



HAL
open science

L'univers axiologique des fonctionnaires

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. L'univers axiologique des fonctionnaires. Revue française d'administration publique, 2009, 4 (132), pp.771 - 788. 10.3917/rfap.132.0771 . hal-03473751

HAL Id: hal-03473751

<https://sciencespo.hal.science/hal-03473751>

Submitted on 10 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES MUTATIONS SOCIALES ET PROFESSIONNELLES

L'UNIVERS AXIOLOGIQUE DES FONCTIONNAIRES

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS, Sciences Po (Cevipof)

Résumé

Cet article s'inscrit dans la perspective des travaux menés depuis plusieurs années sur la « motivation de service public ». Il a pour objet d'étudier de manière empirique l'univers de valeurs des fonctionnaires en le comparant à celui des salariés du secteur privé et cela dans plusieurs pays européens. La dimension axiologique joue en effet un rôle crucial dans la perception des réformes et des outils de gestion. L'article montre que les fonctionnaires français se distinguent surtout de leurs collègues européens par leur égalitarisme, la recherche de l'autonomie au travail et le refus de faire de la réussite sociale un critère important de valorisation. On peut constater que certains outils devant jouer sur la motivation, comme la rémunération au mérite ou à la performance, n'ont aucun effet sur le degré de satisfaction au travail y compris dans les pays les plus engagés sur la voie de la nouvelle gestion publique. Des variations importantes distinguent les enseignants des fonctionnaires de gestion. En revanche, l'écart avec les salariés du secteur privé est assez faible.

Abstract

– *The axiological environment of civil servants* – This article has been written in the framework of long-term research on public service motivation. It aims to examine empirically civil servants' values by comparing them to those of employees in the private sector, and in several European countries. The axiological dimension plays a vital role in the perception of reforms and management tools. The article demonstrates that French civil servants differ from their European counterparts in their egalitarianism, their quest for autonomy at work and their refusal to allow social success to be a major criterion for assessment. It can be seen that certain tools which are supposed to affect motivation, such as merit- or performance-based pay, have no effect on the degree of satisfaction at work, including in countries that have undertaken the most extensive public management reforms. There are major variations between teachers and civil servants who are managers. In contrast, the gap with employees in the private sector is fairly narrow.

La question des valeurs partagées par les fonctionnaires s'est récemment imposée au détour de la réforme de l'État. Le rapport Silicani ¹, considéré comme la « feuille de route » de la réforme de l'État, lui accorde de longs passages afin, pour l'essentiel, de montrer que

1. Silicani (Jean-Luc), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La documentation française, 2008.

les valeurs « centrales » des fonctionnaires, fortement indexées sur les « lois de Rolland » du service public, ne pourraient que se renforcer au travers d'une réforme visant à rapprocher le régime juridique des fonctionnaires de celui des salariés du secteur privé.

Par ailleurs, de nombreux travaux de recherche en sciences sociales ont été consacrés en Europe dans les années 2000 à la question de la « motivation de service public » (*public service motivation*), thème qui s'était développé aux États-Unis à partir de la seconde moitié des années 1970². Ce renouveau d'intérêt pour les valeurs des fonctionnaires n'est pas totalement gratuit car il correspond bien à un doute sur la capacité des fonctionnaires d'adopter les normes de la nouvelle gestion publique, polymorphe mais à forte connotation théorique d'une privatisation progressive quoique difficile des administrations publiques. Ces travaux ont montré que les fonctionnaires étaient marqués par une spécificité, qu'ils s'investissaient d'autant plus dans leur travail et dans leur service qu'ils avaient la conviction de faire un métier socialement utile et altruiste. Le but de ces recherches est de cerner les contours de l'« éthos » du service public, comme ensemble de valeurs et de croyances qui dépassent les frontières des organisations et des métiers. Développées à l'origine aux États-Unis dans une perspective utilitariste afin de savoir ce qui jouait le plus sur la « performance » des fonctionnaires³, tout en remettant en cause le dogme du « bureaucrate individualiste » que l'on peut motiver par des « incitations » professionnelles ou financières⁴, elles se sont élargies par la suite à des considérations plus vastes relevant de la sociologie (les profils sociaux) et de la science politique (le rapport à la citoyenneté).

C'est dans cette perspective que l'on essaiera ici d'approfondir la connaissance du système de valeurs qui caractérise les agents publics en général et les fonctionnaires en particulier. On essaiera également de combler deux lacunes de la littérature de langue anglaise : l'absence de comparaison simultanée et systématique du secteur public et du secteur privé⁵ ; l'absence de comparaisons internationales menées sur plusieurs pays aux structures et aux traditions différentes. Si des comparaisons ont été faites entre le secteur public et le secteur privé et parfois avec le secteur social ou associatif (*nonprofit sector*), la très grande majorité des travaux ont été menés en effet dans un seul pays à la fois.

L'étude des valeurs au travail est difficile et complexe pour plusieurs raisons. La première tient évidemment à la multiplicité des emplois, des postes de travail, des niveaux hiérarchiques, des corps et des histoires personnelles. Aussi est-il assez hasardeux, par exemple, de mesurer la satisfaction au travail *in abstracto*. Cependant, on ne peut pas non plus arguer de la diversité des situations pour conclure d'entrée de jeu qu'aucune norme collective n'existe et que seules comptent les spécificités locales. De la même façon, les variables sur lesquelles reposent les enquêtes sont des auto-déclarations, car on ne peut

2. Pour une présentation et un bilan de ces travaux, on pourra surtout se reporter au Symposium organisé par James L. Perry et Annie Hondeghem dans un numéro 11 (1) 2008 de *l'International Public Management Journal*. Voir également : Perry (James L.), Hondeghem (Annie) dir., *Motivation in Public Management : The Call of Public Service*, Oxford, Oxford University Press, 2008. Une discussion récente de ces questions a également été menée par Forest (Virginie), « Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française », *Revue internationale des sciences administratives*, 74 (2), juin 2008, pp. 345-359.

3. La portée de la rémunération au mérite a été notamment analysée aux États-Unis par Pearce (Jane L.) et Perry (James L.), « Federal Merit Pay : a Longitudinal Analysis », *Public Administration Review*, 43 (4), 1983, pp. 315-325.

4. Pour une discussion des divers étapes de la recherche aux États-Unis : Brewer (Gene A.), Coleman Selden (Sally), Facer II (Rex L.), « Individual Conceptions of Public Service Motivation », *Public Administration Review*, 60 (3), mai-juin 2000, pp. 254-264.

5. Ces comparaisons, en revanche se sont multipliées récemment sur le terrain des modes de gestion, des situations de travail et des rapports professionnels. Voir l'article de Danièle Guillemot, Aurélie Peyrin et Gilles Jeannot dans ce numéro.

juger de l'extérieur le niveau d'autonomie ou d'accomplissement que le salarié éprouve dans son emploi. La perception est relative mais le filtre axiologique joue néanmoins un rôle essentiel dans la réception des réformes ou la mise en œuvre de nouveaux modes de gestion. On ne voit pas pourquoi les fonctionnaires, comme les autres salariés, seraient dépourvus de valeurs et se transformeraient en acteurs rationalistes (même et surtout si cette rationalité est limitée) dès qu'ils franchissent la porte de leur bureau. Le vécu de la situation professionnelle, ne serait-ce que par les anticipations qu'il autorise sur la carrière, doit être pris en considération.

La seconde difficulté tient à ce que les enquêtes, et surtout les enquêtes comparatives, ne peuvent rendre compte *a priori* de toutes les interrelations complexes qui créent historiquement et socialement un univers de travail notamment dans les administrations publiques. Mais, d'un autre côté, on ne peut pas se contenter non plus d'études reposant sur une vingtaine d'entretiens qui peuvent ne pas être représentatifs ou même avoir été sollicités pour les besoins de la cause (ce qui constitue évidemment le défaut principal des techniques de *focus groups* dont la représentativité sociale ou politique n'est pas contrôlée). Il s'agit seulement de repérer des grandes tendances, des contrastes et, surtout, de mettre au jour la véracité ou la fallacité d'assertions sur lesquelles reposent les réformes de la fonction publique comme, par exemple, l'altérité ou bien l'identité des fonctionnaires et des salariés du secteur privé. On peut remarquer à ce titre que les politiques de réforme de la fonction publique menée au nom de la nouvelle gestion publique s'appuient alternativement sur les deux conceptions : les fonctionnaires sont fondamentalement différents des salariés du secteur privé car leur statut juridique les protège de manière indue et les pousse à l'apathie ; les fonctionnaires sont fondamentalement similaires aux salariés du secteur privé car ils effectuent très souvent le même type de travail. Dans un cas comme dans l'autre, le travail effectué par les fonctionnaires est dépourvu de dimension axiologique : les valeurs disparaissent et l'on ne tient compte que du cadre juridique ou que des opérations factuelles constitutives des métiers.

L'étude qui suit s'appuie donc sur l'exploitation de la vague 2004 (disponible en 2005) de l'*European Social Survey* qui inclut un module particulier de questions portant sur le travail. Cette enquête est établie sur la base d'échantillons nationaux purement aléatoires, élaborés à la suite d'une procédure visant à identifier toutes les difficultés pouvant surgir lors de la réalisation du terrain, placée sous la houlette d'un comité international de spécialistes⁶. Elle permet de distinguer les fonctionnaires *stricto sensu* des agents du secteur éducatif (sans pouvoir séparer les enseignants des autres personnels) et des agents du secteur social (qui relèvent de statuts juridiques divers mais travaillent dans un domaine fortement publicisé). Les sous-échantillons nationaux ne sont pas très importants mais permettent néanmoins des études statistiques par catégorie⁷. On a retenu pour l'analyse onze pays permettant d'équilibrer les pays d'Europe du nord et du sud comme les divers systèmes institutionnels⁸.

6. La méthodologie, les données brutes et les procédures suivies sont accessibles en ligne à : <http://www.europeansocialsurvey.org>

7. Pour chaque pays, les sous-échantillons catégoriels sont les suivants (privé/public utilities/fonction publique/secteur éducatif/secteur social) : Allemagne : 745/86/90/169/159 ; Belgique : 745/86/90/169/159 ; Danemark : 634/66/100/133/241 ; Espagne : 691/61/63/57/53 ; France : 828/105/120/141/204 ; Royaume-uni : 905/71/111/147/196 ; Grèce : 787/77/141/91/75 ; Pays-Bas : 864/72/86/124/311 ; Pologne : 830/85/65/101/75 ; Portugal : 779/55/93/120/72 ; Suède : 786/150/108/201/268.

8. Par commodité, les pays seront indiqués de la manière dans les tableaux : Allemagne (DE) ; Belgique (BE) ; Danemark (DK) ; Espagne (ES) ; France (FR) ; Royaume-uni (GB) ; Grèce (GR) ; Pays-Bas (NL) ; Pologne (PL) ; Portugal (PT) ; Suède (SE).

LES UNIVERS AXIOLOGIQUES

Les enquêtes de valeurs permettent de mettre au jour des structures de représentations et de réfuter un certain nombre d'idées reçues implicites parfois colportées de manière inconsciente même dans la littérature portant sur la réforme de la gestion publique : par exemple, les fonctionnaires britanniques seraient bien plus ouverts aux valeurs de l'économie libérale et bien plus motivés par les avantages financiers que leurs collègues français ; les fonctionnaires français, tout épris d'égalité, seraient particulièrement imprégnés de valeurs de solidarité et se caractériseraient par leur altruisme. Par ailleurs, les études sur la *public service motivation* ont mis l'accent sur un éthos de la fonction publique qui se caractériserait par un engagement à l'égard des usagers et/ou des citoyens (sous diverses formes, y compris communautaires aux États-Unis), par un esprit altruiste fait de sacrifice et de renonciation, par un civisme mêlé de patriotisme. Le défaut de ces analyses provient généralement du fait qu'elles s'appuient sur des questions relevant de la pratique professionnelle : avez-vous le sentiment de faire un métier utile ? Votre engagement dans le service public a-t-il une valeur éthique ? On peut penser qu'en faisant appel aux registres de légitimation professionnelle on a de très fortes probabilités d'obtenir des réponses altruistes, y compris dans le secteur privé. L'intérêt de l'enquête de l'*European Social Survey* est de poser des questions générales à partir de portraits d'individus sans référence explicite au métier de la personne interrogée, ce qui permet de mettre au jour des univers de valeurs qui ne sont pas fortement connotés *a priori* par un besoin ou un souci de justification.

La question de l'univers axiologique des fonctionnaires est traitée ici dans le seul cadre des valeurs qui peuvent jouer sur la représentation de réformes mettant l'accent sur la performance, la rémunération au mérite, la compétition et la privatisation des services. Trois couples de valeurs antagonistes permettent de cerner le « potentiel culturel » des fonctionnaires, qui relèvent de l'échelle de Schwartz et dont l'universalité a été vérifiée dans de nombreuses enquêtes⁹ :

— le couple argent/altruisme. On demande aux personnes interrogées de dire si elles se rapprochent de portraits mettant en scène des personnes qui considèrent qu'il est important dans la vie d'être riche, d'avoir de l'argent et des personnes pensant qu'il est important d'aider les gens et de veiller au bien-être des autres ;

— le couple normes/créativité. Il oppose ceux qui pensent qu'il est important de suivre les règles et ceux qui pensent qu'il est important d'avoir de nouvelles idées, d'être créatif ;

— le couple accomplissement/universalisme. Il oppose l'importance accordée au fait d'avoir du succès dans la vie et de réussir à l'importance que l'on donne au fait de traiter les gens de manière équitable ou égale.

Ces questions sont toutes posées en même temps et les oppositions apparaissent à l'analyse. Cette grille permet de rendre compte de valeurs qui dressent le portrait, d'un côté, de ce que l'on suppose être l'univers axiologique de l'entreprise privée (l'argent, le succès personnel, la créativité) et, de l'autre, de ce qui est souvent considéré comme la caractéristique du comportement bureaucratique, notamment en France (le juridisme, l'altruisme ou la solidarité, la culture de l'égalité).

On a testé les réponses données à ces diverses questions selon deux grilles de lecture, la première permettant de spécifier le niveau hiérarchique (les cadres et les employés), la

9. Sur l'échelle de Schwartz et ses diverses applications Wach (Monique) et Hammer (Béatrice), *La structure des valeurs est-elle universelle ?*, Paris, L'Harmattan, 2003.

seconde le secteur (la fonction publique *stricto sensu*, les *public utilities* – entreprises privées travaillant généralement sous concession de droit public –, le secteur social, le secteur éducatif, composé de fonctionnaires en France mais non dans tous les pays). Les questions sont donc les suivantes : existe-t-il en Europe des variations nationales importantes dans les représentations des divers groupes de salariés ? Les salariés du secteur privé sont-ils différents des fonctionnaires ? Les représentations changent-elles avec le niveau hiérarchique ?

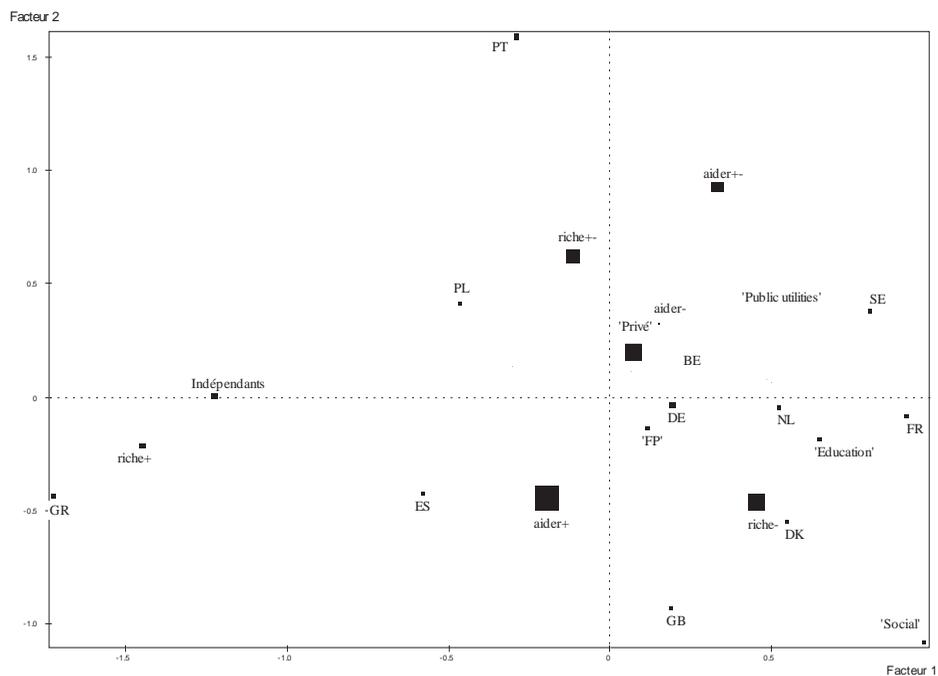
L'analyse par secteur du premier couple de valeurs montre que les fonctionnaires français font partie du groupe le moins altruiste avec leurs collègues allemands, danois, néerlandais, portugais et suédois. Qui plus est, les agents du secteur éducatif sont les moins altruistes de tous avec leurs homologues portugais (55 % dans les deux cas contre 76 % en Allemagne ou 82 % au Royaume-uni). Dans le secteur social (qui opère un mélange entre divers types d'agents publics et de salariés du privé mais dans un contexte professionnel de forte normativité), les français font également partie des moins altruistes. Mais cette caractéristique est également celle des salariés du secteur privé (51 % d'altruistes contre 72 % au Royaume-uni) et des agents des entreprises de service public. La différenciation par niveau hiérarchique montre, d'une manière générale, que les cadres du secteur privé sont toujours moins altruistes que les cadres du secteur public. Cependant, là encore, les cadres français se distinguent par leur niveau comparativement bas d'altruisme : 48 % dans le secteur privé et 54 % dans le secteur public contre, respectivement, 67 % et 77 % au Royaume-uni ou 49 % et 68 % aux Pays-Bas.

La seconde caractéristique des français, mais qui concerne bien plus le secteur social et l'éducation que les fonctionnaires *stricto sensu*, est d'être très peu attirés par l'enrichissement. L'argent n'est pas une valeur dont on se recommande généralement et les niveaux moyens de réponse sont évidemment bas. Cependant, c'est en France que ce niveau est l'un des plus bas : 5 % pour les cadres du public et 7 % pour les cadres du privé contre, respectivement, 9 % et 12 % au Royaume-uni ou 11 % et 10 % en Allemagne. Ce niveau moyen d'attrait pour l'argent augmente sensiblement dans les pays étudiés les plus pauvres, ce qui n'est guère surprenant (12 % chez les fonctionnaires polonais, 19 % chez leurs collègues portugais, mais 23 % chez leurs collègues grecs). On remarque surtout deux choses : des différences séparent les salariés du privé aux fonctionnaires mais elles ne sont pas très importantes (par exemple, 16 % contre 6 % au Royaume-uni, 10 % contre 7 % en Belgique). Ensuite, les fonctionnaires des pays les plus engagés dans la nouvelle gestion publique ou, plus généralement dans la réforme de l'État (au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-uni) ne sont pas foncièrement différents sur ce point de leurs collègues français. Rien ne permet donc d'affirmer que le « libéralisme » serait plus particulièrement développé chez les fonctionnaires des pays ayant le plus souscrit au *New Public Management*.

Il résulte de cette première analyse que les fonctionnaires français ne se distinguent pas sur ce terrain de leurs homologues du secteur privé, qu'ils ne sont pas particulièrement attirés par l'altruisme, mais qu'ils rejettent l'argent comme valeur principale. On remarque également que le champ « secteur public » est très fortement différencié par les réactions des salariés du secteur éducatif et du secteur social. La caractéristique principale des salariés français est donc de rejeter la richesse et non de développer des comportements altruistes propres à l'imagerie de l'État-providence. C'est en cela que la France se distingue des autres pays européens comme le montre le plan factoriel ci-après. Si elle se situe à l'extrême-droite de l'axe horizontal correspondant au facteur « richesse » (à gauche duquel on trouve les pays les plus pauvres de l'échantillon mais aussi les représentants des

professions indépendantes), elle reste éloignée de l'axe vertical correspondant au facteur de l'altruisme.

Tableau 1 – Analyse factorielle de l'altruisme

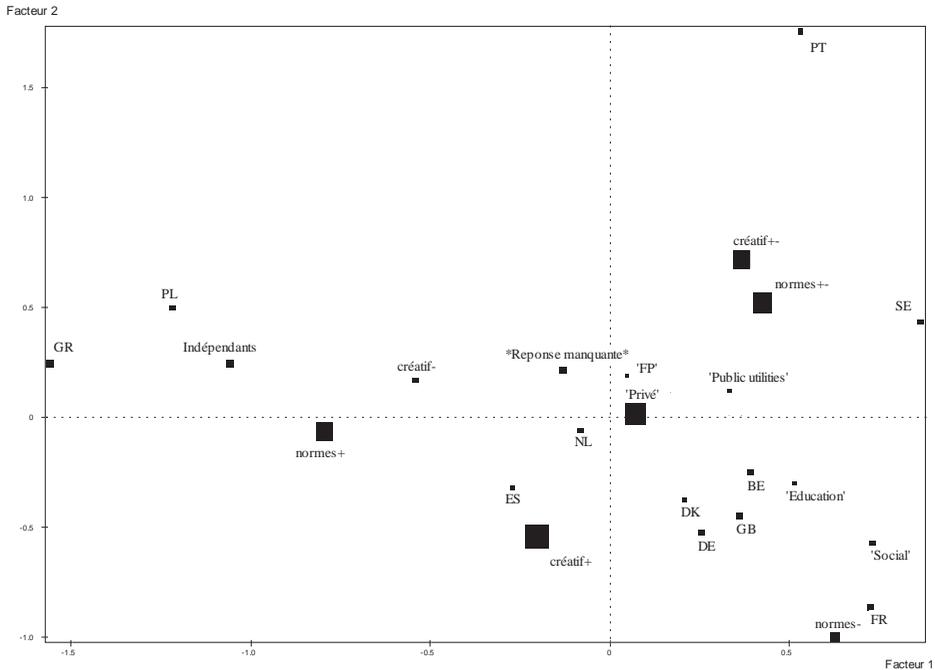


Peut-on alors spécifier les fonctionnaires français par leur juridisme, leur respect plus important des normes et leur aversion à l'égard de l'innovation ? En fait, là encore, on voit qu'il existe une situation asymétrique. Les fonctionnaires français, loin d'être respectueux des normes figurent parmi ceux qui rejettent le plus l'ordre établi et les règles. Ils battent même sur ce terrain tous les records car 10 % seulement des cadres du secteur public en France affirment avoir beaucoup de respect pour l'ordre établi, contre 22 % au Royaume-uni, mais 40 % en Allemagne ou 44 % aux Pays-Bas. Le seul pays se rapprochant du profil français est la Suède. Le respect des normes augmente d'autant plus que le niveau de diplôme est faible, aussi n'est-il pas étonnant de constater que les employés sont généralement plus attachés aux normes établies que les cadres que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. En France, la distance séparant les cadres des employés au sein du secteur public est donc grande car la proportion de ceux qui respectent les normes passe alors de 10 % à 31 %. Dans les autres pays, soit cet écart n'existe pas (c'est le cas des Pays-Bas mais aussi de la Pologne, où l'on monte à plus de 70 %), soit il est plus faible qu'en France (au Royaume-uni, on passe de 22 % à 38 %, en Allemagne de 40 % à 32 %, les employés étant ici plus contestataires que les cadres). La distribution des réponses par type d'activité confirme cette première analyse : les fonctionnaires français sont avec leurs collègues belges, portugais et suédois les plus rétifs au respect des normes. Le secteur social et le secteur éducatif sont encore plus en retrait (27 % dans chaque cas). On remarque que le respect des normes est toujours légèrement supérieur dans le secteur public à ce qu'il

est dans le secteur privé. Mais, là encore, les salariés du privé en France sont les moins attachés aux normes de tous les échantillons nationaux. Il en est de même des salariés travaillant dans les *public utilities*. L'idée selon laquelle les administrations françaises seraient marquées du sceau du bureaucratisme le plus tatillon est donc fautive.

En revanche, les fonctionnaires français se distinguent par leur forte propension pour l'innovation et la créativité. Ils figurent dans le groupe des pays où les cadres du public sont les plus attirés par cette valeur : 62 % en France contre 66 % en Allemagne, 68 % aux Pays-Bas et 75 % en Belgique contre 53 % au Danemark ou 45 % au Royaume-uni. Ces résultats sont confortés par l'analyse catégorielle : les fonctionnaires mais également les agents du secteur social ou de l'éducation se distinguent par un taux important de réponses positives. La spécificité française s'affirme un fois de plus par cet équilibre spécifique entre forte contestation de l'ordre établi, surtout parmi les cadres, et désir d'innovation, comme le montre le second plan factoriel.

Tableau 2 – Analyse factorielle du respect des normes



Il reste enfin à savoir comment les fonctionnaires français se situent par rapport au couple accomplissement personnel/égalité. Sont-ils vraiment plus égalitaires que les autres ? Une première analyse en termes de niveau hiérarchique montre que les cadres du secteur public sont fortement réceptif à l'idée d'égalité de traitement : 86 % de réponses positives, contre 82 % au Royaume-uni, 71 % aux Pays-Bas et 58 % en Allemagne. On trouve également des taux encore supérieurs : 92 % en Belgique, 93 % en Pologne, mais la France se situe ici dans le groupe le plus attaché à l'égalité. Il en va de même en ce qui concerne les employés de bureau. Une seconde analyse menée par secteurs confirme la première. Les fonctionnaires français se distinguent clairement de leurs homologues

allemands, britanniques ou danois sur le terrain de l'égalité (82 % de réponses positives contre, respectivement, 70 %, 67 % et 57 %). On remarque que les résultats obtenus dans des pays régulièrement présentés comme égalitaires sont sensiblement inférieurs : 72 % en Suède, notamment. Le secteur social et le secteur éducatif montent, quant à eux, jusqu'à 84 % de réponses positives mais les contrastes entre pays sont alors moins marqués. Et les salariés du secteur privé sont également caractérisés en France par un fort attrait pour l'égalité de traitement. Ces premiers résultats confirment donc la dimension « égalitariste » de la société française sans que l'on ait à distinguer entre salariés du secteur privé et du secteur public.

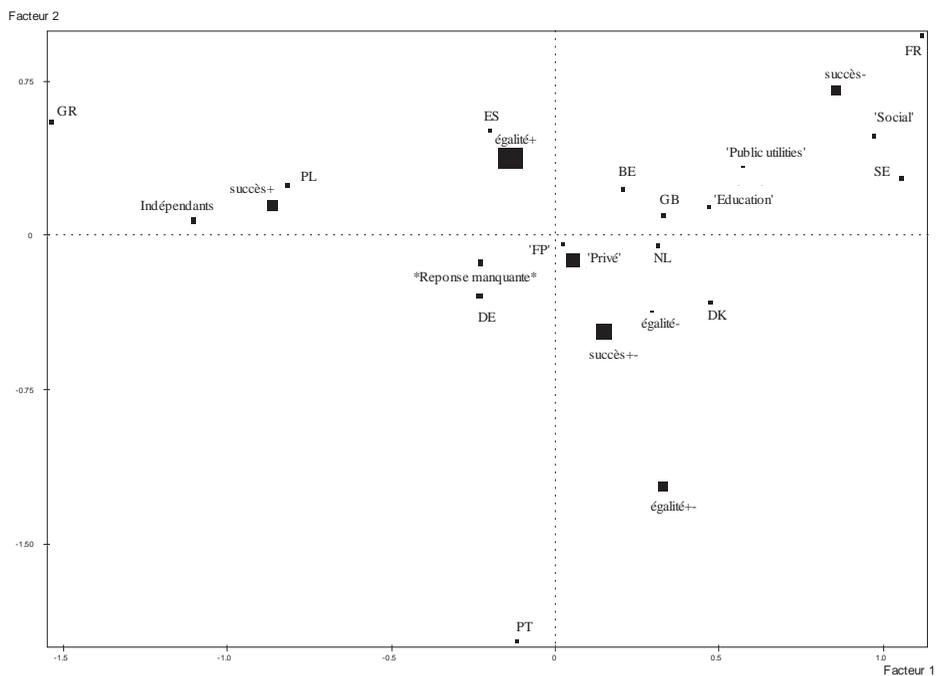
Les fonctionnaires français sont cependant encore plus fortement marqués par leur faible attrait pour la réussite sociale. Les différences statistiques ne laissent pas le moindre doute : 10 % des cadres du public en France estiment être attirés fortement par le succès social et la « réussite », contre 33 % de leurs homologues britanniques, 38 % des néerlandais et 49 % des allemands. Le niveau moyen obtenu chez les cadres du secteur privé est plus haut (14 % en France) mais ne change rien quant à la dernière position détenue ici par les salariés français. Du côté des employés du public, il en va exactement de même : 10 % des français estiment se reconnaître dans la poursuite de la réussite sociale, contre 28 % des britanniques et 33 % des allemands. L'analyse par secteurs montre que le succès ne « parle » qu'à 7 % des agents du secteur éducatif et à 13 % des salariés du secteur social, les fonctionnaires *stricto sensu* se situant à 11 % soit au même niveau que les fonctionnaires suédois. Les différences avec les autres pays sont ici considérables car l'on passe ensuite à 23 % au Danemark, 27 % en Belgique, 28 % aux Pays-Bas, 31 % au Royaume-uni, 32 % en Espagne, 36 % en Allemagne, 39 % en Pologne, 44 % au Portugal et 60 % en Grèce. Comme on le voit, cette répartition correspond à la richesse moyenne des pays considérés mais les écarts sont tout de même importants au sein du club des pays riches de l'Europe du nord. Les mêmes différences peuvent être enregistrées au sein du secteur éducatif car les enseignants allemands et britanniques sont quatre fois à cinq fois plus attirés par le succès social que leurs collègues français.

La distinction qui joue le plus entre les fonctionnaires français et leurs collègues européens ne tient donc pas tant à un niveau d'égalitarisme supérieur qu'à un refus beaucoup plus prononcé de faire de la réussite sociale un critère important de valorisation. Le troisième plan factoriel ne fait que confirmer cette position très décentrée de la France, associée ici à la Suède, dans cet univers de valeurs.

Au total, quel portrait collectif pourrait-on faire des fonctionnaires français ? Contrairement à ce que l'on dit souvent, ils ne sont pas particulièrement portés sur l'altruisme, ni sur le respect des normes, ni sur la poursuite du succès ou de la richesse. Pas plus solidaires que les autres salariés, et souvent moins que leurs collègues étrangers, ils sont peu susceptibles d'être motivés par des récompenses pécuniaires et se révèlent en moyenne peu ambitieux. En revanche, ils aiment leur autonomie et sont surtout préoccupés par l'égalité de traitement, celle-ci pouvant bien évidemment concerner autant les usagers qu'eux-mêmes. Le système français de fonction publique, comme l'ensemble du salariat français, repose sur une culture de « francs tireurs » égalitaires : on aime tracer son chemin, innover, mais on supporte mal les différenciations individuelles, surtout si on travaille dans le secteur éducatif ou le secteur social. À ce titre, il n'existe pas d'opposition entre le secteur public et le secteur privé, sauf à la marge. En revanche, on voit mal comment des outils de gestion faits pour identifier les performances individuelles peuvent prendre racine dans un tel terreau. On comprend, dans ces conditions, pourquoi les grands corps de l'État constituent toujours un modèle : ils répondent d'un archétype culturel où l'individualité de

talent se conjugue avec la loi commune du groupe d'appartenance. Une « privatisation » de la fonction publique ne changera donc pas ces structures culturelles.

Tableau 3 – Analyse factorielle de la réussite sociale



LA SATISFACTION AU TRAVAIL

La littérature nord-américaine a développé l'argument selon lequel la satisfaction au travail des fonctionnaires variait en fonction directe de la nature éthique ou compassionnelle de leur travail. On a vu que les fonctionnaires français ne se définissaient pas plus que les autres salariés par un altruisme particulier. On peut donc penser que cette dimension ne joue pas, au moins directement, sur la satisfaction au travail. Cette dernière est délicate à mesurer car elle intègre différentes dimensions qui se surajoutent dans l'occupation quotidienne d'un emploi : la rémunération, la pénibilité, la diversité, les perspectives de promotion, les relations professionnelles, *etc.* On utilisera donc ici une question demandant si les intéressés refuseraient un emploi mieux payé ailleurs afin de rester dans l'organisation où ils travaillent actuellement, question qui permet de rendre compte au mieux de cette pluralité d'acceptions : si l'on pense déclinier un autre emploi mieux rémunéré que le sien, c'est que ce dernier offre un compromis acceptable et difficile à retrouver ailleurs.

Un premier aperçu des situations nationales montre que la proportion de fonctionnaires satisfaits par leur travail est de 50 % en France et en Allemagne, contre 29 % au Royaume-uni, 27 % aux Pays-Bas et 32 % en Suède. Les agents du secteur éducatif affirment être satisfaits de leur travail à hauteur de 54 % en France, contre 59 % au Portugal, mais 40 % en Allemagne et 37 % au Royaume-uni. Les fonctionnaires français ne sont donc pas particulièrement insatisfaits par leur travail lorsqu'on les compare à leurs

homologues européens. On remarque également que le niveau de satisfaction est presque toujours supérieur dans la fonction publique à ce qu'il est dans le secteur privé, sauf dans les pays ayant développé la nouvelle gestion publique : 50 % de satisfaits contre 29 % en France, 52 % contre 32 % en Allemagne, 57 % contre 23 % en Grèce, 52 % contre 32 % en Belgique, mais 29 % dans la fonction publique et dans le secteur privé au Royaume-uni, 41 % contre 40 % au Danemark, 27 % contre 29 % aux Pays-Bas et un écart assez faible en Suède : 25 % contre 32 %. Cette faiblesse des écarts entre les deux secteurs peut s'expliquer aussi par la facilité plus grande de passer d'un secteur à l'autre lorsque les fonctionnaires sont déjà traités comme des salariés du secteur privé.

Ces premiers résultats ne sont cependant que des moyennes recouvrant des situations de travail très variées. L'analyse statistique permet en revanche d'étudier quels sont les facteurs qui, dans chaque pays, font jouer ce niveau de satisfaction : s'agit-il de rétributions organisationnelles comme la sécurité de l'emploi, les opportunités de promotion et de carrière, le salaire au « mérite » ou à la « performance », de rétributions touchant à la qualité même du travail réalisé, comme le fait d'être autonome dans son travail quotidien ou d'effectuer un travail varié, ou bien de rétributions comme la bonne qualité des relations professionnelles notamment avec ses collègues ?

Pour répondre à de telles questions, on peut évidemment se contenter de données d'ensemble portant sur la totalité des pays européens inclus dans l'échantillon. Des arbres de discrimination établis en fonction du khi-deux montrent que le niveau de satisfaction des fonctionnaires *stricto sensu* évolue essentiellement en fonction des possibilités de promotion alors que celui des salariés du secteur privé comme du secteur social dépend avant tout de la sûreté de l'emploi. Mais cela ne nous dit rien sur le jeu des variables dans chaque pays ni de l'effet que le degré d'engagement dans la nouvelle gestion publique peut avoir. Peut-on observer des différences nationales entre des pays fortement impliqués dans une privatisation des modes de gestion de la fonction publique et des pays beaucoup plus classiquement webériens, même s'ils ont intégré quelques outils de gestion inspirés du secteur privé ?

La question peut être alors posée ainsi : pourquoi différents types de salariés dans différents pays refuseraient-ils un emploi mieux payé ailleurs afin de rester là où ils sont ?

Le tableau ci-après permet de mesurer la diversité des réponses en Europe. On a fait le choix de représenter des variations du « modèle napoléonien » (Belgique, France, Grèce), un exemple finalement atypique de « modèle webérien » (l'Allemagne) et des variations du « modèle néo-gestionnaire » (Danemark, Pays-Bas, Royaume-uni, Suède). Le tableau n'indique que le wald (W) et le coefficient de significativité (Sig.). On a retenu les dimensions suivantes : les possibilités de carrière, la rémunération au mérite, les relations professionnelles avec les collègues, le caractère varié du travail, l'autonomie des salariés, la sécurité de l'emploi. Une autre dimension a été ajoutée : celle de la socialisation dans son milieu de travail. Cette variable est construite à partir d'une question demandant aux intéressés combien de temps il faudrait à un remplaçant pour maîtriser leur travail. Ont été considérées comme relevant d'une socialisation forte toutes les réponses situant ce temps d'adaptation à plus de trois mois. On a indiqué pour chaque pays les réponses des fonctionnaires *stricto sensu* (FP), celles des agents de l'éducation (Edu) et celles des salariés du secteur privé (Privé).

Tableau 4 – Analyse de régression sur les facteurs de variance de la satisfaction au travail

	Carrière		Mérite		Collègues		Variété		Socialisation		Autonomie		Sécurité	
	W	Sig.	W	Sig.	W	Sig.	W	Sig.	W	Sig.	W	Sig.	W	Sig.
FR														
FP	4.89	.027	0.15	.698	3.07	.079	.006	.936	2.74	.098	.544	.461	.040	.841
Edu	.310	.575	.640	.424	4.77	.029	.135	.713	2.93	.087	1.71	.191	3.51	.061
Privé	1.69	.193	1.66	.197	3.79	.052	.167	.683	.767	.381	.418	.518	8.19	.004
BE														
FP	.670	.410	.105	.746	4.82	.028	.040	.841	.060	.797	.523	.469	.023	.880
Edu	.831	.362	.993	.319	.801	.371	.026	.871	.377	.539	.381	.537	2.44	.118
Privé	3.93	.047	.007	.934	.513	.474	.064	.800	1.07	.301	.431	.511	.259	.611
GR														
FP	.355	.551	.005	.945	.515	.473	5.02	.250	.615	.433	.325	.569	4.55	.033
Edu	1.52	.216	.260	.610	1.07	.300	.473	.492	2.89	.089	2.04	.153	5.24	.022
Privé	.636	.425	2.92	.087	.152	.697	.707	.401	.061	.805	3.02	.082	41.9	000
DE														
FP	3.33	.068	.080	.777	.184	.668	.012	.912	.422	.516	.574	.449	.040	.842
Edu	.419	.517	.871	.351	1.67	.196	2.40	.121	.124	.725	4.77	.029	.218	.640
Privé	1.61	.204	.149	.699	4.65	.031	4.15	.042	1.03	.309	.164	.686	13.77	000
DK														
FP	1.00	.315	0	.999	1.67	.196	3.32	.068	.352	.553	4.06	.044	2.88	.090
Edu	2.80	.094	.67	.196	.092	.762	.007	.935	.352	.553	.054	.816	.900	.343
Privé	.589	.443	.238	.625	1.35	.245	8.72	.003	.204	.651	.194	.660	1.81	.178
GB														
FP	.003	.956	0	.999	.440	.507	1.15	.283	.046	.829	.020	.887	2.11	.146
Edu	4.90	.027	2.42	.120	.034	.855	.112	.738	.666	.414	1.16	.280	0	.986
Privé	4.61	.032	3.74	.053	.016	.900	8.16	.004	.054	.816	.048	.826	1.06	.302

NL														
FP	.263	.608	.804	.370	0	.998	0	.998	.664	.421	.240	.624	0	.998
Edu	5.80	.016	-	-	.840	.359	2.85	.091	1.96	.161	1.07	.301	.888	.346
Privé	1.17	.278	.038	.844	1.74	.186	.257	.612	4.60	.032	.321	.571	4.31	.038
SE														
FP	.042	.837	1.90	.167	.988	.320	.003	.960	.740	.390	.013	.910	.912	.396
Edu	1.80	.177	.875	.350	0	.998	0	.984	1.04	.307	1.05	.307	.840	.359
Privé	.909	.340	.012	.914	1.41	.235	5.77	.016	3.54	.060	3.09	.079	.626	.429

Cette analyse de régression se caractérise par des taux de significativité souvent très mauvais, ne faisant apparaître qu'un jeu limité de quelques variables selon les pays¹⁰. Les conclusions que l'on peut en tirer sont assez claires. Elles sont les suivantes.

Le champ de la fonction publique doit être clairement différencié entre fonctionnaires et agents du secteur éducatif. Les réponses des uns et des autres sont différentes dans tous les pays. En France, la satisfaction au travail varie chez les fonctionnaires de gestion surtout en raison des perspectives de carrière alors que les relations professionnelles avec les collègues sont décisives dans le secteur éducatif. En Allemagne, les fonctionnaires se préoccupent également en priorité de leurs possibilités de carrière mais les agents du secteur éducatif privilégient l'autonomie. Au Royaume-uni, les fonctionnaires se soucient surtout de la sécurité de l'emploi alors que les agents du secteur éducatif regardent de très près leurs perspectives de carrière.

La sécurité de l'emploi ne différencie pas les fonctionnaires des salariés du secteur privé. Celle-ci ne joue dans la satisfaction au travail des fonctionnaires qu'au Royaume-uni et en Grèce, quoiqu'elle arrive dans ce dernier cas derrière la variété du travail. Dans le secteur privé, cette sécurité joue en revanche très fortement en Grèce, en Allemagne, en France et dans une moindre mesure aux Pays-Bas. La sécurité de l'emploi n'est donc pas une obsession des fonctionnaires mais elle compte en revanche dans le secteur privé.

Une étude transversale du poids relatif des variables montre que la rémunération au mérite ou à la performance ne joue absolument aucun rôle dans la satisfaction au travail y compris et surtout dans les pays ayant adopté la nouvelle gestion publique. Elle obtient même un score nul au Danemark et au Royaume-uni. La question des relations professionnelles est en revanche au centre des préoccupations en France, quel que soit le secteur. La variété du travail joue un rôle important surtout dans le secteur privé et dans les pays d'Europe du nord en y incluant l'Allemagne. La socialisation dans le métier joue un rôle important dans le secteur public uniquement en France. L'autonomie dans son travail quotidien est privilégié par les fonctionnaires seulement au Danemark mais ne concerne pas les autres salariés. On peut penser que des différenciations dans le niveau hiérarchique des personnes interrogées apporteraient des correctifs à ce résultat mais les effectifs de l'échantillon ne le permettent pas.

10. La valeur du Wald est relative et permet de comparer la puissance explicative de chaque variable dans la régression. La significativité (Sig.) doit s'approcher le plus possible de .000 ; ce qui indique la probabilité nulle d'une variation due au hasard.

Peut-on observer une différence d'ensemble significative entre les pays « néo-gestionnaires » et les pays « napoléoniens » ? On remarque tout d'abord qu'aux Pays-Bas, au Royaume-uni, en Suède, et dans une moindre mesure au Danemark, aucune variable ne semble jouer de rôle dans les variations de la satisfaction au travail au sein du secteur public. Rien ne paraît devoir retenir les fonctionnaires dans leur emploi si on leur propose un travail mieux rémunéré ailleurs. On peut en conclure que l'indifférenciation du marché du travail est fortement avancée et que les possibilités de conversion d'un secteur à l'autre sont réalistes, ce qui confirme d'autres analyses menées par ailleurs sur le rôle de la formation professionnelle ou de la reconversion des fonctionnaires dans ces pays. Un second élément de caractérisation tient également à l'homogénéité des systèmes de valeurs, tels qu'ont les a étudiés plus haut, ce qui permet de comprendre l'indifférence apparente aux relations entretenues avec les collègues ou à la rémunération au mérite venant sanctionner un succès individuel. On peut donc penser que les structures axiologiques générales jouent un rôle essentiel dans l'adoption des outils de la nouvelle gestion publique ou, du moins, un rôle plus important que les diverses dimensions instrumentales (la carrière, l'autonomie, la variété, la sécurité, *etc.*) des emplois occupés.

Un dernier point concerne la divergence des modèles nationaux car aucun pays n'offre une structure de réponses comparable à celle d'un autre. Dans ces conditions, il paraît bien aventureux de parler de « contexte européen ». L'analyse confirme donc le fait que les outils de la nouvelle gestion publique sont adaptés et absorbés selon chaque cadre national dans des conditions assez différentes, ce qui vient évidemment limiter les ambitions concernant l'import-export de « bonnes pratiques » et autres exercices de *benchmarking*.

TRAVAIL ET VALEURS SOCIOPOLITIQUES : LE PROFIL DES NÉOGESTIONNAIRES

La première littérature portant sur les motivations des fonctionnaires, assez utilitariste, concernait au premier chef la question de leur performance individuelle ou collective en s'appuyant sur l'idée que la défense de ce que l'on nomme couramment en français l'« intérêt général » conduisait les fonctionnaires à se sentir plus satisfaits de leur travail et donc à se montrer plus performants. Les motivations intrinsèques liées à la nature du travail l'emportaient sur les motivations financières. Dans un second temps, des auteurs européens ont suggéré que la motivation au travail des fonctionnaires n'était pas sans relation avec la dimension sociopolitique¹¹. On a pu montrer dans des travaux précédents que les fonctionnaires étaient bien plus intéressés par la vie politique mais également bien plus engagés dans des activités militantes, associatives ou politiques, que les salariés du secteur privé. On poursuivra ici l'analyse en cherchant à savoir ce qui joue vraiment sur la propension à jouer la carte de la nouvelle gestion publique. Pour ce faire, il convient de définir un profil-type de fonctionnaire qui partagerait un certain nombre de valeurs susceptibles de lui faire accepter une forme ou une autre de privatisation de son emploi avec tout ce que cela comporte c'est-à-dire une rémunération variable en fonction des performances et une précarité de l'emploi.

On retient ici quatre prédispositions : le fait de considérer l'argent comme quelque chose d'important, de considérer que le succès personnel doit être recherché dans la vie,

11. Voir notamment Vandenebelee (Wouter), « Development of a Public Service Motivation Measurement Scale : Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument », *International Public Management Journal*, 11 (1), 2008, pp. 143-167.

qu'il est important de démontrer ses capacités et que la rémunération doit être considérée comme importante dans le choix d'un métier. Ces quatre éléments constituent une échelle d'attitude fiable puisque l'on obtient un alpha de Cronbach de 0,61. On peut ensuite distinguer parmi tous les salariés ceux qui partagent un « profil de nouvelle gestion publique » en répondant par l'affirmative à au moins deux des quatre questions. Ce profil est celui de salariés ambitieux, désireux de réussir et de s'affirmer, et mettant la rémunération de leur travail au centre de leurs préoccupations.

Un simple tri croisé permet de voir que la France est toujours très particulière puisque c'est le seul pays, avec la Suède, où les salariés, quels qu'ils soient, sont les moins susceptibles d'adopter un « profil de nouvelle gestion publique ». On remarque également que les pays les plus pauvres de l'échantillon (Grèce, Pologne et Portugal) sont ceux où la proportion de salariés, du public comme du privé, partageant ce profil est la plus importante alors que cette proportion est bien inférieure dans des pays ayant adopté depuis longtemps des mesures de privatisation de leur fonction publique comme le Danemark ou le Royaume-uni. On peut penser évidemment que la culture de l'argent est plus développée là où il y en a le moins. Mais on peut également penser que les agents publics de ces pays voient dans l'adoption de mesures de privatisation une aubaine pour se sortir d'une situation où l'accumulation de règles archaïques et de régulations officieuses des carrières (par le népotisme, la politisation voire la corruption) bloque les effets attendus d'un classique modèle bureaucratique webérien. Cette hypothèse semble confirmée par les analyses menées sous d'autres angles¹² mais montrant que la réforme libérale de l'État dans certains pays d'Europe du sud est considérée comme un ballon d'oxygène.

Tableau 5 – La proportion de salariés ayant un « potentiel nouvelle gestion » (%)

	BE	DE	DK	ES	FR	GB	GR	NL	PL	PT	SE
Privé	45	38	31	45	28	46	69	30	55	49	21
Public utilities	34	43	23	47	19	37	66	28	55	45	20
Fonction publique	42	33	24	42	19	33	74	27	51	51	16
Éducation	36	36	29	48	12	37	83	25	52	55	15
Secteur social	31	37	26	36	22	36	61	23	44	49	15

Quels sont alors les facteurs qui jouent le plus sur l'adoption du « profil de nouvelle gestion publique » ? Afin de répondre à cette question, on a sélectionné uniquement les salariés actifs. Afin de disposer d'échantillons suffisants, on a réuni ici les fonctionnaires *stricto sensu* et les agents du système éducatif. Une analyse de régression a été construite à partir de plusieurs variables indépendantes : deux variables sociologiques (l'âge et le niveau de diplôme), une variable organisationnelle (le niveau hiérarchique en trois modalités) et deux variables politiques (l'intérêt pour la politique et le positionnement sur une échelle gauche-droite). La thèse défendue par les spécialistes de gestion publique et les réformateurs eux-mêmes est que la propension à défendre la nouvelle gestion publique relève de motivations internes (la reconnaissance du travail accompli, la part variable de rémunération, *etc.*) ou bien, plus rarement, du niveau de formation reçue, voire de la

12. Sur la Grèce, voir notamment Spanou (Calliope), « State Reform in Greece : Responding to Old and New Challenges », *International journal of public sector management*, 21 (2), 2008, pp. 150-173.

génération : en bref, les jeunes seraient plus dynamiques et ouverts au changement d'autant plus qu'ils seraient diplômés et conscients des effets de la mondialisation ou de la mise en concurrence des services publics au sein de l'Union européenne. À l'inverse, nous soutenons la thèse que les valeurs sociopolitiques non seulement comptent au moins autant que les facteurs sociaux ou organisationnels mais qu'ils comptent souvent bien plus. Les outils [préciser] ne peuvent être utilisés sans les valeurs adéquates. S'ils le sont, ils perdent de leur efficacité, sont absorbés par les organisations et les stratégies individuelles, sont vite démonétisés ou transformés en artefacts auxquels personne ne croit vraiment. À tout le moins, ils ne peuvent alors façonner un nouvel univers normatif capable de réorganiser les comportements des acteurs et de donner un horizon de sens aux administrations, que ce soit dans les relations professionnelles internes ou bien dans les relations qu'elles entretiennent avec le politique ou les usagers. Les comportements adoptés par les fonctionnaires dépendent alors bien plus de valeurs sociopolitiques fondamentales que de jeux d'instruments plus ou moins formels.

L'analyse de régression montre que cette dernière thèse est confirmée. Elle doit être cependant nuancée car la hiérarchie des facteurs expliquant les variations dans la propension à partager les valeurs de la nouvelle gestion publique dépend de chaque situation nationale et ne peut faire l'objet d'une généralisation à l'échelle européenne. Comme on peut le voir sur le tableau, les facteurs politiques sont très présents sauf en Espagne ou en Grèce, où la propension moyenne très forte à partager les valeurs de la nouvelle gestion publique rend l'analyse de régression difficile (ce qui explique les mauvais niveaux de significativité). L'âge constitue également un facteur de variation important, les plus jeunes étant les plus attirés par des perspectives de réussite personnelle. On peut penser que le renouvellement démographique des administrations constitue à ce titre une aubaine pour les gouvernements réformateurs. Le niveau de diplôme, en revanche, n'intervient pas ou n'intervient qu'à la marge pour accentuer les réponses de certaines catégories (c'est notamment le cas des enseignants français fortement diplômés et se situant majoritairement à gauche).

Tableau 6 – Les trois facteurs jouant le plus sur la capacité de développer la nouvelle gestion publique

	Facteur n° 1		Facteur n° 2		Facteur n° 3	
	1	Sig.	2	Sig.	3	Sig.
BE	Âge	.066	Intérêt pour politique	.146	Niveau hiérarchique	.146
DE	Gauche-droite	.076	Âge	.297	Diplôme	.178
DK	Intérêt pour politique	.244	Gauche-droite	.135	Niveau hiérarchique	.526
ES	Âge	.476	Niveau hiérarchique	.480	Diplôme	.773
FR	Âge	.005	Gauche-droite	.023	Diplôme	.165
GB	Âge	.435	Intérêt pour politique	.378	Niveau hiérarchique	.318
GR	Niveau hiérarchique	.312	-	-	-	-
NL	Intérêt pour politique	.088	Gauche-droite	.038	Âge	.389

PL	Niveau hiérarchique	.144	Âge	.584	Intérêt pour politique	.562
PT	Intérêt pour politique	.005	Âge	.427	Gauche-droite	.198
SE	Intérêt pour politique	.010	Âge	.119	Niveau hiérarchique	.130

Le jeu des variables politiques est indéniable mais reste parfois assez différent d'un pays européen à l'autre. Les données globales présentées dans le tableau doivent donc être complétées par une analyse du sens de l'évolution des modalités. Dans certains pays, comme le Danemark ou les Pays-Bas, la proportion de « néogestionnaires potentiels » s'élève à mesure que grandit l'intérêt pour la politique, alors que c'est le contraire dans des pays comme la France ou la Grande-Bretagne. En Belgique et en Suède, cette proportion augmente seulement aux deux bouts de la chaîne, chez ceux qui ne s'intéressent pas du tout à la politique et chez ceux qui s'y intéressent fortement. De tels résultats montrent que la « motivation pour le service public » joue un rôle central mais qui n'est pas linéaire ou unidirectionnel. L'investissement dans les valeurs sous-tendant la nouvelle gestion publique peut être le fait aussi bien d'agents publics rejetant des normes considérées comme archaïques ou dépassées (comme l'intérêt général), que d'agents publics qui se sentent très concernés par les débats politiques ou l'action publique en général.

Il faut alors prendre en considération la nature de l'engagement politique et notamment le positionnement sur l'axe gauche-droite. Dans presque tous les pays étudiés, la proportion de néogestionnaires potentiels augmente avec un positionnement à droite. Seuls deux cas de figures font exception. Le premier réunit des pays où la très grande majorité des agents publics partagent déjà les valeurs de la nouvelle gestion publique (Grèce et Pologne). Le second est celui du Danemark où la proportion de néogestionnaires potentiels croît avec le positionnement à gauche. On est renvoyé ici à des équilibres nationaux concernant les modes de gestion de l'État-providence.

Tableau 7 – Proportion des néogestionnaires potentiels en fonction du positionnement politique (%)

	BE	DE	DK	ES	FR	GB	GR	NL	PL	PT	SE
Gauche	37	37	36	39	9	25	86	29	56	68	21
Centre	38	39	31	50	26	37	80	29	61	53	15
Droite	47	59	13	56	32	39	86	56	56	78	25

La thèse selon laquelle la nouvelle gestion publique serait apolitique par définition et ne mobiliserait que des intérêts stratégiques au sein des organisations ne peut donc être retenue. Elle s'appuie bien sur des valeurs orientées politiquement sauf dans les pays où elle constitue apparemment la seule voie de salut pour sortir d'un système bureaucratique sclérosé. Il faut cependant ajouter une dernière dimension à l'analyse, celle du niveau hiérarchique des agents interrogés.

On a regroupé ici l'ensemble des agents du secteur public, sans autre distinction, afin de disposer d'effectifs suffisants. La différence observée entre les réactions des cadres et celles des autres catégories d'agents permet de savoir si l'univers administratif est homogène, ce qui peut faciliter grandement le développement des réformes. Dans leur

grande majorité, les pays européens sont marqués par une réelle différence entre les cadres et les agents de niveau intermédiaire ou les employés. Ces derniers sont alors assez sensiblement en retrait y compris dans les pays ayant déjà adopté des mesures néogestionnaires, comme le Royaume-uni, ce qui semble bien confirmer le fait que ces réformes sont loin d'avoir été partagées avec enthousiasme par tous les agents publics. L'Allemagne, l'Espagne, le Portugal présentent en revanche un profil assez homogène tout comme la France mais à des niveaux très différents.

Tableau 8 – Proportion des néogestionnaires potentiels en fonction du niveau hiérarchique (%)

	BE	DE	DK	ES	FR	GB	GR	NL	PL	PT	SE
Cadres	61	46	30	48	21	43	100	37	62	43	42
Niveau intermédiaire	36	37	32	45	15	47	87	36	65	65	18
Employés	40	46	19	50	21	30	75	29	44	49	12

L'ensemble de ces observations peut être réintégré dans un plan factoriel permettant de voir en quoi la différence entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé est réelle. Les fonctionnaires *stricto sensu* tout comme les agents du secteur éducatif et ceux du secteur social se situent clairement dans un espace particulier fortement corrélé avec un grand intérêt pour la vie politique. Le rejet de la nouvelle gestion publique reste fortement associé en Allemagne, en Belgique et en France avec un positionnement politique de gauche. Les coefficients les plus importants de potentiel néogestionnaire (ce coefficient a été noté « npm » de 0 à 4) se situent dans l'espace orthogonal où l'on trouve surtout les représentants des pays méditerranéens les plus pauvres. Il correspond, au sud du plan factoriel, à un univers politique de droite réunissant les cadres, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public, et les membres des professions indépendantes. Au nord du plan factoriel, il réunit le monde des employés du secteur privé comme des *public utilities* dont le niveau d'intérêt pour la vie politique est bas.

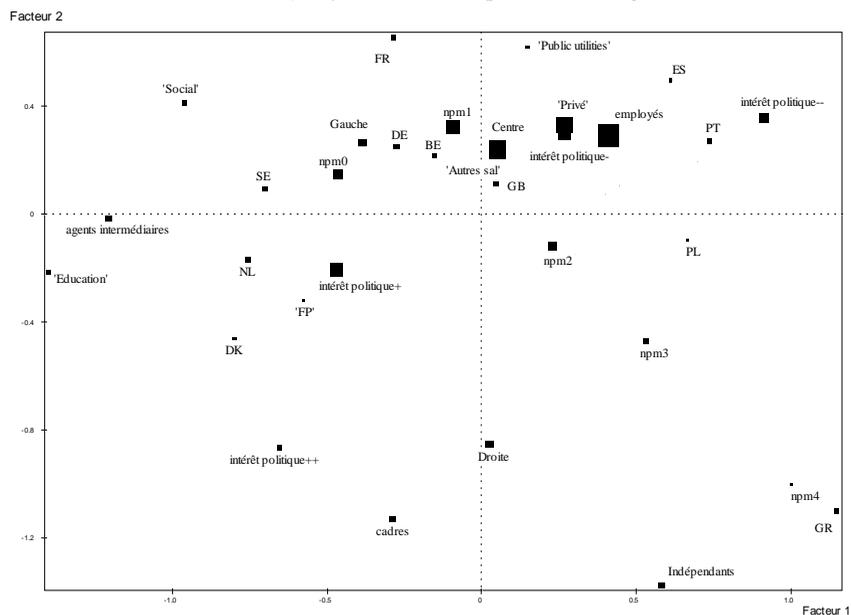
On pourra, à partir de ces résultats, se poser la question de savoir si le positionnement à gauche constitue un indicateur d'altruisme. Cette relation n'est cependant vérifiée que pour quelques pays (l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Royaume-uni, la Suède). Dans les autres pays de l'échantillon (Danemark, France, Grèce, Pays-Bas, Pologne et Portugal), soit cette relation n'existe pas (c'est le cas de la France), soit elle est inversée.

*
* *

Les résultats obtenus par l'analyse comparative des systèmes de valeurs ont permis de vérifier un certain nombre d'hypothèses.

Celle d'une forte association entre l'altruisme et le fait de travailler dans la fonction publique doit être sérieusement révisée. Il ne faut pas confondre altruisme et rejet de l'argent ou du succès. Cette confusion est alimentée dans de nombreux écrits par une définition très large de l'altruisme qui va du patriotisme ou du communautarisme à l'intérêt pour les questions politiques.

Tableau 9 – Analyse factorielle du potentiel néogestionnaire



L'hypothèse d'une spécificité française forte est en revanche confirmée. L'univers axiologique des fonctionnaires français est l'un des plus typés des pays européens comme l'ont montré les différents plans factoriels. En ce sens, les agents publics français sont loin d'entrer dans le cadre d'un « profil moyen ». Cette spécificité française reste surtout le fait du secteur éducatif et du secteur social bien plus que des fonctionnaires de gestion au sens strict du terme. Néanmoins, il est clairement apparu que le système de valeurs des agents publics français était aux antipodes des présupposés de la nouvelle gestion publique. Cette incompatibilité ne provient pas d'un altruisme particulier ou d'une culture « webérienne » fortement ancrée dans la défense des normes : elle repose pour l'essentiel sur l'indifférence marquée à l'égard de la culture de l'argent associée à un fort investissement politique.

La comparaison systématique que l'on a menée avec les salariés du secteur privé montre également que les différences axiologiques relèvent bien plus de la nationalité que de l'appartenance au secteur public ou au secteur privé. Cela est également vrai des facteurs jouant sur la satisfaction au travail ou l'investissement dans son organisation. Là encore, les salariés français se distinguent par le poids accordé à la socialisation dans le métier et par la qualité des relations professionnelles. Cette communauté de valeurs entre fonctionnaires et salariés du privé implique qu'une privatisation de la fonction publique ne changerait rien sauf le cadre juridique de la relation d'emploi.

Il apparaît enfin que la dimension sociopolitique est bien déterminante dans la « motivation de service public » des fonctionnaires en Europe. C'est bien en fonction de l'intérêt pour la politique et du positionnement sur l'échelle gauche-droite que se construit l'opposition ou l'acceptation principielle des valeurs que sous-tend la nouvelle gestion publique. Au fond, les logiques purement instrumentales portant sur les carrières ou les mécanismes de rémunération passent au second plan derrière des structures axiologiques nationales qui favorisent ou, plus simplement, font admettre aux fonctionnaires leur indifférenciation avec les salariés du secteur privé.