



*Département Opinion
et Stratégies d'Entreprise*

pour



Observatoire de la modernisation de l'État

7^{ème} enquête : Les nouveaux modèles du service public

Avril 2010



Étude réalisée par l'Ifop pour : **Acteurs Publics**

Échantillon : Échantillon de **429 agents de la fonction publique de catégorie A.**

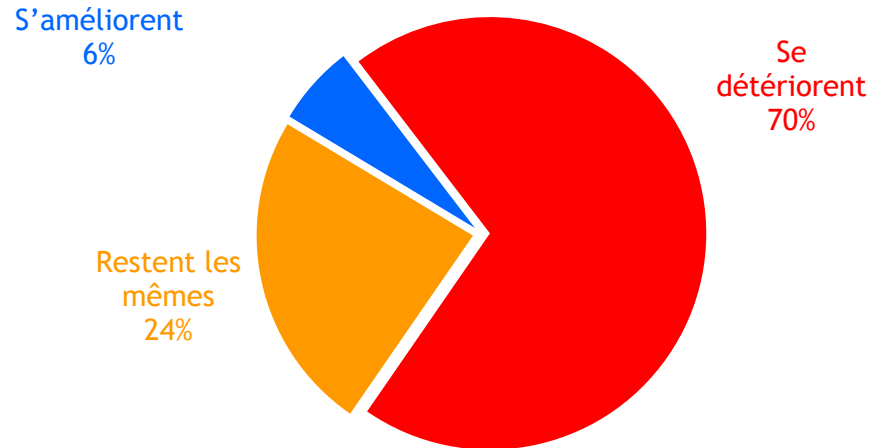
Cet échantillon a été extrait du panel d'acteurs publics de l'Observatoire de la modernisation de l'État mis en place par *Acteurs publics* et l'*Ifop* en partenariat avec *Ineum Consulting*.

Mode de recueil : Les interviews ont eu lieu par questionnaire auto-administré en ligne (*CAWI - Computer Assisted Web Interviewing*).

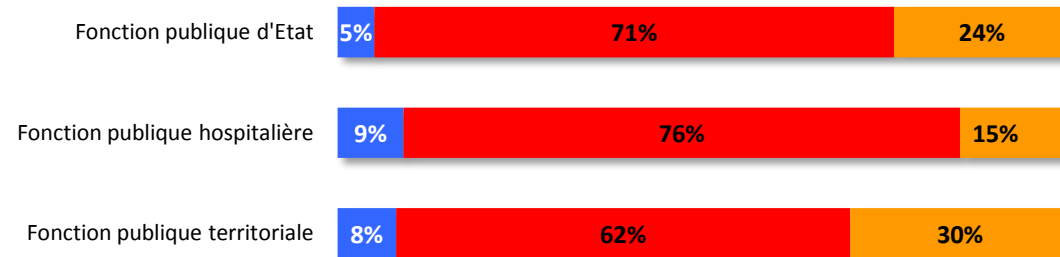
Dates de terrain : Du 6 au 9 avril 2010

A | Indicateurs permanents

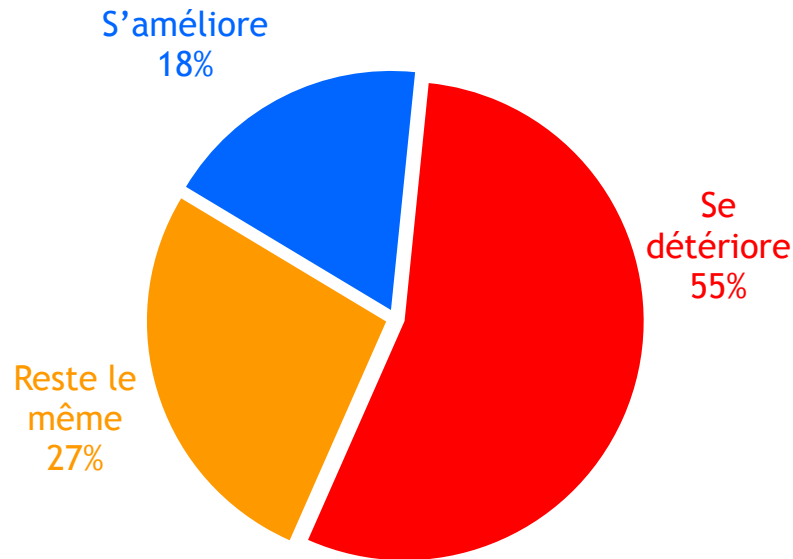
Question : D'une manière générale, diriez-vous qu'avec les réformes en cours dans le service public, votre environnement et vos conditions de travail s'améliorent, se détériorent ou restent les mêmes ?



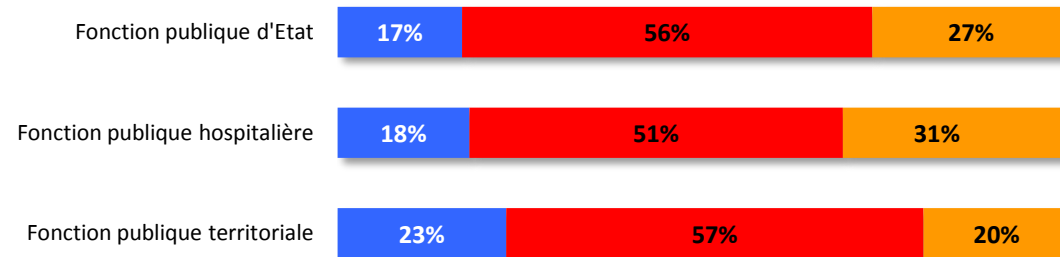
Selon le type de fonction publique :



Question : Et diriez-vous qu'avec les réformes en cours dans le service public, le service rendu aux usagers s'améliore, se détériore ou reste le même ?



Selon le type de fonction publique :



Au-delà des divers dimensions et enjeux à l'œuvre dans la modernisation de l'Etat sur lesquels se prononcent les fonctionnaires de catégories A appartenant au Panel, Acteurs Publics a retenu avec l'Ifop le principe de mettre en place des indicateurs permanents permettant de suivre sur le temps long le jugement global de ces cadres publics.

La première mesure issue de notre panel illustre de manière saisissante le scepticisme de ces décideurs quant à l'impact positif des réformes en cours dans la Fonction Publique.

Cette sorte de délégitimation opère avant tout sur l'effet des changements à l'œuvre dans le service public sur les cadres publics eux-mêmes : ainsi 70% d'entre eux considèrent que leur environnement et conditions de travail se détériorent du fait des réformes contre un petit quart le jugeant inchangé. La part des répondants percevant à l'inverse une amélioration s'avère marginale (6%). C'est donc un véritable désaveu adressé par les cadres publics à la politique de modernisation de l'Etat. Il convient à cet égard de relever que le sentiment le plus fort de dégradation de ses conditions de travail émane des agents de la fonction publique hospitalière (76%) alors que les jugements s'avèrent un peu moins sévère auprès des cadres territoriaux (62%).

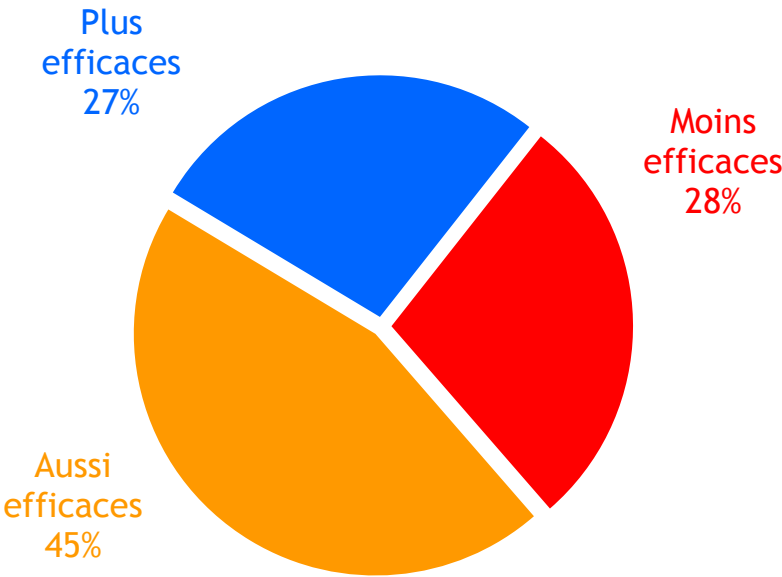
Invités à appréhender les effets « externes » de ces réformes, c'est-à-dire en matière de service rendu auprès des usagers, les cadres publics font part d'une évaluation moins sévère que pour leur propre situation. Pour autant, les perceptions restent marquées par le sentiment de dégradation : ainsi, 55% des répondants estiment que le service rendu aux usagers se détériore contre 18% ressentant une amélioration et 27% une stabilité. Ce constat est partagé dans la plupart des segments de la population des cadres publics. On observe toutefois que la perception d'une dégradation de la qualité du service rendu aux usagers croît au fur et à mesure de l'ancienneté dans la Fonction publique (44% chez les agents exerçant depuis moins de 10 ans, 59% pour ceux disposant d'une ancienneté de plus de 20 ans).

Frédéric Dabi

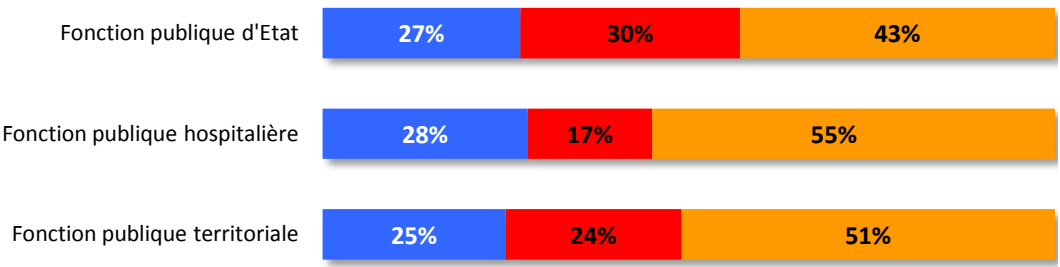
Directeur du Département Opinion de l'Ifop

B | Les nouveaux modèles du service public

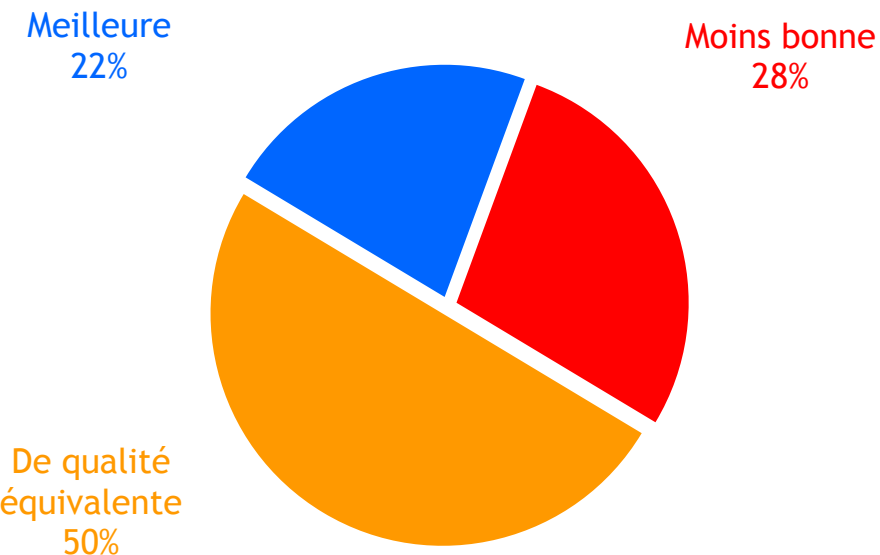
Question : Selon vous, les agences ou les établissements publics sont-ils globalement plus efficaces, moins efficaces ou aussi efficaces que les administrations classiques ?



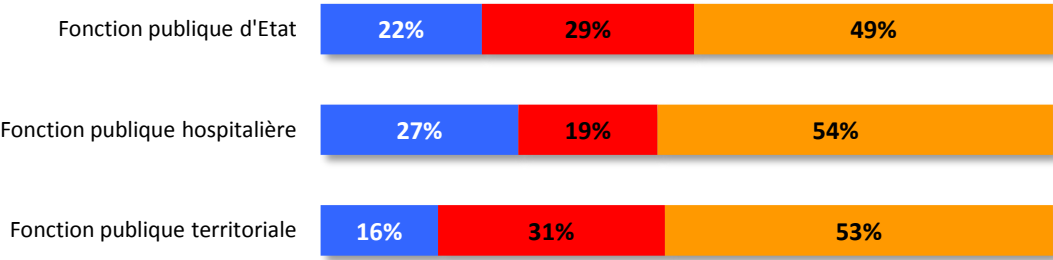
Selon le type de fonction publique :



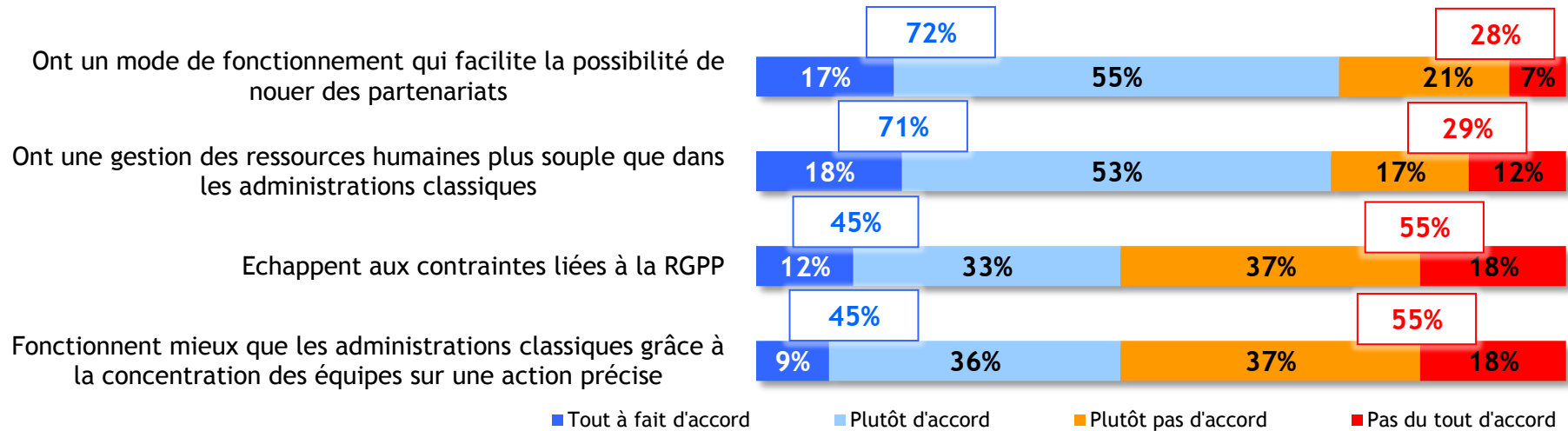
Question : *Et diriez-vous que la qualité de service rendue aux usagers par les agences ou établissements publics est meilleure, moins bonne ou équivalente à celle des administrations classiques ?*



Selon le type de fonction publique :

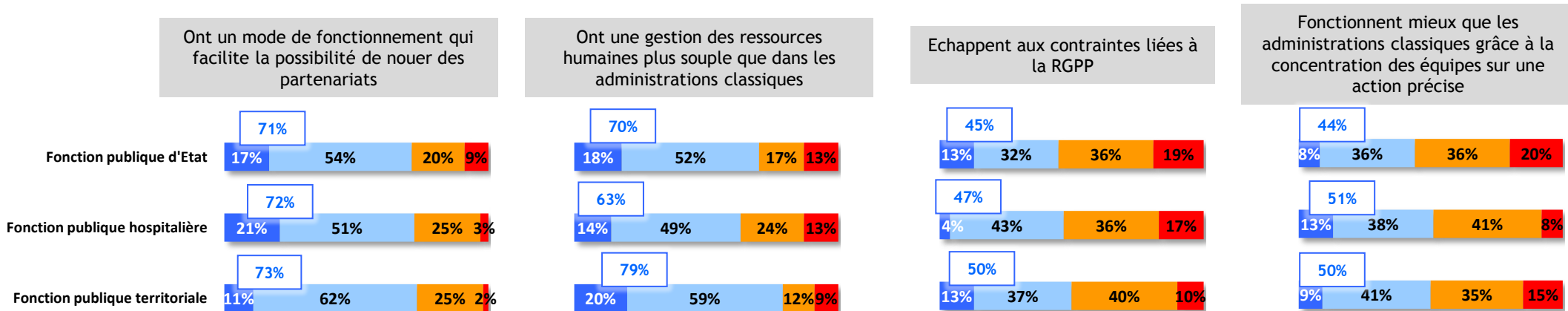


Question : Diriez-vous que vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord avec les propositions suivantes ? Les agences ou établissements publics...



■ Tout à fait d'accord ■ Plutôt d'accord ■ Plutôt pas d'accord ■ Pas du tout d'accord

Selon le type de fonction publique :



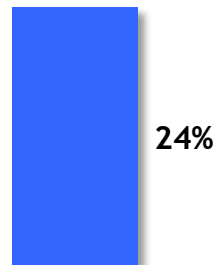
Question : Lorsque l'Etat se trouve dans la situation d'externaliser une mission de service public, souhaitez-vous plutôt... ?

Qu'il crée une nouvelle agence publique



76%

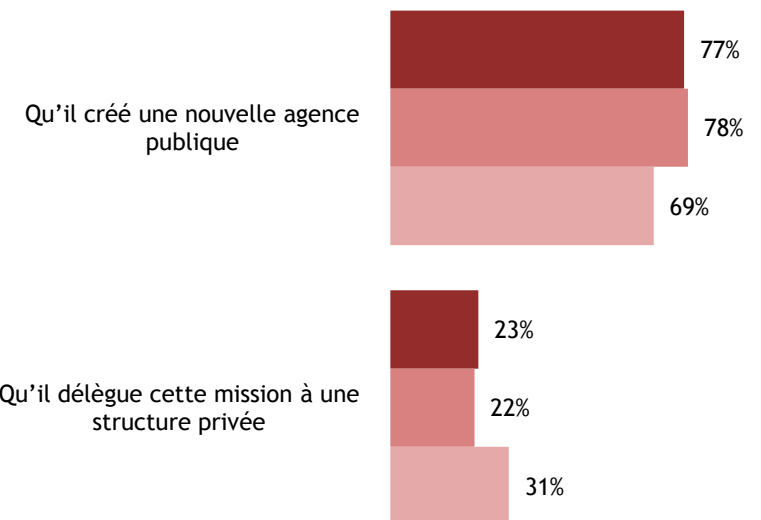
Qu'il délègue cette mission à une structure privée



24%

Selon le type de fonction publique :

■ Fonction publique d'Etat ■ Fonction public hospitalière ■ Fonction publique territoriale



Question : Pour terminer, quelles sont toutes les remarques que vous souhaiteriez ajouter à propos des agences et des établissements publics? (Question ouverte - réponses spontanées)

- « Les objectifs que poursuit une administration - par nature multiples et complexes - ne sont plus portés par ces nouvelles structures ; elles privilégient une approche mono-objectif. » (Fonction publique d'Etat)
- « Ces agences, censées se substituer aux administrations, n'ont, pour l'instant, ni la culture administrative, ni la formation préalable nécessaire pour assumer les tâches qui leur sont confiées. » (Fonction publique d'Etat)
- « Malgré ses défauts, l'administration publique peut en général compter sur l'adaptabilité de ses agents, dont l'expérience et les contacts font que, in fine, ils se révèlent plus efficaces sur la durée et d'un meilleur rapport "qualité-prix", puisque la question est là. » (Fonction publique d'Etat)
- « Attention à "l'agencification" des services publics, ce n'est pas en supprimant des administrations "classiques" pour créer des agences et établissements publics que l'Etat va clarifier son rôle ... et les économies liées ne sont pas prouvées à moyen terme. » (Fonction publique d'Etat)
- « La multiplication des structures avec l'éparpillement des moyens humains crée une tendance à aller vers des gestions soit paternalistes soit type "France télécom", avec une perte du sentiment global de service public ou de servir l'Etat et une segmentation du service rendu. » (Fonction publique d'Etat)
- « Si le choix de l'externalisation est effectué, pourquoi maintenir un système mixte? Allons jusqu'au bout de la démarche, supprimons la possibilité d'effectuer les mêmes démarches dans une administration. » (Fonction publique d'Etat)
- « La multiplication des structures du type agence fonctionnant sur un modèle de gouvernance emprunté au secteur privé brouille dans l'esprit des citoyens (qui ne sont plus que des usagers sinon des clients) la notion même de service public, c'est à dire de la puissance publique mise au service des membres d'une communauté nationale » (Fonction publique d'Etat)

Question : Pour terminer, quelles sont toutes les remarques que vous souhaiteriez ajouter à propos des agences et des établissements publics? (Question ouverte - réponses spontanées)

« Les personnels des agences sont en fait les mêmes que ceux des administrations, puisqu'il y a le plus souvent transfert. Les pratiques ne changent donc pas vraiment: formalisme, absence de connaissance du terrain, vision exclusivement technocratique. Le brassage des cultures que devraient permettre les dispositifs de mobilité devrait être davantage favorisé, et non être grevé dans sa mise en œuvre par des réactions corporatistes, comme c'est encore le cas. » (Fonction publique hospitalière)

« La création d'agences ou d'établissements publics n'est pas la panacée même si elle apporte à l'évidence plus de souplesse et surtout une meilleure visibilité des objectifs et des résultats . » (Fonction publique hospitalière)

« Leur efficacité de fonctionnement réside dans leur spécialisation et une échelle à taille plus humaine plutôt que dans la détermination de pseudo-objectifs chiffrés. Nombreux sont les indicateurs proposés qui ont déjà fait amplement la preuve de leur inefficacité à décrire une situation voire de leur nocivité en créant des comportements professionnels destinés à les atteindre plutôt qu'à remplir la mission de service public. » (Fonction publique hospitalière)

« Une autonomie accrue des établissements publics me paraît souhaitable, tant en termes budgétaires que d'organisation. Par ailleurs, la substitution d'un contrôle financier du Trésor public par des organismes privés serait le gage d'une meilleure efficience. » (Fonction publique hospitalière)

« La solution de l'agence ou de l'établissement public pourra être parfois la plus pertinente. Cependant, il ne faut pas s'interdire de déléguer au privé qui pourra être, dans certains domaines et sur certaines actions, plus réactif et efficace. » (Fonction publique territoriale)

« Leurs missions se superposent avec les administrations, d'où un manque de lisibilité pour les usagers. Elles devraient communiquer plus. » (Fonction publique territoriale)

« Dépouiller les administrations des missions qualifiées de nouvelles pour les confier à des structures nouvelles est un leurre : il est utile de bien connaître le fond des choses pour bien conseiller/servir un administré. Déposséder les services des évolutions de leurs missions pour ne leur laisser que la gestion, c'est appauvrir le travail du service et risquer de démotiver les agents en niant leur capacité d'évolution et de proposition » (Fonction publique territoriale)

La modernisation de l'État comporte de multiples dimensions sur lesquelles *Acteurs Publics* et l'*Ifop*, en partenariat avec *Ineum Consulting*, interrogent chaque mois leur panel de haut-fonctionnaires issus des trois fonctions publiques. Pour cette nouvelle enquête, le questionnement portait sur les nouveaux modèles du service public que constituent les agences et les établissements publics.

Invités à évaluer l'efficacité des agences et des établissements publics par rapport aux administrations classiques, les fonctionnaires de catégorie A de notre panel manifestent des jugements relativement contrastés. Certes, une majorité relative de répondants (45%) estime les nouveaux modèles du service public aussi efficaces que les administrations classiques. Toutefois, une majorité se répartit de façon homogène sur des items de réponse plus tranchés : 27% les jugent plus efficaces contre 28% exprimant une vision opposée. Dans le détail, ces grands équilibres se vérifient d'une fonction publique à l'autre, à quelques nuances près. D'une part, les jugements s'avèrent un peu plus bienveillants à l'égard des agences et des établissements publics parmi les cadres hospitaliers et ceux de la territoriale : 55% des premiers et 51% des seconds contre « seulement » 43% de ceux de la fonction publique d'État pensent que les établissements et les agences font preuve d'une efficacité comparable aux administrations classiques. D'autre part, les cadres de l'État apparaissent comme les plus critiques, sans doute du fait des responsabilités régaliennes qui leurs incombent fréquemment (30% jugent les agences et les établissements moins efficaces, contre 17% des hospitaliers et 24% de la territoriale).

En toute logique, le jugement global porté par les cadres interrogés sur la qualité de service rendu par les établissements publics par rapport aux administrations classiques apparaît à bien des égards équivalent : la moitié des participants à l'enquête la juge équivalente, un peu plus d'un cinquième (22%) l'estime même meilleure alors que près de trois sur dix (28%) expriment une opinion négative. Les fonctionnaires de catégorie A issus de la fonction publique hospitalière apparaissent ici comme les plus bienveillants : ils sont plus de huit sur dix à juger le service rendu par les établissements ou agences de qualité équivalente (54%) voire meilleure (27%).

Ces perceptions pour le moins ambiguës à l'égard des agences et des établissements publics se vérifient également sur d'autres dimensions de notre enquête. Certes, une nette majorité de haut-fonctionnaires leur reconnaît une gestion des ressources humaines plus souple que dans les administrations classiques (71%) ainsi qu'un mode de fonctionnement facilitant la possibilité de nouer des partenariats avec des acteurs externes (72%, cette dimension étant au cœur de la création des agences). Toutefois, la concentration des équipes sur une action précise n'est pas perçue comme un gage de meilleur fonctionnement par une majorité de panélistes (55%). De même, un rapport de force équivalent se fait jour concernant l'idée selon laquelle agences et établissements publics échapperaient aux contraintes liées à la RGPP : 45% des répondants se disent d'accord avec cette affirmation, 55% exprimant leur désaccord. Sur ces différents points, peu de différences apparaissent d'une fonction publique à une autre, révélant ainsi une homogénéité assez forte des opinions. Au final, seule la gestion des ressources humaines suscite un léger clivage, les cadres de la territoriale étant nettement plus prompts que ceux de l'État et les hospitaliers à reconnaître aux nouveaux modèles du service public une gestion plus souple que dans les administrations classiques (79% des premiers partagent cet avis contre 63% des hospitalier, par exemple).

Au final, cette relative ambivalence exprimée à propos des agences et des établissements publics ne doit toutefois pas être interprétée comme une remise en cause de leur existence mais plutôt - du moins pour certains des haut-fonctionnaires interrogés - comme un mal nécessaire. Ainsi, un peu plus des trois quarts des participants à notre enquête (76% exactement) souhaitent que l'État, lorsqu'il se trouve dans la situation d'externaliser une mission de service public, privilégie la création d'une nouvelle agence publique au lieu de déléguer cette mission à une structure privée (24%, voire 31% dans la fonction publique territoriale).

Yves-Marie Cann

Directeur d'études au Département Opinion de l'Ifop