux d'acteurs, l'emprise des acteurs régionaux est plus ou moins prégnante. Elle est parfois contrebalancée par le maintien d'un pouvoir départemental fort, du fait

notamment du statut d'échelon de proximité de l'action de l'État qu'ont pu conserver les DDI. Il n'en demeure pas moins, toutefois, qu'un mouvement général de recomposition des rapports de force administratifs s'opère progressivement au profit de l'échelon régional, qui bénéficie de ressources budgétaires, réglementaires et politiques beaucoup plus nombreuses que par le passé.

Quels effets sur l'action de l'État ?

Bien que nous ne disposions pas encore du recul nécessaire pour saisir pleinement les effets de la RÉATE et de la MAP, quelques premiers constats peuvent être d'ores et déjà formulés cinq ans après la mise en place de ce nouveau modèle d'organisation administrative. Les travaux des chercheurs, les prises de position de différents acteurs, notamment politiques et syndicaux, les audits ou rapports diligentés par l'appareil administratif d'État⁽³⁾ mettent en lumière trois principaux types d'effets consécutifs à la mise en œuvre de la réforme : une perte de sens chez les agents liée à l'absence de réflexion d'ensemble sur les missions de l'État ; une complexification de la gouvernance administrative ; des bénéfices variables au niveau des politiques publiques.

Perte de sens et tensions entre missions et moyens

Alors qu'elle s'inscrivait dans le cadre de la RGPP, qui se proposait précisément de clarifier le rôle de l'État, la RÉATE a entraîné un sentiment diffus de perte de sens voire de désœuvrement chez beaucoup d'agents des services déconcentrés. Ce sentiment tient en grande partie à la stratégie de changement qui a été privilégiée en 2008 : réformer par les structures plutôt que d'entreprendre un vaste chantier de modernisation administrative associant réflexion sur l'organisation et sur les missions de l'État (Lafarge, 2010). Si elle s'est avérée payante sur le court terme (le modèle administratif français a bel et bien été bouleversé), cette stratégie

(3) Pour les travaux de recherche, on consultera les articles de Poupeau F.-M. (2011, 2013) et de Aust J. *et al.* (2013). Voir aussi Debar A. (2011), *Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels*, thèse de doctorat de sociologie, Université Paris-Est. Concernant les audits diligentés par l'État, cf. Rebière J.-M., Weiss J.-P. (2013), *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*, Rapport au Premier ministre ; Cour des comptes (2013), *L'organisation territoriale de l'État*, Rapport public thématique.



a eu pour effet de profondément déstabiliser l'ensemble du corps social, notamment dans les DDI. Beaucoup d'agents souffrent ainsi d'une absence de vision claire sur le devenir des services déconcentrés de l'État, au regard des conséquences de la décentralisation ou de la réduction des dépenses publiques. Certains ont été affectés à de nouvelles tâches dont ils ne savent pas si elles vont être ou non remises en question dans un avenir proche. La plupart ne trouvent pas de réponse convaincante auprès de leur hiérarchie, elle-même prise dans le *maelström* des transformations et s'efforçant de résoudre la difficile équation entre des moyens en baisse et des missions n'ayant pas diminué de manière substantielle. Quelques démarches de réflexion sur les missions ont certes été engagées dans les ministères sectoriels, mais, pâtissant d'une stratégie générale associant peu le Parlement et les élus, elles n'ont pas été en mesure de répondre à des attentes et besoins forts de clarification sur le positionnement de l'État déconcentré et le devenir de ses agents.

Une complexification de la gouvernance administrative

Gage à la fois d'une plus grande efficacité et lisibilité de l'action publique, l'amélioration de la gouvernance de l'État déconcentré reste encore un chantier à mener. Il faut dire qu'à rebours des discours sur la « fluidification » de l'action de l'État, les réformes ont introduit un modèle d'organisation administrative plus complexe que par le passé. Avant la RéATE, l'État déconcentré était organisé autour de deux principaux niveaux très intégrés (les services centraux des ministères et leurs directions départementales), selon une logique verticale et pyramidale complétée par quelques mécanismes de coordination interministérielle (assurés notamment par les préfets). Après la RéATE et les compromis auxquels la réforme a donné lieu entre grands ministères, l'organisation administrative se complexifie. Les directions régionales s'imposent dorénavant comme un nouvel – et troisième – échelon de la régulation administrative. À travers ces structures, qui épousent peu ou prou les

périmètres des grands ministères, les services centraux conservent toujours un relais direct dans les territoires, mais ils perdent en partie la maîtrise des directions départementales, rattachées à une autre autorité hiérarchique. S'il peut apparaître comme positif en ce qu'il organise une prise en compte plus équilibrée et pluraliste des intérêts et logiques des différents ministères impliqués dans l'action publique, ce nouveau schéma n'en a pas moins des conséquences plus mitigées sur le travail administratif quotidien des agents. Des tensions apparaissent en effet entre acteurs régionaux et départementaux, entre préfets et services déconcentrés des ministères, expression de rapports de force exacerbés par un contexte général d'incertitude sur le devenir de l'État territorial (va-t-on supprimer les départements ? va-t-on faire des DDI des directions de préfecture ?). Elles peuvent contribuer à freiner la capacité de pilotage des directions régionales. Elles sont susceptibles d'alourdir certaines prises de décision. Elles alimentent le sentiment de perte de sens et de repères évoqué plus haut. Très sensibles durant les premières années de mise en œuvre de la réforme, ces tensions demeurent vivaces aujourd'hui encore, même si elles prennent une forme différente suivant les régions et les personnalités en place.

Des effets variables sur les politiques publiques

Comme toute démarche de redécoupage des périmètres administratifs, la réforme de l'État territorial produit des effets différenciés sur l'action publique. La complexification du mode de gouvernance, que nous venons d'évoquer, rend plus compliqué, voire difficile, la mise en œuvre de certaines politiques publiques, notamment lorsque niveaux régionaux et départementaux, aux prises avec des logiques et contraintes différentes, peinent à articuler leurs interventions. Dans de nombreux cas, la volonté de pilotage des politiques publiques manifestée par les directions régionales se heurte à de fortes réticences, notamment de la part des préfets de département, qui tiennent à garder la maîtrise des décisions affectant leur territoire. Toutefois, des effets plus bénéfiques sont à mettre au crédit de la réforme et des fusions qu'elle a entraînées. En regroupant des agents qui appartenaient auparavant à des sphères administratives distinctes, la création des DDI permet de mieux prendre en compte certains problèmes publics, dans leur complexité et leur transversalité. C'est le cas, par exemple, des questions de logement, qui sont gérées dans les DDCS/PP, ou des problématiques liées à l'aménagement durable des territoires ou

de la gestion de l'eau, prises en charge dans les DDT (M). Dans ce type de politiques publiques, directeurs et chefs de service de DDI s'accordent à souligner les effets positifs des réformes, qui leur donnent *a priori* les moyens de mieux répondre à certains enjeux locaux, même si la coopération n'est jamais acquise et nécessite toujours un fort investissement quotidien.



Cinq ans après la mise en œuvre de la RéATE, l'organisation de l'État territorial a profondément évolué. Le cadre d'action des agents des services déconcentrés a été à la fois simplifié dans ses structures (fusions, mutualisations) et rendu plus complexe dans son mode de gouvernance (affirmation de l'échelon régional, nouveaux équilibres entre ministères). Afin de tirer pleinement parti d'une réforme qui, jusqu'à présent, a plutôt donné à voir ses effets mitigés, il nous semble qu'aujourd'hui, la priorité n'est pas simplement de se focaliser sur la seule amélioration de ce « mécano institutionnel », dans sa régulation et son fonctionnement quotidiens. Elle est aussi et peut-être surtout de réinsuffler du contenu et du sens dans l'action de l'État, pour tenter de remobiliser un corps social qui a eu le sentiment de vivre une réforme comptable, trop orientée vers la réduction de la dépense publique. Ce chantier de la réflexion sur l'État et sur son devenir ne pourra se faire sans une volonté politique forte d'associer plus étroitement les syndicats, cadres et agents des administrations mais aussi leurs partenaires locaux, élus, associations, entreprises, qui sont partie prenante de l'action publique territoriale.

BIBLIOGRAPHIE

- **Aust J., Crespy C., Epstein R. et Reigner H.** (2013), « L'État et ses territoires », *Sciences de la Société*, n° 90, Toulouse.
- **Poupeau F.-M.** (2011), « (Con)fusion dans l'État départemental. La mise en place des Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) », *Revue française d'administration publique*, vol. 137, Paris, ENA.
- **Bezes P. et Le Lidec P.** (2010), « L'hybridation du modèle territorial français. La réorganisation de l'administration territoriale de l'État et la Révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, Paris, ENA.
- **Poupeau F.-M.** (2013), « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'écologie et du développement durable dans une région française », *Gouvernement & action publique*, vol. 2, n° 2.
- **Lafarge F.** (2010), « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, Paris, ENA.

LA DIVERSIFICATION DES FORMES D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE

Florence Audier

SAMM

Université Paris I-Panthéon-Sorbonne

La fonction publique au sens large représente en France plus d'un cinquième de l'emploi total. 71 % des agents publics sont des fonctionnaires qui appartiennent à un corps (ou un cadre d'emploi pour la fonction publique territoriale), c'est-à-dire un ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, dans lequel ils peuvent faire carrière. Pourtant, alors que la loi du 13 juillet 1983, loi fondatrice du statut général des fonctionnaires, pose le principe de l'occupation des emplois civils permanents par des fonctionnaires, et que les possibilités de faire appel à des agents non titulaires sont fixées de manière limitative, le recours aux non-titulaires s'est accru en dérogation à ce principe.

Après avoir décrit la très grande hétérogénéité des statuts et des situations d'emploi, Florence Audier observe qu'une plus grande diversification des formes d'emploi, au-delà de ses répercussions sur la fonction publique, ne serait pas sans conséquences sur le service public lui-même.

C. F.

La fonction publique française d'aujourd'hui est unitaire mais aussi diverse. Comment en serait-il autrement, quand on sait qu'avec plus de cinq millions d'emplois, elle regroupe plus d'un salarié sur cinq et a la responsabilité de missions aussi différentes que l'éducation, la défense, la santé, l'action sociale ou encore la culture ? Qu'elle mobilise la quasi-totalité des métiers existants dans la société, ainsi que ceux dédiés aux fonctions régaliennes de l'État ? Les « employeurs » qui recrutent et organisent le travail pour le compte de la fonction publique sont aussi divers que les ministères, les universités, Pôle emploi ou encore les mairies de villages. Et même si le statut de fonctionnaire titulaire y est le plus répandu – 71 % des agents recensés en 2012 –, plus de 1 700 000 agents ne sont pas fonctionnaires, et les formes d'emploi y sont multiples.

Des activités et des statuts divers

Les formes d'emploi dans la fonction publique française se caractérisent à la fois par leur unité et leur diversité, en lien avec l'extraordinaire variété des fonctions et des activités prises en charge et avec la diversité des formes juridiques des institutions qui assument des missions de service public – qu'il s'agisse bien sûr de la fonction publique *stricto sensu*, mais également des établissements publics ou même des institutions délégataires de service public, associatives voire privées.

La liste des ministères – même si elle évolue selon la composition des gouvernements – donne une indication de la variété des tâches, d'autant que chacun d'entre eux mobilise des personnels dans le cadre de ses activités spécifiques mais aussi pour accomplir toutes

les fonctions « transversales » liées à la logistique, la gestion des ressources humaines ou financières, ainsi qu'aux fonctions techniques, traitement de l'information, etc. Il en va de même à l'hôpital et dans chacune des entités locales, communes, départements et régions, depuis les activités les plus techniques jusqu'aux plus transversales.

Au-delà de la sphère traditionnelle de l'administration ont été créés, notamment dans la période récente, de multiples établissements publics à caractère administratif (EPA) et autres agences, aux niveaux national et local, dont les statuts des personnels dérogent plus ou moins aux règles communes des fonctions publiques figurant dans le statut fondateur de la fonction publique moderne, issu des lois de 1983, 1984 et 1986, qui conforte la fonction publique de l'après-guerre tout en accompagnant le puissant mouvement de décentralisation alors en œuvre.

Diversité, donc, au sein de la population des fonctionnaires, encore amplifiée au sein de celle des non-titulaires.

Une grande diversité parmi les fonctionnaires

Les lois, qui régissent toujours l'essentiel de l'emploi dans la fonction publique, même si elles ont été souvent amendées, distinguent trois « versants » – la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH) – encadrés par des règles générales communes déclinées selon de fortes spécificités. Tout en reconnaissant des singularités, ces lois fixent, en amont, tout ce que ces versants ont de similaire, afin de bien marquer l'*unité* de la fonction publique. C'est de cette unité que procèdent à la fois la reconnaissance des particularités ainsi que l'organisation de passerelles entre les unes et les autres ; et c'est aussi à cette condition seulement que chaque versant bénéficie d'une architecture statutaire qui lui permet l'exercice de ses missions grâce à des recrutements, des gestions de carrières et des mobilités adéquats et conformes aux services attendus.

Quelle que soit la fonction publique à laquelle ils appartiennent, les fonctionnaires sont nommés par l'autorité administrative qui les recrute, généralement après leur réussite à un concours. Ils ne signent donc pas de contrat de travail, ils sont dans une situation statutaire et réglementaire. Leur emploi est pérenne, et ils ont vocation à « faire carrière » dans la mesure où ils

ne sont pas choisis pour occuper un emploi particulier mais une succession d'emplois, en progressant au gré des opportunités, des besoins et de l'expérience acquise dans l'exercice de leurs fonctions ou *via* des formations complémentaires. Corrélativement, ils peuvent être mutés selon les « besoins du service » et être appelés à d'autres fonctions. La dissociation entre le grade et la fonction, caractéristique de la « fonction publique de carrière », s'oppose à une autre conception de la fonction publique dite « d'emploi », qui consiste, comme dans le privé, à recruter un salarié pour occuper un emploi ou un type d'emploi particulier, son contrat de travail pouvant s'interrompre dès lors que la tâche à accomplir est terminée ou le poste supprimé. Cette dernière conception a parfois été assimilée au *spoils system*, où les fonctionnaires changent selon les majorités politiques.

Si la règle de base de l'emploi public est que les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, cette appellation de fonctionnaire, qui se réfère au « statut », désigne en réalité une très importante variété de positions qui se concrétisent à travers les *corps* et *cadres d'emplois* auxquels appartiennent, nécessairement, tous les fonctionnaires.

Chaque « métier » de la fonction publique fait l'objet d'un statut particulier qui définit les fonctions, la hiérarchie des positions, les conditions de promotion et de rémunération, l'ensemble définissant une « carrière ». Tous les agents soumis aux mêmes modalités de recrutement et de carrière forment un *corps* dans la FPE et la FPH, et un *cadre d'emploi* dans la FPT. Entrés le plus souvent en début de vie professionnelle, les agents avancent au sein de leur corps, mais ils peuvent aussi en changer. Cette souplesse souvent sous-estimée permet d'évoluer sans avoir à démissionner puis à chercher un nouveau poste. Alors que les recrutements se font généralement par concours pour assurer anonymat, égalité des chances, reconnaissance des « mérites » ainsi que pour éviter privilèges ou connivences, d'autres voies se sont développées, permettant des recrutements « latéraux », des accueils et départs en détachement, en stages...

Une forte diversité au sein de chacun des versants de la fonction publique

La FPE, qui comptait il y a encore peu 700 corps, n'en compterait à présent plus que 330⁽¹⁾, 90 % des

(1) *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2013* (2012) Assemblée nationale.

effectifs relevant d'environ 140 corps. Ces nombreuses et récentes suppressions, résultat des fusions de corps de mêmes catégories statutaires et appartenant aux mêmes filières de métiers, n'ont en réalité que peu réduit la diversité au sein de la FPE tout en facilitant la circulation des personnels au sein des fonctions et activités, par exemple grâce à la mise en place de corps à caractère interministériel.

Dans la FPT, 53 « cadres d'emplois », regroupés en douze filières représentatives des types de métiers de tous niveaux, permettent de classer et de recruter, la mobilité entre les cadres d'emploi d'une même filière correspondant notamment à une montée en responsabilité. Le regroupement en un nombre limité de filières, les unes transversales, comme les filières administrative et technique, les autres très spécialisées, comme par exemple celle des sapeurs-pompiers, permet aux organes délibérants des diverses collectivités de procéder à des recrutements adaptés à leurs besoins, dans le respect du statut de la fonction publique. Cette approche par filières est aussi à l'œuvre dans la FPH, où les personnels « non médicaux » relèvent des filières : soignante, de rééducation, médico-technique, administrative, technique et ouvrière ou bien socio-éducative.

Des corps et cadres d'emplois aux procédures et exigences variées

À cette diversité des corps et cadres d'emploi correspond une grande variété de procédures de recrutement. Ainsi, par exemple, le CAPET, le CAPES et l'agrégation, qui sont les concours de recrutement des fonctionnaires d'État que sont les professeurs de collèges et de lycées, sont des concours indépendants dont les niveaux requis, les épreuves à satisfaire et les jurys sont spécifiques, et ces trois types de concours se déclinent en autant de concours séparés qu'il y a de disciplines académiques enseignées, sans parler des options. Ces différences sont toutefois ténues lorsqu'on les compare, par exemple, à celles qui prévalent dans la FPT, où le recrutement des fonctionnaires territoriaux fait l'objet de deux phases, afin de respecter l'autonomie de délibération des collectivités. La première, sanctionnée par la réussite à un concours, permet l'inscription du lauréat sur une liste d'aptitude ; la seconde implique la recherche d'un poste au sein d'une collectivité. En effet, la réussite au concours ne se traduit pas nécessairement par un recrutement comme dans la FPE, et le lauréat doit encore trouver un « employeur ». Un tel système, particulier à la FPT, ne peut fonctionner que

grâce à la relative simplification des grades, eux-mêmes regroupés en grandes filières.

Une fonction publique ouverte aux professionnels et non plus seulement aux débutants

Actuellement, les recrutements de fonctionnaires sont loin de concerner uniquement des débutants, et différentes voies d'accès – *via* des concours particuliers ou sur titres – s'adressent à des personnels déjà expérimentés. Ainsi, un tiers des agents de l'État actifs en 2010 a travaillé dans le privé avant d'entrer dans la fonction publique (la moitié pendant plus de cinq ans), et l'âge d'entrée de ces professionnels est d'ailleurs de plus en plus décalé (douze ans) par rapport à ceux intégrant la fonction publique dès la fin des études⁽²⁾. Les fonctions régaliennes de l'État sont également concernées : par exemple, 26 % des magistrats actuellement en poste sont entrés par une des voies « latérales » dédiées à ces recrutements, voies distinctes de celle, classique, du premier concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature (ENM)⁽³⁾.

Une diversité accentuée parmi les non-titulaires

Les fonctionnaires ne représentent – établissements publics placés sous leur tutelle inclus – que 64,8 % de l'ensemble des emplois dans la FPE, 76,8 % dans la FPT et 73 % dans la FPH, et les non-titulaires sont de plus en plus nombreux.

Comment définir les non-titulaires de la fonction publique ?

Un non-titulaire au sens de la fonction publique est un agent public recruté sans concours, qui n'est pas fonctionnaire, mais dont la position administrative est néanmoins déterminée par des textes législatifs ou réglementaires édictant des règles communes à tous les agents dans des situations identiques. Le recours à de tels contractuels par l'employeur public n'est autorisé que dans un nombre précis de cas lorsque le service ne peut être assuré par des titulaires : besoin temporaire sur emploi temporaire, besoin temporaire sur emploi

(2) Kerjose R., Rémilia N. (2013), « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique d'État », *Emploi et salaires - Insee Références*.

(3) Audier F., Bacache M., Mathias E. (2013), *Les magistrats recrutés par une voie latérale*, Rapport au GIP Droit et justice.

permanent (pour un remplacement momentané d'agent titulaire absent et dans la limite de sa durée), besoin permanent sur emploi permanent (dans un nombre limité de cas, dont l'absence de corps ou cadre d'emploi de fonctionnaire *ad hoc*, ou dans de très petites collectivités, ou encore, à l'opposé, pour pourvoir des emplois de haut niveau à caractère politique). D'autres cas se sont présentés au cours du temps, comme par exemple le recours massif aux CDD dans les fonctions d'enseignement supérieur et de recherche, en lien avec la contractualisation des financements, car qui dit emploi pérenne dit aussi financement pérenne.

Lister et dénombrer ces diverses formes d'emploi

De récents travaux menés par l'administration ont conduit à une nomenclature de référence harmonisée dans les trois versants. Outre les titulaires (y compris les élèves fonctionnaires que sont les nouveaux lauréats d'un concours, et les militaires qui, bien que fonctionnaires, sont sous un statut « autonome »), cette nomenclature distingue les agents non titulaires *stricto sensu*, c'est-à-dire qui relèvent du droit public, et les autres, ceux que la statistique publique regroupe sous l'appellation « autres catégories et statuts », dont les contrats particuliers ne sont pas régis par les règles de droit communes aux agents non titulaires. S'y ajoutent les bénéficiaires de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi, qui même s'ils travaillent dans une collectivité publique sont sous contrats de droit privé et soumis au code du travail, comme dans le privé. Les effectifs de ces diverses catégories figurent dans le tableau ci-contre.

Cette diversité des positions correspond à des situations d'emploi et à des besoins très contrastés, plus ou moins prévus par les lois ou règlements, mais qui se sont accumulés, tel un mille-feuille, dans les trois fonctions publiques. En effet, les cas prévus par les textes font l'objet d'interprétations extensives, et les contractuels pallient de plus en plus l'absence non seulement provisoire mais aussi chronique de titulaires, et ils finissent, de fait, par « occuper » des emplois de titulaires. L'absence de corps ou cadres d'emplois d'accueil pour des fonctions spécifiques fait aussi l'objet d'interprétations. Enfin, une partie de ces situations répond à des procédures de professionnalisation prévues comme autant de trajectoires d'accès à des emplois de titulaires, comme par exemple, pour l'État, les adjoints de sécurité, les assistants d'éducation ou les

Tableau 1. Les formes d'emploi dans les trois fonctions publiques en 2011 (en milliers)

Titulaires (y compris élèves et magistrats)	3 786,6
Militaires et militaires volontaires	318,3
Agents non titulaires, dont :	901,5
- agents non titulaires des EPA dérogatoires	87,1
- assistants d'éducation	60,0
- enseignants et chercheurs temporaires	18,8
- adjoints de sécurité	7,9
- « autres agents non titulaires »	727,7
Autres catégories et statuts, dont :	352,4
- enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat	141,0
- médecins et personnels médicaux hospitaliers	107,9
- ouvriers d'État	37,5
- assistants maternels et familiaux	53,8
- apprentis	10,4
- contractuels PACTE	0,4
- autres	15,0
Ensemble périmètre trois fonctions publiques	5 358,8
Bénéficiaires de contrats aidés	134,5
Total salariés FP y.c. contrats aidés	5 493,2

Source : SIAPS, INSEE, traitement DGAFP, département des études et des statistiques

attachés temporaires d'enseignement et de recherche. Cette diversité est encore et surtout accentuée par les embauches réalisées par les EPA, EPIC et autres agences et opérateurs⁽⁴⁾.

Une diversité source de précarité

Tous les agents ne relèvent pas, et de loin, des quasi-statuts régissant les contractuels de droit public, et nombreux sont les salariés en simples CDD voire en vacation. Durant les précédentes décennies se sont en effet développées, de façon plus ou moins foisonnante, des formes d'emplois dérogatoires, en dehors des concours et des cadres balisés par les statuts ou les textes. Selon leurs promoteurs, les raisons en seraient budgétaires et pratiques, car les rémunérations des agents qui émargent au budget de l'État (d'une collectivité ou d'une institution) doivent être provisionnées dans le cadre des lois de finances ou des budgets, suscitant diverses difficultés. En outre, l'organisation des concours est une tâche lourde et chronophage, certains

(4) Sur les différentes définitions, voir *Faits et chiffres édition 2013*, page 254 et DES-ABO, 2 juin 2013, ainsi que « Quel statut aurez-vous dans le service public ? » in *Vocation fonctionnaire*.

peuvent être « infructueux », les postes peuvent rester longtemps vacants alors que les besoins sont parfois urgents etc., tandis que proposer des contrats est simple, souple, et évite de s'engager sur le long terme. Il serait donc devenu tentant, à court terme, de contourner les procédures statutaires. C'est dans ce contexte que doit se comprendre le double mouvement d'expansion des emplois précaires, souvent suivi de phases de stabilisation voire de titularisation des salariés occupant ces emplois, dont ont pu bénéficier des personnels *de facto* « permanents », car recrutés par des CDD périodiquement renouvelés, mais sans carrière, alors que leurs tâches auraient dû être attribuées à des fonctionnaires. Ces vagues de titularisation, plus ou moins généreuses ou restrictives, ont fait l'objet de cinq lois, 1950, 1983, 1996, 2001, la dernière – encore en cours – de 2012⁽⁵⁾, qui prévoient à chaque fois de restreindre plus strictement les conditions de recours aux agents contractuels, afin d'éviter que ne se reforment de telles situations.

Changer la façon de décompter : le rôle de la LOLF

Avec la LOLF⁽⁶⁾, les lois de finances ont radicalement changé la façon de décompter les emplois, et ce qui importe est la dépense liée à l'emploi et non plus le décompte précis des individus concernés, d'où le passage à la notion d'ETP (équivalent temps plein) et l'instauration d'une nouvelle notion, les « plafonds d'emplois », qui sont autorisés pour chaque entité dans le cadre de la mission à laquelle elle appartient. Dans ce nouveau contexte, les organismes disposent d'une latitude d'autant plus grande qu'ils drainent des ressources « propres », extrabudgétaires, ce que leur permet un statut d'autonomie – voire un statut associatif ou privé s'ils sont délégués de service public. C'est particulièrement le cas de la multitude d'EPA et autres EPIC (établissements publics industriels et commerciaux), EPSCP (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel), comme les universités, ou EPST (établissements publics à caractère scientifique et technologique), comme le CNRS ou l'INRA, tous dotés de la personnalité juridique et qui possèdent leurs

(5) Pendant une durée de quatre ans, un dispositif particulier d'accès aux corps et cadres d'emploi de la fonction publique est ouvert, sous condition d'ancienneté de services, aux agents en CDI ou en CDD qui ont été recrutés pour occuper un emploi permanent de l'administration.

(6) Loi organique relative aux lois de finances, 2001.



propres budgets et instances délibérantes. Ils emploient sous contrat des « personnels propres » sur « ressources propres », en plus des fonctionnaires et des non-titulaires publics qui leur sont affectés par leurs ministères de tutelle⁽⁷⁾. De plus en plus nombreux, au point qu'il est quasiment impossible de les recenser avec précision, les Opérateurs de l'État (appellation qui couvre toutes sortes de statuts juridiques) disposent d'une masse salariale sans que leurs emplois ne soient plus nécessairement consignés dans les documents budgétaires. Ils bénéficient ainsi d'une latitude nouvelle pour arbitrer entre recrutement, modulation à la hausse de certains contrats ou suppléments indemnitaires, ou utilisation de ces crédits à autre chose. De là, l'extrême difficulté à mesurer l'ampleur de la diversification des formes d'emplois aujourd'hui, formes qui sont, par nature, le plus souvent non pérennes.

Diversifier les formes d'emploi ou les profils des agents de la fonction publique ?

La diversification des formes d'emploi au sein des fonctions publiques – c'est-à-dire en réalité le contournement du statut de fonctionnaire – constitue, selon certains, une réponse souple et bien adaptée à la diversité des fonctions et activités non régaliennes, ainsi qu'à leur constante transformation. Elle peut paraître aussi mieux adaptée au resserrement des contraintes budgétaires. Mais est-ce si sûr ? On ne saurait oublier que les fonctionnaires sont soumis à des droits et à des

(7) 18 % des agents de la fonction publique de l'État sont rémunérés sur le budget propre des EPA ; 78 % des agents relevant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sont rémunérés par un EPA.

obligations qui *in fine* permettent le développement de précieuses compétences spécifiques ainsi que de fécondes mobilités administratives et fonctionnelles, au bénéfice des agents mais aussi et parfois surtout des institutions, qui peuvent tirer profit de leurs expériences et acquis en leur confiant de nouvelles responsabilités, exercées avec indépendance. La réorganisation des services, bref la modernisation de l'État et des collectivités, leurs changements de périmètres, bénéficient à plein de cette souplesse, à rebours des lourdes et complexes procédures qu'impliquerait la renégociation des contrats de chaque salarié, sans parler des pertes de compétences et de « mémoire ». C'est ce qu'ont sans doute compris les artisans des lois de titularisation successives, et la réussite des transferts récents de l'État aux collectivités locales, par exemple des personnels non enseignants des écoles, en témoigne aussi. La simplification et le regroupement des corps, comme l'ouverture à des nouveaux profils, notamment à des professionnels ayant acquis d'autres expériences avant d'entrer dans la fonction publique, semblent participer de cette conviction. Quoi qu'il en soit, si elles devaient advenir, les initiatives en faveur d'une diversification plus poussée des formes d'emploi auraient de fortes implications quant au rôle de la fonction publique, et donc du service public à la française.

BIBLIOGRAPHIE

- **Baradji E., Baudry M., Thierus L.** (2012), « Les spécificités des agents des trois versants de la fonction publique », *Faits et chiffres*, DGAFP.
- **DGAFP** (2012), « La part des agents contractuels continue son ascension, sauf dans la territoriale », *Dossier fonction publique en chiffres*.
- **Dorothée O., Idmachie S., Pouliquen E.** (2013), « La diversité des statuts et des situations d'emploi dans la fonction publique », *Faits et chiffres*, DGAFP.
- **Dorothée O., Le Falher P. et Treppo M.** (2013), « Les principales caractéristiques des agents de la fonction publique au 31 décembre 2011 », *Point stat*, DGAFP.
- **Échos de la Fonction publique** (2008), « Rapport Silicani : Le big bang de la fonction publique ? », n° 218, Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF).
- **Gourault J. et Kaltenbach Ph.** (2014), *Les premiers enseignements du quinzième plan de lutte contre la précarité dans la fonction publique*, rapport d'information au Sénat n° 772.
- **Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations.** Annexes aux projets de loi de finances pour 2013, 2014, 2015.
- **Sénigout E., Baradji, E. et Idmachie S.** (2014), « L'emploi dans la fonction publique en 2012 », *Insee Première* n° 1496, Paris, Insee.
- **Vie publique.fr**, « Quelles sont les différentes catégories d'agents dans l'administration ? ».
- Wahl T., Juery J.F., Belghiti L., Paulhac V., Huteau B., Barre P. et Fréminville C. de** (2012), « L'État et ses agences », Inspection générale des Finances.
- Portail de l'État au service des collectivités locales** (2013), « Les agents non titulaires de la fonction publique territoriale », janvier. collectivites-locales.gouv.fr.

LE RECOURS AUX NON TITULAIRES, UNE QUESTION RÉCURRENTÉ ET MAL RÉGLÉE

À trois reprises en moins de vingt ans (loi du 16 décembre 1996, loi du 2 janvier 2001 et loi du 12 mars 2012), le Parlement s'est attaché à encadrer les conditions de recours à des agents non titulaires dans les trois fonctions publiques et à offrir aux agents non titulaires des possibilités d'y être intégrés.

Alors que le principe est posé depuis 1946 que la fonction publique est constituée de fonctionnaires de carrière et que le recours à des non titulaires est l'exception, on observe que les volants de non titulaires demeurent ou se reconstituent et que la loi du 12 mars 2012 a été le 17^e plan de titularisation depuis 1950. La récurrence du phénomène interroge sur la pratique et sur l'état du droit. La part des non titulaires dans le total des emplois publics est passée de 14,3 % en 2001 à 16,8 % en 2011. En onze ans, le nombre de non titulaires a augmenté en moyenne de 2,5 % par an alors que dans le même temps, l'effectif total progressait de 0,9 % par an. C'est dans la fonction publique territoriale que la part des non titulaires dans l'emploi total est la plus élevée (19,7 % des emplois), suivie par la fonction publique hospitalière (17,2 %) et la fonction publique de l'État (14 %). L'emploi de non titulaires embauchés dans des conditions régulières sur la base de dérogations autorisées par la loi ou des décrets, ou parfois dans des conditions irrégulières (CDD notamment), reste un phénomène de masse.

La loi du 12 mars 2012, qui a mis en œuvre un accord inter fonction publique en date du 31 mars 2011 relatif à la sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels, s'est attachée à réduire les situations de précarité, à offrir des possibilités de titularisation à certains contractuels justifiant d'une durée de service suffisante, soit quatre années, à transformer en CDI les emplois anormalement maintenus en CDD. Ces mesures étaient nécessaires. Il est trop tôt pour dresser le bilan des titularisations opérées sur le fondement de la loi du 12 mars 2012 mais les premières indications permettent de penser que les flux seront limités.

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, actuellement déposé devant le Parlement, entend resserrer les conditions de recours aux non titulaires et rappeler que leur emploi est subordonné à une vérification des capacités.

Ces orientations, qui vont dans le bon sens, devront déboucher sur une mise en œuvre effective des nouvelles règles par tous les employeurs publics et sur des réponses opérationnelles au besoin de remplacement d'agents indisponibles, faute de quoi le volant de non titulaires recommencera à croître, pour de bonnes ou de mauvaises raisons.^(*)

(*) Extrait choisi par la Rédaction des *Cahiers français* du rapport Pêcheur B. (2013), *Rapport sur la fonction publique*, rapport au Premier ministre, p. 56-57, consultable sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>, p. 56-57.

LA FONCTION PUBLIQUE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE

Geneviève Koubi

Professeur de Droit public
CERSA-CNRS UMR 7106

Le développement du numérique a imposé à l'administration de se transformer tant dans ses relations avec les usagers qu'en son sein même. Les tâches administratives ont ainsi évolué vers de plus en plus de téléservices, tandis que les agents publics devaient également s'adapter à de nouveaux outils et de nouvelles organisations du travail.

Geneviève Koubi constate que l'État de l'ère numérique compte sur l'adaptabilité de ses agents et leur implication pour accompagner et porter ces mutations.

C. F

Dans une circulaire⁽¹⁾ du 7 mars 2013 relative au cadre stratégique commun du système d'information de l'État, le Premier ministre constate que les années à venir connaîtront un « essor sans précédent » des usages du numérique et prend acte du passage de l'État « dans l'ère numérique. » Bien des étapes ont donc été accomplies depuis l'entrée dans la société de l'information, de la conception d'une administration électronique jusqu'à l'accélération de la transition numérique.

Ainsi que l'indique cette même circulaire, « qu'il s'agisse de la vie économique, de l'éducation, de la santé, de la culture, de la gestion des villes, le numérique s'impose comme vecteur d'innovation et de croissance, il transforme en profondeur les organisations, les relations humaines, le quotidien de chacun. »

La conversion au numérique a déjà profondément modifié le système administratif en amenant nombre de « ruptures technologiques » auxquelles les citoyens et les agents publics ont dû s'adapter, et qu'ils devront entériner au fur et à mesure des progrès et des applications numériques.

Usuellement, l'accent est plutôt mis sur la rationalisation des relations entre l'administration et ses publics lors de la mise en place des différentes applications logicielles. Peu d'études retracent les modifications introduites dans les charges accomplies par les fonc-

tionnaires et agents publics, quel que soit leur statut. Les caractéristiques de la mise en œuvre du numérique sont moins aisément discernables au niveau du fonctionnement interne des administrations. Pourtant, c'est dans ce cadre que peuvent être saisies, pour une part, les évolutions de la fonction publique à l'heure du numérique.

La transformation des relations administratives

Dans ses relations avec le public, l'administration française s'est investie dans l'exploitation de systèmes d'information et de communication par la création de maints téléservices publics qui accompagnent la modernisation de l'action publique ou par l'institution de téléprocédures spécifiques qui retracent la dynamique de la simplification du droit et des démarches administratives. Dans une récente étude de l'Organisation des Nations unies (ONU)⁽²⁾, la France s'est d'ailleurs vue particulièrement distinguée pour le développement de ses services en ligne à l'exemple du portail Service-public.fr. S'appuyant sur les discours ministériels et les bilans réalisés par les services du Premier ministre, cette étude honore l'action menée sur ce terrain par la France, citant la circulaire n° 5608/SG du 19 septembre 2012

(1) Circulaire n° 5639/SG du 7 mars 2013 relative au cadre stratégique commun du système d'information de l'État.

(2) *United nations e-government survey 2014* (http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf).

relative aux orientations pour l'usage des logiciels libres dans l'administration alors que cette dernière exprime plus une incitation à l'utilisation de ces logiciels qu'un retour d'expérience.

Rassemblant des téléprocédures, des télédéclarations, des téléchargements, les téléservices publics impliquent la responsabilisation tant des administrés que des agents administratifs en les faisant « participer aux impératifs économiques qui soutiennent la diffusion du recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC)⁽³⁾ ».

« Dans un contexte économique difficile pour les administrations, où la compression des effectifs est sensible partout, les téléservices publics sont un moyen de défense de la continuité du service à de multiples égards et, ce faisant, ils concrétisent l'ensemble des droits dont le téléservice est le support⁽⁴⁾ ». Conçus comme « un moyen pour gagner en efficacité en réalisant des gains de productivité », les téléservices permettent de réduire les dépenses de personnels, lesquelles sont pourtant indispensables pour la fourniture de services publics de qualité. « Mais, face à l'urgence de réduire le nombre de fonctionnaires dans l'administration – urgence que répètent tant les différents gouvernements que les administrations elles-mêmes (...) –, il est nécessaire de trouver des moyens de réaliser des économies. (...) Les téléservices sont donc un moyen de réaliser des économies, au prix d'un investissement initial important⁽⁵⁾ ».

Dans un rapport de synthèse sur les nouveaux usages du numérique et modes de publication des administrations, produit en juin 2013 par un groupe de travail du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), une remarque sonnerait presque en guise d'avertissement : « Le numérique permet d'améliorer les services rendus aux usagers en matière d'accès à l'information publique et administrative. Pour autant, il ne s'agit pas pour les administrations d'aller trop loin ; elles doivent se concentrer, dans le cadre de leurs missions de service public, sur des services et produits numériques nécessaires et prioritaires pour simplifier la vie des citoyens et éclairer les débats publics. » Cette allusion tente de

restituer à l'action administrative son sens de l'intérêt général, elle instruit les fonctionnaires et agents publics sur l'importance que revêtent les publications produites par les administrations ; de la même manière, elle leur signifierait l'orientation à imprimer à leurs tâches dans les différents services administratifs.

La transformation des tâches administratives

Le déploiement des téléservices publics accompagne la recherche d'amélioration du fonctionnement des administrations. Déjà, en 1996, Serge Vallemont notait que « l'introduction des nouvelles technologies dans les tâches administratives, la mise en place de nouvelles pratiques professionnelles fondées sur plus d'autonomie, plus de responsabilisation, [réagissaient] sur le contenu des emplois. Les besoins nouveaux à satisfaire, une nouvelle conception du rôle des services publics et des relations avec les usagers [exigeaient] des qualifications différentes⁽⁶⁾ ». Ces méthodes impliquaient la mise en place de systèmes d'information afin d'anticiper les évolutions.

La réflexion sur « la refonte des processus métiers », évoquée dans la circulaire du 7 mars 2013, a été approfondie. Dans sa circulaire n° 5737/SG du 16 septembre 2014 relative à la préparation de la feuille de route gouvernementale en matière de réforme de l'État et de simplification, pour charpenter « un État qui valorise tout le potentiel de ses agents », le Premier ministre constate que les métiers « nécessitent des compétences techniques de plus en plus expertes » et, par là, qu'une rationalisation de l'utilisation des fonctions support « doit viser simultanément l'amélioration de la qualité de vie au travail des agents et l'innovation dans les relations avec les usagers et les entreprises. »

Ces formules confirment les modifications organisationnelles et les changements technologiques qui affectent la fonction publique, ne serait-ce qu'à propos de la gestion prévisionnelle des emplois publics, celle-ci ne pouvant plus se fonder sur une approche quantitative, du moins telle qu'elle était jusqu'alors appuyée sur le fichier des personnels. Désormais, l'attention portée à l'organisation des services centraux ou déconcentrés se réclame de plus en plus d'une approche qualitative

(3) Koubi G. (2013), « Les mots de la modernisation des relations administratives », *RFAP* n° 146, 2013/2, p. 344.

(4) Perroud T. (2013), « Droits des administrés internautes et téléservices publics », *RFAP* n° 146, 2013/2, p. 425-426.

(5) Perroud T. (2013), *op. cit.*, p. 425-426.

(6) Vallemont S. (1996), *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*, Paris, Berger-Levrault, coll. « Gestion publique », p.11-12.

en tenant compte des besoins nouveaux et des compétences attendues.

La facilitation des démarches administratives pour les administrés ne peut ainsi s'entendre exclusivement comme un instrument destiné à comprimer le travail administratif à travers l'exploitation des systèmes d'information. La généralisation de l'outil informatique a induit une recomposition des méthodes de travail, de la formation professionnelle⁽⁷⁾, des suivis de carrière ou de parcours des agents publics, jusqu'à modifier les formes de gestion de l'accès de ces agents aux données sensibles, à caractère personnel ou de renseignements, ou celles de l'accès à certains locaux, lieux ou zones⁽⁸⁾. Selon la circulaire n° 5725/SG du 17 juillet 2014 relative à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État, doivent alors être mobilisés « des moyens d'authentification forte des agents de l'État sur les systèmes d'exploitation (...) l'usage d'une carte à puces [devant] être privilégié. »

Le lien étroit qui associe la « nouvelle gestion publique » et l'utilisation des TIC a pour conséquence une réorganisation des fonctions et des tâches dans les administrations. Prenant appui sur une étude comparative du Centre d'études de l'emploi relative aux changements organisationnels et à l'informatisation⁽⁹⁾, une note du Centre d'analyse stratégique (CAS) sur l'impact des TIC sur les conditions de travail dans la fonction publique retient quelques modalités de la relation des agents à l'équipement informatique : « Un premier niveau dit 'd'utilisation professionnelle de base' désigne les usages les plus courants de l'outil informatique (saisie de données, usage limité du mail et de l'internet, etc.) ... » (employés) ; « un second niveau intermédiaire indique une utilisation plus poussée des TIC, avec des logiciels plus complexes, une utilisation quotidienne beaucoup plus importante de l'ordinateur et parfois d'un progiciel



de gestion intégrée (PGI) ... » (techniciens) ; « un troisième niveau 'expert' représente les cadres de la fonction publique, qui font un usage intensif de l'informatique et surtout du mail, sont fortement équipés en ordinateurs portables et, de plus en plus, en *smartphones* et tablettes, et rapportent travail et ordinateur chez eux... »⁽¹⁰⁾.

Les usages du numérique s'intensifient donc. Dès lors, « les caractéristiques spécifiques des organisations publiques soulèvent la question de l'adaptation des métiers de la fonction publique aux évolutions technologiques. En effet, l'introduction des TIC s'accompagne souvent de modifications organisationnelles (travail en équipe ou en réseaux, autonomie des agents, assouplissement des lignes hiérarchiques) qui tendent à rapprocher le secteur public du secteur privé. Or, à ces spécificités organisationnelles s'ajoutent les missions

(7) Dans la circulaire n° 5725/SG du 17 juillet 2014 relative à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État, il est prévu que les ministères assurent la formation des agents chargés d'appliquer cette politique et des agents assurant des missions en lien avec ces systèmes d'information (art. 5, 1^e partie).

(8) Ex., Arr. du 14 août 2014 portant autorisation de mise en œuvre de systèmes de vidéoprotection et création de traitements automatisés de données à caractère personnel destinés à la sécurisation et au contrôle des accès aux locaux et emprises relevant du ministère de l'intérieur, *JORF*, 26 août 2014.

(9) Guillemot D. et Peyrin A. (2010), *Changements organisationnels et informatisation. Premiers résultats comparatifs entre les agents de l'État et les salariés du privé* (enquête COI 2006), Centre d'études de l'emploi.

(10) Benhamou S., Chilaud F. et Klein T. (2013), « Quel est l'impact des TIC sur les conditions de travail dans la fonction publique ? », Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse*, janvier.

propres à l'administration et les profils particuliers des agents eux-mêmes⁽¹¹⁾ ». Pourvu d'un ordinateur sur son poste de travail, recevant notes et consignes à travers cet instrument, travaillant sur écran, « chaque agent de l'État, en tant qu'utilisateur d'un système d'information, doit être informé de ses droits et devoirs mais également formé et sensibilisé à la cybersécurité⁽¹²⁾ ». Certes, les TIC peuvent « conduire à de nettes améliorations (travail facilité, voire enrichi, réduction du temps gestionnaire au profit du temps de contact avec le public, etc.) », mais elles peuvent aussi conduire à « détériorer leurs conditions de travail (contrôle accru des tâches et des missions, isolement au travail)⁽¹³⁾ ». Peuvent être ajoutés à ces inconvénients l'instantanéité des consignes, l'augmentation du rythme, l'intensité du travail ainsi que la traçabilité de toutes les opérations, le renforcement du contrôle de l'activité, l'intercession des filtres, etc.

Le développement des téléservices publics et des équipements informatiques ne concerne donc pas seulement les rapports avec les administrés ; il a atteint la substance même du travail⁽¹⁴⁾ – des agents publics – jusqu'à susciter la création de métiers spécifiques rattachés aux modélisations informatiques. De nouvelles missions, de nouveaux métiers, de nouvelles fonctions ont pu être créés⁽¹⁵⁾, notamment en mode projet. Par exemple, la circulaire du 13 septembre 2013 relative à l'orientation des priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État pour l'année 2014 prévoyait la nécessité dans le cadre de la transformation du système d'information de l'État de disposer d'« une ressource humaine formée à la conduite de projets complexes. » La circulaire du 17 juillet 2014 relative à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État confirme cette perspective en précisant que, parmi cette ressource, « figurent les chefs de projet qui assurent la conduite des projets informatiques, soit dans les services chargés des systèmes d'information, soit dans les services responsables d'un métier (politique publique, RH, achat, juridique ...). Ces chefs de projet sont au cœur du pilotage des projets dont la finalité est de concevoir

un système d'information alliant satisfaction du besoin « métiers » et prise en compte des contraintes techniques liées aux technologies utilisées... »⁽¹⁶⁾. L'objectif est, dans l'espace public, d'assurer une veille constante face au progrès technologique, d'en vérifier l'apport pour la gestion de projets comme pour la gestion des risques, notamment en raison des développements de la cybercriminalité, afin de parer aux piratages informatiques.

Ce remodelage répond à plusieurs paramètres qui associent les traitements automatisés de données à caractère personnel (fichiers), les téléservices et le respect des différents référentiels imposés, les uns généraux et concernant notamment les usages des nouvelles technologies, les autres particuliers et relatifs aux droits des usagers des services publics ou aux compétences des agents publics eux-mêmes⁽¹⁷⁾.

La transformation des discours administratifs

L'automatisation informatique venait simplifier l'activité des bureaux ; censée « faire gagner du temps » aux administrateurs comme aux personnels administratifs, elle allégeait le traitement des dossiers puisque les ordinateurs poursuivaient le travail sans que les agents eussent à intervenir. Dans le tout numérique, il ne s'agit plus de simplification ou d'accélération, l'activité des agents se plie aux opérations réalisées par les machines et les réseaux. Néanmoins, pour que ce modèle soit performant, l'installation et la mise à jour des logiciels doivent être correctement assurées. Les performances des applications informatiques sont dépendantes de ces vérifications, lesquelles supposent qu'une grande confiance ait été accordée aux matériels et aux logiciels installés. La circulaire n° 5608/SG du 19 septembre 2012 sur l'usage des logiciels libres dans l'administration rappelle ainsi que, même si la charge de la maintenance des systèmes d'exploitation est souvent externalisée, des avantages peuvent en être retirés : coûts réduits, versions adaptables, mutualisation entre les acteurs publics, mise en commun des ressources informatiques susceptibles d'être partagées.

(11) *Id.*

(12) Circ. n° 5725/SG du 17 juillet 2014 relative à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État.

(13) Benhamou S. *et. al.* (2013), *op. cit.*

(14) Cf. De Saint Laurent-Kogan A.-F. (2013), « Le travail à l'heure du numérique », *Cahiers français* n° 372, p. 27.

(15) Fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information, administrateur des données, etc.

(16) Circ. n° 5725/SG du 17 juillet 2014 relative à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État.

(17) Référentiel général de sécurité (RGS), référentiel général d'interopérabilité (RGI), référentiel général d'accessibilité, référentiels de compétences, etc.

Comme le souligne la circulaire n° 5639/SG du 7 mars 2013, « le renforcement du pilotage de la fonction « systèmes d'information » est nécessaire pour entreprendre ces transformations. » Ces agencements s'inscrivent principalement dans une période de réduction des dépenses publiques. La circulaire n° 5629/SG du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique (MAP), à la suite du comité interministériel du 18 décembre 2012, demande que chaque programme ministériel de modernisation et de simplification comporte « un volet relatif à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement [des] administrations permettant de concilier l'exercice optimal de leurs missions et le respect de [la] trajectoire du retour à l'équilibre budgétaire... ». La perception du travail administratif en est bouleversée ; l'accélération des temps et la multiplication des informations contribuent à une déconstruction de la notion de responsabilité et à une remise en cause de la notion de compétence en lui substituant celle d'expertise, de tonalité plus libérale. Il ne s'agit plus de renforcer le lien qu'elles conservaient avec la notion de service public, il s'agit de retoucher la notion de service public elle-même. La marque du service public devient celle de la performance, de la productivité et de la rapidité. Aussi, le constat selon lequel, « bien adapté pour fonctionner dans la hâte, le système français privilégie la décision dans l'urgence avec les risques d'improvisation que cela comporte », relevé dans un rapport de 2007 de l'Inspection générale des finances lors d'une mission d'audit sur la coordination du travail interministériel, se verrait souligné et confirmé⁽¹⁸⁾.

Les mutations se réalisent donc à l'intérieur des services centraux et déconcentrés. Elles semblent être perceptibles dans quelques arrêtés ministériels, circulaires ou instructions administratives et notes de service. Elles concernent aussi bien les parcours professionnels des agents que les tâches qu'ils ont à accomplir. Aussi, pour obtenir l'adhésion des fonctionnaires et agents publics à ces renversements et les obliger à prendre en considération les formats numériques de leurs missions, ainsi que cela est exprimé dans bien des circulaires ministérielles, il leur est signifié combien ils sont les moteurs de l'application et que l'État compte sur leur loyauté, leur dévouement, leur désintéressement, leur attention – si ce n'est leur abnégation. La circulaire du 13 septembre 2013 relative à l'orientation des priorités

interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État pour l'année 2014 indiquait alors que, « dans le contexte de la modernisation de l'action publique (MAP), la prise en compte des enjeux de systèmes d'information dans les grands programmes de transformation est une condition de leur aboutissement et de leur acceptation par les agents publics. Pour réussir sa transformation et mobiliser le levier numérique, l'État doit disposer de compétences clés, comme celle de la conduite de projets ».

BIBLIOGRAPHIE

- Attour A. et Longhi Ch.** (2009), « Fracture numérique, le chaînon manquant - Les services d'administration locale dans les communes françaises », *Les Cahiers du numérique*, Cachan, Lavoisier, vol. 5.
- **Rouban L.** (2009), « L'univers axiologique des fonctionnaires », *Revue française de l'administration publique*, n° 132.
- **Freyssinet J.** (2005), « Le travail dans la fonction publique, un continent peu exploré », *Le Mouvement Social*, n° 212.

(18) http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2007/Coordination_travail_interministeriel.pdf

FAUT-IL MODULER LES DROITS D'INSCRIPTION DANS LES UNIVERSITÉS ?

La question des frais d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur français (EESF) revient régulièrement dans le débat public. Faut-il les augmenter pour rendre le système français plus équitable, plus efficace et accroître les ressources des universités ? Séverine Chauvel et Léonard Moulin ne le croient pas et se prononcent pour l'instauration d'un régime d'éducation « par répartition », fondé sur la gratuité des études, un financement public des universités et une allocation universelle d'autonomie attribuée à tous les étudiants, le seul à être équitable et efficace à leurs yeux.

Face aux besoins de financement accrus des établissements supérieurs et à l'iniquité du régime actuel, Laurent Batsch plaide quant à lui pour la hausse et la modulation des frais d'inscription, seules à même de garantir le financement des établissements, la qualité des enseignements et l'équité.

C. F.

1. Instauration des frais d'inscription dans l'enseignement supérieur : limites et alternative

Séverine Chauvel

Sociologue, Maîtresse de conférences à l'Université Paris-Est-Créteil, Chercheuse au LIRTES (OUIEP) (EA 7313), ACIDES (*)

Léonard Moulin

Docteur en économie, Université Paris VII-Diderot Chercheur au LADYSS (CNRS UMR 7533), ACIDES

Plusieurs institutions prestigieuses françaises, comme l'Institut d'études politiques de Paris, l'Université Paris-Dauphine, les Écoles des Mines et des Télécoms ou

(*) Les deux auteurs appartiennent au collectif ACIDES (Approches critiques et indisciplinaires des dynamiques de l'enseignement supérieur) dont la présentation est détaillée sur la page suivante : <http://acides.hypotheses.org/>

l'École nationale des Ponts et Chaussées ont expérimenté des variations dans les frais d'inscriptions des étudiants, et la question de l'introduction de cette réforme dans les universités fait débat⁽¹⁾. Or,

(1) Moulin L. (2014), « Une hausse des frais d'inscription en France est-elle inéluctable ou même simplement souhaitable ? », *Savoir Agir*, n° 29.

nous souhaiterions démontrer que celle-ci, loin de constituer la solution aux problèmes de financement des universités ou à l'échec des étudiants en licence, engendrerait un accroissement des inégalités de parcours entre étudiants. Dans un premier temps, nous présenterons les limites aux politiques d'introduction ou de relèvement des frais

d'inscription avant de nous intéresser, dans un second temps, à l'une des perspectives offertes pour le financement de l'enseignement supérieur, à savoir une éducation « par répartition ».

Les limites des frais d'inscription

La littérature en économie de l'éducation met en évidence trois types de justification pour promouvoir un système d'éducation « par capitalisation », c'est-à-dire reposant essentiellement sur un investissement individuel (au sens de la théorie du capital humain de Gary S. Becker⁽²⁾), matérialisé par des frais d'inscription et, le cas échéant, par un endettement des étudiants ou de leurs familles. Or ces justifications, comme nous allons le montrer, présentent de nombreuses limites.

Rendre l'enseignement supérieur plus équitable ?

Le premier argument mobilisé par les partisans de l'augmentation des frais d'inscription dans les universités est celui de l'équité. En matière d'enseignement supérieur, l'équité⁽³⁾ dépend à la fois des modalités de contribution à son financement, des mécanismes d'aide en direction des populations les moins favorisées et enfin de la participation de l'ensemble des classes sociales à l'enseignement supérieur. Or, aujourd'hui, force est de constater

que notre système d'enseignement supérieur n'est pas équitable selon ces trois modalités. Tout d'abord, la fiscalité permettant le financement de l'enseignement supérieur est inéquitable puisqu'elle est faiblement progressive (voire régressive pour les 5 % les plus riches⁽⁴⁾) et que la part des contributeurs nets est faible⁽⁵⁾ (à 40 ans, seuls 10 % des contribuables ont remboursé l'investissement éducatif dont ils ont bénéficié *via* le système d'imposition). Ensuite, dans la mesure où les aides sont limitées, les étudiants des familles les moins favorisées doivent travailler durant leurs études, ce qui réduit d'autant leurs chances de réussite dans l'enseignement supérieur⁽⁶⁾, ou les contraint à les abandonner. Enfin, les étudiants des classes sociales les plus favorisées sont surreprésentés dans l'enseignement supérieur, et les enfants de cadres et professions libérales constituent près d'un tiers des étudiants à l'université (30,4 %) et la moitié des élèves dans les filières les plus sélectives, comme les classes préparatoires aux grandes écoles (49,8 %) ou les écoles d'ingénieurs (48,2 %), alors que leurs parents ne représentent que 15 % seulement des emplois en France. C'est notamment cet argument qu'avancent Gary-Bobo et Trannoy⁽⁷⁾ pour prôner l'introduc-

tion de frais d'inscription en France, argumentant que les rendements privés de l'éducation sont élevés et que les bénéficiaires de l'éducation sont déjà ceux qui sont les plus favorisés socialement.

L'iniquité de l'enseignement supérieur français au regard de ces trois modalités conduit les partisans des frais d'inscription à légitimer leurs recours dans le système universitaire dans la mesure où ceux-ci contribueraient à plus de redistributivité en faisant davantage participer les étudiants les plus favorisés. Néanmoins, pour que l'introduction et/ou le relèvement des frais d'inscription garantissent vraiment l'équité, les contributions demandées aux étudiants devraient être réellement progressives et il devrait y avoir des mécanismes d'accompagnement (des bourses et plus souvent des prêts à remboursement conditionnel aux revenus) en direction des étudiants des milieux modestes suffisants, ce qui n'a jamais été le cas à l'étranger⁽⁸⁾.

Accroître l'efficacité économique ?

Le deuxième argument utilisé dans la littérature est celui de l'efficacité économique, c'est-à-dire le rapport entre les résultats économiques obtenus et les moyens mis en œuvre. Les partisans des frais d'inscription postulent que l'introduction ou le relèvement de frais d'inscription contribueraient à sélectionner⁽⁹⁾ et orienter

(4) Cf. Landais C., Piketty T. et Saez E. (2011), *Pour une révolution fiscale - Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées ».

(5) Courtieux P. et Grégoir S. (2010), *Le développement conjoint de droits d'inscription et de prêts conditionnels au revenu comme solution possible de financement de l'enseignement supérieur*, Séminaire Claude Fourgeaud.

(6) Cf. Beffy M., Fougère D. et Maurel A. (2009), « L'impact du travail salarié des étudiants sur la réussite et la poursuite des études universitaires », *Économie et Statistique*, n° 422.

(7) Cf. Gary-Bobo R. et Trannoy A. (2005), « Faut-il augmenter les droits d'inscription à l'université ? », *Revue française d'économie*, vol. 19, n° 3.

(8) Moulin L. (2014), *Frais d'inscription dans l'enseignement supérieur : enjeux, limites et perspectives*, thèse de doctorat, Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité.

(9) Gary-Bobo R. et Trannoy A. (2008), « Efficient Tuition Fees and Examinations », *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, n° 6.

(2) Becker G. (1962), « Investment in Human Capital : A Theoretical Analysis - Part 2 », *The Journal of Political Economy*, vol. 70, n° 5.

(3) Pour une définition de l'équité dans l'enseignement supérieur, cf. Flacher D., Harari-Kermadec H. et Moulin L. (2013), « Faut-il (vraiment) augmenter les frais d'inscription à l'université ? », *Revue française d'économie*, vol. 27, n° 3.

efficacement les étudiants⁽¹⁰⁾ – en décourageant certains de poursuivre des études pour lesquelles ils n'ont pas les capacités requises – tout en incitant les autres (ainsi que les universités) à fournir un niveau d'effort optimal⁽¹¹⁾ – dont ils attendraient, en tant que clients⁽¹²⁾, la meilleure rentabilité sur investissement.

Néanmoins, l'approche sociologique des choix scolaires montre que les étudiants sont pris dans des dynamiques d'intégration qui complexifient une vision de la décision en simples termes de coût/avantage⁽¹³⁾, empêchant ainsi les frais d'inscription d'assurer l'efficacité économique⁽¹⁴⁾. Alors que les travaux théoriques restent peu nombreux, et n'amènent pas à conclure à l'effet incitatif des frais⁽¹⁵⁾, ils ne tiennent pas compte de l'hétérogénéité observée des comportements des étudiants en fonction de leur milieu social⁽¹⁶⁾ tandis que pèsent sur eux des contraintes sociales de façon différenciée. De plus, l'aversion à la dette des étudiants, vérifiée empiriquement⁽¹⁷⁾, modifie

les comportements individuels tant dans le choix d'un cursus⁽¹⁸⁾ que dans celui des débouchés⁽¹⁹⁾.

Répondre aux besoins de financement des universités ?

Le dernier argument avancé se rapporte aux besoins financiers auxquels font face les universités, notamment dans les pays comme la France, où la part des dépenses publiques (et privées) demeure relativement faible. La hausse des frais d'inscription aiderait à atteindre un niveau de dépense par étudiant similaire à celui des pays de l'OCDE les mieux classés en termes de pourcentage de la population diplômée du supérieur⁽²⁰⁾. Or, les expériences à l'étranger montrent que l'État tend généralement à se désengager à mesure que les frais d'inscription prennent le relais. Par exemple, au Royaume-Uni, entre 2005 et 2008, les dépenses de l'État pour l'enseignement supérieur ont diminué de plus de 18 %, pendant que les dépenses des ménages augmentaient de 54 %. De plus, les mécanismes d'accompagnement des frais d'inscription ne sont pas neutres pour les finances publiques. C'est ainsi que le triplement du niveau des frais d'inscription au Royaume-Uni en 2012, qui s'est accompagné

d'une baisse des subventions aux établissements de 40 %, risque, à la suite de l'augmentation du taux de défaut sur les prêts étudiants, de coûter plus cher au gouvernement que l'ancien système. Il en va de même aux États-Unis, où l'augmentation du taux de défaut sur les prêts étudiants a conduit le ministère de l'Éducation à rembourser 1,4 milliard de dollars à des agences de recouvrement privées. Enfin, notons qu'une tarification de l'enseignement supérieur pourrait accroître la polarisation de l'enseignement supérieur, notamment en matière de ressources : une partie des universités regrouperont une part très importante des moyens, en attirant à la fois les étudiants les plus fortunés – ou les plus enclins à payer pour leur éducation (et à s'endetter⁽²¹⁾) – et les subventions les plus importantes⁽²²⁾ ; tandis que les autres, situées dans des bassins de recrutement moins favorisés, attireront uniquement les étudiants issus des milieux populaires, pâtissant d'une plus faible mobilité géographique.

Perspectives autour des frais d'inscription

L'éducation « par capitalisation », dont nous venons de présenter les limites, n'est pas sans rappeler le fonctionnement des systèmes de retraite dans certains pays : les régimes de retraite par capitalisation poussent les indivi-

(10) De Fraja G. (2002), « The Design of Optimal Education Policies », *Review of Economic Studies*, vol. 69.

(11) Cf. Gary-Bobo R. et Trannoy A. (2005), *op. cit.*

(12) Nous empruntons ici la terminologie de Rotschild M. et White L. (1995), « The Analytics of the Pricing of Higher Education and Other Services in Which the Customers Are Inputs », *Journal of Political Economy*, vol. 103, n° 3.

(13) Chauvel S. et Clément P., « Le rôle des palmarès et classements ou comment les étudiant.e.s en Licence 3 de Gestion à Paris-Dauphine évaluent leur formation », *Savoir Agir*, n° 29.

(14) Flacher D., Harari-Kermadec H. et Moulin L. (2013), *op. cit.*

(15) Moulin L. (2014), *op. cit.*

(16) Flacher D. et Harari-Kermadec H. (2013), « Tuition Fees, Self-Esteem and Social Heterogeneity », *Education Economics*, vol. 22, n° 2.

(17) Callender C. et Jackson J. (2005), « Does the Fear of Debt Deter Students from Higher Education? », *Journal of Social Policy*, vol. 34, n° 4.

(18) Callender C. et Jackson J. (2008), « Does the Fear of Debt Constrain Choice of University and Subject of Study? », *Studies in Higher Education*, vol. 33, n° 4.

(19) Cf. par exemple Field E. (2009), « Educational Debt Burden and Career Choice : Evidence from a Financial Aid Experiment at NYU Law School », *American Economic Journal : Applied Economics*, vol. 1, n° 1, ou Cameron S. et Heckman J. (2001), « The Dynamics of Educational Attainment for Black, Hispanic, and White Males », *Journal of Political Economy*, vol. 109, n° 3.

(20) OCDE (2014), *Regards sur l'éducation 2013 : les indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE.

(21) McDuff, D. (2007), « Quality, Tuition, and Applications to in-State Public Colleges », *Economics of Education Review*, vol. 26, n° 4.

(22) Winston, Gordon C. (1999), « Subsidies, Hierarchy and Peers : The Awkward Economics of Higher Education », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n° 1.

du à placer (en général dans des fonds de pension) une épargne qui servira à financer leurs vieux jours. Or, ce système est non seulement très inégalitaire mais aussi particulièrement vulnérable, en témoigne l'ampleur de la crise des *subprimes* à partir de 2007. Tout porte à croire que l'éducation par capitalisation suit aujourd'hui le même chemin : en 2011, le montant de la dette étudiante a dépassé les 1 000 milliards de dollars aux États-Unis⁽²³⁾, et le taux de défaut associé a atteint les 10,8 %⁽²⁴⁾ ; dès lors, il n'est pas exclu qu'un mécanisme de vente en cascade se déclenche et conduise inexorablement à l'éclatement de la bulle spéculative. Face aux risques que fait peser un tel système sur l'économie mondiale, nous pensons qu'un autre mode de financement de l'enseignement supérieur est possible. Par analogie au système des retraites, nous présentons ce que pourrait être une éducation « par répartition », quels sont ses avantages – en comparaison du système « par capitalisation » – et de quelle manière il est possible de la financer.

L'éducation par répartition

Un régime par répartition dans l'enseignement supérieur se caractériserait tout d'abord par une absence de frais d'inscription, ensuite par un financement public de l'université et enfin par l'instauration d'une allocation universelle d'autonomie (AUA) attribuée à tous

les étudiants et entièrement financée par des prélèvements sur les actifs (et retraités). L'éducation par répartition doit donc être comprise comme un contrat social, fondé sur la solidarité intergénérationnelle et l'équité contributive. Elle permet en effet aux étudiants de mener à bien leurs études en contrepartie d'une participation au financement du système selon leurs facultés contributives lorsqu'ils entrent dans la vie active. Dans la mesure où l'éducation est source d'externalités positives, le financement du système doit également reposer sur la collectivité dans son ensemble.

Donner à tous les étudiants une réelle autonomie et les moyens de se consacrer pleinement à leurs études, c'est accorder à chacun un financement garantissant une couverture du coût de la vie et des études pendant sa scolarité, indépendamment de son origine sociale. Le niveau moyen mensuel des dépenses des étudiants (hors logement) étant de 400 euros environ et le loyer moyen des étudiants s'établissant aux alentours de 400 à 500 euros⁽²⁵⁾ (hors Île-de-France), l'AUA devrait correspondre à un montant de 1 000 euros par mois pour les étudiants qui ne sont pas logés chez leurs parents et de 600 euros par mois pour les autres.

Face aux besoins de financement que connaissent les universités, il s'agirait d'aligner la dépense annuelle moyenne par

étudiant⁽²⁶⁾ à l'université en cycle de licence (9 000 euros) et en classe préparatoires aux grandes écoles (14 000 euros) et donc d'accorder aux universités, en moyenne, 5 000 euros supplémentaires pour chaque étudiant inscrit en licence. Une telle mesure donnerait aux universités les moyens d'assurer une réelle prise en charge et un suivi des étudiants (par le biais de la mise en place de cours à effectifs réduits, de cours de soutien, de sessions de rattrapage, de mécanismes d'orientation...).

Les avantages d'une éducation par répartition

Contrairement à un système par capitalisation, nous pensons qu'un tel système établirait une véritable équité et efficacité et, par conséquent, qu'il répondrait aux besoins de financement des universités.

En premier lieu, ce système assurerait l'équité dans le sens où il préserverait à la fois l'égalité des chances en termes d'accès à un minimum de ressources – l'équité contributive⁽²⁷⁾ de tous les bénéficiaires de l'enseignement supérieur – étudiants et citoyens – et une réelle égalité des chances. Il donnerait en effet la possibilité de financer davantage les filières jusque-là sous-financées, et dans lesquelles les étudiants des milieux

(23) Avery C. et Turner S. (2012), « Student Loans: Do College Students Borrow Too Much-Or Not Enough ? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n° 1.

(24) Deming D., Goldin C. et Katz L. (2012), « The For-Profit Postsecondary School Sector: Nimble Critters or Agile Predators? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n° 1.

(25) Cf. Némot S. et Bousquet L. (2007), Enquête du logement étudiant-e : synthèse contributive à la consultation de recherche sur le logement et la condition étudiante en France et dans l'Union européenne, Plan urbanisme construction architecture, et OVE (2011), *La vie étudiante - Repères*, Observatoire de la vie étudiante.

(26) MESR (2011), L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

(27) Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, MA, Cambridge.

modestes sont sur-représentés⁽²⁸⁾, et d'accorder, grâce à l'AUA, une autonomie comparable à tous les étudiants. Il s'agirait de modifier les modalités de l'impôt afin de répartir équitablement l'effort entre les contribuables, en tenant compte non seulement des rendements individuels mais aussi des rendements sociaux de l'éducation. L'impôt doit être progressif et basé sur une assiette élargie à l'ensemble des revenus (dont ceux du capital) afin de garantir un effort partagé et de lever effectivement les fonds significatifs que réclame une éducation par répartition. Grâce à ce mode, tous les étudiants pourraient entreprendre des études, quel que soit leur milieu social d'origine, et s'y consacrer pleinement (l'AUA leur évitant d'avoir à travailler parallèlement).

En second lieu, ce système renforcerait l'efficacité. Au niveau macroéconomique, en comparaison à un système par capitalisation, un système par répartition assure un financement de l'enseignement supérieur beaucoup plus stable vis-à-vis des aléas conjoncturels, ne financiarise pas l'enseignement supérieur et réduit la dépendance des comptes publics aux évolutions démographiques. Au niveau microéconomique, un système par répartition favoriserait également, sous certaines conditions, la lutte contre les phénomènes

d'anti-sélection⁽²⁹⁾ que les frais d'inscription ne résolvent pas réellement⁽³⁰⁾. L'anti-sélection peut en effet advenir lorsque des étudiants souhaitent bénéficier de l'AUA en s'engageant dans une filière pour laquelle ils ne sont objectivement pas qualifiés ou dans une filière n'offrant pas (ou peu) de débouchés ; et, lorsque des étudiants qui, parce que particulièrement favorisés, préféreraient ne pas participer au contrat social d'une éducation par répartition (autrement dit ne pas recevoir l'AUA et ne pas la financer en tant que contribuable). Pour pallier ces risques, le système d'enseignement supérieur doit interdire (sauf exception) le cumul de revenus avec l'AUA ; celle-ci doit en effet permettre aux étudiants de se consacrer pleinement à leurs études. Enfin l'État doit pouvoir influencer, par le biais de commissions d'orientation, les choix d'orientation qui seraient objectivement peu pertinents et éviter d'admettre des étudiants qui, même aidés, ne parviendraient pas à réussir les études qu'ils souhaitent entreprendre. Pour cela, l'AUA doit être assortie de critères d'assiduité et de réussite, en tenant compte d'un droit à l'erreur (par exemple en autorisant une réorientation – comme cela est le cas en Norvège).



Alors que de nombreuses études sociologiques et économiques mettent en avant les effets négatifs qui résultent de l'introduction (ou du relèvement) de frais d'inscription, que ce soit en termes d'accès des différentes catégories sociales à l'enseignement supérieur, d'orientation au cours de la scolarité, ou de remboursement de la dette une fois l'étudiant diplômé, un autre mode de financement de l'enseignement supérieur est possible⁽³¹⁾. Un tel système ferait de l'éducation un bien commun et pourrait se révéler à la fois équitable et efficace tout en répondant aux besoins de financement des universités. Le financement d'un tel système constitue certes une dépense importante (cela revient à doubler le budget accordé à l'enseignement supérieur), mais représente, à titre d'exemple, à peine la moitié des intérêts associés au coût de la dette et presque autant que le montant du crédit impôt recherche en année pleine. Bien évidemment, un tel système ne saurait résoudre tous les problèmes et il conviendra de penser l'ensemble des questions existantes en amont et celles qui pourraient survenir, comme par exemple la possible augmentation des loyers étudiants par les propriétaires immobiliers privés ou encore le cas particulier des étudiants étrangers comme celui des étudiants français travaillant à l'étranger.

(28) À titre d'exemple, l'effectif des classes préparatoires aux grandes écoles était composé en 2010-2011 de 50,8 % d'enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures contre 6,3 % d'enfants d'ouvriers ; et, celui des universités était composé de 30,7 % d'enfants de cadres contre 10,5 % d'enfants d'ouvriers (source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche).

(29) On parle d'anti-sélection, ou d'opportunisme *ex ante*, lorsque les universités observent imparfaitement la qualité des étudiants et que ceux-ci se retrouvent alors dans des formations inadaptées compte tenu de leur niveau scolaire.

(30) Flacher D., Harari-Kermadec H. et Moulin L. (2013), *op. cit.*

(31) Pour un développement détaillé, voir l'ouvrage du Collectif Acides : *Arrêtons les frais. Pour la gratuité de l'enseignement supérieur*, Paris, Raisons d'agir, 2014.

2. La modulation des droits d'inscription : une nécessité pour les universités et un choix démocratique

Laurent Batsch

Professeur des universités
Université Paris-Dauphine

Il faut moduler les droits dans les universités. L'université Paris-Dauphine a pu le faire parce que son statut de « grand établissement » l'y autorisait. La question est là : quels degrés d'autonomie accorde-t-on aux universités, non seulement pour gérer les dépenses, comme aujourd'hui, mais aussi pour organiser leur gouvernance, piloter la pédagogie et décider de leurs ressources ?

L'association européenne des universités (EUA) a publié en 2011 une étude comparative sur l'autonomie des universités dans 28 pays européens⁽¹⁾. Il en ressort que la France occupe la 16^{ème} position en matière d'autonomie organisationnelle (celle qui permet la définition de ses règles de fonctionnement par exemple), la 22^{ème} place pour l'autonomie financière, la 27^{ème} et avant-dernière place pour la gestion autonome des ressources humaines, la 28^{ème} et dernière place pour l'autonomie académique (choix des étudiants, création de diplômes, évaluation de la qualité, etc.).

(1) Estermann T., Nokkala T., Steinel M. (2011), *L'autonomie universitaire en Europe II. Tableau de bord*, European University Association, Bruxelles.

Les droits d'inscription ont donc partie liée avec un transfert des responsabilités aux acteurs. Ils constituent une ressource parmi d'autres et le financement des universités est un des leviers du changement⁽²⁾.

La nécessité d'une approche pragmatique

Quelles raisons pour refuser toute évolution ?

Si la liste des arguments avancés est longue, citons notamment les suivants :

- l'équité démocratique, est-il fréquemment soutenu, serait inextricablement liée à la quasi-gratuité (tableaux 1 et 2). Cette position de principe interdit-elle d'envisager toute évolution, même réduite, des droits ? Qu'a-t-elle à dire de l'hypermérite sociale accompagnant aujourd'hui un régime de gratuité ?

- l'opposition de l'opinion à toute évolution des droits, notamment

celle des organisations étudiantes, rendrait inutile d'explorer plus avant ce terrain. Cet argument d'opportunité est légitime, tant qu'il ne sert pas d'échappatoire au débat : c'est à chacun de porter un avis.

- d'autres financements que la contribution des étudiants devraient être mobilisés : ceux de l'État, des collectivités publiques et des entreprises. C'est exact, mais il est acquis que l'argent public ne comblera pas les attentes des établissements. Dès lors, si le défi est d'additionner des ressources, plutôt que de les opposer, on en revient à notre question : quelle doit être la contribution des droits d'inscription ?

- le risque de « consumérisme » est parfois associé au versement d'une contribution étudiante. Cette représentation trahit la crainte étonnante que les exigences de qualité s'élèvent à mesure que la gratuité recule. En outre, elle suggère que les institutions seraient assez faibles pour se mettre à la merci des étudiants contributeurs eux-mêmes transmués en « clients-rois ».

On voit qu'aucun de ces arguments d'opposition n'a force d'évidence. Dans l'autre sens, les expériences étrangères invitent à se

(2) Aghion P., Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell A., Sapir A. (2010), « The Governance and Performance of Universities : Evidence from Europe and the U.S. », *Economic Policy*, vol. 25, n° 61.

Tableau 1. Droits d'inscription des «diplômes nationaux» France 2014

Licence	Master	Doctorat	Diplôme d'ingénieur	Sécurité sociale(*)
184 €	256 €	391 €	610 €	213 €

(*) La cotisation de Sécurité sociale s'ajoute aux droits.

Source : Repères et statistiques, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Tableau 2. Coût moyen par étudiant France 2012

STS	CPGE	Universités (*)	Supérieur (**)
13 510 €	15 020 €	10 940 €	11 740 €

(*) y compris écoles et instituts internes

(**) y compris autres écoles publiques et privées

Source : Repères et statistiques, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

départir d'une position mimétique. La confrontation entre des « pour » et des « contre » est déjà dépassée. Plutôt que de s'arc-bouter sur une position de principe séparée de son application, il paraît plus constructif d'envisager diverses modalités d'évolution des droits, et de les confronter aux principes légitimes auxquels les uns et les autres sont attachés. D'ailleurs, le thème des droits d'inscription échappe à toute classification simpliste : il n'y a pas d'un côté des partisans de la concurrence et du financement privé, et de l'autre des tenants du service public fermés à toute évolution. On garde en mémoire la polémique engagée en 2011 par un ministre de droite contre un *think tank* de gauche (Terra Nova) favorable à une majoration des droits d'inscription⁽³⁾. Le sujet des droits n'est pas réductible à l'expression idéologique que lui donnent certains groupes d'opinion de tous bords qui radicalisent la discussion pour la conduire dans l'impasse.

(3) Voir Batsch L. (2014), *Paris-Dauphine : quand l'Université fait École*, Paris, PUF.

Comment sont financés les EESR ?

Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche (EESR) sont financés dans des proportions très variables par plusieurs ressources :

- les subventions publiques (État, collectivités) ;
- la taxe d'apprentissage assimilable à une ressource publique en tant qu'impôt même si une partie de son affectation est déterminée par l'entreprise contribuable ;
- les contrats de recherche ;
- les droits d'inscription ;
- le bénéfice de la formation continue ;
- les prestations de services ;
- le mécénat d'entreprise ;
- les dons et legs de particuliers.

L'actualité du débat sur les droits est principalement portée par une contradiction durable et croissante entre les besoins de développement des établissements d'une part, et la capacité financière de l'État d'autre part. De sorte que la question peut se formuler ainsi : comment peut-on mobiliser davantage de ressources au service de l'enseignement supé-

rieur et de la recherche ? Quelle doit être la part des droits d'inscription dans la mobilisation de toutes les ressources ?

Coût des études et aides sociales

Les droits d'inscription représentent une part minoritaire du coût des études pour chaque étudiant. La charge principale est constituée des dépenses courantes : logement, nourriture, transports, équipement, loisirs. Pour compenser cette charge, la collectivité finance six milliards d'euros d'aide sociale aux étudiants (tableau 3).

La politique sociale de soutien à leur égard est globale⁽⁴⁾. Elle recouvre :

- le logement social, porté en France par le CNOUS (Centre national des œuvres universitaires et scolaires) et ses centres régionaux (CROUS), avec quelque 166 000 places en 2013 ;
- la restauration, également gérée par les CROUS, environ 190 000 places et 50 millions de repas servis en 2013 ;
- les exonérations de droits et les bourses, 35 % des étudiants sont boursiers sur critères sociaux ;
- l'aide fiscale aux familles, reposant en France sur le quotient familial ;
- la prise en charge de la santé, *via* la sécurité sociale étudiante et les services de santé ;
- les politiques des collectivités territoriales (transports, équipements collectifs, culture, etc.).

(4) Cf. le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur les aides sociales et fiscales aux étudiants (2013).

Tableau 3. Aide sociale aux étudiants - France 2012 (en millions €)	
Aides directes	3 546,9
- Bourses et prêts	1 868,6
- Allocation de logement social (ALS)	1 429,4
- Aide personnalisée au logement (APL)	248,9
Aides indirectes	465,2
Aides fiscales	1 427,0
- Majoration du quotient familial	1 217,0
- Réduction d'impôt	210,0
Contribution des régimes aux assurances sociales étudiantes	539,3
Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes FSDIE	16,2
Total	5 994,6

Source : Repères et statistiques, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Le coût croissant de la qualité dans les EESR

Les besoins de financement des EESR augmentent en raison de plusieurs facteurs dont l'impact est durable et cumulatif.

La diversification des services aux étudiants

Les usagers et les partenaires des EESR en attendent des services plus nombreux et de qualité. La diversification des services rendus a un coût qui se mesure en dépenses matérielles et, plus encore, en rémunération de compétences. Certains de ces services concernent les usagers directement (étudiants, enseignants, partenaires, entreprises), d'autres s'appliquent aux services de support et de soutien sur lesquels repose l'efficacité de l'organisation. Parmi les besoins et services en expansion :

- le renforcement de l'encadrement pédagogique des étudiants ;
- la gestion de la vie étudiante dans tous ses aspects : vie associative, aide sociale, action culturelle, sport, logement... ;

- les services numériques dans l'enseignement (cours en ligne, messagerie étudiante, intranet, ressources documentaires) comme dans les procédures organisationnelles ;

- la recherche : accompagnement des appels d'offre, valorisation des travaux, appui aux centres de recherche, diffusion des connaissances ;

- les relations internationales : organisation de la mobilité étudiante, suivi des partenariats, représentation à l'international, délocalisation de diplômés ;

- les relations avec les entreprises : gestion d'une offre de stages et d'emplois ; guichet d'accueil ; montage de projets... ;

- le pilotage interne des ressources et de leur affectation (gestion de la masse salariale, contrôle de gestion) ;

- le déploiement d'un système d'information, fondé sur des applications complexes ;

- la modernisation et l'entretien des locaux ;

- les *alumni* (associations d'anciens élèves) : consolidation du réseau des diplômés et appui à leur association ;

- la communication interne (événements, succès, échéances) et externe (promotion des programmes de formation et de recherche).

Aucun de ces services n'est accessoire et ne peut être négligé, même quand il n'est pas au cœur de la relation pédagogique. La gamme des services rendus s'est élargie parce que la formation des jeunes ne se laisse pas enfermer dans un amphithéâtre. Or, l'addition de ces missions pèse lourdement sur les budgets d'établissement.

L'enjeu de la réussite pédagogique

Le diagnostic en cycle de licence universitaire est établi au niveau national : sur 10 étudiants entrés en L1, 40 % atteignent la L3 en trois ou quatre ans, les 60 % restant se partagent pour moitié entre ceux qui quittent le système et ceux qui se réorientent. Il n'y a pas de solution simple à l'échec de masse, mais parmi les conditions d'un redressement, l'amélioration du taux d'encadrement est fondamentale : il faut plus de petits groupes et plus de tutorat. De même, faut-il diversifier les filières de formation pour accueillir des jeunes dont le choix se fait par défaut et les conduit à éprouver de durs échecs. Les EESR déploient des efforts pour créer des conditions plus favorables à la réussite en licence, dans les limites de leurs moyens budgétaires. Ces moyens ne seront jamais suffisants tant que l'accès aux filières universitaires ne sera pas régulé : où l'on retrouve l'enjeu de l'autonomie, dont tous les volets sont solidaires.

L'évolution des métiers

Le recentrage du métier d'enseignant-chercheur sur l'activité de recherche reporte sur d'autres métiers l'accomplissement d'une série de

tâches. L'évolution des métiers dans l'enseignement supérieur et la recherche étend le champ d'intervention de véritables « ingénieurs », dotés d'une compétence autant opérationnelle qu'administrative, au contact des usagers. Ainsi, la création de fonctions de directeurs d'études à plein temps est fortement ressentie.

Le levier d'une démarche qualité dans les EESR, c'est de faire des composantes (unités de formation, centres de recherche) les véritables « services centraux ». Les équipes administratives en place jouent un rôle actif dans cette mutation, mais elles ne peuvent y suffire. L'orientation vers les usagers fait surgir de nouvelles fonctions. Le renforcement des ressources humaines associées à l'accompagnement a aussi un coût.

La recherche

Les EESR font l'expérience quotidienne des difficultés à recruter et fidéliser certains chercheurs reconnus, y compris « juniors », dès lors que les conditions de travail et de rémunération sont trop éloignées de celles qui leur sont offertes dans d'autres écosystèmes. La mobilité des chercheurs à l'international leur donne dès la préparation du doctorat des points de comparaison concrets. Le renforcement des équipes de recherche bute immédiatement sur la contrainte financière.

Au-delà des budgets spécifiquement dédiés à la recherche, la place de cette activité a fortement augmenté dans tous les EESR, cela a conduit à rééquilibrer l'allocation du temps de travail et des effectifs dans les équipes, surtout dans les EESR dont le centre de gravité avait été déplacé vers l'accueil d'un nombre rapidement croissant d'étudiants à partir des années 1970.

Le rééquilibrage vers la recherche ne doit pas pénaliser l'investissement dans la formation, mais il n'est pas sans effet sur l'affectation des ressources humaines, rendant en particulier indispensable le recours à davantage d'intervenants vacataires.

En outre, la multiplication des appels d'offre exige une montée en compétences des services d'aide aux chercheurs.

Les standards internationaux de qualité

La compétition propre à l'activité scientifique ne concerne plus seulement les chercheurs individuellement ni les centres de recherche, elle s'est étendue aux établissements eux-mêmes. Les standards de qualité recherchés tant par les étudiants que par les professeurs s'alignent sur les meilleurs exemples dans le monde. Un trop grand écart par rapport à ces standards prive les établissements français de recrutements souhaitables et possibles. Les EESR doivent donc investir dans l'amélioration des conditions de travail, dans la qualité des services et dans les ressources humaines.

L'ensemble des EESR doit répondre à des normes de qualité comparables à leurs homologues à l'international. Quant à ceux des EESR qui ont vocation à prendre une place dans le concert des universités internationales, ils doivent mobiliser des ressources financières à un niveau largement supérieur à leur budget actuel⁽⁵⁾. Plus les EESR se professionnalisent, plus leurs

besoins de financement augmentent dans des proportions importantes.

La question fondamentale sous-jacente à toute évolution des droits est la suivante : reconnait-on que nos EESR ont des besoins de financement croissants liés à l'accomplissement de toutes leurs missions ? La qualité a un coût et le débat sur le financement des EESR surgit d'une exigence de qualité renforcée de la part des utilisateurs et révélée par les exemples étrangers. Certains arguments opposés à toute évolution des droits sont fondés en dernier ressort sur une justification de la parcimonie en milieu universitaire ; le débat ne porte alors plus sur les droits, mais sur la vertu supposée de l'ascèse collective. D'autres intervenants ne réfutent pas la montée en charge des besoins de financement, mais en cherchent la solution ailleurs que dans les droits. C'est avec eux qu'il faut poursuivre la discussion.

Qui doit payer ?

Bénéfice commun et bénéfice individuel

Il ne devrait pas être choquant de fixer un prix à l'accès à certains services publics. Plusieurs de ces services sont partiellement facturés à l'utilisateur : l'établissement d'un passeport, l'accès aux équipements (conservatoires, piscines, stades municipaux...).

En effet, l'État garantit l'accès à des services indispensables, mais dans la mesure où le recours au service ressort d'un choix individuel, son coût est en partie assumé par l'utilisateur. C'est une règle d'équité.

En matière d'enseignement, il est acquis que l'État doit assurer la gratuité pour les familles pendant

(5) Salmi J. (2009), « Le défi d'établir des universités de rang mondial », Banque mondiale.

toute la scolarité obligatoire (jusqu'à l'âge de 16 ans révolus), et *de facto* cette obligation s'étend désormais au cursus du lycée. Au-delà du baccalauréat, la formation est encore prise en charge par l'État, bien qu'il n'ait aucune obligation légale d'accueil. Mais l'État se crée une obligation de fait dans la mesure où il souhaite encourager la poursuite d'études supérieures. Ses motifs sont d'ordre démocratique (promouvoir l'accès au savoir) et économique (le niveau de formation contribue à la compétitivité économique).

Il reste que le financement par l'État des études supérieures de ceux qui s'y engagent pose un problème d'équité à l'égard de ceux qui ne poursuivent pas d'études. De plus, l'étudiant retire un bénéfice personnel de ses études supérieures, bénéfice qui s'accroît au fur et à mesure qu'il les pousse plus loin. Cela peut justifier qu'il contribue à leur financement, dans une certaine mesure.

D'aucuns soutiennent que la contribution fiscale des étudiants sur leurs futurs revenus de cadres remboursera la collectivité de ses efforts. Mais si l'on évalue le gain retiré d'une formation de Master tout au long d'une carrière professionnelle, il est clair qu'il n'y a pas de meilleur investissement personnel que la formation sur toute une vie de travail. Or, cet investissement est très inégalement réparti socialement : 34 % des étudiants de masters sont issus de la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures, qui ne représente que 17 % de la population en emploi : le rapport est de 1 à 2. Il n'est pas abusif de dire que le système d'enseignement supérieur organise une redistribution « à l'envers ». La quasi-gratuité des études supérieures n'est pas en elle-

même d'essence démocratique, en ce qu'elle profite aux CSP les plus favorisées et en ce que les jeunes exclus du système ne reçoivent pas de compensation.

Le principe démocratique implique qu'aucun jeune ne soit exclu des études supérieures pour des raisons de revenus, toutefois cela ne passe pas par la gratuité des droits pour tous mais par des exonérations et une aide financière pour certains. De plus, les droits d'inscription ne représentent qu'une part du coût des études, et le soutien aux jeunes sans ressources propres repose tout autant sur les bourses et l'accès au logement.

La part des ménages

La contribution des ménages ne dépasse pas 3 % pour le financement des établissements publics (tableau 4). Envisager une croissance raisonnable de cette part est d'autant plus légitime que dans le même temps où le capital scolaire a acquis une valeur croissante, la part des ménages dans la dépense inté-

rieure d'éducation a régressé – soit l'ensemble des dépenses effectuées par tous les agents économiques pour les activités d'éducation – en proportion (tableau 5).

En dix ans, les universités ont perdu 5 % de part dans les effectifs de l'enseignement supérieur au profit des écoles intégrées post-bac dont les droits sont de plusieurs milliers d'euros par an. On observe d'un côté la persistance d'un échec de masse, et de l'autre la montée en puissance d'écoles qui offrent une échappatoire aux familles capables de supporter des droits élevés. Les premières victimes de ce système sont les étudiants qui n'ont pas d'autre choix que de partager les conditions de travail des universités : c'est à eux que profiterait le plus une évolution raisonnable et maîtrisée des droits d'inscription, car elle donnerait aux universités les moyens d'améliorer leurs conditions d'encadrement pédagogique.

Mais une hausse des droits d'inscription ne serait d'aucun apport pour les EESR si elle venait

Tableau 4. Dépenses totales des financeurs finals 2012

EESR	Public	Ménages	Entreprises	Autres	Total
Universités	88 %	3 %	8 %	1 %	100 %
Autres établissements publics	87 %	2 %	10 %	1 %	100 %
Établissements privés subventionnés	25 %	46 %	28 %	0 %	100 %
Écoles privées non subventionnées	3 %	80 %	17 %	0 %	100 %

Source : Repères et références statistiques, MENESR, 2014.

Tableau 5. Dépense intérieure d'éducation

	1980	1990	2000	2012
État	67,4 %	60,4 %	61,4 %	55,9 %
Collectivités territoriales	14,3 %	20,4 %	22,3 %	25,7 %
Ménages	12,8 %	13,3 %	10,9 %	11,4 %
Entreprises	5,5 %	5,9 %	5,4 %	7,0 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Repères et références statistiques, MENESR, 2014

seulement compenser le retrait de l'État, dans un jeu à somme nulle. Aussi faudrait-il lier l'engagement de l'État et celui des EESR sur un horizon de plusieurs années.

Adopter une politique équilibrée

Le plafonnement des droits d'inscription à un très bas niveau bride le développement, sinon le fonctionnement quotidien des établissements, et contribue à rapprocher le système français d'un point de rupture. Les EESR publics qui le peuvent ont fait évoluer les droits : Paris-Dauphine, Sciences Po, les IEP, l'École des Mines de Paris. D'autres contournent l'obstacle en adjoignant des diplômes universitaires payants aux diplômes nationaux.

Le blocage politique des droits ralentit le mouvement mais il ne parviendra pas à contenir la pression très longtemps. Le moment est venu pour les responsables politiques de s'emparer du sujet. Il faut penser une politique équilibrée, à contre-courant des systèmes où les droits ont connu une croissance exponentielle. Aux États-Unis, l'administration s'inquiète elle-même de l'envolée des droits, soulignant que les frais de scolarité ont augmenté de plus de 250 % en trente ans dans les universités publiques. Elle déplore que « la part des frais de scolarité dans les revenus des universités [ait] quasiment doublé en 25 ans, passant de 25 % à 47 %. Et, en moyenne, un étudiant qui doit emprunter de l'argent pour financer son cursus présente une dette de 26 000 dollars [plus de 18 700 euros] après avoir été diplômé ».

Les expériences étrangères sont fort utiles pour concevoir une politique différente, « à la française », si

l'on veut bien les analyser autrement que pour brandir un épouvantail⁽⁶⁾.

Le *think tank* Terra Nova propose d'aller vers un triplement des droits en licence et un quadruplement en master et doctorat, sur cinq ans, avec l'exonération de tous les boursiers et une allocation mensuelle de 500 à 800 euros par étudiant⁽⁷⁾. Autre exemple : dans un EESR de 30 000 étudiants, ayant 30 % de boursiers, une augmentation de 500 euros en moyenne pour les étudiants acquittant les droits, apporterait à l'établissement une ressource supplémentaire annuelle de quelque dix millions d'euros, voire quinze millions si l'État compensait le non-versement des boursiers. Cet apport est-il à ce point négligeable que l'on doive écarter *a priori* une telle modulation des droits ?



Un bon système est celui qui améliore son efficacité et qui est politiquement soutenable. Plusieurs principes pourraient guider l'évolution :

- un principe d'équité, impliquant la contribution universelle dans toutes les filières pour les étudiants non-boursiers, y compris ceux qui sont inscrits en classes préparatoires, en sections de techniciens supérieurs, ou en IUT ;
- un principe de solidarité, par modulation de la contribution de l'étudiant en fonction de son revenu, soit du revenu de sa famille, soit de son revenu futur dans l'emploi. Il faut choisir entre deux approches :

soit la famille contribue selon ses revenus, soit l'étudiant est sollicité quand il accède à l'emploi, par des prélèvements sur ses revenus futurs ; mais cette dernière option, *a priori* plus conforme à l'idée du bénéfice privé et à la responsabilisation des acteurs, soulève de réelles difficultés d'application ;

- un principe de redistribution positive, associant la réforme du financement à une grande politique sociale étudiante et à une correction des mécanismes qui pénalisent aujourd'hui les ménages ayant un revenu annuel de l'ordre de 40 000 à 60 000 euros, lesquels ne tirent pas d'avantage des aides sociales directes, et profitent peu du quotient familial ;

- un principe de cohérence, car la contribution doit être liée au niveau des études dont dépend largement le bénéfice personnel qu'en retire l'étudiant. Il convient donc de moduler les droits selon les cycles, ceux de licence devant être inférieurs à ceux de master ;

- un principe d'incitation, qui conditionne l'application des droits majorés à un engagement de l'État afin de contrevenir le risque de substitution des droits au financement public ;

- un principe d'autonomie, confiant aux EESR la responsabilité de fixer leurs droits, selon leurs diplômes, dans une fourchette qui pourrait être déterminée par l'État.

(6) Pour une revue des droits et des aides dans les États de l'Union européenne, cf. : « National Student Fee and Support Systems in European Higher Education, (2014/2015) », Eurydice, *Facts and Figures*.

(7) Lichtenberger Y. et Aïdara A. (2011), *Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France*, Terra Nova.

FAUT-IL DÉRÉGLER LES PROFESSIONS RÉGLÉMENTÉES ?

Frédéric Marty

CNRS - Groupe de recherche en droit, économie et gestion (UMR CNRS 7321 GREDEG - Université Nice Sophia Antipolis)

La réglementation de certaines professions, notamment dans les domaines de la santé et du droit, répond principalement au besoin de corriger les asymétries informationnelles et, partant, les défaillances de marché. Récemment relancé, le débat sur les professions réglementées confronte les partisans d'une réglementation publique qui éviterait l'instabilité, l'insécurité, la baisse des compétences des professionnels et de la qualité des services ou produits, aux tenants d'une déréglementation qui ferait baisser les prix et favoriserait la relance de la compétitivité et de l'activité économique. Pour Frédéric Marty, il s'agit de déterminer les activités qui pourraient être déréglementées et celles justifiant une réglementation. Il invite aussi à réfléchir à la place à accorder à l'autorégulation par les ordres professionnels, ce qui n'exclut toutefois pas une régulation externe des pratiques tarifaires.

C. F.

La saisine à titre consultatif de l'Autorité de la concurrence par le ministre de l'Économie, en juin 2014, comme la préparation du projet de loi sur la croissance, ont marqué le retour dans le débat public de la question des effets économiques des réglementations publiques qui encadrent certaines professions, notamment liées au droit et à la santé. L'impact négatif des réglementations en cause sur la compétitivité de l'économie française avait notamment déjà été dénoncé par les rapports Attali de 2007 et Gallois de 2012, appuyant les recommandations de la Commission européenne et de l'OCDE (Marty, 2014). Cette problématique apparaît comme une dimension-clé, ne serait-ce que du fait de son caractère emblématique, de la modernisation de l'économie française et d'une politique écono-

mique conciliant soutien au pouvoir d'achat et restauration de la compétitivité de l'offre.

La demande d'avis transmise à l'Autorité de la concurrence, dans le cadre du projet de loi sur la croissance, alors en préparation, portait sur les tarifs de certaines professions juridiques, notamment les commissaires-priseurs, les greffiers, les huissiers, les notaires, les mandataires et administrateurs judiciaires. Deux questions plus précises étaient également posées quant aux modalités possibles de l'encadrement des tarifs et à la ligne de partage entre les activités relevant d'une logique de service public et celles correspondant à des activités économiques, appelées, à ce titre, à faire l'objet d'une régulation concurrentielle.

Les débats sur les professions réglementées recouvrent de fait plusieurs dimensions. Au point de vue microéconomique, il est possible de craindre que la réglementation actuelle puisse se traduire par des transferts induits de bien-être des consommateurs vers des professionnels protégés de la concurrence. Au point de vue macroéconomique, le coût excessif des services professionnels par rapport à ce qui serait leur niveau concurrentiel est susceptible de pénaliser la compétitivité de l'économie française.

La déréglementation des secteurs concernés est-elle pour autant souhaitable sinon réalisable ? Il n'est pas évident que le cadre réglementaire actuel ne résulte que de phénomènes de capture de la réglementation par des intérêts organisés ou d'héritages his-

toriques, dénués de tout fondement économique. Les droits exclusifs ne procèdent pas obligatoirement d'érections de barrières à l'entrée au profit des entités régulées et la réglementation des tarifs peut être expliquée par d'autres logiques que celle d'une captation de rentes. La reconnaissance des asymétries d'informations entre clients et professionnels et la prise en compte des externalités induites par les services en cause, si ce n'est leur caractère de bien public, conduisent à reconnaître l'existence de défaillances de marché dans les secteurs concernés. À ce titre, une déréglementation totale des secteurs concernés pourrait à la fois conduire à des gains incertains en matière de prix et affecter la qualité des services rendus aux consommateurs. La compétitivité d'une économie basée sur les services ne se limite pas à la seule compétitivité prix.

Au-delà même de cette question se pose celle des places respectives de l'autorégulation par les ordres professionnels, qui caractérise notamment les professions du droit et de la santé, et de la réglementation publique. Si la première peut être dénoncée comme une forme ultime de la capture de la réglementation par les entités économiques régulées, il n'en demeure pas moins qu'elle peut être considérée, à l'aune des asymétries informationnelles qui caractérisent les marchés en cause, comme un instrument efficace de délégation de leur régulation et notamment de leur surveillance.

Nous structurons donc notre propos en trois points. Le premier présente les coûts de la réglementation actuelle, tant en matière micro que macroéconomique ; le deuxième insiste sur la nécessité d'une réglementation des secteurs concernés eu égard aux défaillances de marché qui les ca-

ractérisent ; enfin, le troisième porte sur les recommandations possibles en matière d'évolution de la réglementation.

Un cadre réglementaire contraire à l'ordre concurrentiel ?

Les professions réglementées couvrent en France un périmètre particulièrement large et des activités particulièrement diversifiées. *Lato sensu*, elles comprennent des professions artisanales telles que les serruriers, les plombiers ou les chauffeurs de taxi, mais aussi les professions du chiffre, comme les experts-comptables. Nous restreindrons ici notre périmètre aux secteurs de la santé et du droit, ce dernier recouvrant notamment les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les greffiers des tribunaux de commerce ainsi que les administrateurs et mandataires judiciaires. Qu'il s'agisse de professions libérales réglementées ou d'offices conférés par l'autorité publique jouissant d'un monopole légal sur des activités de service public (tout en pouvant parallèlement prêter des services dans des secteurs concurrentiels), ces professions font l'objet de réglementations se caractérisant par tout ou partie des éléments suivants :

- une obligation de qualification, liée à une formation initiale éventuellement caractérisée par un *numerus clausus* ;
- l'existence de droits exclusifs en matière de délivrance de certains biens et services ;
- l'obligation d'adhésion à un ordre professionnel en situation de monopole pour la profession concernée ;
- des restrictions à la liberté d'installation ;

- une réglementation des tarifs ;
- l'interdiction de la publicité ;
- des restrictions quant à l'entrée de non-professionnels au capital des structures d'exercice.

A priori, la réglementation publique vise à porter des objectifs d'intérêt général et à pallier des défaillances de marché. Cependant, elle est parfois dénoncée comme servant les intérêts mêmes des entités régulées, les protégeant de la concurrence au travers de l'érection de barrières légales à l'entrée et leur permettant de dégager des rentes extra-concurrentielles au travers de rationnements de l'offre (restrictions à l'accès à la profession et entraves à la liberté d'installation) ou de la réglementation des tarifs (Stigler, 1971).

Significativement, le débat autour des professions réglementées s'est noué autour de la croissance de la valeur ajoutée dégagée par ces professions durant la première décennie de ce siècle, clairement supérieure à celle du PIB français sur la période et sur les niveaux particulièrement élevés de revenus des professionnels, dès lors que ces derniers sont propriétaires de leur structure d'exercice. De tels niveaux de rentabilité ne pouvant s'expliquer par les investissements consentis ou les niveaux de risques encourus, une analyse en termes de capture de la réglementation a prévalu. Celle-ci serait d'autant plus aisée que certaines de ces professions sont structurées en ordres et sont de ce fait partiellement autorégulées. Les capacités de contrôle mutuel qui en découlent permettraient alors de garantir des niveaux élevés de revenus au détriment de l'ensemble des consommateurs. En effet, l'obligation d'adhésion à un ordre ainsi que le monopole qui lui est octroyé, peuvent jouer comme

outils de construction d'une entente, d'une surveillance du comportement de ses membres et de sanction des éventuels comportements déviants (Van den Bergh, 2007).

Les consommateurs subiraient ainsi non seulement des tarifs excessifs mais seraient également privés des gains d'une concurrence effective entre professionnels (en termes d'innovation ou de différenciation de l'offre par exemple). Que le critère sous-jacent à l'ordre concurrentiel soit le bien-être du consommateur, la liberté d'accès au marché ou la sanction des transferts de bien-être indus entre les opérateurs économiques, le cas des professions réglementées semble aller à l'encontre des grands principes de la liberté de l'industrie et du commerce issus de la Révolution de 1789.

La captation d'une partie du bien-être du consommateur ou encore la perte sèche⁽¹⁾ par rapport à une situation d'équilibre concurrentiel ne sont pas les seules conséquences des entraves à la concurrence, qui revêtent également des dimensions macroéconomiques en ce qu'elles pénalisent la compétitivité de l'économie française.

Le solde courant de nos échanges extérieurs, qui était en moyenne positif de 1,5 % du PIB entre 1999 et 2004, est, depuis 2005, négatif à hauteur de 1,3 %. Cette dégradation peut être reliée à l'évolution du taux de change interne, en d'autres termes du différentiel entre les prix des biens et services échangeables, c'est-à-dire ceux exposés à la concurrence internationale, et ceux des biens et services non échangeables, c'est-à-dire ceux du secteur protégé. Les seconds ont crû en dix ans de 25 % quand les premiers ont baissé de 10 % (Sy, 2014). Une telle

(1) Si les services étaient tarifés à leur coût marginal, les quantités échangées à l'équilibre seraient supérieures.

évolution est doublement pénalisante pour nos entreprises exportatrices. D'une part, le renchérissement des services des secteurs protégés réduit la compétitivité prix de nos produits échangés sur les marchés mondiaux, d'autant que les services représentent 60 à 80 % de la valeur ajoutée de l'industrie. D'autre part, le différentiel de profitabilité entre les deux secteurs a pour effet d'orienter les investissements vers le secteur protégé, ce qui amoindrit d'autant nos capacités de rétablissement de l'équilibre de nos échanges extérieurs.

Les rentes liées à une réglementation excessivement protectrice ont donc non seulement un effet négatif sur le pouvoir d'achat des ménages mais également sur la compétitivité de notre économie. Comme le relevait l'OCDE (2013), une remise à plat de ces réglementations est l'une des conditions de notre redressement productif. L'intensification de la pression concurrentielle dans le secteur des services professionnel apparaît comme une ardente nécessité.

Corriger les défaillances de la réglementation au prix du retour des défaillances de marché ?

Le tableau d'ensemble dressé précédemment, appuyé par les recommandations des organisations internationales et des institutions de l'Union (comme en témoigne l'avis formel du Conseil européen de juillet 2012 quant au programme de stabilité français), pourrait conduire à proposer une déréglementation des secteurs concernés. Une mesure particulièrement emblématique serait, dans le secteur de la santé, l'autorisation de la vente dans la grande distribution des médicaments à prescription médicale facultative, confor-

mément à l'avis rendu le 19 décembre 2013 par l'Autorité de la concurrence. Cependant, l'éventuel gain pour le consommateur en termes de prix pourrait être annihilé au point de vue collectif par des coûts en termes de santé publique, liés à des comportements de surconsommation ou d'erreurs liées à l'automédication.

En effet, le secteur de la santé, comme celui du droit, n'est pas un domaine dans lequel la gouvernance concurrentielle par les prix peut *a priori* aller d'elle-même. En l'espèce, la concurrence doit s'exercer par la qualité et non seulement au travers des prix. S'il ne s'agit pas d'une spécificité des secteurs concernés, les problèmes liés à la qualité des services professionnels se posent de façon très spécifique. L'asymétrie d'information entre le client et le professionnel peut être particulièrement importante tant *ex ante* qu'*ex post*. En d'autres termes, il peut rencontrer des difficultés pour évaluer non seulement la qualité intrinsèque du professionnel qu'il sollicite (anti-sélection) mais aussi *ex post* l'adéquation du service rendu à ses besoins (aléa moral). Certains services liés au droit et à la santé correspondent à un tel cas de figure. Il ne s'agit pas de *biens de recherche*, dont les qualités ne sont que faiblement déterminées par les compétences du professionnel ou de *biens d'expérience*, dont il est possible de jauger la qualité après la transaction ou au travers des retours d'autres consommateurs, mais de *biens de confiance*, pour lesquels l'asymétrie informationnelle demeure (Chasserant et Harnay, 2013). Le caractère propre à une situation précise du service rendu ou les savoirs spécifiques du professionnel font que sa qualité ne peut être observée (Karpik, 2000).

Cette incapacité à s'assurer de la qualité du service peut être à l'origine de défaillances de marché. Par

exemple, si le seul signal est le prix moyen, les consommateurs auront tendance à opter pour des services de faible qualité. Les professionnels susceptibles de rendre de meilleurs services ne pouvant couvrir leurs coûts, leur sortie du marché est probable. Ne resteront que les professionnels dont les coûts sont inférieurs au prix, c'est-à-dire ceux qui investissent le moins en qualité. De la même façon, quelle que soit la qualité intrinsèque du professionnel, celui-ci peut rendre un service inadapté aux besoins du consommateur, dépassant significativement ses réels besoins. En d'autres termes, il peut être en position d'abuser de son avantage informationnel.

Ainsi, la présence sur le marché de professionnels peu compétents présente le risque d'induire pour la collectivité des externalités négatives. Le cas est évident dans le domaine de la santé publique. Il se retrouve également dans le domaine du droit. En effet, la qualité des professionnels détermine en grande partie l'efficacité du système juridique et la sécurité juridique dont doivent bénéficier les opérateurs économiques. Le risque serait que se multiplient des recours en justice n'ayant que peu de chances d'aboutir et ayant pour effet d'engorger les tribunaux ou, symétriquement, que des actions engagées par exemple pour faire respecter des obligations contractuelles puissent ne pas être couronnées de succès. Ces différentes défaillances de marché justifient l'existence d'une réglementation des secteurs concernés. Les restrictions posées en termes d'accès (à la profession, à l'installation) et le « monopole » accordé à des ordres professionnels s'expliqueraient alors par un souci d'éviter un niveau d'offre excessif ou l'arrivée de professionnels peu compétents.

De la même façon, dans le domaine juridique, l'obligation pour un avocat

d'être rattaché à un barreau donné ou encore le monopole géographique pour l'assistance, la représentation, la postulation⁽²⁾ et la plaidoirie peuvent apparaître comme un efficace instrument de rationnement de l'offre au niveau local et d'entrave à l'entrée de nouveaux concurrents. Dans le même temps, la qualité du service est en grande partie liée à des connaissances très spécifiques attachées à l'exercice auprès d'un tribunal donné. Le risque de voir se développer des poursuites vouées à l'échec, qui induiraient des coûts tant pour les parties que pour le système judiciaire, est ainsi limité. En outre, les effets réputationnels et les possibilités de contrôle et de sanction des comportements ne correspondant pas aux règles déontologiques de la profession sont bien plus significatifs au niveau local. Ainsi, une restriction apparente de concurrence peut s'expliquer au moins partiellement par les spécificités des biens et services délivrés et par une délégation de la surveillance à des ordres professionnels à l'échelle qui est la plus efficace.

La réglementation des honoraires est susceptible elle aussi d'autoriser pareille lecture. Elle peut certes être vue comme participant d'une entente sur les prix (ou d'une consolidation d'une position dominante collective). Elle n'en permet pas moins de révéler au client une estimation du coût standard de la prestation (et donc de réduire son déficit informationnel) et de favoriser la diffusion de couvertures assurantielles pour les particuliers.

Les règles restrictives en matière d'accès au capital des structures d'exercice professionnelles pourraient également s'expliquer à l'aune de ces

(2) Il s'agit de l'exercice exclusif devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est établie la résidence professionnelle de l'avocat.

difficultés informationnelles, de la responsabilisation des professionnels et de la prévention des possibles conflits d'intérêts. Par exemple, l'interdiction faite à des investisseurs de prendre des parts dans des cabinets d'avocats apparaît comme contreproductive en ce qu'elle accroît le coût du capital, qu'elle entrave le développement d'entités multiservices ou encore l'internationalisation des structures d'exercice françaises (au détriment donc de notre compétitivité). Cependant, ces restrictions vont de pair avec un principe de responsabilité illimitée pesant sur une partie des prestations. Ainsi, les règles relatives aux structures de propriété ne sauraient donc être analysées exclusivement en termes de protection de la rente mais doivent l'être également en termes incitatifs, le professionnel demeurant en outre attributaire en dernier ressort des gains (Chaserant et Harnay, 2010).

Quelles pistes de re-réglementation à défaut d'une déréglementation ?

Une politique de déréglementation sur la seule base de la mise en évidence des défaillances de la réglementation manquerait de sens dès lors que celle-ci se justifierait par l'existence de défaillances de marché persistantes. Il s'agit donc plutôt de s'interroger sur le périmètre pertinent de la réglementation publique et sur ses modalités, notamment quant à la place que doit occuper l'autorégulation.

Un premier axe de réflexion tient à la délimitation même des activités faisant l'objet de droits exclusifs. Par exemple, pour un certain nombre d'actes simples, dans les domaines du droit ou de la santé, l'existence de monopoles ne serait pas justifiée. L'exemple britannique montre qu'il

pourrait en aller ainsi en matière notariale pour certaines opérations assimilables à des activités d'intermédiation immobilière. La vente de médicaments ne faisant pas l'objet de prescription obligatoire pourrait également être réalisée par la grande distribution, comme cela est le cas en Italie, dès lors qu'un pharmacien est disponible pour délivrer d'indispensables conseils. En d'autres termes, il s'agit de permettre un fonctionnement concurrentiel autant que possible tout en admettant une réglementation spécifique autant que nécessaire. La diversité des services rendus par les professions réglementées rend possible – et même souhaitable – la mise en œuvre parallèle de différentes modalités de gouvernance (Chaserant et Harnay, 2013). Pourquoi, en effet, ne pas étendre la gouvernance de marché pour les biens de recherche ou d'expérience ? À l'inverse, les biens de confiance, pour lesquels l'incertitude sur la qualité demeure *ex post*, ne sauraient être régis par les seules règles de marché ou les effets réputationnels. Une réglementation demeure nécessaire, comme cela est également le cas dès lors que le service est à l'origine de fortes externalités pour la collectivité, dans le domaine de la santé par exemple.

Un deuxième axe de réflexion porte sur les restrictions relatives à l'accès à la formation et au marché. Certes, l'expérience britannique dans le domaine juridique montre que l'augmentation du nombre de professionnels ne se traduit pas obligatoirement par une baisse durable des tarifs, notamment pour les particuliers (Chaserant et Harnay, 2010). Cependant, les restrictions pérennisent un rationnement de l'offre et sont de plus en plus souvent contournées, comme en témoignent les proportions très élevées des nouveaux chirurgiens-dentistes et vétérinaires diplômés de facultés étrangères

et qui de ce fait n'ont pas été soumis au *numerus clausus*. De la même façon, la réglementation sur la propriété des structures d'exercice pourrait évoluer pour répondre aux distorsions de concurrence créées au profit de structures implantées à l'étranger.

La reconnaissance de la complémentarité des différents modes de gouvernance conduit à recommander une approche pragmatique au cas par cas plutôt qu'un *Grand Soir* (dé)réglementaire (Pellet, 2013). Des études préalables d'impact réglementaire permettraient de faire une balance entre les coûts de la réglementation actuelle et les bénéfices nets d'une déréglementation en tenant compte des défaillances de marché qui risquent de réapparaître et des coûts d'ajustement pour la profession concernée, quand bien même il est toujours nécessaire de tenir compte du fait que les bénéfices de la protection offerte par une réglementation sont concentrés sur quelques-uns et ses coûts répartis sur l'ensemble de l'économie nationale.

Si une réglementation spécifique demeure nécessaire, il convient également de s'interroger sur la place de l'autorégulation. Si celle-ci n'est pas exempte d'effets pervers (notamment l'incitation à défendre la rente globale dégagée par la profession), elle peut néanmoins apparaître efficace économiquement dans la mesure où elle transfère à un ordre professionnel, dont l'intérêt dépend de la réputation collective de ses membres et donc de la qualité des services rendus, les tâches d'élaboration de la réglementation, à partir des principes posés par la loi, et surtout de sa mise en œuvre (Ogus, 1999).

Ex ante, il est plus efficace de confier à un ordre professionnel la charge de construire la réglementation. Si elle en répercute les coûts sur

les clients, ils sont inférieurs à ceux qu'auraient à engager les pouvoirs publics du fait de l'asymétrie informationnelle. Quant aux règles, elles sont *a priori* mieux construites et plus aisément acceptées par les professionnels concernés. En outre, la réglementation qui en découle est plus flexible. *Ex post*, le coût de l'application des règles est également pris en charge par la profession. Il s'agit donc d'une procédure efficace de délégation de la surveillance de la qualité des services rendus pour les pouvoirs publics tout en jouant sur la complémentarité avec la *soft law* émanant des acteurs. En cela, les attributions des ordres professionnels en matière d'élaboration des règles déontologiques et de capacité de mise en œuvre de celles-ci, tant en termes de pouvoirs d'investigation que de sanctions, pourraient être accrues.

Il n'en demeure pas moins que cette logique d'autorégulation doit être accompagnée d'une régulation externe des pratiques tarifaires et de leurs évolutions, notamment par l'Autorité de la concurrence. Par exemple, certains actes des notaires sont tarifés en fonction de la valeur mentionnée sur l'acte quel que soit le coût réel engagé par le professionnel. La hausse des cours de l'immobilier et l'augmentation du nombre des transactions ont pour effet mécanique d'accroître les revenus des professionnels concernés. En définitive, il s'agirait à la fois de supprimer les réglementations tarifaires portant sur des activités concurrentielles et d'encadrer plus finement les tarifs des actes bénéficiant de droits exclusifs et de les orienter vers les coûts. Somme toute, ce modèle de réglementation correspond à celui des industries de réseaux libéralisées pour lesquelles une régulation spécifique doit être appliquée pour les segments devant conserver des droits exclusifs.

BIBLIOGRAPHIE

- **Chaserant C. et Harnay S.** (2010), « Déréglementer la profession d'avocat en France ? Les contradictions des analyses économiques », *Revue internationale de droit économique*, tome XXIV, n° 2, p. 147-183.
- **Chaserant C. et Harnay S.** (2013), « The regulation of quality in the market for legal services : Taking the heterogeneity of legal services seriously », *European Journal of Comparative Economics*, 10(2), p. 267-291.
- **Karpik L.** (2000), *Valuing the Unique: the Economics of Singularities*, Princeton, Princeton University Press.
- **Marty F.** (2014), « Trop de réglementations ? », *Cahiers français, La France peut-elle rester compétitive ?*, n° 380, mai-juin, p. 28-33.
- **OCDE** (2013), *France : Redresser la compétitivité*, série « Meilleures Politiques » novembre.
- **Ogus A.** (1999), « Self-regulation », in Bouckaert B. et De Geest G., eds, *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- **Pellet S.** (2013), « Les professions réglementées, des gisements d'emploi ? », *Regards Croisés sur l'Economie*, 2013/1, n°13, pp.246-251.
- **Stigler G.J.** (1971), « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, p. 3-21
- **Sy M.** (2014), « Réduire le déficit des échanges extérieurs de la France : le rôle du taux de change interne », *France Stratégie*, septembre.
- **Van den Bergh R.** (2007), « Mieux réglementer les professions juridiques », in OCDE, *Competition restrictions in legal professions*, DAF/COMP(2007)39, p. 73-136.

Questions
internationales

L'actualité internationale décryptée par les meilleurs spécialistes



Les grands ports mondiaux



La Pologne
au cœur de l'Europe

10 €

En vente en kiosque,
chez votre libraire, sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance : DILA, 29 quai voltaire – 75344 Paris cedex 07

Abonnement à 6 numéros : **49 €**
Tarif spécial étudiants et enseignants : **41€**



MÉTROPOLES, RÉGIONS, DÉPARTEMENTS : QUI L'EMPORTERA ?

Gérard Marcou

Professeur à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne

UMR de Droit comparé

Directeur du GRALE

La réforme de la décentralisation en cours se caractérise par la réduction du nombre des régions et le renforcement du pouvoir régional. Le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République déposé en juin 2014 au Sénat prévoit ainsi de transférer aux régions nombre de compétences exercées actuellement par les départements.

Pour Gérard Marcou, le renforcement des pouvoirs des régions ne garantit pas pour l'avenir l'existence de régions fortes et puissantes économiquement et comporte le risque de voir resurgir les régionalismes. Il souligne également que beaucoup d'incertitudes pèsent sur l'avenir de la réforme territoriale et il présente différents scénarios d'évolution du système d'administration territoriale sur la base des lois déjà adoptées et des réformes en cours de discussion.

C. F.

Bilan 2012-2014 de la réforme de la décentralisation : une trajectoire incertaine

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM », rétablit la « clause générale de compétence » des départements et des régions, faussement supprimée par celle du 16 décembre 2010 ; elle organise la fonction de « chef de file » et la négociation des compétences entre collectivités territoriales, et elle institue les métropoles, selon des statuts différents. La loi du 17 mai 2013 organise l'élection au suffrage direct des « conseillers communautaires » qui ne sont donc plus, formellement, des « délégués des communes » ; les candidats sont « désignés » sur les listes de candidats aux élections municipales.

Elle modernise aussi l'élection des « conseils départementaux », nouvelle appellation des conseils généraux, en instituant l'élection d'un binôme paritaire homme-femme dans des cantons élargis, et leur renouvellement en une fois. La loi organique du 14 février 2014 met fin au cumul du mandat parlementaire avec toute fonction exécutive locale à compter du prochain renouvellement des assemblées parlementaires. Ce premier train de réformes s'inscrit dans une certaine continuité avec notre système d'administration territoriale : primauté du premier niveau, communal et intercommunal, et consolidation du département, même si plusieurs dispositions renforcent les régions (certaines compétences et la fonction de « chef de file »).

Mais, dans sa conférence de presse du 14 janvier 2014, le président de la République exprime une nouvelle

orientation, clairement régionaliste, liée à l'effort de réduction des dépenses publiques : il s'agit de mettre fin aux « doublons » et aux « confusions » ; les régions se verront confier de « nouvelles responsabilités », leur nombre pourra « évoluer ». Sur cette base le Premier ministre a annoncé le 8 avril dans son discours de politique générale une diminution de « moitié » du nombre des régions, avec une nouvelle carte des régions pour le 1^{er} janvier 2017, et la suppression des départements à « l'horizon 2021 ». Un projet de loi a été rendu public, le 22 avril, pour « clarifier l'organisation territoriale de la République ». Il renforçait les compétences des régions et les invitait à proposer des projets de regroupement, pouvant être soumis à une consultation des électeurs, avant le 30 juin 2015 ; passé cette date, le gouvernement devait proposer avant le 31 mars 2016 « des regroupements

ou modifications des limites territoriales des régions », et une loi devait fixer les nouvelles limites territoriales des régions avant le 1^{er} janvier 2017 (art. 11). Mais ce projet de loi n'a jamais été présenté au Parlement. Le gouvernement a décidé d'accélérer la réforme pour qu'elle soit achevée à la fin de 2015. Il a alors dissocié la loi sur les compétences de la nouvelle carte des régions et préparé deux projets distincts, dont le cheminement a encore été perturbé par ses hésitations sur le calendrier électoral. Désormais, c'est la loi qui devait directement définir les limites territoriales des nouvelles régions⁽¹⁾. Mais, après avoir prévu l'élection des conseillers départementaux et des conseillers régionaux des nouvelles régions en décembre 2015, le gouvernement, après le vote conforme du texte par l'Assemblée nationale le 23 juillet, s'est rallié à un autre calendrier : la loi maintiendrait en mars 2015 l'élection des conseils départementaux tandis que celle des conseils régionaux aurait lieu en décembre 2015⁽²⁾. En revanche, aucun consensus ne s'est dégagé sur le nouveau découpage régional : le Sénat a voté pour 15 régions, et l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, a rétabli le 19 novembre la carte des 13 régions (contre 22 aujourd'hui) adoptée en première lecture.

Les incertitudes ne concernent pas que les régions. Le nouveau gouvernement formé le 26 août est caractérisé par le départ de trois ministres de la gauche du PS et la participation renforcée du Parti des Radicaux de gauche. Cela a conduit le gouvernement à transiger avec lui sur le sort des départements. Selon la lettre du Premier ministre du 16 octobre à ce parti, la moitié des conseils départementaux seraient

maintenus. Dans son discours du 28 octobre au Sénat, Manuel Valls a reconnu le rôle essentiel des départements dans leurs fonctions de solidarité sociale et territoriale, en dehors des métropoles, et annoncé la volonté du gouvernement de fortifier la présence de l'État dans les départements en renforçant les services déconcentrés. Pour autant, l'objectif à plus long terme de la suppression des conseils départementaux ne semble pas abandonné. Dans son discours devant le congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF) à Pau le 6 novembre, le Premier ministre a souligné le « besoin de cet échelon intermédiaire », qui exerce des « compétences de proximité, de solidarité tout à fait essentielles ». Il a déclaré que « pendant cinq ou six ans, ces compétences seront confortées, clarifiées » et qu'il entendait « rassurer les élus des conseils généraux ». Mais après 2020-2021, la situation pourrait être réexaminée.

La nouvelle carte des régions

Si le nombre et la taille des régions ont été discutés depuis des années, cette question ne figurait pas à l'agenda de l'exécutif avant le discours du 14 janvier.

Le projet de loi voté le 23 juillet 2014 en première lecture propose une carte de 12 régions métropolitaines, auxquelles s'ajoute la Corse. Le gouvernement a écarté tout redécoupage *ex nihilo* ainsi que la possibilité de rattacher un département à une autre région. Six régions restent inchangées : la Bretagne, l'Île-de-France, le Centre, les Pays de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse. Il est prévu de regrouper les régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne; Nord-Pas-de-Calais et Picardie; Basse-Normandie et Haute-Normandie; Auvergne et Rhône-Alpes; Bourgogne et Franche-Comté; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Cette carte, différente

de celle du projet initial qui rattachait la Picardie à Champagne-Ardenne, le Centre à Limousin et Poitou-Charentes, et laissait l'Aquitaine sans changement, a été confirmée par l'Assemblée nationale le 19 novembre. La carte adoptée par le Sénat le 28 octobre maintenait l'Alsace isolée, réunissait la Lorraine et Champagne-Ardenne, et maintenait en l'état les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Outre les dispositions relatives au calendrier électoral, le projet de loi fixe la répartition des sièges de conseiller régional par département.

Aucun des trois arguments en faveur de cette réforme n'emporte la conviction : économiser des frais de structure pour réduire les dépenses publiques, avoir des régions de taille européenne, former des espaces « les plus cohérents possibles ».

Des économies bien hypothétiques

S'agissant du premier, l'étude d'impact du projet de loi ne comporte aucune indication sur le coût de la réforme, alors que son annonce était liée par François Hollande à la réduction des dépenses publiques. Il est certain que la réorganisation aura un coût et l'impact à terme est pour le moins incertain. La suppression des départements aurait pu entraîner des économies, mais cela aussi est incertain : les régions devraient maintenir les unités administratives chargées des services publics départementaux repris par elles, et le coût de la reprise des personnels départementaux serait affecté par le fait que les régimes indemnitaires des régions sont en général plus avantageux pour les personnels que ceux des départements. Et de toute façon, la suppression des conseils départementaux n'est plus d'actualité, au moins jusqu'en 2020. L'étude d'impact part du constat que le coût par habitant de l'administration régionale est plus de deux fois plus élevé dans les régions de moins d'un million d'habitants que dans les régions de plus de 4 millions d'habitants, et elle en déduit que le

(1) *Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, Sénat, n° 635, 18 juin 2014.

(2) Vote conforme du Sénat en deuxième lecture : Sénat, texte adopté n° 13, 30 octobre 2014.

regroupement des régions se traduira à terme par des économies⁽³⁾. Mais cette comparaison est faussée par la prise en compte de la Corse et des régions d'outre-mer dont les situations et les compétences sont différentes. L'étude d'impact d'ailleurs ne chiffre pas l'économie qu'elle suggère. Des économies viendront-elles du regroupement des services régionaux de l'État, préfectoraux et services déconcentrés ? Le Premier ministre a confié aux préfets de Bourgogne et de Franche-Comté une mission de préfiguration de la réorganisation des services de l'État consécutive à la réforme régionale⁽⁴⁾ ; mais s'agira-t-il de réduire les effectifs ou de renforcer les services départementaux, comme annoncé dans le discours du 20 octobre ?

La taille des régions : un argument non pertinent

L'argument de la taille européenne n'a aucun fondement. Tout d'abord, il ne tient pas compte des grandes variations de densité démographique des régions françaises (comme en Espagne notamment), ni des inégalités démographiques existantes entre les régions des pays voisins : l'Italie compte 20 régions sur 301 000 km², l'Allemagne 16 Länder sur 357 000 km², mais avec 82 millions d'habitants, l'Espagne compte 17 communautés autonomes sur 505 000 km², mais seulement 45 millions d'habitants ; les trois régions qui composent la Belgique sont proches de l'échelle française, avec 10,5 millions d'habitants sur 30 000 km². Mais les écarts entre les régions sont bien plus accusés chez nos voisins, si l'on excepte le cas de la Corse. Quatre régions espagnoles ont (beaucoup) moins d'un million d'habitants ; quatre seulement ont plus de 4 millions d'habitants, sur un total de 17 communautés autonomes. En Italie, cinq régions ont (beaucoup) moins d'un million d'habitants ; trois

régions ont entre 5 et 6 millions d'habitants, la Lombardie en a 9 millions. En Allemagne huit Länder ont moins de 3 millions d'habitants. Si on prend en compte le poids économique, il y a deux régions françaises parmi les dix premières en Europe (Île-de-France et Rhône-Alpes), pour quatre Länder allemands, deux régions espagnoles, une région italienne, et pour le Royaume-Uni seulement le Grand Londres.

Surtout, ce débat ignore une donnée essentielle : c'est que la puissance économique ne dépend pas de la taille des régions administratives ou politiques, mais du dynamisme des régions urbaines. Que seraient la Catalogne sans Barcelone, la Hesse sans Francfort ?

Une cohérence difficile à établir

Quant à la cohérence invoquée, elle serait bien difficile à établir. Rappelons que les régions définies en 1960 sur la base des circonscriptions d'action régionale n'ont pas été définies de manière arbitraire. Elles sont proches des vingt régions économiques du décret-loi du 14 juin 1938, dessinées à partir des travaux de Vidal de la Blache sur les phénomènes de polarisation. Mais elles correspondent à la géographie économique de la France des années 1950 et celle-ci a été profondément transformée par les mutations économiques des dernières décennies. Toutefois, ce n'est pas par une sorte de meccano improvisé, en regroupant les régions existantes sur la base de négociations politiques et sans aucune étude préalable que l'on peut espérer établir des « régions cohérentes » dont on attend un rôle « stratégique ». De ce point de vue, la fusion des régions existantes est une réforme inutile dont il est douteux qu'elle dynamise le développement. Elle aggrave les inégalités de taille, en créant des régions immenses : Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente aura 84 000 km² ; la réunion de Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon près de 74 000 km²... Et les nouvelles régions devraient passer des mois ou des années à se réorganiser

et à fusionner leurs services avant de pouvoir redéfinir des politiques. Les espaces ainsi formés n'ont pas d'unité économique, pas moins peut-être, aujourd'hui, que les régions actuelles, mais ils seront plus difficiles à gérer et la définition des stratégies territoriales et de développement économique promet d'être plus complexe, alors que les régions actuelles ont acquis une certaine capacité d'action dans leur circonscription.

Mais il y a plus grave. Les débats politiques sur les régions ravivent les régionalismes ethniques, jusqu'ici contenus et isolés, au nom d'identités mythiques et d'un passé rêvé, mais aisément instrumentalisés par des forces politiques ou des groupes de pression comme l'ont montré les manifestations des « bonnets rouges » en Bretagne en 2013. Tandis que la capacité d'action de l'État est affaiblie dans le cadre européen, les régionalismes écossais, basque ou catalan devraient attirer l'attention sur l'effet délétère de ces mouvements, qui trouvent dans l'échelon régional un point de fixation de leurs revendications. Il n'est que de voir l'évolution des discours politiques, qui tendent à personnifier les territoires comme s'ils étaient des sujets politiques, alors que depuis la Révolution française et selon la Constitution, seuls l'État et la commune ont un territoire : les départements et les régions sont des divisions administratives dans lesquelles on a institué une collectivité territoriale. Il y a à cela une raison majeure : associer des droits à une appartenance, c'est remettre en cause l'universalité de la citoyenneté. Avant la loi du 16 décembre 2010, aucun texte n'employait le mot « territoire » pour les départements et les régions ; on ne parlait que de « limites territoriales » ou de « circonscription ».

Toutefois, il n'est pas certain que la réforme ainsi engagée conduise à des régions fortes. Le choix de grandes régions donne des arguments aux partisans du maintien des conseils départementaux, et donc de leurs compétences. Les métropoles seront

(3) « Étude d'impact », p. 37, dans : *Projet de loi relatif à la délimitation des régions...*, doc. cit., Sénat, n° 635, 18 juin 2014.

(4) *Acteurs publics*, 20 novembre 2014.

aussi des pouvoirs rivaux des grandes régions. Mais l'avenir n'est pas écrit et l'étape suivante pourrait être de réclamer la fédéralisation du pays.

La nouvelle distribution des pouvoirs

Le projet de loi sur la « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) a été déposé au Sénat par le gouvernement le 18 juin 2014. La première séance publique consacrée à la discussion générale est prévue le 16 décembre.

Pour analyser ce texte, distinguons les dispositions relatives aux pouvoirs, aux compétences matérielles et aux structures (intercommunalité). On évoquera aussi les questions en suspens, notamment les finances des régions.

Des pouvoirs élargis sous contrôle

Trois points doivent être retenus : de nouveau la suppression de la clause générale de compétence, la question du pouvoir réglementaire et les compétences en matière de planification.

L'article 1^{er} revient sur la clause générale de compétence des régions et des départements que la loi du 27 janvier 2014 avait rétablie. Mais, à la différence de ce que prévoyait la loi de 2010, cette mesure n'est pas associée à l'affirmation de l'exclusivité des compétences des collectivités territoriales, et l'article 28 rétablit trois domaines de compétences partagées : la culture, le sport et le tourisme. La suppression de la clause générale n'est pas assortie des exceptions que cette loi prévoyait (la possibilité de se saisir par délibération spécialement motivée de tout objet d'intérêt régional ou, respectivement départemental). La suppression de la clause générale de compétence est donc cette fois beaucoup plus contraignante, mais de manière dissymétrique. En effet, selon l'article L. 4221-1, le conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social,

sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales... », et le projet de loi prévoit d'ajouter à cette énumération « l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat » (art. 1^{er}, 2^o). En ce qui concerne le département, la suppression de la clause générale de compétence est accompagnée seulement de la consécration de ses missions de solidarité territoriale (soutien aux communes, aide à des services marchands répondant aux besoins de la population en cas de carence de l'initiative privée) et sociale (art. 24). Ces dispositions semblent applicables à la métropole de Lyon, héritière des compétences départementales (art. L. 3611-3). En pratique, pour la région, l'article L. 4221-1 ne sera pas très différent dans sa portée de la clause générale de compétence.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales a été l'objet de vifs débats politiques et juridiques ces dernières années, spécialement en ce qui concerne les régions, certains allant jusqu'à proposer l'attribution aux régions d'un pouvoir « réglementaire autonome » ou même un pouvoir législatif. Le projet de loi reste cependant très prudent et en réalité n'ajoute rien à la Constitution, dont l'article 72, depuis la révision constitutionnelle de 2003, a repris l'interprétation du Conseil constitutionnel. Le projet de loi innove, non sur le pouvoir réglementaire, mais sur le pouvoir d'initiative (art. 1^{er}, 2^o, d). D'une part, « le pouvoir réglementaire de la région s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi ». Cet énoncé est conforme à l'interprétation de l'article 72 donnée par le Conseil d'État dans son avis du 15 novembre 2012. Mais il faut ajouter que sur la base de l'article L. 4221-1, le champ d'application de ce pouvoir réglementaire est potentiellement très large. D'autre part, un ou plusieurs conseils régionaux pourront présenter des propositions tendant à modifier ou adapter des dispositions législatives

ou réglementaires en vigueur, ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions ; des « adaptations » propres à une ou plusieurs régions particulières sont donc exclues.

En fait, c'est au travers de leurs nouveaux pouvoirs de planification que les régions voient s'étendre leur pouvoir réglementaire. En particulier, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) acquiert une valeur réglementaire ; un fascicule spécial devra réunir les « règles générales » pour la mise en œuvre des orientations définies par le schéma ; les chartes de parc naturel, les documents d'urbanisme locaux, les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux devront être compatibles avec ces règles générales. Mais le SRADDT devra être approuvé par le préfet de région qui pourra le modifier (art. 4251-5.VII). Il en va de même pour le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ; les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière économique doivent être compatibles avec le schéma, qui doit être approuvé par le préfet de région (art. L. 1511-1.I, al. 5 et 6). Le SRADDT a vocation à intégrer divers plans de la compétence de la région, notamment le SRDEII.

Les compétences matérielles

Le projet de loi NOTRe concerne deux types de compétences matérielles : des compétences nouvelles, qui sont en fait des pouvoirs nouveaux des régions en matière économique, avec un certain affaiblissement des métropoles par rapport aux régions en matière de développement économique ; des transferts de compétences des départements aux régions, ce qui reflète l'intention d'éviter le département avant sa suppression. Il n'y a donc pas de nouveaux transferts de compétences de l'État aux régions,

au-delà de ceux déjà opérés par la loi du 27 janvier 2014 (gestion des fonds européens, notamment), ou par des lois spéciales (ainsi en matière de formation professionnelle ou de tourisme), mais l'État se retire de la réglementation des aides au développement régional.

Des compétences nombreuses attribuées à la région

L'article 2 est introduit par une déclaration sur la compétence régionale en matière économique à l'article L. 1511-1.I.CGCT : « La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique ». Ce texte ne fait pas allusion, par opposition aux rédactions précédentes, à la responsabilité de l'État en matière de politique économique et d'emploi. Mais il n'affirme pas une compétence exclusive de la région, ce qui serait illusoire, et la compétence régionale concerne le « développement économique », non la « politique économique ». Du moins, le conseil régional devient-il « seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région », ce pouvoir peut aussi être délégué à d'autres collectivités territoriales (art. 3 : art. L. 1511-2.CGCT). Le pouvoir réglementaire gouvernemental est donc désormais exclu en cette matière, mais la liste des aides possibles est fermée. Toutefois, les aides à l'immobilier d'entreprise restent de la compétence des communes et de leurs EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre ; la liste de ces aides n'est pas fermée, mais leur montant, les règles de plafond et de zone sont déterminés « par voie réglementaire », c'est-à-dire par le pouvoir réglementaire gouvernemental (art. L. 1511-3). Le département, quant à lui, perd toute compétence en matière de développement économique, à moins d'une convention avec la région pour le financement des aides et régimes d'aide mis en place par la région (art. L. 1511-2.I, al. 2)

ou la participation à un fonds d'investissement (art. L. 1511-7). Mais en matière économique, de nouvelles compétences propres sont attribuées à la région : élargissement des possibilités de prise de participation en capital aux SEM ou sociétés ayant pour l'objet l'accélération des transferts de technologies, ou à des sociétés commerciales, si cela correspond aux orientations stratégiques du SRDEII (dans la limite de 33 % du capital) ; soutien aux pôles de compétitivité, ce qui s'ajoute à la participation aux décisions de la Banque publique d'investissement.

Les compétences de toutes les collectivités territoriales en matière de construction et d'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques sont étendues, mais des syndicats mixtes intégrant au moins une région pourront se voir déléguer tout ou partie de la compétence et, si un seul schéma directeur territorial d'aménagement numérique existe dans la région il pourra être intégré au SRSDDT (art. 27).

La loi du 27 janvier 2014 permet aux métropoles de demander à exercer dans leurs limites territoriales certaines compétences des régions en matière économique. Mais le projet de loi renforce les pouvoirs des régions à leur égard. À l'inverse de ce que permet la loi du 27 janvier 2014, il prévoit que les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation (dont la métropole peut prendre la compétence) et d'aide à l'investissement immobilier (qui reste de compétence communale) et à l'innovation des entreprises sont adoptées « conjointement » par les assemblées délibérantes de la métropole concernée et de la région, et, à défaut d'accord, les orientations adoptées par la métropole « prennent en compte » le SRDEII (nouvel art. L. 1511-1.I, al. 4). En outre, l'attribution des aides à l'immobilier d'entreprise par les communes, les métropoles et les autres EPCI doit « respecter » le SRDEII.

Le projet de loi organise aussi le transfert de nombreuses compétences départementales à la région : organisation des services de transport routier non urbain de personnes, avec possibilité de délégation à d'autres collectivités (art. 8 : C. transport, art. L. 3111-1 et L. 3111-9) ; organisation des transports scolaires (CGCT : nouvel art. L. 4321-1) ; les routes départementales, qui deviennent « routes régionales », propriété de la région, et avec elles, le pouvoir de police associé à la gestion du domaine public routier passe au président de la région, sauf dans le périmètre des métropoles (art. 9 : CGCT, notamment art. L. 4231-4, L. 4271-1 et 2, L. 5217-2.Vbis) ; les ports départementaux, qui peuvent toutefois être transférés à une autre collectivité (art. 11) ; les collèges (art. 12 : C. éduc., art. L. 214-5 et suiv.).

Les départements compétents en matière sociale et pour le soutien aux communes

Les départements ne garderaient que les compétences en matière sociale (situations de fragilité, « développement social » (art. 24 : CGCT, art. L. 3111-1) et le soutien aux communes (art. 24 : CGCT, art. L. 1111-10.I). Mais ces compétences devront passer à la métropole, sur le territoire de celles-ci : le projet de loi énumère les groupes de compétences concernés et si aucun accord n'est conclu entre le département et la métropole la totalité des compétences visées passera à la métropole (art. 23 : CGCT, art. L. 5217-2.IV).

L'État et les EPCI garants de l'accessibilité aux services publics

L'État conserve un rôle au travers de l'élaboration, dans chaque département, conjointement avec les EPCI à fiscalité propre, d'un « schéma d'accessibilité des services au public », qui est ensuite arrêté par le préfet (art. 25 : mod. L.95-115, 4 février 1995). Les maisons de service public sont renforcées, pour accueillir des services de l'État, des collectivités territoriales, d'opérateurs publics et

des services privés ; par convention, des moyens peuvent être mis en commun. Les EPCI pourront aussi définir des obligations de service public afin d'assurer la présence effective de certains services sur leur territoire, et en attribuer l'exécution à la suite d'un appel d'offres. L'État définit les objectifs de « présence territoriale » et de services rendus aux usagers pour tout organisme chargé d'une mission de service public, en dehors des cas où un « service universel » est assuré (par exemple présence postale). Mais l'acte qui définit les objectifs doit aussi préciser les contributions au financement (art. 26 : mod. L. 2000-321, 12 avril 2000).

Les réformes de structures

Les réformes de structures concernent l'intercommunalité. Le projet de loi prévoit (art. 14) d'élever de 5 000 à 20 000 habitants le seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre et la réduction du nombre des syndicats de communes (encore plus de 13 000), notamment dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports. De nouveau, un schéma départemental de coopération intercommunale devra être arrêté, avant le 31 décembre 2015, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, sur la base de ces nouvelles règles. L'élévation du seuil facilitera l'intégration par les intercommunalités à fiscalité propre des fonctions des syndicats, mais soulèvera des difficultés dans de nombreux départements à faible densité de population.

Le projet de loi reprend les procédures de la loi du 16 décembre 2010 pour les modifications de périmètres, les fusions d'EPCI à fiscalité propre, la dissolution ou la fusion des syndicats de communes ou des syndicats mixtes ; le préfet peut passer outre à l'opposition des communes ou de leurs groupements avec l'accord et

en intégrant les propositions de la commission départementale (art. 16 et 17).

La question des finances

Le projet de loi NOTRe ne contient pas de disposition sur les finances des régions ou des autres collectivités territoriales, hormis celles du chapitre sur la « transparence » prévoyant la présentation aux assemblées délibérantes des observations des chambres régionales des comptes (elles doivent faire l'objet d'une publicité immédiate), l'obligation d'accompagner tout projet d'investissement d'une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement, et de nouvelles obligations d'information envers l'assemblée délibérante et le public (art. 30). Mais il consacre l'obligation pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'assumer la charge des condamnations prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne qui leur sont imputables (art. 33 : CGCT, art. L. 1611-10). Enfin, il règle les transferts de personnels de l'État que la loi rendrait nécessaires et leur compensation financière. Les plus lourds seront ceux des départements aux régions, notamment les routes, et aussi les collèges. Les compensations financières devront s'opérer entre collectivités après l'intervention d'une commission d'évaluation des charges et des ressources transférées (art. 37.V).

En revanche il faudra sans doute attendre la loi de finances pour 2016 pour connaître exactement les changements affectant le système de financement des collectivités territoriales après la réforme. Les régions réclament une refiscalisation de leurs finances. Mais le contexte n'est guère favorable à une augmentation de la pression fiscale, et l'attribution de ressources fiscales sans pouvoir fiscal ne changera guère la situation par rapport à des transferts de l'État qui sont globalisés. Le véritable défi est d'agir sur la dépense pour en rationaliser les choix et les évaluations. Il existe,

surtout au niveau du bloc communal, des marges, mais le projet de loi reste muet sur ces questions.



Les réformes des collectivités territoriales dépendent des stratégies politiques que mettront en œuvre les élus locaux des différents niveaux, entre eux et dans leurs relations avec les pouvoirs publics nationaux. Aujourd'hui, on ne peut qu'envisager des scénarios plausibles.

Le premier concerne l'avenir des départements. Une fois de plus, leur mort annoncée risque de ne pas avoir lieu. Il faut s'attendre à ce que le Sénat, surtout après le changement de majorité de septembre 2014, récrive les articles relatifs aux transferts de compétences départementales aux régions et cherche à préserver nombre d'entre elles. Le gouvernement s'est déjà engagé à maintenir plus de la moitié des départements ; s'il est plausible d'anticiper une extension du modèle lyonnais, avec la substitution de la métropole, sur son territoire, au département, cela ne concernera finalement que 14 départements. Ira-t-on au-delà ? Rien n'est moins sûr. Dans des régions aussi vastes que celles qui seront créées, l'échelon départemental conservera sa pertinence en dehors des zones les plus urbanisées. Il pourrait remplir une autre fonction. Dans un contexte qui favorise la résurgence des régionalismes – on revendique une « assemblée unique » pour la Bretagne, ou encore on propose la fusion de l'Aquitaine et de Midi-Pyrénées en invoquant « la même langue occitane »... que personne ne parle ni ne lit en dehors d'étroits cercles régionalistes –, son maintien pourrait contribuer à affaiblir les régionalismes, comme c'est le cas depuis plus de deux siècles.

Le deuxième scénario repose sur l'hypothèse que la réforme régionale développe toutes ses conséquences. Les grandes régions se consolident, leurs pouvoirs s'étendent, les départements sont supprimés, les régions sont gou-

vernées par des assemblées uniques et leur exécutif devient une sorte de gouvernement régional. L'État est conduit sous la pression des pouvoirs régionaux à abandonner ses pouvoirs de contrôle, notamment la nécessité de l'approbation par le préfet de région des documents régionaux de planification. Le système d'administration territoriale sur lequel la France moderne s'est construite disparaîtrait alors. Il reposait sur l'État et la commune, il reposait désormais sur l'État et la région, un État affaibli et des régions fortes. L'intercommunalité n'aura pas besoin de déboucher sur des communes nouvelles, et pourra demeurer une structure technocratique, sans concurrencer les pouvoirs régionaux qui réclameront toujours plus de pouvoirs, voire un pouvoir législatif.

Un troisième scénario prend en compte le fait que les foyers du développement économique, social et culturel, les foyers d'innovation, se

concentrent dans les grandes agglomérations urbaines. La région ne serait au fond qu'une construction politique fondée sur des mythes historiques et des représentations géographiques : que signifient Midi-Pyrénées sans le grand Toulouse, Rhône-Alpes sans les agglomérations de Lyon et de Grenoble ? La métropolisation se caractérise en effet par la constitution de régions urbaines tirées par un grand centre urbain et qui diluent les limites administratives. L'institution des métropoles par la loi du 27 janvier 2014 apporte une réponse institutionnelle à cette évolution socio-économique. La métropole frappe par la globalité de ses compétences par rapport à toutes les fonctions qui produisent la ville et qui permettent donc d'agir sur son évolution et sur le développement économique : urbanisme, aides aux entreprises, énergie, mobilité et transports, services publics de réseau, habitat et logement. Elle

peut appeler des compétences des départements et des régions pour les exercer elle-même sur son territoire. Et concentrer la richesse et les plus importantes capacités de développement de la région. Dans ce cas, c'est elle qui prendra le dessus, si elle est dotée d'institutions ayant une forte légitimité politique. Beaucoup dépendra ici du mode d'élection des conseils des métropoles, lequel devait faire l'objet de propositions dans un rapport sur le mode d'élection des conseillers communautaires qui devait être déposé avant la fin du mois de septembre (L. 27 janvier 2014 : art. 48), et ne l'a pas été.

Nous pensons que le troisième scénario et le deuxième sont les plus plausibles, même si l'écriture de la loi donne l'avantage au second.



Sous la direction de François Dubet

INÉGALITÉS

ET JUSTICE SOCIALE

(La Découverte, 2014)

Présenté par Antoine Saint-Denis

Comment penser les inégalités ?

Inégalités patrimoniales⁽¹⁾, inégalités scolaires, inégalités de santé : la dénonciation des inégalités, les discussions sur le moyen de les réduire, au moment où l'on considère qu'elles augmentent, sont au centre du débat public. Implicitement, l'inégalité est associée à l'injustice sociale. Pourtant, en la matière, rien n'est évident. Il existe des inégalités justes, et aussi des différences qui ne constituent pas des inégalités. En la matière, le travail est donc tout autant descriptif et normatif.

L'ouvrage qu'a brillamment dirigé le sociologue François Dubet est issu d'un colloque à l'université de Bordeaux en 2013 auquel ont contribué une vingtaine d'intervenants. Contrairement à beaucoup d'autres travaux sociologiques, il ne porte pas sur la mesure des inégalités mais sur quatre questions fondamentales dont dépend notre capacité à penser l'inégalité et, le cas échéant, à agir contre elle. Ces contributions de sociologues français parmi les plus éminents – auxquels se sont joints quelques philosophes et politologues – sont de nature à nourrir la réflexion universitaire, les choix citoyens et, il faut l'espérer, l'action politique.

(1) Cf. la présentation du livre de Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle* in *Cahiers français* n° 379, mars-avril 2014.

L'effacement des classes sociales

Il y a un paradoxe français à ce que ce soit au moment où les inégalités de toutes sortes s'accroissent au sein de la société que la lecture des réalités en termes de classes sociales recule. Luc Boltanski rappelle que dans les années 1960-1970 elles constituaient à la fois l'un des principaux objets d'étude des sociologues et une catégorie de lecture du réel pour les politiques publiques, comme l'atteste la nomenclature des catégories socioprofessionnelles de l'INSEE. À l'époque, la société pouvait se définir comme « un État-nation constitué de groupes professionnels qui tendent à s'agréger de façon informée des classes sociales ».

Si les classes sociales ne mobilisent plus guère aujourd'hui, c'est parce que d'autres lectures tendent à s'imposer, sous l'effet de l'individualisme et de nouveaux modèles de représentation de soi.

Le déclin des classes sociales dans les années 1980 a coïncidé avec le renouveau des lectures des inégalités en termes de mérite. La reconnaissance des mérites individuels amène les politiques publiques à se concentrer sur l'égalité des chances. Ainsi, Anne Barrère pointe que le modèle de l'égalité des chances s'est imposé dans le domaine de la mesure de l'inégalité scolaire, de sorte que les différences de carrière sont à présent systématiquement

interprétées comme provenant d'inégalités scolaires plutôt que de différentiels de préférences individuelles.

En démontant la mécanique de fabrication des statistiques sur le système éducatif, Marie Duru-Bellat met à jour à quel point il n'existe pas de neutralité des chiffres. Ce qui est observé dépend de présupposés normatifs implicites. En vérité, l'égalité ne peut être pensée en dehors de préférences politiques.

L'égalité des chances suffit-elle ?

C'est là qu'intervient un débat savant entre Pierre Rosanvallon et Alain Renaut quant à ce que doivent être les principes de justice sociale. *La Théorie de la justice* de John Rawls (1971, 1987 en français), qui a fourni une alternative crédible à la doctrine utilitariste, est devenue incontournable⁽²⁾. Pourtant, Rosanvallon estime qu'elle ne suffit pas à ancrer l'égalité dans les structures de la société. Garantir à tous des droits politiques ainsi que l'égalité des chances, en ne tolérant les inégalités économiques et sociales que lorsqu'elles sont au bénéfice des plus désavantagés, comme Rawls le propose, pouvait suffire en période de construction de l'État-providence. Mais à partir du moment où le capitalisme d'innovation met en avant la contribution individuelle à la production, plutôt

(2) Voir la présentation du livre d'Alain Renaut, *Un monde juste est-il possible ?* in *Cahiers français* n° 375, juillet 2013.

que les vertus de l'organisation collective, apparaissent des inégalités acceptables du point de vue de cette théorie alors qu'en fait, elles détruisent le vivre-ensemble.

Pour considérer que la fortune d'un Bill Gates doit être redistribuée, il faut en fait faire appel à un autre principe, celui de la « communalité », selon lequel « personne ne doit pouvoir vivre de telle façon que son mode de vie la mettrait à part des autres, en ferait un étranger au monde commun. » Les plus riches peuvent être parfaitement méritants, et leur fortune peut bien avoir été constituée dans le plus grand respect d'une égalité des chances, il n'en demeure pas moins qu'il faut les soumettre à l'impôt, pour empêcher que leur mode de vie ne les place radicalement à part. Pour Rosanvallon, l'égalité des chances ne suffit pas, car elle jette sur chacun la suspicion, en amenant de manière impossible à faire, dans l'analyse des positions sociales de chacun, la part de ce qui relève des mérites personnels et de ce qui est dû aux avantages hérités.

Cette critique de Rosanvallon adressée à l'œuvre de Rawls paraît infondée à Alain Renaut, qui fait valoir que, d'une part, les principes rawlsiens sont bien en faveur d'une réduction des inégalités et que, d'autre part, on ne peut pas nier que la question de la justification des inégalités, et pas seulement de leur réduction, se pose et qu'il faut bien disposer d'un instrument de détermination de celles parmi les inégalités qui doivent être réduites en priorité.

Discrimination, reconnaissance et empowerment

Ce débat ne sensibilisera guère les habitants des quartiers populaires en situation de relégation. La contribution de Didier Lapeyronnie interpelle fortement en ce qu'elle montre que les énormes inégalités mesurables sur ces

territoires n'amènent nullement leur population à les dénoncer sous leur jour économique. Ses habitants ne se pensent pas comme pauvres mais comme victimes de discrimination.

Si les émeutes prennent pour cible les institutions – le commissariat de police, le centre social, l'école –, c'est parce qu'elles semblent non seulement impuissantes à apporter des réponses efficaces aux besoins, mais qu'elles paraissent même travailler activement à maintenir la domination dont souffrent les résidents des « quartiers », à les humilier, à les enfermer dans des stéréotypes. Rien d'étonnant alors à ce que les politiques publiques cherchant à promouvoir la participation des habitants trouvent vite leurs limites, et à ce que « les quartiers se replient sur une conception familiale du respect imposant un ordre sexuel rigoureux et un sens de l'honneur rigide », comme le résume François Dubet.

L'examen des stratégies mises en œuvre par les Afro-Américains pour faire face à la stigmatisation montre que, conformément à l'idéologie néolibérale dominante outre-Atlantique, ils s'appuient dorénavant sur leur vie privée plutôt que sur l'adhésion à des mouvements collectifs de revendication des droits, mettant en avant leur adhésion aux valeurs de travail, d'ambition, et de réussite sociale. Cependant, des études sociologiques démontrent que le sentiment d'affiliation communautaire joue un rôle très positif dans la capacité des individus à construire une image positive d'eux-mêmes et à affronter la difficulté sociale. Plusieurs textes soulignent que lorsque l'individu se trouve dans un face-à-face direct avec l'État, il lui est plus difficile de faire face aux inégalités. Le modèle français républicain se trouve là questionné.

Au fond, de manière générale, les individus n'expriment pas seulement un besoin d'égalité au sens matériel, mais avant tout un besoin de reconnaissance. Penser la reconnaissance implique d'ac-

cepter que l'égalité soit subjective, et de considérer la pleine légitimité des individus à définir leurs besoins. Si le mouvement féministe a pu gêner, c'est notamment parce que certains y ont vu une déconstruction de l'universel. Mais si la reconnaissance permet d'aller plus loin sur le chemin de l'égalité, c'est parce qu'elle conditionne non seulement l'estime de soi, mais aussi la capacité à agir. Cette approche, qui justifie des politiques d'*empowerment* des individus, est celle d'Amartya Sen. C'est une limite de l'ouvrage que de ne pas avoir poussé plus loin l'exploration dans cette voie, alors même qu'en assumant une conception de la justice sociale centrée sur ses réalisations, on gagne en effectivité.

Convergence des conceptions et diversité des expériences

Dans quelle mesure la conception des inégalités injustes est-elle universelle ou est-elle propre à chaque société ? Michel Forsé exploite une étude européenne sur les valeurs pour mettre à jour le fait que les principes de justice sociale s'avèrent étonnamment convergents au sein de l'Union européenne. Dans tous les pays les conceptions de la justice sociale rapportées par les enquêtés font appel à trois principes : le besoin, pour déterminer les besoins élémentaires de chaque être humain, l'équité, comme boussole pour assurer la distribution des ressources, et l'égalité des droits dans la sphère politique. Partout aussi, ces principes sont hiérarchisés à l'identique : « l'égalité des droits est nécessaire à l'équité qui doit être limitée par les besoins ».

Plusieurs contributions portent sur les inégalités comme expérience subjective. En étudiant le vécu conjugal des femmes polytechniciennes, Catherine Marry met en lumière que leur forte réussite sociale et profession-

nelle ne suffit pas à remettre en cause, au sein de leur couple, les inégalités que subissent de manière générale les femmes.

Le couple serait-il donc condamné à l'inégalité ? Ce n'est pas forcément le cas. François de Singly fait part de sa surprise au vu des résultats d'une enquête qu'il a menée en 2013. La relation conjugale marquée par une certaine distance des deux conjoints, avec des rôles assez séparés et des emplois du temps bien distincts, était jusqu'à il y a peu corrélée à une plus grande égalité, mais ce n'est plus le cas. Les couples les plus fusionnels apparaissent dorénavant comme les plus égalitaires. Une interprétation possible est que, face à certains progrès de l'égalité, les femmes n'ont plus besoin de tenir la communauté conjugale à distance pour exister par elles-mêmes.

Le livre dirigé par François Dubet aborde ensuite la question de la justice sociale telle que vécue par les travailleurs sociaux. Marc-Henry Soulet relève combien les professionnels de l'action sociale sont quotidiennement confrontés à la question, écartelés entre les demandes des usagers en difficulté et les injonctions institutionnelles. Leur travail consiste en fait à convertir des principes de justice sociale, inévitablement abstraits, en des décisions empreintes de justesse, puis à mettre en œuvre leur justification. Le travail social ne peut en effet exister que dans la mesure où il obtient le consentement des individus concernés autant que celui de la société.

Pourquoi cette articulation entre la justice, la justesse et la justification n'est-elle pas plus visible ? Il faut « chercher la réponse dans le fait qu'il s'agit d'épreuves éprouvantes qui ne peuvent être que chuchotées ».

Pour ce chercheur, le malaise récurrent des travailleurs sociaux ne provient pas en réalité des réformes institutionnelles ou des évolutions managériales.

« Il provient davantage de l'incertitude structurelle qui régit leur activité et de la part immense que prend leur for intérieur dans l'orientation de celle-ci : de fait, ils ne peuvent jamais savoir s'ils font juste, plus même, ils savent que quoi qu'ils fassent ils ne peuvent pas faire juste au regard des tenailles, paradoxes et contradictions ».

La faible influence des sociologues sur les politiques

Parce qu'il est souhaitable que le développement de la connaissance sur les faits sociaux ait un impact sur les politiques publiques, François Dubet a demandé à plusieurs grands noms de la sociologie française qui se sont engagés dans le débat public de faire part de leur expérience. Le résultat est passionnant, en ce qu'on lit dans ces contributions ce qui est ordinairement caché à ceux qui ne sont pas du métier ou qui n'ont pas accès aux cercles du pouvoir. Il est aussi désolant, en ce qu'il confirme un insuffisant dialogue entre le monde des chercheurs et celui de l'action publique. Nombre d'observateurs étrangers pointent là ce qui apparaît de plus en plus comme une spécificité française qui limite l'efficacité politique et la capacité des institutions à répondre à la demande sociale.

Dominique Schnapper est la seule sociologue à avoir été membre du Conseil constitutionnel (de 2001 à 2010). Elle estime que son apport en tant que sociologue y a été à peu près « nul ». Elle ne cache pas s'être heurtée à un manque d'intérêt constant, parmi les autres membres et les rapporteurs, à l'égard de tout fait, de tout raisonnement, de type sociologique. Elle y voit l'ignorance des sciences sociales et le « mépris du monde de la recherche par le monde de la haute administration et de la politique ». « En France, l'effet pervers de la création de l'ENA a été de donner au monde politique une teinture

de culture qui évacue le rôle spécifique que pourraient jouer les chercheurs ».

Jacques Donzelot, qui a travaillé sur la parole des prisonniers au sein du Groupe Information Prison au début des années 1970, puis sur le vécu des habitants des quartiers difficiles au commencement de la politique de la ville dans les années 1980, ne fait guère un bilan plus positif, même s'il indique que son travail comparatif sur l'équivalent de la politique de la ville aux États-Unis, bien que d'abord rejeté « pour cause de péché contre l'esprit républicain », a fini par avoir une certaine influence conceptuelle. Alain Caillé, qui dirige *La revue du MAUSS* dont les débats relatifs à un revenu universel inconditionnel ont pesé sur la création du RMI en 1988, constate quelques progrès de l'esprit anti-utilitariste en sociologie et en économie. Michel Wiewiorka admet sans fard l'échec du Lab qu'il avait mis en place pour nourrir le programme du PS dans le contexte des élections présidentielles de 2012.

Aucun de ces vétérans ne s'étonne vraiment de ces échecs, mais tous défendent la nécessité de passerelles entre la sociologie et le monde politique. Michel Wiewiorka appelle ainsi ses collègues à s'investir dans les *think tanks*, les conférences de consensus et autres états généraux.

François Dubet conclut l'ouvrage en rappelant que l'égalité est aussi « une question d'imaginaire », dans un contexte où « le désir d'égalité sociale recule. » Il en appelle donc au développement de la solidarité et de la fraternité, pour que nous nous sentions « suffisamment semblables, proches et dépendants les uns des autres pour renoncer au bénéfice des inégalités ».

Questions internationales

L'actualité internationale
décryptée par les meilleurs spécialistes



10 €

En vente en kiosque,

chez votre libraire,
sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance :
DILA, 29 quai voltaire – 75344 Paris cedex 07

Abonnement à 6 numéros : 49 €
Tarif spécial étudiants et enseignants : 41€

 La
documentation
Française



LA LIBRAIRIE DU CITOYEN

29 quai Voltaire Paris 7^e
tél : 01 40 15 71 10
du lundi au vendredi :
de 10h à 13h et de 14h à 18h

Accès :
Métro : Rue du Bac, Palais Royal, Tuileries
RER : ligne C - Musée d'Orsay
Bus : 24, 27, 39, 68, 69, 95
www.ladocumentationfrancaise.fr

- droit ●
- économie ●
- international ●
- concours ●
- politique ●
- culture ●
- administration ●
- Europe ●

Dans un espace rénové,

- toutes les publications de la Documentation française et des Journaux officiels
- un vaste choix d'ouvrages d'autres éditeurs

La
documentation
Française



Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

Prochain numéro

385 L'immigration en France

Derniers numéros parus

383 Les transformations de la société française
382 Économie et politiques de la culture
381 Quel avenir pour la protection sociale ?
380 La France peut-elle rester compétitive ?
379 La place de l'État aujourd'hui ?
378 Les classes moyennes dans la crise
377 La justice : quelles politiques ?
376 La société et ses violences
375 La finance mise au pas ?
374 L'environnement sacrifié ?
373 Fiscalité : à l'aube d'une révolution ?
372 La société numérique
371 Comment va la famille ?
370 Quelle V^e République demain ?
369 La santé, quel bilan ?
368 L'école en crise ?

367 La France mondialisée
366 Pays riches, États pauvres
365 Les entreprises dans la mondialisation
364 La pensée politique, quels renouvellements ?
363 La pensée économique contemporaine
362 Les collectivités locales :
trente ans de décentralisation
361 Comprendre les marchés financiers
360 État et sécurité
359 Les politiques économiques
à l'épreuve de la crise
358 La protection sociale :
quels débats ? Quelles réformes ?
357 L'économie mondiale :
trente ans de turbulences
356 Les démocraties ingouvernables ?
355 L'économie verte
354 Liberté, libertés
353 Travail, emploi, chômage
352 La France au pluriel
351 Inégalités économiques, inégalités sociales

350 La science politique
349 Le capitalisme : mutations et diversité
348 Les politiques culturelles
347 Découverte de l'économie
2. Questions et débats contemporains
346 La réforme de l'État
345 Découverte de l'économie
1. Concepts, mécanismes
et théories économiques
344 Le système éducatif et ses enjeux
343 Fiscalité et revenus
342 L'identité nationale
341 Mondialisation et commerce international
340 Les religions dans la société
339 Les services publics
338 Information, médias et Internet
337 Développement et environnement
336 Les valeurs de la République
335 Les politiques économiques
334 La justice, réformes et enjeux
333 La gestion des ressources humaines

À retourner à la Direction de l'information légale et administrative (DILA) – Service Abonnements 26, rue Desaix - 75727 Paris Cedex 15

BULLETIN D'ABONNEMENT ET BON DE COMMANDE

Comment s'abonner ? Où acheter un numéro ?

Sur www.ladocumentationfrancaise.fr
(paiement sécurisé).
Sur papier libre ou en remplissant
ce bon de commande
(voir adresse d'expédition ci-dessus).
En librairie, à la librairie
de la Documentation française,
29/31 quai Voltaire – 75007 Paris.

Je m'abonne à *Cahiers français* (un an, 6 numéros)⁽¹⁾

■ France métropolitaine 52,00 € ■ Tarif étudiants et enseignants (France métropolitaine) 43,00 €
■ Europe 60,20 € ■ DOM-TOM-C'TOM HT 58,90 € ■ Autres pays HT 67,90 €

Je commande un numéro de *Cahiers français* 10,00 €

Je commande le(s) numéro(s) suivant(s) :

Pour un montant de € Participation aux frais de port⁽²⁾ + 4,95 €

Soit un total de €

Par chèque bancaire ou postal à l'ordre
du comptable du B.A.P.O.I.A – DF

Par mandat administratif (réservé aux
administrations)

Par carte bancaire N°

Date d'expiration

N° de contrôle

(indiquer les trois derniers chiffres situés au dos
de votre carte bancaire, près de votre signature)

Raison sociale

Nom Prénom

Adresse

(bât., étage)

Code postal Ville Pays

Téléphone Courriel

Ci-joint mon règlement de €

Date

Signature

⁽¹⁾Tarifs applicables jusqu'au 31 décembre 2015

⁽²⁾Pour les commandes de numéro seulement

Informatique et libertés – Conformément à la loi du 6.1.1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au département marketing de la DILA. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers, sauf si vous cochez ici