

Processus de différenciation – intégration entre l'emploi public et privé
--

prof. Y. Emery, Idheap, Lausanne, Suisse
 prof. D. Giaque, HEVS, Sierre, Suisse

Introduction et problématique	1
Un environnement évolutif marqué par la nouvelle gestion publique	2
Modèles, principes et outils de la nouvelle gestion publique	2
Impacts de la NGP sur l'emploi public : un processus marqué par une intégration.....	5
Statut des agents publics : une tendance claire à l'intégration.....	5
Conditions d'exercice de l'emploi public : une intégration poussée par le mimétisme	7
Une intégration à l'origine d'une situation faite de confusion et de paradoxes	10
Pistes pour une différenciation positive de l'emploi public, forgeant l'identité et la motivation des agents publics	13
Les agents publics à la recherche d'une nouvelle identité	13
Les agents publics à la recherche d'une nouvelle motivation.....	14
Références bibliographiques:.....	17

Introduction et problématique

Les organismes vivants évoluent selon un processus de différenciation progressive qui leur permet de développer leur spécificité, tout en étant contraints de s'intégrer dans leur environnement sous peine de disparaître. Appliqué par analogie au monde des organisations notamment par (Lawrence & Lorsch, 1974) depuis plusieurs décennies, ce processus de « *différenciation – intégration* », intrinsèquement contradictoire, permet de mieux comprendre la mutation profonde que subit depuis quelques années l'emploi public au niveau international, sous la pression du mouvement de la nouvelle gestion publique.

En effet, au moment où l'emploi public est à un tournant de son évolution, où les conditions d'emploi privées et publiques se ressemblent de plus en plus et que, par un effet de l'histoire, cette convergence s'exprime ces derniers temps aussi par la similitude des problèmes que les employés publics et privés doivent affronter (réduction d'effectifs, coupures budgétaires, projets de réorganisation massive, etc.), il est urgent de prendre du recul pour réfléchir à ce qui a forgé, jusqu'à ce jour, les spécificités de l'emploi public. Et surtout à ce qui, à l'avenir, constituera les principaux éléments de différenciation, dans un environnement marqué par l'hybridation des organisations et de leur monde de référence (Boltanski & Thévenot, 1991) :

- Des organisations publiques qui, sous l'impulsion de la nouvelle gestion publique, sont de plus en plus dirigées et organisées selon des principes de l'économie privée et du monde marchand (Giaque, 2003)
- Des entreprises privées à la recherche d'une nouvelle légitimité, qui passe notamment par l'adoption de principes éthiques et de responsabilité sociale qui ressemblent, à certains égards, aux fondements citoyens guidant l'action publique.

Après avoir rappelé les transformations principales affectant les organisations publiques sous l'impulsion du mouvement de la Nouvelle Gestion Publique, nous montrons dans un premier temps que les emplois publics et privés se ressembleront de plus en plus sur un certain nombre d'aspects, sous l'impulsion d'un processus d'intégration le plus souvent motivé par la croyance

en la supériorité des caractéristiques de l'emploi et de l'organisation privés. Cette phase d'intégration est destinée, en quelque sorte, à supprimer une forme de *différenciation négative* propre à la perception dominante à l'emploi public, alimentée par celle, plus générale, de l'organisation publique bureaucratique. Dans un deuxième temps, nous mettons en exergue les conséquences associées à ce processus d'intégration, une situation hybride essentiellement marquée par une forme de confusion des références et de paradoxes en développement. Finalement, nous pensons que l'emploi public peut être reconceptualisé par une démarche de *différenciation positive*, orientée vers la spécificité des missions publiques et l'identité particulière des agents publics, constituant l'une des clés de la motivation et de l'engagement des agents publics au XXI^{ème} siècle.

Pour traiter cette question, nous allons discuter trois facettes complémentaires de l'*emploi public* qui s'inscrivent dans ce champ comparatif « privé-public » lequel, de notre point de vue, constitue une grille de lecture pertinente du passé et du futur de l'emploi public (Emery 2003) :

- Tout d'abord, les conditions légales et statutaires caractéristiques de l'emploi public, qui les distinguent clairement, dans notre système juridique tout au moins, de celles des employés du secteur privé ; ces conditions sont susceptibles de constituer un des éléments essentiels – et par ailleurs en profonde évolution- du contrat psychologique des agents publics (Lemire, Rouillard et al., 2001)
- Ensuite, les conditions d'exercice de l'emploi public, ce que Wright détaille comme l'un des éléments susceptible de différencier les éléments de motivation des agents publics (Wright, 2001)
- Et finalement, le contenu et le sens de l'emploi public, portant le questionnement sur ce qui, indépendamment des conditions d'exercice, constitue le cœur de l'activité exercée dans les organisations publiques ; et donc potentiellement le cœur de la motivation de contenu (ou intrinsèque) des agents publics au sens de Deci (Herzberg, Mausner et al., 1959; Jurkiewicz, Massey et al., 1998).

Si les deux premières facettes sont soumises à un fort processus d'intégration, nous allons montrer que la dernière, moins souvent évoquée, recèle les fondements d'une différenciation durable et porteuse de la spécificité de l'emploi public.

Un environnement évolutif marqué par la nouvelle gestion publique

Avant de débiter notre analyse pour mieux comprendre les mécanismes d'intégration et de différenciation, aboutissant le plus souvent à une forme d'hybridation entre les secteurs public et privé, il est utile de mieux définir les changements administratifs intervenus dans le sillage des réformes inspirées des principes et outils de la nouvelle gestion publique (NGP).

Modèles, principes et outils de la nouvelle gestion publique

A cet égard, en suivant et résumant la littérature portant sur le sujet, il est possible d'identifier trois principaux modèles de NGP (Ferlie, Ashburner et al., 1996; Mönks, 1998; Bolgiani, 2002) :

Le modèle de l'efficacité ou modèle du marché. C'est celui qui a émergé, dès le début des années 1980, dans certains pays anglo-saxons notamment (Kelsey, 1997; White, 1999), et qui vise à rendre les organisations du secteur public plus efficaces en les comparant avec leurs homologues du secteur privé. Au sein de ce modèle, les notions économiques de concurrence et de performance productive sont dominantes et les outils de gestion en vigueur dans le secteur privé sont largement sollicités.

Le modèle du downsizing, de la décentralisation et de la flexibilité. Ce modèle vise à séparer l'opérationnel du stratégique et à redistribuer les compétences décisionnelles aux niveaux les plus proches de la clientèle, ou du terrain. Le but principal est de permettre aux services administratifs de développer une gestion plus souple tout en garantissant une décentralisation des processus de décision (Emery & Giaouque, 2001; 2003).

Le modèle de la qualité ou de la recherche de l'excellence. Ce modèle s'appuie sur des mécanismes visant la modification de la culture organisationnelle de manière à ce qu'elle soit en mesure de générer des attitudes favorables à l'apprentissage et à l'amélioration continue (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Bendell, Boulter et al., 1994). C'est ainsi que des efforts sont consentis en vue de satisfaire les usagers des services publics, rebaptisés « clientèle », notamment par le biais de certifications ISO ou d'enquête de satisfaction.

Rappelons que ces trois modèles doivent être considérés comme des idéaux-types et que les pratiques réelles, les expériences de terrain, montrent plutôt un « mélange » de ces différents objectifs plutôt qu'une distinction claire. En effet, rares ont été les mutations administratives n'appliquant qu'un seul des objectifs mentionnés dans les modèles précédents. Si l'on se penche maintenant du côté des principes et outils de gestion promulgués par les réformes de NGP, nous pouvons résumer les éléments suivants en nous appuyant sur Varone et Bonvin:

Tableau 1 : éléments constitutifs de la NGP, tiré de (Varone & Bonvin, 2004)

Principes de la NGP	Outils de la NGP
Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration. Distinguer ainsi les tâches des financeurs, acheteurs et prestataires des services publics.	Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs.
Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).	Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement.
Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité).	Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite.
Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés).	Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs
Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money).	Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents prestataires (benchmarking).
Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.	Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.

Il est bien évidemment très difficile de résumer les principes et outils propres au mouvement de la nouvelle gestion publique. Une chose est néanmoins certaine, la NGP n'est pas qu'une mode de gestion, les expériences s'inspirant de cette mouvance ainsi que les changements institutionnels induits sont maintenant trop bien ancrés pour qu'il soit possible de tirer une pareille conclusion hâtive. Au contraire, les effets de l'application des outils et principes de la NGP vont continuer à

avoir des répercussions sur le fonctionnement des organisations publiques, c'est pourquoi il est trop simplificateur de considérer la NGP comme une mode, en voie d'extinction qui plus est (Minogue, Polidano et al., 1998; Pollitt, 2003). Ceci étant, certains auteurs ont défini le "package" représenté par la NGP sur la base de trois termes fondamentaux et liés: *désagrégation + compétition + stimulation* (par des incitatifs notamment) (Dunleavy & Margetts, 2000).

Cependant, au-delà des différences entre les « modèles » de NGP, les réformes administratives entreprises dans les pays de l'OCDE mobilisent souvent les mêmes techniques et outils qui sont en relation directe avec les grands objectifs généraux de la mouvance NGP. Si certains de ces outils ou certaines de ces techniques font débat actuellement, notamment pour savoir s'ils font partie ou non de l'instrumentation de gestion proposée par l'école de la NGP, il n'en reste pas moins que les similitudes sont ici plus importantes que ne le laisse supposer, a priori, l'existence des différents modèles présentés auparavant. Le tableau suivant contient les caractéristiques de la NGP les plus souvent évoquées et identifiées par différents auteurs, la colonne de droite du tableau concerne, quant à elle, les attributs qui ont fait l'objet de débats quant à savoir s'ils sont ou non à intégrer dans la définition de la NGP.

Tableau 2 : les caractéristiques principales de la NGP, tableau inspiré de (Grueing, 2001)

Caractéristiques largement évoquées de la NGP (identifiées par la majorité des scientifiques)	Caractéristiques faisant l'objet d'un débat
<ul style="list-style-type: none"> • Volonté de réaliser des coupes budgétaires • Une plus grande responsabilité administrative visant une plus grande efficacité productive • Rapprochement du client • Décentralisation de la production • Planification et management stratégique • Introduction de la compétition et de la concurrence • Mesure de la performance • Changement des styles de management • « Contracting out » • Plus de flexibilité managériale (liberté de gestion) • Comptabilité analytique • Création d'incitations dans le management du personnel • Séparation du politique de l'administratif • Une gestion financière plus stricte et précise • Une utilisation plus importante des technologies de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisation partielle • Contraintes budgétaires • Une régulation plus importante des organisations publiques • Une rationalisation et une restructuration de la hiérarchie administrative • Démocratisation et participation citoyenne • Une rationalisation des procédures juridiques • Une analyse et une évaluation plus systématique des politiques publiques

Les principes et outils liés au management des organisations font souvent partie de la « boîte à outils » de la NGP. Les éléments qui posent plus de difficulté, et qui ne figurent pas tout le temps dans la définition de la NGP, concernent principalement (colonne de droite ci-dessus) des questions liées au statut juridique des prestataires de services, à leur régulation éventuelle, à l'évaluation des politiques publiques et au rôle que peuvent jouer les citoyens, clients ou contribuables dans le cours des réformes. Ces principes, concernant des aspects plus « macros » de la gestion publique, sont parfois intégrés dans la réflexion et parfois tout simplement évacués. Cela dépend en grande partie des options politiques prises par les pays s'étant engagés dans des réformes administratives.

Voyons maintenant quels sont les principaux impacts de cette mouvance de NGP sur l'emploi public dans ses différentes facettes.

Impacts de la NGP sur l'emploi public : un processus marqué par une intégration

L'emploi public se trouve considérablement transformé par le mouvement de la NGP, dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE (PUMA, 2001). Cette transformation opère à la fois sur un plan quantitatif et qualitatif :

- quantitatif, car les effectifs de la fonction publique évoluent dans pratiquement tous les pays vers le bas. Principes néo-libéraux visant un Etat mince et problèmes budgétaires se conjuguent pour faire pression sur les effectifs, qui ont diminué pour la plupart entre 1990 et 2001 de 1 % à 4 % (à l'exception notable du Luxembourg et de l'Irlande (PUMA, 2002). L'ambition de cette contribution n'est toutefois pas de traiter cette dimension quantitative de la transformation de l'emploi public
- qualitatif, c'est-à-dire en relation avec les caractéristiques spécifiques qui, depuis la création des bureaucraties modernes, soit à la fin du XIX^{ème} siècle, ont différencié les emplois publics de ceux que l'on trouve dans les entreprises privées.

La présente contribution développe l'évolution qualitative de l'emploi public, en traitant successivement les dimensions juridiques (statutaires) de l'emploi public, les conditions d'exercice de l'emploi public, et enfin le contenu spécifique de l'emploi public (Emery & Giauque, 2003), en montrant tout d'abord que les éléments de différenciation de l'emploi public, souvent vus sous un angle négatif, ont tendance à fortement s'estomper, marquant une orientation claire vers l'intégration (ou la normalisation¹) entre l'emploi public et l'emploi privé. Sur la base de ces constats, nous montrons les problèmes émergeant d'une situation où l'intégration n'a pas été pensée en tenant compte des spécificités propres aux organisations publiques, produisant une situation marquée par l'émergence de paradoxes générateurs de confusion pour les agents publics. Dans une dernière partie, nous développons ensuite les éléments d'une nouvelle différenciation –positive– de l'emploi public, faisant appel à l'identité et à la motivation au travail des agents publics.

Statut des agents publics : une tendance claire à l'intégration

Si la NGP a modifié, plus ou moins en profondeur, l'ensemble des dimensions de la gestion publique, voire de la gestion politique (Grünenfelder, 1997), exerçant un impact particulièrement sensible dans les domaines de la gestion comptable et financière, elle a donné une impulsion décisive à la transformation de la gestion des ressources humaines (GRH), même si les réformes touchant ce dernier point ont une origine antérieure à la NGP. Or le fondement des pratiques de GRH renouvelées est constitué par les conditions statutaires propres à l'exercice de fonctions publiques. S'il ne saurait être question ici de dresser un panorama complet des modifications en cours, différentes publications permettent cependant de mettre en exergue les principales tendances pouvant être identifiées pour cette facette « juridique » de l'emploi public. Pour résumer les travaux réguliers de l'OCDE ainsi que d'auteurs spécialisés (Polet, 1999; PUMA, 2001; Bossaert, Demmke et al., 2003), la tendance à l'intégration apparaît clairement, alors que pendant très longtemps, le statut de l'emploi public a été marqué par sa différenciation des conditions légalement valables dans les entreprises privées. Une différenciation conforme à l'idée du système bureaucratique au sens de Weber (Weber, 1956), et qui subsiste très clairement dans certains pays tels que la France, ou encore pour les fonctionnaires de la Commission européenne, qui disposent d'un système d'emploi public dit *de carrière* marqué par les éléments traditionnels du fonctionariat, soit les concours d'entrée, l'affectation à un corps et la progression de carrière

¹ mot utilisé notamment aux Pays-Bas pour désigner la tendance à l'alignement des conditions d'emploi du public sur celles du secteur privé

Cette intégration, appelée selon les contextes *alignement*, ou *normalisation*, prend deux formes distinctes :

- d'une part, la proportion des employés exerçant des fonctions publiques, mais soumis à un rapport de travail de droit privé, a tendance à augmenter, voire à devenir très majoritaire, seules quelques fonctions spécifiques (magistrats, juges, etc.) gardant un statut classique de fonctionnaire. Dans ce cas, l'on parle comme en Italie, de « privatisation » de la fonction publique, soit un processus d'intégration qui a pour effet d'aboutir à l'abolition plus ou moins complète du statut de la fonction publique, seuls prévalant alors les rapports contractuels de droit commun. Notons au passage que le terme de privatisation est quelque peu trompeur dans la mesure où les missions et tâches exercées demeurent, dans la plupart des cas, dans le giron de l'Etat qui continue d'en assumer directement, ou indirectement par des mécanismes de régulation, la responsabilité,
- d'autre part, là où les rapports de travail restent soumis au droit public, comme c'est le cas notamment en Suisse, le contenu même des statuts publics, à savoir les conditions d'engagement, de rémunération, de formation et de progression professionnelle notamment, ont tendance à s'orienter clairement vers des pratiques ayant cours au sein d'entreprises privées. Ce qui fait dire à certains auteurs (Bossaert, Demmke et al., 2003) que « la fonction publique est morte, vive la fonction publique ! ». Ce constat témoigne d'un alignement de substance qui ne renonce nullement au cadre spécifique de droit public, motivé en particulier par les missions caractéristiques des organisations publiques, l'exercice de tâches régaliennes, et les principes de l'action publique (continuité, neutralité, etc.) que le droit public permet de mieux garantir.

Parmi les principales innovations introduites, que l'on peut retrouver dans bon nombre de statuts publics qui s'inspirent des conditions d'emploi du secteur privé, mentionnons les éléments suivants :

- transformation de la relation d'emploi, passage de l'engagement unilatéral de droit public à l'engagement par contrat de droit public, conclu pour une période indéterminée ; dans certains cas, notamment pour les cadres moyens et supérieurs, passage à des contrats à durée limitée, assortis d'objectifs à atteindre (Farnham, Horton et al., 1996)
- accent mis sur la performance, introduction d'objectifs et de critères d'évaluation du travail, évaluation par la hiérarchie ; dans certains cas comme en Belgique, la reconduction du mandat est liée au degré d'atteinte des objectifs (Hondeghem, 2003)
- systèmes d'incitation passant par des formes de reconnaissance financière (augmentation à la performance, systèmes de bonus (OCDE/PUMA, 1997; Emery 2004))
- forte simplification du droit disciplinaire, qui parfois est totalement aboli
- incitation à la formation continue et à la mobilité à l'intérieur de l'organisation publique (il existe de fait encore une certaine « garantie d'emploi », mais non une garantie d'occuper un poste spécifique).

Ainsi, les statuts des agents publics, et par voie de conséquence les pratiques de gestion des ressources humaines qui en découlent, ont subi des transformations profondes et, pour la plupart d'entre elles, irréversibles (OCDE, 1997; Emery & Giaque, 2003), qui vont dans le sens de l'intégration. Il est entendu que la profondeur des réformes dépend fortement d'un pays à l'autre, partant du constat que la manière de traiter la fonction publique, aux plans juridique et gestionnaire, illustre de manière particulièrement révélatrice la culture politico-administrative en vigueur dans un contexte donné (Nomden, 2003). Sur cette première facette de l'emploi public, on peut toutefois dire (Bossaert, Demmke et al., 2003) que certains éléments du statut public demeurent, même dans les pays tels la Suède qui ont poussé très loin le mouvement d'intégration (privatisation).

La tendance très claire à l'intégration de l'emploi public et de l'emploi privé est le plus souvent légitimée par le constat –réel ou faisant partie de la rhétorique de modernisation– selon lequel la différenciation initiale de l'emploi public a conduit progressivement, au fil des décennies, à une

différenciation estimée *négative*, c'est-à-dire qu'elle a engendré des caractéristiques de l'emploi public qui le péjorent durablement par rapport à celui du privé. Appartenant par définition aux organisations publiques, occupés par des agents publics, l'emploi public catalyse la critique déjà fort ancienne sur le secteur public en général (Blau, 1963; Crozier, 1980). Mais il a été critiqué plus particulièrement en référence aux dysfonctions induites par le statut de fonctionnaires, soit notamment une protection excessive du personnel, y compris en cas d'incompétence avérée, une progression automatique de carrière et de salaire sans lien avec les prestations professionnelles fournies ; autant de phénomènes bien connus qui, dans l'esprit des théoriciens autant que des hommes de loi et des politiciens à l'origine des statuts de la fonction publique, n'avaient guère été anticipés et ne correspondaient nullement à la finalité recherchée (Moor, 1992).

Dans ce contexte de cloisonnement progressif entre la fonction publique et les employés du secteur privé, caractéristique du XXème siècle dans la plupart des pays développés, se développe alors un très fort imaginaire collectif peu favorable aux agents publics, estimés notamment trop nombreux, inefficaces et arrogants, forts de la puissance publique qu'ils représentent et armés d'un dispositif réglementaire particulièrement dense et hermétique (Pfister, 1988; Bitoun, 2001). Ces critiques, dont la plupart sont issues de l'appareil administratif lui-même bien davantage que du statut de fonctionnaire, comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant, ont toutefois fréquemment été associées aux privilèges spécifiques que procure un emploi public caractérisé avant tout par la sécurité de l'emploi (Emery, Clivaz et al., 1997). Nécessaire pour garantir une certaine protection des agents publics ainsi qu'une continuité dans l'exercice des fonctions, cette sécurité demeure dans la quasi-totalité des pays, au-delà du processus d'intégration que nous avons rappelé ici. Même en Suisse, où selon l'OCDE (2001), l'alignement sur les pratiques du droit privé seraient complètes, il apparaît en réalité que les agents publics fédéraux bénéficient d'une protection supérieure aux employés soumis au droit commun. C'est dire combien cet aspect de différenciation est fondamental et probablement consubstantiel à la notion d'emploi public au sein d'un Etat-nation fonctionnant selon des principes démocratiques.

Que pouvons-nous dire maintenant sur le processus d'intégration relatif aux conditions d'exercice de l'emploi public ? Cela fait l'objet du paragraphe suivant.

Conditions d'exercice de l'emploi public : une intégration poussée par le mimétisme

Nous assistons à une hybridation des mondes public et privé en ce qui a trait aux conditions d'exercice de l'emploi, avec une tendance claire vers l'intégration, même si sur cette deuxième dimension, l'intégration n'est pas aussi évidente que pour la première. Pour bien comprendre ce mouvement de rapprochement entre les secteurs public et privé au niveau des conditions de travail, il faut bien garder en tête les principaux instruments et outils qui sont proposés par la mouvance de la NGP et que nous avons définis préalablement, et s'attarder sur les conséquences de la NGP en termes de gestion, puisque celle-ci conditionne largement les conditions d'exercice de l'emploi au sein de la fonction publique. Pour ce faire, nous allons aborder les principales mutations en termes de management qu'il est possible de distinguer suite à la réalisation de nombreuses évaluations au sein des pays de l'OCDE notamment (Emery, 2000; Emery & Giaouque, 2002; Giaouque, 2003; Pollitt, 2003; Ritz, 2003). Chacune de ces mutations brièvement résumées exerce un impact, parfois considérable, sur les conditions d'exercice de l'emploi public, essentiellement dans un mouvement d'intégration destiné à abolir certaines tares –réelles ou présumées– de l'organisation bureaucratique classique (Hablützel, Haldemann et al., 1995).

D'une gestion orientée sur les inputs à un management axé sur les outputs et les outcomes. C'est l'un des impacts les plus évidents de la nouvelle gestion publique. Pour les gestionnaires publics, il ne s'agit plus de se concentrer sur les "entrants" financiers et budgétaires uniquement,

c'est-à-dire avant tout de gérer un budget, mais de réaliser des prestations de qualité selon des méthodes de travail permettant d'atteindre l'efficacité productive et des objectifs politiques définis préalablement, puis évalués sur la base d'une batterie d'indicateurs. Cette nouvelle orientation vers la performance et les résultats (stratégiques et opérationnels) est une conséquence des principes et outils de la NGP, à n'en pas douter. Les conditions d'exercice de l'activité s'en trouvent profondément modifiées, le suivi scrupuleux des instructions et règlements de travail étant remis en question à l'avantage d'un travail orienté vers le résultat.

Un système de mesure de la performance et une quantification plus importante des résultats administratifs. La mesure, notamment quantitative, des résultats et des performances des services administratifs, s'est considérablement développée dans les pays de l'OCDE. Le pilotage des organisations publiques s'est modernisé et a débouché sur la construction de dispositifs évaluatifs extrêmement complexes. Il faut néanmoins reconnaître que ce pilotage s'exerce principalement sur la base de critères ou d'indices quantitatifs, délaissant, de ce fait, les aspects plus qualitatifs du travail des administrations publiques. Cet accent sur la dimension quantitative des prestations publiques a été soulevé par nombre d'auteurs qui ont mis en garde contre le danger de "myopie" que constitue un tel pilotage centré sur les outputs principalement (Knoepfel & Varone, 1999). Par contre, ces indicateurs représentent une base objective pour apprécier le degré d'atteinte des objectifs, en particulier pour les cadres soumis à des contrats de management orientés sur des cibles précises à réaliser.

L'autonomisation, la simplification hiérarchique et la spécialisation des organisations publiques. En termes de pilotage, le corollaire à ces tendances est la redéfinition des frontières des services administratifs. Ces derniers, pour pouvoir être évalués, doivent se concentrer sur des activités bien délimitées. Nous assistons donc à un mouvement de désenchevêtrement de l'administration et de spécialisation. De même, les organisations publiques obtiennent plus d'autonomie de gestion autorisant une certaine distanciation d'avec les autorités politiques.

Une forte tendance à la contractualisation. Afin d'autoriser une telle spécialisation et autonomisation des services administratifs, les autorités politiques de certains pays de l'OCDE pratiquent la contractualisation. Les services administratifs négocient donc avec le Gouvernement des contrats de prestations stipulant les principales tâches stratégiques et opérationnelles dont ils doivent se charger, mais également les indicateurs sur la base desquels ils vont ensuite être évalués pour savoir s'ils ont répondu aux attentes contractuelles. De ce fait, le contenu des activités administratives est spécifié, de même que les principales conditions dans lesquelles ces activités sont réalisées. Pour la hiérarchie, mais également et dans une certaine mesure pour les employés non-cadres, ces tendances à l'autonomisation et à la contractualisation influencent sensiblement les conditions d'exercice de l'emploi public, offrant une marge de manœuvre nettement augmentée tout en accentuant la finalité des activités exercées.

L'introduction d'incitatifs ou de mécanismes de marché. Dans une certaine mesure, et selon les options politiques déployées par les différents Etats, les organisations publiques sont soumises de plus en plus aux lois du marché et de la compétition marchande. Elles sont, dans certains secteurs d'activités, parfois mises en compétition avec des entreprises ou firmes privées, elles se trouvent donc en situation de concurrence sur un marché de biens et services. Dans d'autres cas, les organisations publiques peuvent se trouver en compétition entre elles. Cette pratique des "marchés internes" a été mise en œuvre dans les pays anglo-saxons, au Royaume-Uni ou en Nouvelle-Zélande notamment (Ranade, 1997; Ashton, 1999). En termes de gestion des ressources humaines dans le secteur public des incitatifs financiers sont également introduits dans un certain nombre de cas (Emery & Giauque, 1999; Emery & Giauque, 2001).

La certification et les démarches qualité. La qualité des prestations publiques a également fait l'objet d'une attention particulière. Aussi, les services administratifs se trouvent également intégrés dans la tendance actuelle s'agissant de certifier les organisations productives. Les services administratifs ont donc développé des démarches qualité afin de mieux servir leurs

usagers. Ces derniers sont du reste de plus en plus considérés comme des clients. A ce niveau-ci également, les principes prévalant dans le monde marchand font une réelle percée dans le secteur public, illustrant de manière frappante le processus d'intégration, même si les critiques liées à la transposabilité de ces principes ont toujours été présentes (Hufty, 1998).

On peut le constater suite à cette énumération des conséquences concrètes liées à l'introduction des principes et outils de la NGP, les conditions d'exercice de l'emploi dans le secteur public tendent à se rapprocher fortement de celles qui prévalent dans les entreprises privées. Ce constat n'est certes pas étonnant puisque les principes et outils de la NGP sont largement soutendus par la logique marchande propre au secteur privé. En d'autres termes, on peut soutenir l'idée selon laquelle nous assisterions à un mouvement de mimétisme entre secteurs public et privé, que le premier emprunterait bien plus que quelques outils et instruments de gestion et qu'il s'inspirerait bien de plus en plus des conditions de travail qui prévalent au sein de l'entreprise libérale classique.

Cependant, ce mimétisme, qui produit une forte tendance à l'intégration, ne se réalise pas de manière aussi évidente et claire. Des différenciations subsistent également dans les conditions d'exercice propres à l'emploi public, ce qui occasionne par ailleurs un certain nombre de contradictions évidentes en regard des outils et principes de la NGP implémentés actuellement, comme nous allons le développer plus en avant. Les recherches visant à appréhender de manière systématique les spécificités d'exercice de l'emploi public –et plus généralement des organisations publiques- montrent le pouvoir trompeur des *a priori* et les différences parfois criantes entre l'évaluation que peut en faire l'opinion publique et celles propres aux managers publics. Ainsi, (Rainey & Bozeman, 2000) montrent-ils que la prétendue complexité accrue des objectifs propres aux organisations publiques n'est pas démontrée empiriquement. De même, la formalisation avancée des organisations publiques, l'un des traits marquants de l'emploi public avancé également par (Wright, 2001), ne semble pas marquer outre mesure les managers publics, pas plus en tous les cas que les managers privés. Mais avec ces derniers auteurs, soulignons combien les recherches sont contradictoires sur un domaine où manifestement, le processus d'intégration, aussi avancé soit-il, laisse encore une place à une différenciation de l'emploi public, notamment pour tout ce qui touche à la gestion des ressources humaines pour les cadres qui en ont la responsabilité, ce qui nous renverrait au point précédent.

Globalement, il ressort des recherches comparatives un constat principal: le secteur public ne peut être géré de la même manière que le secteur privé, car celui-ci possède des caractéristiques propres qui le différencient néanmoins. Parmi celles-ci nous pouvons noter les principales, du moins celles qui font l'unanimité parmi les chercheurs (Ranson & Stewart, 1994; Rainey, 1997; Rainey & Steinbauer, 1999; Rainey & Bozeman, 2000):

Au niveau des facteurs environnementaux. Les organisations publiques évoluent dans un environnement socio-politique particulier où les décisions politiques, les intrigues et les alliances de plus ou moins court terme sont légions. Aussi, les contraintes légales et formelles sont plus importantes et les influences politiques se font sentir avec plus d'acuité. Les services administratifs sont tenus de délivrer des prestations qui ne sont pas forcément rentables mais qui répondent à une logique politique et de régulation de la société. Tout comme les entreprises du secteur privé ils doivent pouvoir gérer de manière efficiente les deniers qui leur sont alloués (les deniers publics en fait), mais ils ne peuvent pas décréter, du jour au lendemain, d'abandonner la réalisation de certains biens ou services sous prétexte unique qu'ils ne peuvent être rentabilisés. Ici, encore, la figure de l'utilisateur reste d'actualité, même si le service à la clientèle est valorisé au niveau du discours électoral (voire électoraliste) et managérial. Par ailleurs, une grande partie des prestations publiques ne peuvent pas être soumises à la concurrence et au marché du fait qu'elles appartiennent aux prérogatives régaliennes de l'Etat (levée des impôts, police, aides sociales, etc.). Elles n'ont pas uniquement pour objectifs, rappelons-le encore une fois, de satisfaire un ou des clients mais doivent générer des *outcomes* et des impacts auprès de certaines populations et se trouvent donc parfois fortement liées à des politiques publiques. Les biens et services délivrés à la population doivent aussi être accessibles

à tous, sur la totalité du territoire de l'Etat, de manière équitable et aux mêmes conditions. Il s'agit ici de rappeler une évidence, l'Etat ne peut pas segmenter sa population selon des critères de richesse, de résidence, etc.

Au niveau des processus managériaux. Pour des raisons également évidentes, les organisations publiques se trouvent dans une situation managériale contraignante puisqu'elles doivent rendre compte économiquement et politiquement de leurs activités. Les critères d'évaluation des prestations offertes par les services administratifs sont donc plus complexes et largement plus formels que dans le secteur privé. L'autonomie managériale des services administratifs est toujours "boîteuse" dans la mesure où des interventions externes (de groupes ou membres du Parlement, de groupes d'intérêt et de pressions divers) sont toujours possibles et souvent nombreuses. Par ailleurs, les incitatifs individuels et collectifs sont peu développés, notamment du fait de la difficulté à légitimer des pratiques, qui sont courantes même si controversées dans le secteur privé, qui vont à l'encontre de certains principes éthiques propres à la sphère publique.

En résumé, nous pouvons dire que les conditions statutaires de l'emploi public, ainsi que ses conditions d'exercice, sont soumises à un processus d'intégration important et durable, légitimé essentiellement pas le souci d'abolir une forme de différenciation négative liée aux travers classiquement associés au statut de fonctionnaire d'une part, ainsi qu'aux dysfonctions d'un appareil bureaucratique. Mais cette intégration soulève de nouveaux problèmes, liés avant tout à *l'irréductible spécificité publique*, que la recherche commence à mettre en évidence, comme nous allons le voir maintenant.

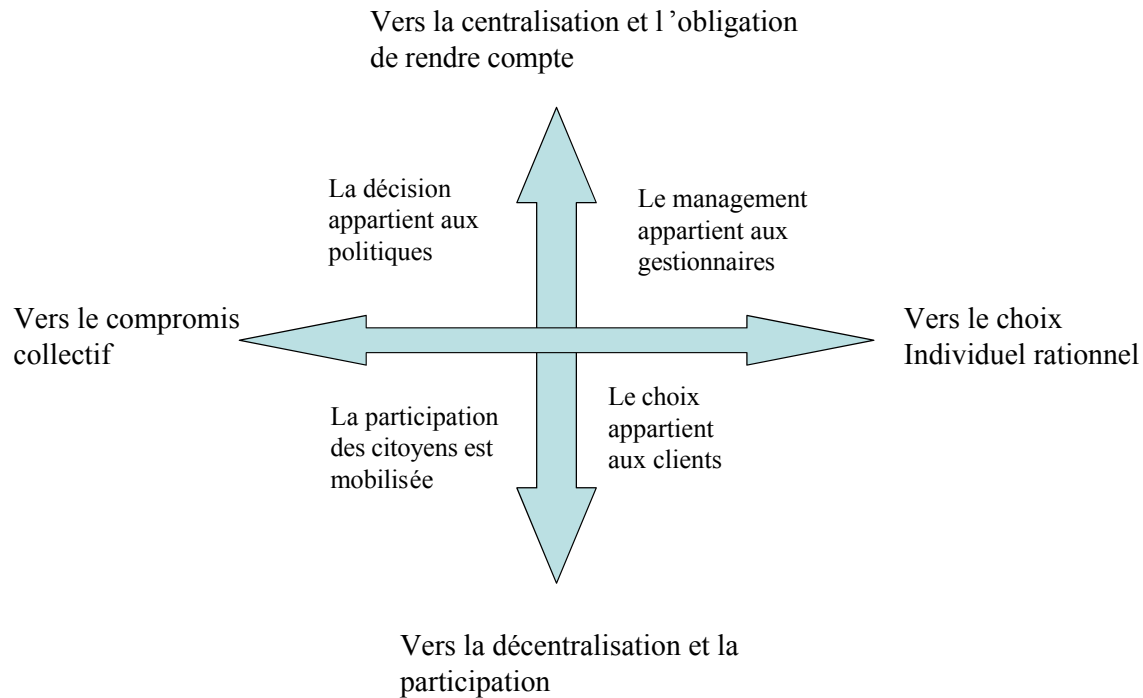
Une intégration à l'origine d'une situation faite de confusion et de paradoxes

Concrètement, le mouvement d'hybridation, qui implique, on l'a vu, une forme d'intégration forcée entre le public et le privé, est responsable de l'émergence d'un certain nombre de contradictions liées aux conditions d'exercice de l'emploi public, paradoxes qui rendent le management des organisations publiques bien compliqué. Ainsi, Talbot (Talbot, 2003) met en évidence deux problèmes fondamentaux :

- un paradoxe apparaît entre centralisation des choix stratégiques et l'obligation de rendre compte au niveau politique d'une part, et le mouvement de décentralisation de la gestion opérationnelle et la participation des citoyens/usagers d'autre part
- il existe une contradiction entre la rationalité des décisions administratives orientées vers la performance et l'importance du compromis dans la conduite des affaires publiques.

Le schéma suivant explicite ces paradoxes:

Schéma 1: paradoxes de la NGP, tiré de (Varone & Bonvin, 2004)



En conséquence, ce mouvement d'hybridation et de rapprochement des conditions de l'emploi public d'avec celles prévalant dans le secteur privé ne se réalise pas sans problèmes et sans contradictions. Au contraire, les particularités propres aux organisations publiques se heurtent souvent aux logiques des principes et outils de la NGP comme l'indique le schéma ci-dessus.

En effet, les principes et outils de la NGP sont sous-tendus par un point de vue philosophique particulier faisant la part belle aux principes propres à la logique néo-libérale. Celle-ci se fonde en grande partie sur la croyance en la supériorité des mécanismes de marché, de la concurrence et de l'intérêt individuel comme moteur de la motivation au travail. La plupart des mots d'ordre proposés par la NGP obéissent à une logique essentiellement issue du monde des entreprises et du secteur marchand. Plus concrètement encore, les principes de la NGP sont sous-tendus par des analyses fondamentalement économiques inspirées de la « nouvelle théorie de l'économie politique » ou de la *new political economy* (Frant, 1998). Cette nouvelle mouvance en matière économique est constituée de trois grandes écoles : l'école du *public choice* (Palombarini, 2000), l'école des relations d'agence (Fama & Jensen, 1983a; 1983b) et l'école des coûts de transaction (Williamson, 1994; Ménard, 1997). C'est en fait principalement en fonction de ces trois théories que les critiques ont pu émerger sur le fonctionnement des administrations publiques. Toujours soupçonnés de travailler pour leur propre compte, les fonctionnaires – acteurs égoïstes, calculateurs et opportunistes – sont susceptibles de constituer des obstacles à une mise en œuvre « pure » des politiques, notamment celles qui ont trait aux politiques économiques. En conséquence, en introduisant des mécanismes de marché au sein des organisations publiques, en mettant en concurrence les services entre eux par exemple, en poussant les fonctionnaires eux-mêmes à se comporter en véritables entrepreneurs et gestionnaires, à l'image des travailleurs du secteur privé, et en inoculant quelques incitatifs matériels et immatériels (Hood, 1998), il est possible, selon la théorie, de diminuer les coûts d'organisation – considérés comme insupportables – et donc de produire plus avec moins de moyens. Tel est, en effet, l'un des principaux buts de la NGP. Bien plus, le programme des réformes administratives, dont nous venons d'esquisser les fondements théoriques et philosophiques, s'effectue également par un changement dans la perception de l'État et de ses prérogatives de gestion en matière économique et par une transformation tout aussi évidente de la vision de la relation entre l'économie et les autres aspects de la vie en société.

Or, soumettre l'ethos public à un régime néo-libéral et marchand est un acte qui a des implications importantes en termes d'emploi public, en lien notamment avec l'identité professionnelle des employés de la fonction publique, de motivation et d'implication au travail. Des contradictions de plus en plus manifestes apparaissent, au-delà des premiers constats positifs relevés. Parmi celles-ci, nous pouvons évoquer, de manière non exhaustive, les suivantes (Emery & Giaque, à paraître):

Privilégier l'image du client dans un monde mettant l'accent sur l'usager/contribuable. Les agents publics sont fortement attachés à la figure de l'usager. En effet, une grande part de l'intérêt du travail au sein de la fonction publique est liée, nous l'avons déjà souligné, à son aspect "public", au fait que les activités sont menées dans un objectif "d'intérêt général". Dès lors, l'usager est la figure et l'interlocuteur de référence de l'administration publique, pas forcément le client qui est plutôt la figure du monde marchand. Autrement dit, la référence actuelle aux clients, notamment dans les discours politiques et de management, est compréhensible dans le cadre des efforts de "marchandisation" des activités étatiques, même si elle n'est pas forcément une source de motivation pour les collaboratrices et collaborateurs de la fonction publique. Cependant, cette figure du client vient remettre en question l'identité profonde du fonctionnaire, ce pourquoi il travaille en quelque sorte (Giaque, 2003).

Favoriser la compétition et la performance organisationnelle. La course à la rentabilité à laquelle se livre la majorité des gouvernements actuels au sein des pays de l'OCDE est une réalité liée aux problèmes budgétaires qu'ils rencontrent en ce début du XXIème siècle. Les réformes de type NGP ont, notamment, pour objectif d'augmenter l'efficacité productive et la performance des organisations du secteur public (qui ont, de tout temps, été suspectées de déficience en ce domaine). Or, cet accent sur la performance productive, l'efficacité et la rationalisation des coûts fait perdre de vue l'autre pan majeur de la réalité de l'administration publique: la recherche d'une plus grande efficacité, elle-même liée à l'impact des politiques publiques sur les problèmes sociétaux à résoudre. Cet impact ne peut pas facilement se laisser mesurer quantitativement. Au contraire, bien souvent l'évaluation des impacts et des outcomes des politiques publiques ne peut être réalisée que bien des années après l'introduction d'une politique publique et aussi (voire même souvent) selon des indicateurs qualitatifs (Pollitt, 2003). L'ethos public est nourri également de cette approche par les politiques publiques, par les impacts et par les outcomes. La myopie actuelle sur les outputs et sur la mesure des performances peut faire perdre de vue les finalités propres à l'action publique. A force de vouloir créer du sens par la mesure quantitative systématique de toutes les prestations, les organisations publiques courent le risque de ne plus comprendre le sens de la mesure.

Vers l'érosion de l'ethos public et vers l'imposition de nouvelles valeurs marchandes. Le dernier paradoxe que nous pouvons souligner est en fait plutôt une question qui fait débat dans le monde académique et de la recherche dans le domaine public. Les nouvelles valeurs sous-jacentes aux principes et outils de la NGP mettent-elles en péril celles qui ont trait au traditionnel ethos public lié à l'intérêt général, à l'équité, etc. ? Certains auteurs n'hésitent pas à répondre par l'affirmative, en montrant les dérapages "clientélistes" que la NGP peut concourir à provoquer au sein des organisations publiques (Lane, 1997; Clegg, 2000; du Gay, 2000). D'autres se contentent d'observer que les valeurs marchandes n'appartiennent pas, historiquement parlant, au monde civique (des organisations publiques) et que les fonctionnaires portent beaucoup moins d'attention aux valeurs matérielles plus courantes dans le secteur privé (Jurkiewicz, Massey et al., 1998; Boyne, 2002). D'autres ouvrages ou publications se contentent très impartialement de constater que les valeurs portées par les principes et outils de la NGP contribuent en effet à redéfinir le sens des activités menées dans le secteur public, sans pour autant porter un jugement subjectif sur ce constat (Brereton & Temple, 1999; Goodwin, 2000; Berg, 2001). Quoi qu'il en soit, il semble bien que l'arrivée massive de valeurs marchandes dans le cadre des activités déployées par les collaboratrices et collaborateurs de la fonction publique contribue à la redéfinition de l'identité du fonctionariat ou de l'emploi public. Pour une meilleure évaluation de l'impact de ce monde marchand et des valeurs y relatives sur le secteur public, il faudra attendre encore quelques années sans doute.

En conclusion, nous pouvons dire que l'hybridation, voire l'intégration des valeurs identifiables aujourd'hui dans le domaine public ne s'effectue pas sans que des problèmes éthiques, philosophiques et politiques n'apparaissent. Ici également l'intégration produit un besoin nouveau de différenciation positive, que nous allons examiner plus à fond dans le paragraphe suivant, et qui serait susceptible à notre sens d'amoindrir, voire de supprimer certains des paradoxes relevés.

Pistes pour une différenciation positive de l'emploi public, forgeant l'identité et la motivation des agents publics

Après un siècle où la fonction publique n'a cessé de lorgner vers l'entreprise privée pour tenter d'imiter ses pratiques, il est temps qu'elle trie le bon grain de l'ivraie en ne retenant de ce processus d'intégration que les pratiques qui lui auront, de manière démontrée, été bénéfiques (Ritz, 2003). D'autre part, le moment est venu de repenser l'emploi public pour construire les bases solides d'une différenciation positive susceptible de le positionner durablement en tant que modèle et sources d'inspiration pour tout type d'organisation. Cette différenciation positive peut s'appuyer d'une part sur le renforcement de l'identité spécifique des agents publics, et d'autre part sur la redynamisation de leur motivation, deux axes fondés sur la spécificité des missions publiques exercées.

Les agents publics à la recherche d'une nouvelle identité

Pour questionner cet aspect de l'identité des agents publics, il n'est pas inutile de revenir brièvement sur ce que les spécialistes considèrent comme l'une des particularités centrale du secteur public, à savoir son "ethos" ou "esprit public". Dans ce cadre, trois aspects de l'identité culturelle des organisations publiques semblent faire l'objet d'une relative unanimité (Light, 2001; Boyne, 2002):

La gestion dans le secteur public est bureaucratique. Ceci signifie avant tout que les structures organisationnelles sont souvent plus complexes, que les règles procédurales et administratives sont plus importantes et que la hiérarchie est plus développée également, même si ce constat n'est pas unanimement partagé (cf supra). En effet, le principe de la responsabilité politique des actes administratifs, même si ce principe est également remis en question par les changements actuels (Wright, 2001), implique une certaine redondance hiérarchique et une clarification des différentes responsabilités entre les services administratifs, leur département de tutelle respectif, le Gouvernement et le Parlement. Cet enchevêtrement hiérarchique est largement dû à la nécessité de contrôle des activités administratives dans un environnement de type démocratique. A cet égard, soulignons que l'une des conséquences des pratiques de NGP est précisément l'obscurcissement des différentes responsabilités et des lignes de démarcation entre activités administratives et décisions stratégiques ou politiques.

Les gestionnaires du secteur public possèdent des valeurs fortes liées à l'intérêt général et au service de la collectivité. De nombreuses publications attestent du fait que les employés de la fonction publique sont plus prompts à défendre l'intérêt général et le service à la collectivité. Aussi, l'intérêt public, l'intérêt général font partie de ces valeurs auxquelles les employés de la fonction publique s'identifient volontiers. Celles-ci fondent également les principaux éléments de la motivation des agents publics, analysés notamment à travers le concept de « Public Service Motivation » (Perry & Wise, 1990; Aubert, 2003). L'ethos public n'est donc pas qu'une rhétorique utilisée à dessein par les fonctionnaires pour se protéger des attaques contre leurs conditions de travail et leur emploi. Il semble bien, en revanche, que ces valeurs forment le cœur de l'identité professionnelle d'une majorité d'entre eux.

*Finale*ment, les agents publics semblent posséder une plus faible implication organisationnelle que leurs homologues du secteur privé. Cet élément est facilement explicable dans la mesure où les employés de la fonction publique s'identifient plus aux valeurs génériques propres à l'ethos public qu'à un "esprit d'entreprise" qui peine à se former au sein des différentes unités de l'administration publique. Par ailleurs, des enquêtes qualitatives comparatives montrent que les motivations des agents publics sont moins matérialistes que les salariés du secteur privé et que le salaire ne constitue donc pas un incitatif suffisant pour expliquer l'implication et l'adhésion des fonctionnaires à leurs activités professionnelles et à leur fonction.

Ceci dit, nous ne souscrivons pas à l'idée selon laquelle les salariés du secteur public possèdent des valeurs totalement différentes à celles présentes dans les secteurs privé et associatif. Nous pensons, en revanche, que ceux-ci sont aujourd'hui, plus qu'avant les réformes, confrontés à des conflits de valeurs qui aboutissent à la redéfinition de leur identité professionnelle. Leurs références professionnelles, largement construites sur la base du monde civique (logique du service public) et du monde industriel (valorisant le travail bien fait, la compétence technique, la précision, le professionnalisme), sont actuellement chahutées par l'émergence de la référence marchande (monde marchand) et de sa logique économique et libérale sous-jacente (Boltanski & Thévenot, 1991; Boltanski & Chiapello, 1999). Non point tant que le marché n'ait jamais côtoyé les arcanes étatiques, au contraire celui-ci s'est de tout temps développé en complémentarité avec l'Etat, mais plutôt que la "place du marché" tend à se centraliser, que ce soit dans la régulation de nos sociétés autant que dans le fonctionnement des organisations publiques (Hénocchsberg, 2001). Le marché, en ce sens, est une vraie culture elle-même sous-tendue par des axiomes précis: rationalité substantielle, individualisme, intérêt égoïste, poursuite solitaire du bonheur, etc. Le marché et son fonctionnement ont été, en quelque sorte, objectivés, chosifiés, personnifiés, déifiés, de sorte qu'il n'est plus possible de penser sans faire référence à lui dans le domaine de la gestion publique également. Ainsi, l'identité nouvelle des agents publics sera davantage hybride que par le passé, tout en ayant un ancrage renforcé sur les valeurs classiques et durable de l'action publique. Car il faut le souligner, le contenu des missions, tâches et responsabilités confiées aux agents publics n'aura, au-delà de tous les changements évoqués dans cette contribution, guère varié de manière substantielle au cours de ces dernières années et il en ira vraisemblablement de même pour la prochaine décennie.

Les agents publics à la recherche d'une nouvelle motivation

A ce stade en effet, nous n'avons encore guère évoqué le cœur de l'emploi public, soit le contenu et le sens des missions confiées aux agents publics, cadres et collaborateurs, dans l'exercice de leur fonction. Ce contenu même de l'activité publique, fondamental dans toute les approches de la motivation orientée sur l'activité-même qui est exercée (Herzberg, Mausner et al., 1959; Wright, 2001), est à notre avis trop peu présent dans ce débat sur l'évolution de l'emploi public ; or il recèle un potentiel extraordinaire de différenciation positive et dispose d'un « supplément de sens » qui n'a jusqu'à maintenant été que très modestement mis en exergue, hormis dans certains pays tels le Canada, promouvant de manière très directe les responsabilités exercées par les agents publics (Kernaghan, 1999).

S'il ne saurait être question ici d'établir une typologie des emplois publics, exercice auquel d'autres se sont déjà livrés (Harmand, 1993), il apparaît d'emblée que les organisations publiques, qu'elles soient actives au niveau national, régional ou local, sont caractérisées par une variété et une diversité incomparable de domaines d'activités et de fonctions, formant un terrain de développement professionnel extrêmement intéressant pour des agents publics qui recherchent toujours davantage à développer leur employabilité (Emery, 2002). Plusieurs angles de recherche peuvent être évoqués, susceptibles d'alimenter une réflexion amenée à valoriser une précieuse différenciation de l'emploi public au moment où la concurrence sur le marché de l'emploi rend le recrutement public parfois très problématique (Demmke, 2004) :

- un lien insuffisamment exploité entre la mise en évidence des domaines de politiques substantielles et les métiers publics. Dans la plupart des pays développés, la conception et l'analyse des politiques publiques ont pris un essor considérable, sous l'impulsion de la nouvelle gestion publique, mais également d'une discipline qui s'est largement « démocratisée », accessible maintenant aux acteurs publics, politiques en particulier, bien davantage qu'elle ne l'était par le passé (Knoepfel, Larrue et al., 2001). Or la mise en évidence des domaines essentiels de l'action publique révèle les problématiques sociétales qui les sous-tendent à l'origine, et contribue ainsi à cette recherche de sens caractéristique des emplois publics aujourd'hui. En les situant au sein d'un ensemble finalisé d'acteurs et de moyens destinés à résoudre un problème public, la démarche *politique publique* joue un rôle essentiel non seulement dans l'identification des grands domaines d'action de l'Etat, que l'on connaît depuis longtemps de manière très générale (sécurité, santé, éducation, économie, etc.), mais de manière insuffisamment fine pour innover d'un sens concret les emplois publics concernés, mais également dans la recherche d'une finalisation plus claire des missions poursuivies, luttant ainsi contre le préjugé voyant l'emploi public à la poursuite d'objectifs flous et contradictoires.
- des pratiques de GRH encore trop fréquemment axées sur une approche instrumentale de la motivation, où l'attractivité de l'emploi public et la performance attendue seraient avant tout, indépendamment des activités concrètement exercées, liées aux conditions de travail au sens large (rémunérations, horaires, caisses de pensions notamment). Point n'est besoin ici de rappeler les innombrables publications qui, dans le sillage des travaux de Herzberg sur l'enrichissement du travail, n'ont cessé de montrer que la motivation profonde se développe sur le contenu du travail réalisé, et le sens que l'on peut lui donner ; et que la motivation purement financière, liée à des facteurs *d'hygiène*, ne produit qu'une motivation de circonstance qui doit être sans cesse renforcée par un contrôle externe (Roussel, 1996; Levy-Leboyer, 1998). Or les pratiques actuelles de GRH, qui s'orientent dans plusieurs pays vers une réévaluation complète de l'ensemble des emplois publics à travers une analyse détaillée des fonctions exercées, offrent un matériel extrêmement détaillé et précieux pour repenser la valorisation du contenu du travail de l'emploi public.
- complétant idéalement l'analyse des fonctions, les pratiques de formation et de développement des compétences sont en plein essor dans la quasi-totalité des fonctions publiques, malgré un contexte budgétaire souvent très difficile (Horton, Farnham et al., 2002). Parfois, ces pratiques s'orientent vers une identification détaillée des champs d'activités et des familles professionnelles, permettent de mettre en évidence à travers des cartes d'emploi des filières d'évolution qui se construisent avant tout sur la logique des compétences développées, et moins dans l'acception plus traditionnelle de la « carrière administrative » orientée sur la progression du grade. D'autres, encore plus ambitieuses, cherchent à mettre sur pied un véritable management des connaissances au sein des organisations publiques (Guénette, Rossi et al., 2003). Ces différentes approches ont en commun de permettre une analyse et une valorisation plus fine du contenu de l'emploi public, de la nature des responsabilités exercées et des compétences, voire des connaissances, nécessaires à leur réalisation, constituant autant d'atouts susceptible de fonder une motivation renouvelée des agents publics dans l'exercice de leur fonction.

Dans ces conditions, les logiques d'engagement des agents publics, longtemps basées sur la sécurité de l'emploi, la stabilité de la fonction exercée et la progression de carrière (quasi assurée, éléments typiques du rapport de droit public (Borgeat, 1996) mais qui ont tendance à fortement s'estomper comme nous l'avons vu, gagneraient à être durablement réorientées vers ce qui différencie positivement l'emploi public de l'emploi privé, soit le contenu du travail et le

sens qu'il recèle. Plus que jamais, dans ce contexte marqué par une forte tendance à l'intégration, les recherches portant sur les valeurs et motivations spécifiques des agents publics doivent être relancées. Outre la piste de la « motivation au service public », évoquée ci-dessus, celle du « nouveau contrat psychologique » au sein des services publics paraît très prometteuse (Lemire, Rouillard et al., 2001). En effet, la littérature présente souvent de manière dichotomique ce concept, en prenant les notions de « nouveau » et « d'ancien » contrat psychologique, comme le résume (Martin, 2004) :

Caractéristiques	ancien contrat psychologique ou contrat psychologique « classique »	Nouveau contrat psychologique
focus, point d'ancrage de la relation	sécurité de l'emploi, continuité loyauté envers l'organisation, l'employeur	échange compétences (employé-e-s) et acquisition de connaissance (organisation), gestion de l' « employabilité » loyauté envers un métier, des compétences relation centrée sur l'individu (vs groupe)
Forme	déterminé, prévisible et stable	indéterminé, flexible, ouvert à négociations successives
Philosophie de base, images et valeurs de référence	image traditionnelle de la carrière dans une même entreprise, hiérarchie, équité et fair-play « travail honnête, salaire honnête », justice sociale	lois du marché, rentabilité, compétences, valeur ajoutée, développement personnel, promotion d'une relation « gagnant-gagnant »
responsabilités employeur	assurer la continuité en termes de sécurité de l'emploi, de formation et de développement de carrière	rémunération équitable (perçue comme telle) de la valeur ajoutée par l'employé-e-s employé-e-s sont responsables du déroulement de leur carrière et de leur formation
responsabilités employé-e-s	loyauté, bonne facture, obéissance	monnayer savoir, compétences et formation sur le marché de l'emploi

Mais cette présentation dichotomique, inspirée des écrits de (Cappelli, 1999) notamment, n'est guère spécifique aux agents publics. Il est dès lors essentiel de poursuivre la recherche visant à mieux comprendre les nouvelles attentes des agents publics, de manière à éviter que le processus d'intégration n'aboutisse à une perte d'identité publique à l'origine d'une forme de démotivation durable associée à ce que nous pourrions appeler une *banalisation de l'emploi public*.

Références bibliographiques:

Ashton, T. (1999). The health reforms: to market and back. *Redesigning the Welfare State in New Zealand*. In: S. St John. Auckland, Oxford University Press.

Aubert, N. (2003). Les sources de démotivation dans une entreprise publique en mutation. *La motivation au travail dans les services publics*. In: T. Duveillier, J.-L. Genard and A. Piraux. Paris, L'Harmattan: 93-108.

Bendell, T., L. Boulter, et al. (1994). *Implementing Quality in the Public Sector*. Londres, Pitman Publishing.

Berg, A. (2001). "The concept of value in public sector reform discourse." *Concepts and Transformation* 6(1): 39-57.

Bitoun, P. (2001). *Eloge des fonctionnaires : pour en finir avec le grand matraquage*. Paris, Calmann-Lévy.

Blau, P. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago, The University of Chicago Press.

Bolgiani, I. (2002). *L'application des nouvelles méthodes de gestion publique dans les secteurs sanitaire et hospitalier: risques et opportunités*. Muri, Société suisse pour la politique de la santé (SSPS).

Boltanski, L. & E. Chiapello (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard.

Boltanski, L. & L. Thévenot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.

Borgeat, L. (1996). *La sécurité de l'emploi dans le secteur public*. Sainte-Foy, Les Presses de l'Université du Québec.

Bossaert, D., C. Demmke, et al. (2003). L'évolution des fonctions publiques en Europe : une approche comparée des développements récents. *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe sous la direction de*. In: M.-L. Onnée-Abbruciati. Bruxelles, Bruylant.

Boyne, G. (2002). "Public and private management: what's the difference?" *Journal of Management Studies* 39(1): 97-122.

Brereton, M. & M. Temple (1999). "The new public service ethos: an ethical environment for governance." *Public Administration* 77(3): 455-474.

Cappelli, P. (1999). *The New Deal of Work: Managing the Market-Driven Workforce*. Harvard, Harvard Business School Press.

Clegg, S. (2000). *Once were Bureaucrats. The Romance of Organizational Change and the Pathology of Unrestrained Power*. Lausanne-Paris-Montréal colloquium-seminar, Lausanne.

Crozier, M. (1980). *La société bloquée*. Paris, Point-politique.

Demmke, C. (2004). *The future Challenges of Public Employment, or how to enhance its Attractiveness ? Is private sector HRM right for the public sector ?*, European Institute of Public Administration.

du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage Publications.

Dunleavy, P. & H. Margetts (2000). *The advent of digital government: public bureaucracies and the state in the internet age*. Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington DC.

Emery, Y., Ed. (2000). *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Emery, Y. (2002). Added Value in Human Resource Management : Analysis of the Competency Management Process. *Competency Management in the Public Sector*. In: S. Horton, A. Hondegem and D. Farnham. Amsterdam, IOS Press: 17-30.

Emery, Y. (2003). L'emploi public en mutation, autopsie d'une évolution mouvementée et prometteuse. *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle*. In: Y. Emery Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes. 29-54.

Emery, Y. (2004). "Rewarding civil service performance through team bonuses : findings, analysis and recommendations." *International Review of Administrative Sciences* 70(1): 157-168.

Emery, Y., C. Clivaz, et al. (1997). *L'image des fonctionnaires dans le canton de Genève*. Lausanne, Idheap.

Emery, Y. & D. Giauque (1999). *Dynamiser les rémunérations des agents publics en période de restrictions budgétaires. Réflexions basées sur l'exemple des contrats de prestations appliqués dans le cadre d'expériences de nouvelle gestion publique en Suisse*. Conférence de l'Institut Internationale d'Administration Publique, Sunningdale.

Emery, Y. & D. Giauque (2001). "Nouvelle gestion publique, contrats de prestations et mécanismes d'incitations financières. Pratiques et problèmes rencontrés en Suisse." *Revue Internationale des Sciences Administratives* 67(1): 171-194.

Emery, Y. & D. Giauque (2002). "Modernisation du secteur public et gestion par les résultats: possibilités et paradoxes." *Revue Economique et Sociale*(3): 213-221.

Emery, Y. & D. Giauque, Eds. (2003). *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle*. Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes.

Emery, Y. & D. Giauque, Eds. (2003). *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle*. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR).

Emery, Y. & D. Giauque (à paraître). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan.

Fama, E. F. & M. C. Jensen (1983a). "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law & Economics* 26(2): 301-325.

Fama, E. F. & M. C. Jensen (1983b). "Agency Problems and Residual Claims." *Journal of Law & Economics* 26(2): 327-349.

Farnham, D., S. Horton, et al., Eds. (1996). *New Public Manager in Europe, Public Servants in Transition*. Londres, McMillan Business.

Ferlie, E., L. Ashburner, et al., Eds. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford, Oxford University Press.

Frant, H. (1998). "Missing Pieces in Each Other's Puzzles: Integrating the New Public Management and the New Political Economy." International Public Management Journal 1(1): 19-35.

Giaouque, D. (2003). *La bureaucratie libérale*. Paris, L'Harmattan.

Giaouque, D. (2003). "Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique." Pyramides(7): 89-104.

Goodwin, B. (2000). *Ethics at Work*. Dordrecht, Kluwer.

Gruening, G. (2001). "Origin and theoretical basis of new public management." International Public Management Journal 4(1): 1-25.

Grünenfelder, P. (1997). *Die Rolle der Politischen Führung im New Public Management*. Berne, Haupt.

Guénette, A. M., M. Rossi, et al., Eds. (2003). *Compétences et connaissances dans les organisations*. Lausanne, Société d'études économiques et sociales.

Hablützel, P., T. Haldemann, et al. (1995). *Umbruch in Politik und Verwaltung : Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Berne, Haupt.

Harmand, D. (1993). *Le guide des métiers de la fonction publique*. Paris, Dunod.

Henochsberg, M. (2001). *La Place du marché*. Paris, Editions Denoël.

Herzberg, F., B. Mausner, et al. (1959). *The motivation to work*. New York, John Wiley.

Hondeghem, A. (2003). Les développements récents de la haute fonction publique : comparaison internationale. *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle*. In: Y. Emery and D. GIAUQUE. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes: 105-116.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons (in the UK)?" Public Administration 69(1): 3-19.

Hood, C. (1998). "Individualized Contracts For Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering - or Trobriand Cricket?" Governance: An International Journal of Policy and Administration 11(4): 444-462.

Horton, S., D. Farnham, et al., Eds. (2002). *Competency Management in the Public Sector*. Amsterdam, IOS Press.

Hufty, M., Ed. (1998). *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*. Paris, PUF/Les nouveaux cahiers de l'IUED.

Jurkiewicz, C., T. K. Massey, et al. (1998). "Motivation in Public and Private Organizations." Public productivity and management Review 21(3): 230-250.

Kelsey, J. (1997). *The New Zealand Experiment*. Auckland, Auckland University Press/Bridget Williams Books.

Kernaghan, K. (1999). *Redécouvrir la fonction publique*. Toronto, IAPC.

- Knoepfel, P., C. Larrue, et al. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P. & F. Varone (1999). "Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs." *Politiques et management public* 17(2): 123-145.
- Lane, J.-E. (1997). *Public Sector Reform : Rationale, Trends and Problems*. Londres, Sage.
- Lawrence, P. R. & J. W. Lorsch (1974). *Organization and environment : managing differentiation and integration*. Homewood Ill, R.D. Irwin.
- Lemire, L., C. Rouillard, et al. (2001). *Towards an Implicit Re-Organization of Work? A Comparative Analysis of the New Psychological Contract in Complex Profit and Non-Profit Sector Organizations*. Human Resources Global Management Conference, Barcelone.
- Levy-Leboyer, C. (1998). *La motivation dans l'entreprise*. Paris, Les Editions d'organisation.
- Light, P. (2001). *To Restore and Renew: Now is the Time to Rebuild the Federal Public Service*. Washington DC, Brookings Institution.
- Martin, C. (2004). *Différentes fonctions administratives, différents contrats psychologiques : l'exemple des délégué-e-s lausannois*. *Idheap*. Lausanne.
- Ménard, C. (1997). *L'économie des organisations*. Paris, La Découverte.
- Minogue, M., C. Polidano, et al., Eds. (1998). *Beyond the New Public Management*. New Horizons in Public Policy. Cheltenham, Edward Elgar.
- Mönks, J. (1998). La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique? *La pensée comptable*. In: M. Hufty. Genève/Paris, Les Nouveaux Cahiers de l'IUED/PUF: 77-89.
- Moor, P. (1992). *Traité de droit administratif*. Berne, Staempfli et Cie.
- Nomden, K. (2003). Gestion publique des ressources humaines : tendances marquantes au plan international. *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle*. In: Y. Emery and D. Giaque. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes: 65-74.
- OCDE (1997). *Questions et évolution dans la gestion publique*. Paris, PUMA/OCDE.
- OCDE/PUMA (1997). *La rémunération à la performance pour les cadres de la fonction publique*. Paris.
- Palombarini, S. (2000). "La dimension politique des phénomènes économiques et l'école du Public Choice." *La lettre de la régulation*(32 (mars)): 1-4.
- Perry, J. & L. R. Wise (1990). "The motivational bases of public service." *Public Administration Review* 50: 367-373.
- Pfister, T. (1988). *La République des fonctionnaires*. Paris, Points Politique.
- Polet, R. (1999). "La Fonction publique dans l'Europe des Quinze : Réalités et Perspectives." *Eipascope*(2): 21-26.
- Pollitt, C. (1993). Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice. *Governance in a Changing Environment*. In: D. J. Savoie. Montreal, McGill-Queen's University Press.

- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead/Philadelphia, Open University Press.
- PUMA (2001). *Développements récents de la gestion des ressources humaines dans les pays membres de l'OCDE*. Paris, PUMA/OCDE: 16.
- PUMA (2002). *Preliminary Datas and Tables*. Paris, OCDE/PUMA: 7.
- Rainey, H. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Rainey, H. & B. Bozeman (2000). "Comparing public and private organizations: empirical research and the power of the a priori." Journal of Public Administration Research and Theory J-Part 10(2): 447-469.
- Rainey, H. G. & B. Bozeman (2000). "Comparing Public and Private Organizations : Empirical Research and the Power of the A Priori." Journal of Public Administration Research and Theory 10(2): 447-469.
- Rainey, H. G. & P. Steinbauer (1999). "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." Journal of Public Administration Research and Theory 9(1): 1-32.
- Ranade, W. (1997). *A Future for the NHS? Health Care in the 1990s*. Basingstoke, Macmillan.
- Ranson, S. & J. Stewart (1994). *Management in the Public Domain: Enabling the Learning Society*. Basingstoke, Macmillan.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management*. Berne, Haupt.
- Roussel, P. (1996). *Rémunération, motivation et satisfaction au travail*. Paris, Economica.
- Talbot, C. (2003). "La réforme de l'administration publique et ses paradoxes. L'expérience britannique." Revue française d'administration publique(105-106): 11-24.
- Varone, F. & J.-M. Bonvin (2004). "Regards croisés sur la nouvelle gestion publique." Les politiques sociales(1 & 2): 4-17.
- Weber, M. (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Mohr.
- White, R. D. (1999). "More than an Analytical Tool. Examining the Ideological Role of Efficiency." Public Productivity & Management Review 23(1): 8-23.
- Williamson, O. E. (1994). Transaction Cost Economics and Organization Theory. *The Handbook of Economic Sociology*. In: R. Swedberg. Princeton/New York, Princeton University Press/Russel Sage Foundation: 77-107.
- Wright, B. E. (2001). "Public sector work motivation : A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model." Journal of Public Administration Research and Theory 11(4): 559-586.
- Wright, V. (2001). L'effacement de la ligne de démarcation entre public et privé. *La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique*. In: D. J. Savoie. Québec, Les Presses de l'Université Laval: 111-127.