

# Les évolutions du service public : une mise en perspective des situations allemande, britannique, française et italienne

Par **Christophe Nosbonne**, sociologue, Groupe de Recherche sur l'Emploi et l'Éducation, Laboratoire Lorrain de Sciences Sociales (Grée-2L2S), Université Nancy 2 • christophe.nosbonne@univ-nancy2.fr

Les transformations du service public observables à travers l'Europe puisent leur légitimité d'un contexte dominé par une idéologie néolibérale présentée comme la solution optimale du développement des sociétés en ce sens où elle consacre le marché et les règles générales de la concurrence comme seul modèle de développement efficace et réaliste. Aussi a-t-elle fourni la base d'un projet de société et de plusieurs programmes de gouvernement à partir du milieu des années 1970, lesquels visent depuis lors à réformer l'État et ses administrations.

Dans ce contexte, l'idée selon laquelle les modes publics traditionnels d'exécution du service public constituent dans la majeure partie des cas un obstacle dans la recherche d'un optimum en termes d'efficacité, de qualité et de rentabilité a commencé à être diffusée. C'est autour de ces trois impératifs que se déclinent aujourd'hui les évolutions des pratiques et des valeurs du service public. Les traductions concrètes de ces orientations se retrouvent en nombre dans les programmes de réformes mis en place dans chaque pays. Appuyés par des évolutions doctrinales, ceux-ci visent pour l'essentiel à permettre l'introduction de nouvelles pratiques de service public suivant en cela les recommandations des grands organismes internationaux que sont le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les lignes directrices de la politique communautaire européenne.

Sans infirmation aucune de l'utilité du service public dans la cohésion sociale et territoriale des espaces nationaux et de l'Union Européenne, on légitime divers aménagements institutionnels, organisationnels

et discursifs, s'apparentant à autant d'éléments révélateurs de la diffusion progressive de principes managériaux communs dans le secteur privé, à des domaines devant jusqu'alors majoritairement y échapper. S'il s'agit là d'une tendance très générale, cet article ambitionne de lui donner du sens en regard des évolutions et des spécificités de quatre pays européens d'histoires et de traditions hétérogènes.

L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni connaissent une pluralité de définitions et de mises en pratique du service public dont l'origine est à rechercher dans les cohérences sociétales propres à chacun de ces quatre contextes. Autrement dit, il appert des histoires nationales, des tonalités et des spécificités du service public. Or, les évolutions des valeurs et des pratiques du service public révèlent une remise en cause partielle et différenciée de ces spécificités. L'émergence de tendances similaires mues et légitimées par des impératifs politico-institutionnels de « modernité » semble mettre en évidence un phénomène transnational d'adaptation, par la volonté publique et politique, d'un secteur dont les spécificités demeurent reconnues.

La prise en compte de l'hétérogénéité des situations ajoutée à des définitions contrastées du service public plaide en faveur d'une approche comparative « soucieuse » des contextes nationaux. Cette approche conduit à réfuter une démarche de type universaliste principalement basée sur la comparaison de catégories et d'indicateurs synthétiques qui réduisent à des différences marginales la diversité de faits pourtant survenus dans des contextes spécifiques.

Pour reprendre le constat de Berthelot (1987, p. 411), s'il y a une non-comparabilité terme à terme, c'est parce que les différences repérées s'inscrivent dans un système d'interactions sociétales produisant des différences comme autant d'aspects de sa spécificité. Partant

d'un postulat théorique inspiré par l'analyse sociétale, il s'agit donc de considérer l'ensemble des référents nécessaires à la compréhension des conceptions et des pratiques nationales en s'appuyant sur l'idée que chaque État a construit et développé des « cohérences » propres en formulant l'hypothèse d'une « réinterprétation par les acteurs nationaux des processus homogénéisants » (Lefresne, 1998). Sans conclure à une totale convergence entre États compte tenu de la complexité et de la pluralité des cohérences nationales, force est de constater l'émergence de tendances fortes. Ainsi, si les contenus des réformes et les outils mobilisés ne recouvrent pas partout les mêmes effets, leur diffusion et leur proximité constituent une dynamique particulièrement prégnante.

C'est dans cette perspective que cet article aspire à rapporter et à analyser les caractères de transversalité et de convergence observables dans les quatre pays qui participent d'une nouvelle organisation de la production, de la gestion et de la prestation du service public.

#### ■ DE L'ÉVOLUTION TENDANCIELLEMENT PARALLÈLE DES VALEURS DU SERVICE PUBLIC

Traiter des valeurs du service public nous conduit inévitablement à en considérer les buts, les moyens et les principes de fonctionnement. Il s'agit là d'éléments déterminants pour la compréhension et l'analyse des évolutions observables depuis les années 1980 dans l'espace européen. Cependant, compte tenu de différences historiques, culturelles ou encore politiques importantes, il apparaît que la façon dont chaque État organise son service public demeure originale. En d'autres termes, confronter et analyser directement les services publics dans quatre espaces nationaux revient, pour s'inspirer des travaux de Maurice (1989), « à comparer l'incomparable ». Aussi, s'agira-t-il d'opérer une clarification terminologique et conceptuelle nécessaire à une meilleure compréhension des éléments constitutifs de la notion de service public, telle la question de l'intérêt général. À la suite de ce préalable, seront analysées les évolutions concrètes de la notion, c'est-à-dire de ses valeurs, de ses formes d'organisation et des tendances convergentes qui naissent des évolutions doctrinales perceptibles nationalement.

#### Des définitions contrastées du service public et de l'intérêt général

Si chaque contexte national se caractérise par des spécificités et des cohérences propres, il n'en demeure pas moins quelques similitudes. La principale et non des moindres concerne la finalité du service public. Il s'agit dans tous les cas de la recherche de satisfaction d'un intérêt général. C'est autour de cet objectif que chaque État a décliné sa propre vision du service public, c'est-à-dire élaboré des structures particulières dotées de moyens d'action spécifiques répondant à des valeurs et à des principes précis.

Parallèlement à ce but d'intérêt général, d'autres éléments traduisent une relative transversalité. Si la construction plus ou moins formelle d'une notion de service public en est une, la distinction opérée entre les régimes juridictionnels de droit public et de droit privé en est une autre. Cependant, au-delà de ces quelques éléments transversaux, la contribution du service public à la satisfaction de l'intérêt général se fait sur la base de conceptions et de critères de définitions des activités assez hétérogènes. S'agissant du seul intérêt général, deux traditions coexistent, l'une anglo-saxonne, l'autre française, lesquelles sous-tendent des formes contrastées du champ et de l'organisation du service public.

De la définition de l'intérêt général dépend la spécificité du service public, c'est-à-dire son organisation, le champ et la nature de ses activités ainsi que les valeurs qui animent son action. Dans la vision française, la détermination d'un intérêt général comme moteur et justification du service public suppose un arbitrage des pouvoirs publics entre plusieurs catégories d'intérêts privés, l'intérêt du plus grand nombre devant primer et ainsi supplanter la multitude des aspirations privées.

Cette même segmentation se trouve dans de nombreux autres pays. Néanmoins, les terminologies utilisées, l'analyse et l'arbitrage du rapport entre intérêts particuliers et collectifs, les définitions de l'action publique, de ses champs et de ses acteurs, les modes d'organisation, les niveaux de décision (leur nombre ainsi que leur caractère centralisé ou décentralisé), les moyens humains (volumes, formes, statuts et natures des emplois), les connexions institutionnelles, la personnalité juridique des acteurs et des actes et

procédures du service public, les pratiques de gestion voire les finalités du service public emprunteront des formes variables selon les espaces nationaux et leurs paradigmes « culturels » de référence.

Dans la conception anglo-saxonne, l'intérêt général et les intérêts particuliers ne s'opposent pas à proprement parler. L'intérêt général est formé de l'ensemble des intérêts particuliers. Dans cette perspective dite « libérale », chaque individu recherche son propre bénéfice et agit ainsi à son insu, pour le bien de l'ensemble de la collectivité. Selon cette conception, l'intérêt général n'est satisfait qu'inconsciemment par le biais de la recherche de l'intérêt particulier. *A contrario*, la vision française ne détermine pas l'intérêt général en référence à la somme des intérêts particuliers. Comme le souligne Rousseau (1962) : « L'existence et la manifestation des intérêts particuliers nuisent à l'intérêt général qui, dépassant chaque individu, est l'émanation de la volonté de la collectivité des citoyens en tant que telle. » Cette conception est celle de la volonté générale. Or, si tel est le cas, « il ne peut être admis que des groupes d'intérêts puissent tenter de l'influencer<sup>1</sup> ». Cette définition renvoie à l'idée d'une « conception "holiste" de l'intérêt général, c'est-à-dire prônant un intérêt général de la société transcendant les intérêts privés de ses membres, dont le monopole de la définition serait laissé aux mains de l'État, seul compétent parce que désintéressé et infaillible » (Gazin, 1998).

Respectivement articulées autour des principes d'égalité et de liberté, les définitions française et anglo-saxonne de l'intérêt général constituent le socle des théorisations nationales du service public, lesquelles sous-tendent un corpus de valeurs et de pratiques ayant considérablement et symétriquement évolué. Ces deux visions ont par ailleurs influencé d'autres conceptions nationales du service public. Ainsi, pour des raisons essentiellement historiques, la doctrine française a-t-elle contribué à la construction des positionnements allemand et italien.

### **Des conceptions nationales du service public initialement contrastées**

Quand bien même il n'existerait pas à proprement parler d'homogénéité entre les définitions nationales

du service public, comme en témoigne l'absence même de la notion en Grande-Bretagne, il demeure toutefois possible, sur la base des travaux de Moderne et Marcou (2001), de s'accorder sur l'existence d'une « idée de service public ». C'est dans ce cadre théorique qu'il s'agira de s'interroger sur les théorisations nationales telles qu'elles ont été originellement construites avant d'analyser les évolutions doctrinales ayant favorisé une transformation des valeurs et des pratiques du service public : des mutations des critères de définition et des principes d'exécution des activités d'intérêt général qui sont favorables à l'introduction de pratiques et de principes managériaux dans la sphère du service public. Le rythme et la nature de ces évolutions doivent être considérés et relativisés en regard de l'intensité du service public (Lachaume, 1989, p. 41) dans chacun des quatre espaces nationaux.

#### **• Une définition extensive du service public : l'exception française**

Véritable clef de voûte de la construction étatique (Chevallier, 1994, p. 4), le service public « à la française » se définit par son rattachement direct ou indirect à une personne publique, par rapport à son but d'intérêt général et par l'application d'un minimum de règles de droit public. Il s'agit là de trois critères, organique, fonctionnel et matériel, qui expliquent, justifient et légitiment l'importance toute particulière et la spécificité qu'il revêt dans l'hexagone.

Le critère organique indique qu'un service public doit, pour être qualifié comme tel, être dirigé par une personne publique. L'élément fonctionnel est directement lié à la notion d'intérêt général et concerne donc le but poursuivi par le service public. Il apparaît comme la condition de légalité de l'intervention des pouvoirs publics. L'élément matériel concerne les règles de droit applicables au service public. La doctrine classique estime que l'objectif d'intérêt général du service public empêche ses activités d'être soumises aux règles du droit privé. « La séparation public-privé en découle comme celle du droit public et du droit privé. Dans la théorie de l'État, la logique publique et la logique privée constituent deux systèmes très distincts » (Oberdorff, 1998). C'est pourquoi les activités de service public bénéficient d'un régime dérogatoire de droit public. Cela a, par exemple,

<sup>1</sup> Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789.

pour conséquence de placer les agents publics sous un régime statutaire particulier ou de doter les autorités gestionnaires du service public de prérogatives de puissance publique afin de mener à bien leur mission.

Parallèlement à ces trois éléments, d'autres principes fondamentaux encadrant et légitimant l'action du service public existent. Ces principes sont isolés par Louis Rolland dans les années 1930 et constituent un « noyau » de principes qualifiés de « lois du service public ». Par ailleurs, ces lois ont été complétées par d'autres règles « implicites » complémentaires mais non obligatoires<sup>2</sup>. Les lois obligatoires sont la continuité, l'égalité et la mutabilité du service public. Comme l'affirme Henri Oberdorff (1998), la France s'est donc dotée « d'un très riche modèle théorique du service public qui fonde en grande partie la légitimité de l'État et s'appuie sur l'unité doctrinale de cette notion ».

En théorie irréductible aux éléments juridiques ou gestionnaires du privé, la définition française du service public est à la fois stricte et extensive. Cependant, une telle précision doctrinale est loin d'être partagée sur le plan international. Jamais réellement transposée, la vision française n'a fait qu'inspirer des théorisations allemande et italienne du service public qui demeurent spécifiques et restent ouvertes, sous certaines conditions, aux éléments du secteur privé. Toujours est-il que l'intensité du service public « à la française » est en théorie maximale, ce qui renforce la spécificité des activités d'intérêt général et justifie d'une part l'existence de régimes dérogatoires de gestion des emplois et des services et, d'autre part, le respect de certaines obligations attachées à l'exécution du service.

#### • Les visions plus nuancées des théorisations allemande et italienne

La théorie allemande de la *Daseinsvorsorge*, littéralement « ce qui pourvoit aux besoins de l'existence », peut être rapprochée de la théorie française, sans toutefois recouvrir exactement la même acception.

Pour autant, la théorie de la *Daseinsvorsorge* a évolué et s'est peu à peu transformée en une conception plus restrictive et plus fonctionnelle. L'expression a été traduite, notamment dans la Loi fondamentale de 1949 (cadre constitutionnel de l'État social de droit) par la reconnaissance de « services de base » que l'on pourrait assimiler à une distinction entre services essentiels et services non essentiels. Sur ce point particulier, à la différence du système français, l'article 33 de la Loi fondamentale précise que les prérogatives liées à l'exercice de la puissance publique doivent être confiées à des agents du service public qui sont liés par un rapport de service et de fidélité et qui sont placés sous l'empire du droit public.

Cet article à portée constitutionnelle semble donc limiter la notion de service public et la spécificité du droit public aux seules activités régaliennes de l'État. L'expression moderne de *Daseinsvorsorge* permet de regrouper « toutes les activités de l'État qui consistent à mettre à disposition des citoyens des services d'utilité générale » (Schwarze, 1997), que ces services soient constitués sous forme de sociétés régies par le droit privé ou sous forme de personnes publiques ou qu'ils soient gérés directement par l'administration selon les règles du droit public ou du droit privé. Ceci signifie d'une part que l'intérêt public sert de critère à la définition de l'intérêt général et renforce une conception fonctionnelle du service public, et, d'autre part, que les missions d'intérêt général sont beaucoup plus larges que celles directement prises en charge par les personnes publiques ou soumises au droit public.

En Italie, le service public, bien que formellement reconnu, « n'a jamais eu, dans l'ordre juridique italien, l'importance capitale qu'il a acquise dans l'ordre juridique français comme instrument de répartition des compétences et point central de la théorie du droit administratif » (Cassese, 2000, p. 643). Néanmoins, la notion doit être entendue au sens large dans la mesure où elle a en partie légitimé le modèle de

---

<sup>2</sup> Sans traiter dans le détail des règles « implicites », précisons qu'elles renvoient aux modes de fonctionnement du service public. Ainsi, sont concernés les principes de fonctionnement en situation de monopole (y compris les activités gérées en réseau comme l'énergie, la poste ou les télécommunications) et de gratuité. Or, le fonctionnement en monopole n'a rien d'une règle intangible compte tenu de la pénétration du droit privé du travail et de la concurrence dans les règles de gestion publique. Le principe de gratuité est quasiment inexistant, exception faite de l'enseignement où il demeure discuté alors même que l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit la gratuité de l'enseignement à tous les niveaux de scolarité.

fonctionnariat italien et le recours aux règles de la gestion publique. Initialement, « les services publics correspondaient à toutes les activités d'une personne publique qui n'étaient pas exercice de souveraineté. La définition du service public était donc déductive et s'opposait aux activités de l'administration relevant de l'exercice de souveraineté, dénommées les fonctions publiques » (Belloubet-Frier, 1998).

Toutefois, la conception italienne va évoluer sous l'influence d'un interventionnisme étatique de plus en plus important et une vision objective du service public fera son apparition. Celle-ci correspond aux activités dont le caractère public ne vient pas de la personne qui les gère, mais de l'objectif qui lui est assigné. Ainsi, l'article 43 de la Constitution de 1948, habilite-t-il le législateur « à réserver dès l'origine ou à transférer, par expropriation et sous réserve d'indemnisation, à l'État, à des collectivités publiques, à des communautés de travailleurs ou d'usagers, certaines entreprises ou catégories d'entreprises ayant trait à des services publics essentiels, à des sources d'énergie ou à des situations de monopole et qui présentent un caractère d'intérêt général prééminent ». Ceci définit le mode d'organisation des services publics « essentiels ». De la reconnaissance de ce noyau dur peut être déduit l'existence d'activités « non essentielles » dont la gestion autorise l'intervention des personnes morales de droit privé.

• **Une définition plus restrictive :  
le cas particulier du Royaume-Uni**

La théorisation britannique de l'action publique se caractérise par l'absence d'un régime spécifique au service public (Lefresne, 1997) et plus encore par l'absence d'une terminologie globalisatrice et unificatrice des activités d'intérêt général. Dès lors, s'attacher à des catégorisations juridiques et à des concepts symptomatiques de l'activité de service public est vain. À défaut de critère organique ou matériel de définition, il faut se retrancher sur un critère fonctionnel qui renvoie à la notion d'intérêt général et interroge plus

directement les activités dont la nature particulière justifie un processus original de mise en pratique ou de création. Ainsi, parallèlement aux traditionnelles missions de souveraineté de l'État<sup>3</sup>, un ensemble de services<sup>4</sup> a-t-il été considéré comme des *public utilities* ou des *public services*. Cette considération a conduit à l'instauration d'une gestion monopolistique.

Les raisons de ce vide juridique et conceptuel autour des services publics sont à rechercher dans la structure monarchique du pays. Ainsi, le droit anglais opère-t-il une distinction entre le régime juridique applicable d'une part à la monarchie et aux serviteurs de la couronne et d'autre part, au reste de la population. Sur la base de cette partition, le droit public va conférer un statut particulier et des prérogatives spécifiques à la reine et aux seuls serviteurs de la couronne. Les autres personnes, y compris les agents publics, sont entendues comme des sujets de sa Majesté et en conséquence soumises à un régime juridique de droit privé: la common law.

Si cette conception doctrinale héritée du passé justifie en grande partie la confusion juridique entre les sphères publique et privée, elle n'explique pas pour autant l'inexistence d'une notion uniforme de service public. Cette situation singulière questionne le processus de création des activités d'intérêt général et ne peut se comprendre en dehors de déterminismes historiques qui fondent le régime juridique britannique sur la souveraineté du Parlement. En effet, le droit anglais ne reconnaît pas à l'État le pouvoir de créer des services publics sans autorisation spécifique de la loi (Moderne et Marcou, 2001, p. 230). Il appartient donc au législateur d'identifier ou non l'existence d'un intérêt général à satisfaire et d'établir « le cahier des charges » et les modalités de gestion (droit public et/ou droit privé) du service concerné. La reconnaissance de l'intérêt général, bien que suffisante pour assurer une prise en charge particulière, n'est en aucun cas une justification à l'usage d'un droit spécial et exclusif dérogeant au droit commun.

<sup>3</sup> La loi sur la dérégulation et la contractualisation de 1994 (Deregulation and Contracting Out Act), en son article 71, excluait de la technique contractuelle certaines activités étatiques qui devaient rester l'apanage exclusif des autorités politiques nationales: le pouvoir judiciaire, le pouvoir réglementaire et les activités susceptibles de porter atteinte aux libertés fondamentales.

<sup>4</sup> Figurent parmi ces services les activités concernant l'eau, le gaz, l'électricité, le téléphone, la poste, les chemins de fer, les voies routières, les ports et les aéroports, etc.



## **Des conceptions nationales en voie de rapprochement**

Si « les systèmes juridiques de tous les États membres de l'Union Européenne font une distinction entre droit public et droit privé » (Auer, Demmke et Polet, 1996, p. 15), l'examen des théorisations nationales nous invite à une relative prudence quant à la signification des degrés d'intensité du service public et à la modération pour ce qui est de l'analyse de la pénétration d'outils managériaux dès lors que certains cadres nationaux l'admettent. Néanmoins, l'élément fonctionnel semble devenir déterminant dans la définition de certaines activités qualifiables de « non essentielles » au détriment des critères organique et matériel. Ce dernier élément nous encourage à poursuivre l'analyse des théorisations nationales, lesquelles ne sont pas figées et en conséquence évoluent en anticipant ou en suivant, sous l'influence d'orientations politiques ou économiques, l'ouverture des secteurs publics aux systèmes privés de gestion.

### **• La conception contemporaine du service public « à la française »**

Initialement imperméable au droit privé, l'approche contemporaine du service public opère une distinction entre théorie et pratique. Les réformes successives de l'administration publique, sous-tendues par des nécessités d'efficacité, de flexibilité ou encore de rentabilité ont quelque peu mis à mal les définitions originelles et conduit la fonction publique française à s'adapter à son champ de contraintes. De ce point de vue, la convergence des discours managériaux des diverses institutions publiques est à souligner : satisfaction de l'usager devenu client, maîtrise des coûts et gestion souple des modes d'organisation sont désormais les maîtres mots ; ceux-ci semblent d'ailleurs faire écho aux positions communautaires.

Cette volonté trouve une traduction directe dans les politiques successives de réformes ou de modernisation de l'État et de l'appareil administratif dans son ensemble qui, comme le soulignait en 1996 le rapport Denoix de Saint Marc (1996, p. 21), entend « réconcilier le service public avec les théories du libéralisme dominant, dans ses versions nationales

et communautaires, [...] en démythifiant une "expression datée" qui n'est ni une doctrine, ni un modèle d'organisation entièrement français ».

Si Henri Oberdorff (1998) qualifiait de « choc de culture » la confrontation de la notion de service public aux exigences du droit de la concurrence, l'introduction des pratiques et des discours managériaux rompt avec la distinction entre deux logiques de gestion – privée et publique – jusqu'alors bien distinctes. « En gestion privée, le critère du profit intègre les deux dimensions d'efficacité (par rapport aux besoins exprimés) et d'efficience (production au moindre coût). En gestion publique, ce critère disparaît faute de marché » (Greffé, 1999). L'ouverture de la notion de service public que constitue l'introduction de modalités de gestion privée (statut privé des personnels, opérateurs privés, etc.) traduit une dilution des éléments organique et matériel au profit du critère fonctionnel d'intérêt général ainsi qu'une remise en cause de plus en plus visible dans la pratique des valeurs qui jusqu'alors présidaient à l'exécution du service public.

### **• Le particularisme du concept allemand**

La conception allemande du service public telle qu'elle est reprise par la Loi fondamentale de 1949 traduit une très forte proximité entre théorie et pratique. La reconnaissance de l'existence d'activités particulières, fondées sur un intérêt général supérieur à satisfaire et constitutives d'un service public dont les prérogatives font l'objet d'une distinction entre les services de base et les autres services d'intérêt public, détermine fortement l'organisation actuelle du service public. Les services de base, activités de souveraineté et orientations d'importance nationale, sont strictement réservés aux personnes publiques soumises à un régime exclusivement public. Les autres activités d'intérêt général, non incluses aux services de base, sont reconnues d'un intérêt supérieur, mais peuvent être gérées en lien avec une personne publique, par des structures et des personnels privés. C'est ce qui justifie du point de vue de l'emploi, la présence au sein de la fonction publique allemande d'une proportion importante de salariés dont la situation professionnelle est réglée par des contrats et des conventions collectives de droit privé.

• **Des spécificités de la gestion publique moins affirmées : les expériences italienne et britannique**

Dans son acception contemporaine italienne, le service public est d'abord une prestation d'activité, destinée à une collectivité ; il relève de l'administration publique, qui en assume la gestion, soit directement, soit indirectement, mais selon des formes juridiques typiques. Dans ce dernier cas, l'organisation du service demeure publique, tandis que la gestion peut être régie par le droit privé. Le service public est finalement caractérisé par ses buts : l'activité satisfait les exigences et les besoins de la collectivité (ou des collectivités), ce qui justifie la surveillance et le contrôle publics. Toutefois, la perte de valeur de l'élément subjectif rend la notion ouverte et compatible avec la privatisation des services publics (Bodiguel, Garbar et Supiot, 2000, p. 155-156).

Cette privatisation transforme les modes de gestion des activités et les statuts des personnels. À ce propos, la réforme de contractualisation de l'administration publique de 1993<sup>5</sup> institue un système hybride entre droit public et droit privé, quand bien même il autoriserait la pénétration des règles du droit privé dans l'activité de service public.

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

Dans cette logique, les *public utilities* ont été privatisés conformément aux directives communautaires. Cependant, si ces services de réseaux ont été placés en situation de concurrence, le contrôle étatique reste fort par l'intermédiaire d'instances de régulation (*regulators*) créées à cet effet. Ces mesures ont conduit à la transformation des statuts d'emploi et des modes de gestion qui relèvent désormais entièrement du

droit privé. Ces orientations ne sont pas propres aux activités de réseaux et concernent également d'autres activités de services pour lesquelles « l'accent a été mis davantage sur la flexibilité de l'emploi et sur l'adaptation des formes d'emploi aux finalités du service, comme autant de moyens de satisfaire les besoins des consommateurs. Cela a conduit, dans certains cas, à la décentralisation des modes de rémunération et des conditions de travail et, dans d'autres cas, à une "individualisation" plus radicale des relations de travail » (Deakin et Freedland, 2000, p. 110).

### L'évolution de la théorie du service public

La justification totale ou partielle de l'usage d'un droit à fonder des statuts et des règles de gestion dérogatoires au droit commun dépend principalement des considérations nationales de l'intérêt général et du service public. Ainsi, les valeurs et les principes qui encadrent et légitiment l'activité de service public doivent être pensés en regard des théorisations de la notion. Cependant, si l'analyse des constructions nationales du service public souligne cette pluralité de situations, l'observation des évolutions doctrinales révèle un certain degré de convergence notamment caractérisé par un recours généralisé et facilité à des opérateurs privés.

Indépendamment des considérations nationales originelles en la matière, c'est dans les évolutions théoriques de la notion de service public que sont à rechercher les causes de l'introduction et de la diffusion de principes nouveaux venant compléter ceux déjà existants ou venant s'y substituer. Ainsi, la distinction fondamentale désormais faite entre les activités de souveraineté, pour lesquelles est admise une forte intensité du service public, et les activités « non essentielles » dont le volume et les modes d'organisation sont laissés à la libre appréciation des États conformément aux recommandations européennes en la matière, c'est-à-dire soumis au respect des règles du marché et de la concurrence, est de nature à modifier fortement et durablement le sens et les valeurs du service public.

Ce recul du rôle et des prérogatives des États et le renforcement du critère fonctionnel au détriment des

<sup>5</sup> Décret n° 29/1993 qui ne s'applique cependant pas aux personnels responsables des activités de souveraineté de l'État.

éléments organique et matériel autorise pour toutes les activités dites « non essentielles » la diffusion des obligations managériales d'efficacité, de qualité et de maîtrise des coûts des services publics, lesquelles figurent en bonne place dans tous les programmes nationaux de réformes des administrations. Ces principes constituent également les principaux arguments de légitimation des mutations affectant les services et les emplois, notamment par la diffusion de pratiques d'évaluation et de résultat, sans que jamais ne soit discutée la pertinence théorique et pratique de telles tendances.

Sauf à considérer que les services publics sont des constructions qui jusqu'alors se sont caractérisées par une inefficacité latente, force est de constater que ces indicateurs propres au nouveau management public ou nouvelle gestion publique participent de l'introduction de discours, de valeurs et de pratiques gestionnaires à même de restreindre le champ du service public et d'en atténuer le sens et les spécificités. Plus encore, la segmentation des activités tout comme la volonté de confier des services publics à des opérateurs et à des logiques privées de gestion traduit une évolution générale vers une vision anglo-saxonne de l'intérêt général. Cette dernière ne fait état d'aucune incompatibilité entre le caractère d'intérêt général d'une activité de service public et la satisfaction des intérêts particuliers de l'opérateur responsable de cette activité. Les évolutions soulignées en France, en Allemagne et plus encore en Italie, renforcent cette idée.

### ■ VERS UNE NORMALISATION DES PRATIQUES NATIONALES DU SERVICE PUBLIC

Si l'analyse des conceptions nationales révèle une évolution des valeurs et des principes du service public, elle permet également d'analyser certaines des mutations à l'œuvre sur le plan des pratiques. Ces transformations sont marquées par leur forte proximité avec les principes gestionnaires affichés précédemment, mais se caractérisent également par leur relative convergence dans la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de nouvelles

modalités de gestion. En d'autres termes, si l'importance du service public demeure prégnante, elle n'en est pas moins accompagnée de nouvelles pratiques soumises au droit commun et présentées comme nécessaires à la réalisation d'objectifs nouveaux de qualité, d'efficacité et de rentabilité. Partant, il s'agira ici de caractériser l'évolution gestionnaire des services publics et leur adaptation à de nouveaux principes par l'intermédiaire de réformes touchant la nature et la mise en œuvre du service public.

### Des réformes nationales conduisant à l'évolution des activités de production, de gestion et de prestation du service public

D'emblée, il nous faut souligner la relative proximité, la « communauté évidente d'inspiration » (Chevallier, 1996), « tant dans le diagnostic que dans les remèdes proposés » (Claisse et Meininger, 1995), des politiques dites de modernisation des États et de leurs administrations en Europe. Ces réformes jouent dans la majorité des cas, un rôle moteur de changements profonds et apparaissent par conséquent comme des révélateurs des évolutions des pratiques du service public.

#### • Vers une convergence des discours et des formes organisationnelles

Il faut entendre par évolutions organisationnelles, les changements influant sur les spécificités des services et des emplois dans les domaines de la production, de la gestion et de la prestation de service public. Ces transformations, observables à travers les orientations prises par les mouvements nationaux de réformes, visent à faciliter l'introduction d'indicateurs et d'objectifs nouveaux pour des services publics appelés, en regard de ces mêmes contenus, à se muer en chantres d'une efficacité et d'une performance propres à légitimer une organisation de type managériale.

Ainsi, sous le couvert de ces nouvelles priorités sont instituées de nouvelles méthodes de gestion des activités et des services relevant toutes du *new public management* ou nouvelle gestion publique<sup>6</sup>. On en veut pour

<sup>6</sup> Le *new public management* prend réellement son essor dans les pays anglo-saxons au cours des années 1980. Depuis lors, il n'a cessé de se répandre dans tous les pays de l'OCDE. Cette nouvelle gestion publique met avant tout l'accent sur le produit, les résultats et les performances réalisés par une gestion adéquate du personnel, des ressources et des programmes (Aucoin, 1995).



preuve les objectifs affichés des réformes nationales. Ainsi, en Allemagne, « la modernisation revêt trois aspects régulièrement imbriqués dans les représentations et discours : le resserrement des missions de l'État, la diminution des frais de personnel et la réforme des structures » (Derlien, 1995). La France, selon le même logiciel, entend moderniser l'action publique en passant « d'une logique centrée sur les moyens à une culture de la responsabilité, de la performance, du résultat et de l'évaluation » et fait de la gestion « un outil privilégié » permettant de mieux appréhender l'action publique « en termes de coût, mais aussi d'impact, de qualité et d'efficacité » (Cieutat et Tenzer, 2000, p. 66). La Grande-Bretagne entreprend quant à elle « l'un des exemples les plus riches de promotion du "managérialisme" » (Keraudren, 1993) et l'Italie développe sans réserve l'usage de « certains éléments de la gestion du secteur privé dans la fonction publique, de façon à débureaucratiser et à rendre plus productif l'emploi des ressources humaines dans les administrations publiques » (D'Orta, 1990).

On trouve à travers ces quelques références l'essentiel des principes défendus par les tenants de la nouvelle gestion publique. S'il existe une réelle proximité dans les intentions et les mesures adoptées d'un pays à l'autre, il convient également de souligner l'homogénéité des pratiques discursives et des formes de légitimation des réformes, lesquelles constituent à elles seules une certaine forme d'évolution des pratiques du service public. Ainsi, est-il frappant de constater l'internationalisation des pratiques de diffusion et de légitimation de la nouvelle gestion publique. Celle-ci traduit un consensus entre décideurs politiques et institutionnels nationaux, structures de coopération interétatiques et institutions internationales. Les orientations portées à l'échelle européenne coïncident trait pour trait aux principes, aux objectifs et aux moyens contenus dans les recommandations et les discours formulés par des structures telles que l'Organisation mondiale du commerce ou la Banque mondiale.

Au-delà de l'ampleur transnationale du phénomène, l'introduction de la nouvelle gestion publique procède d'une seule et même logique dont le point de départ est constitué par des arbitrages politiques de restrictions budgétaires des États fondés sur l'inefficacité supposée des structures nationales du service public. Dans ce même ordre d'idées, l'explication du « malaise » est simple. Il s'agit de considérer que les structures administratives de l'État-providence ne répondent pas aux attentes du public (*public failures*), paralysent la croissance et génèrent des déficits dans un contexte mondialisé marqué par une concurrence internationale accrue.

Devant ce constat d'inadaptation et d'obsolescence du service public, la solution proposée est celle de la modernisation de l'État et de ses administrations par des procédés de rationalisation. S'appuyant sur l'idée que la modernisation est de faire mieux avec moins de moyens, les réformes mises en place dans les quatre pays conduisent toutes à une forme de marchandisation des activités exclues par les évolutions doctrinales des missions essentielles des États au moyen d'une plus importante flexibilité des structures et des personnels et d'une décentralisation accrue favorisant des formes de mises en concurrence de la production et de la prestation de certaines activités. Derrière des formules de « bonne gestion » et de « bonne gouvernance », les réformes nationales portent de nouveaux objectifs et de nouveaux outils poussant à une réorganisation des modes de production et de prestation de l'action publique et de fait à une transformation des valeurs et des pratiques du service public. Le caractère novateur de ces mesures est par ailleurs à relativiser dès lors que l'on sait que des diagnostics et des remèdes similaires étaient formulés s'agissant de l'administration britannique du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup>.

Au-delà des pratiques discursives et de l'ouverture par décision politique de secteurs jusqu'alors préservés eu égard à leur nature particulière, les mesures développées visent principalement l'introduction d'une flexibilisation organisationnelle et numérique;

<sup>7</sup> En 1780, Edmund Burke préconisait déjà d'opérer une « réforme économique » de l'administration britannique en vue de réduire les dépenses publiques et d'accroître l'efficacité de l'organisation administrative (Burke, Edmund, « Speech on Presenting to the House of Commons (on the 11th February 1780) a Plan for the Better Security of the Independence of Parliament, and the Economical Reformation of the Civil and Other Establishment », *Works*, vol. II, p. 286-287).

la mise en place de politiques de réduction des effectifs publics, des coûts et de révision des statuts; une transformation des pratiques de travail; un recentrage des prérogatives étatiques et des transferts de compétences au profit d'institutions infranationales, régionales et locales. Cette dernière mesure s'accompagne d'une ouverture des possibilités de gestion des services en permettant et en encourageant une interpénétration forte entre les secteurs public et privé.

#### • Les caractéristiques nationales des réformes du service public

Compte tenu des spécificités inhérentes aux cohérences sociétales nationales, les tendances générales et transversales que nous venons d'évoquer se retrouvent à des degrés divers dans chacun des quatre pays. Il s'agira donc ici d'exposer les réalités nationales des réformes du service public.

Le programme allemand «État moderne, administration moderne<sup>8</sup>» dont l'objectif prioritaire est le renforcement de l'efficacité des structures administratives a encouragé les rapprochements entre sphères publique et privée et plus particulièrement le développement des méthodes de management du privé, lesquelles se doivent d'être utilisées comme modèle de gestion des activités publiques (transparence des comptes, concurrence, étalonnage, techniques d'information, processus de subventions, etc.). Par

ailleurs, les personnels doivent devenir la ressource centrale pour augmenter l'efficacité du service public. Dès lors, la productivité des employés sera encadrée et consolidée. Enfin, ce programme entend renforcer la décentralisation et la structure fédérale du pays en élargissant les champs de compétence des Länder et les responsabilités des communes. Ces dernières avaient d'ailleurs devancé l'appel en instituant dès le début des années 1990 «des méthodes d'inspiration managériale, ce qui montre bien l'importance du rôle des collectivités locales dans la diffusion des idées de contrôle des coûts et dans leur mise en œuvre» (Derlien, 1995).

En raison de l'intensité de la notion de service public et de l'importance particulière qu'elle revêt en France, l'ouverture de l'État et de ses administrations aux méthodes et aux principes de la nouvelle gestion publique ne constitue pas une simple adaptation, mais plutôt une véritable transformation dont la mise en œuvre remonte aux années 1980. Sans revenir ici sur les diverses tentatives de réformes de l'État initiées par les gouvernements de Michel Rocard en 1989<sup>9</sup>, Pierre Bérégovoy en 1992<sup>10</sup> ou Alain Juppé en 1995<sup>11</sup>, les axes actuels de la réforme peuvent se résumer en cinq grands attendus: la gestion des ressources humaines, la décentralisation, la simplification administrative, l'administration électronique et la modernisation de la gestion publique<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Ce programme de modernisation des administrations publiques allemandes est repris pour partie dans un rapport du ministère de l'Intérieur intitulé « Le service public en Allemagne ». Bundesministerium des Innern, Der öffentliche Dienst in Deutschland, mars 2002.

<sup>9</sup> Circulaire du 23 février 1989 relative « au renouveau du service public ». Cette circulaire met en avant les fonctionnaires, les érige « en moteur du changement » et mise sur « le développement du dialogue social dans les services ». La circulaire précise encore qu'il faut moderniser les relations du service avec ses agents, mais aussi « replacer l'usager au centre de l'administration », c'est-à-dire réformer les relations du service avec ses usagers.

<sup>10</sup> L'action du gouvernement Bérégovoy se traduit par la mise en place de la Charte des services publics destinée à renforcer la qualité des services publics. Cette chartre renforce la déconcentration administrative, vise le rapprochement de l'administration et des usagers et annonce l'évaluation des services centraux et déconcentrés.

<sup>11</sup> Circulaire en date du 26 juillet 1995 relative à la « réforme de l'État et des services publics ». Ce document fait état de cinq axes prioritaires: (1) Clarifier les missions de l'État et le champ des services publics en redéfinissant la position de l'État par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs publics, notamment l'Union Européenne et les collectivités territoriales; (2) Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens en clarifiant les compétences, la transformation des administrations centrales, la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique en vue de permettre à l'État et aux services publics d'améliorer la qualité de leurs services; (3) Changer l'État central selon cinq axes: prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer; (4) Déléguer les responsabilités en renforçant les exemples de déconcentration au profit des collectivités infranationales; (5) Renover la gestion publique en l'adaptant aux exigences d'un « État moderne » dans lequel « un meilleur partage des responsabilités devient une condition de l'efficacité ».

<sup>12</sup> Intervention de monsieur Henri Plagnol, Secrétaire d'État à la réforme de l'État; Quatrième Forum des échos sur la gestion publique, mardi 17 décembre 2002.

En pratique, la gestion des ressources humaines vise à adapter quantitativement et qualitativement les effectifs aux besoins et aux évolutions des administrations, à « faciliter la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à permettre de déterminer des indicateurs de résultats et de performance réappropriés par la base et à autoriser l'évaluation des agents sur des critères mieux déterminés » (Cieutat et Tenzer, 2000). La décentralisation, présentée comme un moyen de simplification des structures administratives et des niveaux institutionnels, est affichée comme un moyen de l'efficacité, ce qui vient légitimer le recours à des indicateurs de responsabilité, de performance et d'évaluation. Enfin, la modernisation de la gestion publique se caractérise par le passage annoncé « d'une logique centrée sur les moyens à une culture de la responsabilité, de la performance, du résultat et de l'évaluation » et doit aboutir à la mise en place d'un contrôle de gestion à tous les niveaux de l'administration.

En Grande-Bretagne, à compter de l'élection de Margaret Thatcher en 1979, trois grands plans de réformes appelés à s'étendre sur près de vingt années<sup>13</sup> sont institués outre Manche. Ces transformations successives sont légitimées par une supposée nécessité d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacé des services publics. C'est ainsi qu'en 1979 le gouvernement britannique institue le programme de l'*Efficiency Unit* visant à l'évaluation des dépenses du secteur public. En 1983, le second plan intitulé *Financial Management Initiative* a pour objectif une diminution des coûts et l'amélioration de la qualité des services.

À ces premières mesures, une loi de 1988 vient ajouter pour les collectivités territoriales, l'application de modalités concurrentielles orientées vers la recherche de la performance. La poursuite de telles finalités s'inscrit dans le cadre de l'*Improving Management in Government: The Next Steps*. Ce dernier prévoit notamment pour les collectivités territoriales jugées trop grandes, bureaucratiques et éloignées des citoyens et de leurs attentes, l'introduction de divers modes

de fourniture et de contrôle des services, proches de ceux rencontrés dans le secteur privé.

Pris dans sa globalité, ce plan de refonte de l'administration anglo-saxonne s'est traduit par le développement d'instruments de flexibilité tant numérique qu'organisationnelle, par la recherche du moindre coût, de l'efficacité et de la qualité. Tels sont les éléments avancés pour justifier des mutations imposées. Malgré ces mesures et leur efficacité escomptée, force est de constater que les gouvernements Blair, sans remettre en cause la logique qui prédomine depuis les années 1980, sont revenus sur certaines dispositions ce qui conduit aujourd'hui à observer, par exemple, une hausse significative de l'emploi public britannique.

Le programme italien de réforme du service public repose quant à lui sur cinq grands axes : l'amélioration des relations entre administrations et usagers, la réduction des coûts de fonctionnement des administrations, l'augmentation de l'efficacité de l'action administrative par l'instauration de procédures de rétribution du travail en fonction des performances, les contrôles d'efficacité de la gestion des services et le rapprochement de l'administration italienne des orientations prises par l'Union Européenne en matière de service public.

La première conséquence pratique de cette réforme est l'instauration d'une nouvelle structure étatique fortement décentralisée. La réforme qui concerne le niveau local se caractérise par le développement d'un « fédéralisme administratif ». La conséquence pour le gouvernement central a été une réduction du nombre de ministères, d'unités administratives et de bureaux et une multiplication des situations de délégations de service public à des opérateurs privés. La deuxième traduction concrète de la réforme est une refonte budgétaire et comptable qui s'appuie dorénavant sur une logique de programmes et de projets. La troisième conséquence est la contractualisation de la fonction publique italienne. Amorcé en 1993, ce processus aujourd'hui achevé a conduit à la suppression du statut général des fonctionnaires,

<sup>13</sup> Christian Dufour et Michel Bellavance (2000) font ressortir six phases de développement de cette réforme. Philippe Keraudren (1999) inventorie pour sa part sept axes de réformes : réduction du train de vie de l'État, contractualisation et privatisation, suppression du monopole des hauts fonctionnaires sur l'administration, amélioration par les ministères de la gestion interne des organismes publics, restructuration de l'administration, développement d'une culture du gestionnaire, réhabilitation de l'administré.

exception faite de la haute fonction publique, et à l'introduction d'un système reposant sur le mérite, la productivité et la mobilité. Les agents publics sont dorénavant soumis aux règles du droit commun comme leurs homologues du privé.

### Les mutations de l'emploi public

Visible à travers les changements organisationnels et institutionnels opérés, l'évolution des pratiques du service public l'est également en regard des mutations de l'emploi public. S'il s'agit là d'un domaine pour lequel il s'avère délicat de définir avec précision les contours et les contenus tant l'hétérogénéité des situations nationales est grande, il n'en demeure pas moins que l'ensemble des transformations jusqu'alors observées produisent ou confortent des formes de rationalisation du travail qui touchent tant l'organisation du travail que la gestion de l'emploi. Les velléités « modernisatrices » véhiculées dans chacun des quatre pays pour gagner en réactivité et en efficacité obligent le service public à s'ouvrir à de nouvelles techniques managériales (Chaty, 1997) et à s'en remettre à des indices d'efficacité et à des critères de rentabilité. Les administrations publiques nationales ont conduit différents chantiers en matière d'organisation et de management du travail<sup>14</sup> qui convergent vers davantage de flexibilité.

L'activation du double levier de la flexibilité, tant externe par le recours à la main-d'œuvre extérieure et la mobilisation de contractuels, qu'interne par la gestion des emplois du noyau dur ou du cœur de l'emploi public (polyvalence, responsabilisation, mobilité interne entre services et établissements, etc.), est l'indice révélateur d'une mutation des modes de mobilisation des agents (Jacquot et Nosbonne, 2004). Le discours managérial en vigueur dans les fonctions publiques semble ainsi parfaitement arrimé à celui

qui est produit dans et pour les entreprises (privées ou publiques), à savoir la satisfaction de l'utilisateur, la maîtrise des coûts et la gestion souple de l'organisation. C'est dans ce contexte que les réformes nationales ont introduit un nouveau vocable de flexibilité et de performance articulé autour « d'un triple processus de compression des effectifs, d'individualisation du statut des agents publics et des fonctionnaires en particulier, et de décentralisation de la gestion des personnels. Dans de nombreux États, on a cherché à rapprocher le statut des fonctionnaires de celui des salariés du secteur privé » (Onnée-Abbruciati, 2003a).

Le maître mot des modes de gestion des ressources humaines est donc la flexibilité. Mais ce qui est prégnant dans l'activation de ce levier, c'est l'usage simultané de la flexibilité interne et externe. Le développement d'une combinaison entre flexibilité qualitative ou fonctionnelle<sup>15</sup> et flexibilité quantitative ou numérique<sup>16</sup> conduit à la fragmentation des marchés du travail, transforme le marché interne qui influe sur le marché externe et interroge la relation « cœur/périphérie » dans laquelle se trouveraient d'un côté les personnels stables, attachés à un ensemble de garanties et de protections et d'un autre côté les personnels contraints à une certaine forme d'instabilité et de vulnérabilité de par la nature plus précaire de leurs contrats de travail. Combinaison et fragmentation qui ne peuvent que reproduire de manière élargie la domination sur les travailleurs (Coutrot, 1999). Sont en jeu, d'une part, l'autonomie contrôlée et encadrée par le biais de procédés d'évaluation et par un renforcement des structures hiérarchiques ou encore par la fixation d'objectifs et, d'autre part, l'adhésion et la participation du personnel aux innovations organisationnelles et managériales et la mise en œuvre d'une politique de responsabilisation des personnels.

---

<sup>14</sup> Parmi les divers chantiers mis en œuvre dans les quatre pays, on trouve des mesures de décentralisation ; d'introduction des technologies de l'information et de la communication ; de substitution d'une gestion par métiers à une gestion par corps ; d'externalisation de certaines opérations ; de mobilisation et de responsabilisation des agents ; d'élargissement des compétences ; de développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; de mise en place de systèmes d'évaluation, etc.

<sup>15</sup> Polyvalence et élargissement des compétences, organisation par projets, mobilité interne et disponibilité, formation continue, etc.

<sup>16</sup> Recrutement sous contrat à durée déterminée et recours à l'apprentissage, appel à l'intérim et à la sous-traitance, compression de la masse salariale, etc.

Parallèlement à ces formes de rationalisation du travail, un phénomène de segmentation s'organise autour d'un noyau dur de personnels statutaires, c'est-à-dire soumis à un régime de droit public comprenant des droits et des obligations spécifiques et légitimés par la nature particulière des fonctions exercées et qui ont trait aux missions essentielles de l'État. Au côté de ce « cœur statutaire » se décline une forme de contractualisation d'ores et déjà dominante en Allemagne, en Italie et en Grande-Bretagne pour la prise en charge des missions d'intérêt général désormais qualifiées de « non essentielles ». Ainsi s'agit-il d'associer à l'exécution du service public, des personnels sous contrat de droit privé à durée indéterminée, comme cela a été le cas en Italie à la suite des réformes de contractualisation des années 1990. Si la France semble faire quelque peu exception en la matière avec un fonctionnariat « hégémonique » résultant d'un héritage doctrinal historique, elle a, comme ses partenaires européens, autorisé un recours à des personnels sous contrat à durée indéterminée de droit privé avec l'entrée en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005<sup>17</sup> portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

Allant de pair avec le recentrage des activités de l'État, cette évolution dans la structure de l'emploi constitue pour l'Allemagne, la France et l'Italie, un bouleversement théorique et pratique de première importance. Cela revient à considérer que des personnes privées sont à même de gérer des missions de service public, ce qui efface la spécificité et la légitimité du statut public des personnels et des institutions de gestion et par là même traduit une évolution des conceptions nationales du service public vers une vision anglo-saxonne restrictive de l'intérêt général.

L'analyse des structures d'emploi révèle des situations hétérogènes intrinsèquement en lien avec les caractéristiques sociétales propres à chaque cadre national. Originellement partisans d'une définition du service public que l'on peut qualifier d'extensive, les administrations française, italienne et allemande ont reconnu la spécificité du service public et accordé à tous leurs personnels ou à une partie seulement des statuts dérogatoires au droit du travail, avant d'ouvrir peu à peu ces systèmes de carrière<sup>18</sup> aux caractéristiques des systèmes d'emploi<sup>19</sup>. « La tendance générale est celle de l'assouplissement du statut de fonctionnaire, voire même dans certains pays, l'alignement des conditions de travail du secteur public sur celles du secteur privé » (Druesne, 2003). À l'opposé, la vision britannique est une représentation restrictive du champ et des particularités du service public et de l'intérêt général. Cependant, la diffusion de l'idéologie managériale qui défend un alignement sur le mode des entreprises privées, une contractualisation des relations de travail, un recul des règles unilatéralement fixées par la puissance publique (Supiot, 1998, p. 338) a conduit aux mutations actuelles de l'emploi public.

Au-delà de ces interrogations, les privatisations d'entreprises publiques ou plus largement les réformes des pratiques de gestion publique, les tendances fortes à la décentralisation et à la baisse des effectifs publics, la perte de spécificité du statut de droit public, le recentrage des prérogatives de l'État, l'ingérence forte du droit privé dans les pratiques de gestion des services et des emplois viennent bouleverser et flexibiliser la structure du modèle productif et du mode de mobilisation de la main-d'œuvre et renforcer une segmentation de l'emploi public fondée sur un critère fonctionnel.

<sup>17</sup> Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 publiée dans le *Journal Officiel* du 27 juillet 2005.

<sup>18</sup> Le système de carrière est généralement reconnu comme allant de pair avec l'affirmation de la spécificité du service de l'État. En pratique, ce système inscrit le recrutement du fonctionnaire dans une carrière spécifique, pendant laquelle il sera promu et sa rémunération augmentera en fonction des réglementations statutaires. Ce type de système est fortement hiérarchisé et se fonde sur différents niveaux et évolutions de carrière.

<sup>19</sup> Le système d'emploi fonctionne par le biais d'un recrutement d'agents publics en vue d'occuper un emploi déterminé. Il ne prévoit pas l'attribution d'un emploi permanent, ni la promotion au sein d'un système statutaire d'évolution de carrière. Le modèle de fonction publique est ici fractionné en une multitude d'emplois et les conditions de travail, de rémunération et de pension de retraite sont essentiellement basées sur des conventions collectives.



## Les services publics soumis à des forces centrifuges

Organisée autour des évolutions doctrinales de la notion de service public et du renouvellement progressif des valeurs et des finalités de ce même service public, la transformation des pratiques propres à la production, à la gestion et à la prestation des activités d'intérêt général révèle un processus de segmentation des emplois et des services s'inscrivant dans un phénomène englobant de centrifugation. La centrifugation telle qu'elle est présentée par Jean-Pierre Durand renvoie à un modèle cœur/périphérie dans lequel les grandes entreprises contrôlent l'activité des plus petites, « projettent toujours plus à l'extérieur les activités à faible valeur ajoutée ». Le modèle de la centrifugation « pénètre jusqu'au cœur des entreprises, là où les activités sont considérées comme stratégiques : les organisateurs savent aujourd'hui séparer dans ces activités stratégiques ce qui n'est pas à haute valeur ajoutée et n'hésitent pas à le sous-traiter (en interne, c'est-à-dire dans les locaux de l'entreprise au bénéfice d'un sous-traitant qui y délègue ses salariés, ou en externe, en délocalisant [...]). Une telle structure [...] n'a pour objectif que la réduction des coûts par une gestion différenciée de la main-d'œuvre selon son importance stratégique et ses caractéristiques incontournables » (Durand, 2004, p. 182-183).

Les évolutions institutionnelles et organisationnelles de ces 25 dernières années (construction européenne et programmes de modernisation des États) menées en parallèle avec les mutations de l'emploi public et des formes de gestion des activités rapprochent les transformations de l'action publique du modèle de la centrifugation. On assiste bel et bien de la part des États à un recentrage sur leurs activités essentielles de souveraineté, stratégiques, auxquelles s'appliquent des statuts d'emploi spécifiques. Les activités jugées non essentielles sont décentralisées et confiées à des personnels soumis à des conditions d'emploi moins « protectrices », plus flexibles, voire plus précaires. À cela s'ajoute le renforcement des pratiques de délégation d'activités à des structures privées ou semi-privées, sous-traitantes.

## ■ CONCLUSION : UN RENOUVELLEMENT MANAGÉRIAL DES VALEURS ET DES PRATIQUES DU SERVICE PUBLIC

S'il apparaît délicat de comparer directement les services publics des quatre pays en regard de leurs spécificités et de leurs histoires respectives, les évolutions enregistrées depuis le début des années 1980 nous permettent de dresser divers constats et en premier lieu celui de l'existence de plusieurs phénomènes convergents autour des réformes nationales du service public.

Quelles que soient les conceptions, extensive ou restrictive, et les formes institutionnelles et organisationnelles, unitaire ou fédérale, centralisée ou décentralisée, des pays considérés, la diffusion différenciée selon les contextes des principes et des pratiques de la nouvelle gestion publique apparaît à la fois comme l'élément nécessaire à la compréhension des mutations du service public, mais également comme le moyen mobilisé par les décideurs politiques pour légitimer l'ouverture d'activités de service public aux pratiques, aux valeurs et aux opérateurs du secteur privé tout en permettant la diffusion d'une « sous-culture managériale » du service public, laquelle dissimule derrière des objectifs de qualité, d'efficacité et de satisfaction, une nouvelle régulation privée pour une partie des activités et des emplois.

Ce renouvellement des pratiques et des valeurs, au même titre que la segmentation opérée entre les services, incite dorénavant à considérer que le service public ne recouvre plus l'ensemble des activités dites d'intérêt général. En cohérence sur ce point avec la vision anglo-saxonne, le service public tend à se restreindre aux seules activités de souveraineté des États. Ces activités réunissent d'une part des personnels sous statut dérogatoire justifié par la nature même des activités et d'autre part des principes et des valeurs distinctes présentant une forte intensité de service public, seule à même d'assurer une meilleure « efficacité » et une meilleure « qualité » de ces missions. Les autres activités, jugées « non essentielles », semblent de plus en plus relever d'une forme différenciée d'action publique dont le sens, les finalités et les moyens peuvent être assimilés à ceux de la sphère marchande.

L'analyse des mutations de l'emploi public fait appel aux conceptions nationales du service public, mais au-delà permet de constater la pénétration des idées, dans les systèmes nationaux, du *new public management*. L'évolution de l'emploi et de sa structure nous renseigne sur la portée d'un discours gestionnaire qui s'appuie sur une combinaison des types de flexibilité – externe et interne – et sur la segmentation des emplois qu'elle génère conformément aux modifications des conceptions nationales.

Partout, on peut constater un recul de la gestion et du droit public et un développement convergeant autour d'un modèle qui associe des éléments du système de carrière pour un nombre restreint d'agents au service des missions « essentielles », de souveraineté, de l'État et des éléments du système d'emploi, plus flexibles

et donc mieux adaptés aux pratiques managériales et gestionnaires, pour les autres agents publics responsables des missions « non essentielles ». Cependant, « en dépit des tendances à aligner les conditions d'emploi sur celles du privé dans les États membres de l'Union Européenne, la distinction entre droit public et droit privé reste bien claire » (Bossaert, Demmke et Onnée-Abbruciati, 2003, p. 7) et constitue un élément majeur de la segmentation des emplois. Les fonctionnaires sont moins nombreux, mais ceux qui le demeurent sont désormais chargés des missions de souveraineté des États. La dynamique modernisatrice nous semble plus homogène qu'elle n'y paraît ; la segmentation des emplois et des services peut être ainsi considérée comme l'indice révélateur de l'entrée progressive des principes et des normes du néolibéralisme dans l'ensemble du secteur public.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, IRPP.
- Auer, A., C. Demmke et R. Polet (1996). *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.
- Belloubet-Frier, N. (1998). « Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne », dans H. Pauliat (dir.), *L'avenir des missions de service public en Europe*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, p. 13-22.
- Bossaert, D., C. Demmke et M.-L. Onnée-Abbruciati (2003). « L'évolution des fonctions publiques en Europe : une approche comparée des développements récents », dans M.-L. Onnée-Abbruciati (dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Bruxelles, Brylants.
- Berthelot, J.-M. (1987). « École et entreprise : recension et analyse critique », *Année sociologique*, vol. 37, p. 404-411.
- Bodiguel, J.-L., C. Garbar et A. Supiot (2000). *Servir l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France.
- Cassese, S. (dir.) (2000). *Traité de droit administratif*, tome I, Droit administratif général, Giuffrè.
- Chaty, L. (1997). *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan.
- Chevallier, J. (1996). « La réforme de l'État et la conception française du service public », *Revue française d'administration publique*, n° 77, p. 189-205.
- Chevallier, J. (1994). *Le service public*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je ?
- Cieutat, B. et N. Tenzer (2000). *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Commissariat général au plan.
- Claisse, A. et M.-C. Meininger (1995). « Les fonctions publiques à l'épreuve de la modernisation », *Revue française d'administration publique*, n° 75, p. 441-448.
- Coutrot, T. (1999). *Critique de l'organisation capitaliste du travail*, Paris, La Découverte.
- Deakin, S. et M. Freedland (2000). « Citoyenneté, service public et relation de travail : l'expérience britannique », dans J.-L. Bodiguel, C. Garbar et A. Supiot, *Servir l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France.
- Denoix de Saint Marc, R. (1996). *Le service public*, Paris, La Documentation française.
- Derlien, H.-U. (1995). « La modernisation administrative en Allemagne "du vieux vin dans de nouvelles bouteilles" », *Revue française d'administration publique*, n° 75, p. 413-422.

- D'Orta, C. (1990). « Italie : la modernisation de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°55, p. 441-450.
- Druesne, G. (2003). « Système de carrière, système d'emploi : quelles tendances d'évolution ? », dans M.-L. Onnée-Abbruciati (dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Bruxelles, Brylants, p. 3.
- Dufour, C. et M. Bellavance (2000). « La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan », *Télescope*, vol. 7, n° 3.
- Durand, J.-P. (2004). *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Paris, Éditions du Seuil.
- Gazin, F. (1998). « La conception communautaire de l'intérêt général dans le droit des services publics », dans R. Kovar et D. Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, tome II, acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, travaux de la CEDECE, Paris, La Documentation française, p. 49-70.
- Greffé, X. (1999). *Gestion publique*, Paris, Précis Dalloz.
- Jacquot, L. et C. Nosbonne (2004). « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales », *Revue du RECEMAP*.
- Keraudren, P. (1999). « Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne », *Politique et management public*, vol. 17, n° 1, p. 59-92.
- Keraudren, P. (1993). « La réforme "managérialiste" du civil service britannique depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, p. 129-138.
- Kovar, R. et D. Simon (dir.) (1998). *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, tome II, acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, travaux de la CEDECE, Paris, La Documentation française.
- Lachaume, J.-F. (1989). *Grands services publics*, Paris, Masson.
- Lefresne, F. (1998). « Discussion autour des textes de Marc Maurice et Arndt Sorge », dans M. Maurice et autres, *L'analyse sociétale revisitée*, Document du L.E.S.T., Aix-en-Provence, p. 51-57.
- Lefresne, F. (1997). « Service public au Royaume-Uni », *La pensée*, n° 310, p. 45-57.
- Maurice, M. (1989). « Méthode comparative et analyse sociétale : les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 175-191.
- Moderne, F. et G. Marcou (2001). *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques.
- Nosbonne, C. (2005). *Enjeux institutionnels et organisationnels des mutations de l'emploi public : l'exemple des fonctions publiques allemande, anglaise, française et italienne*, thèse en sociologie, Université Nancy 2.
- Oberdorff, H. (1998). « Signification de la notion de "service public à la Française" », dans R. Kovar et D. Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, tome II, acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, travaux de la CEDECE, Paris, La Documentation française, p. 91-92.
- Onnée-Abbruciati, M.-L. (2003a). « Syndicalisme et relations professionnelles dans les fonctions publiques en Europe : tendances et perspectives », *Les cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, Berger-Levrault, p. 6-11.
- Onnée-Abbruciati, M.-L. (dir.) (2003b). *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Bruxelles, Brylants.
- Pauliat, H. (dir.) (1998). *L'avenir des missions de service public en Europe*, Limoges, Presses universitaires de Limoges.
- Rolland, L. (1943). *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz.
- Rousseau, J.-J. *Du contrat social ou principes du droit politique*, éd. de 1962, Paris, Garnier frères.
- Schwarze, J. (1997). « Le service public : l'expérience allemande », *Actualité juridique droit administratif*, n° spécial, p. 150-158.
- Supiot, A. (1998). *Le travail en perspective*, Paris, LGDJ.