



HAL
open science

Statu quo et bureaucratisation de la vie politique en France;

François Facchini

► **To cite this version:**

François Facchini. Statu quo et bureaucratisation de la vie politique en France;. # Numérique et emploi: lost in transition, 2016, pp.168-180. <hal-04098807>

HAL Id: hal-04098807

<https://hal.science/hal-04098807v1>

Submitted on 16 May 2023

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.



HAL Authorization

Statu quo et bureaucratisation de la vie politique en France

FRANÇOIS FACCHINI
GUILLAUME THOMAS

On le sait, les Français sont majoritairement hostiles aux réformes visant à libéraliser l'économie et à desserrer l'emprise de l'État. Cette tendance à l'immobilisme, ou biais de *statu quo*, peut s'expliquer par un phénomène de « bureaucratization » de la vie politique, qui s'exprime notamment par l'augmentation de la part des emplois publics dans l'emploi total, la proportion du nombre de députés issus de la fonction publique et le quasi-monopole des agents publics en matière d'aide à la décision publique.

« En France, ceux qui ont fait nos lois n'étaient point hommes de commerce, et ont pour ainsi dire présumé que nul négociant, nul fabricant [sic] n'était de bonne foi, et que la tromperie était si fort inséparable du commerce que le souverain devait veiller continuellement pour l'empêcher ; or, dans un pays où l'on a cette façon de penser, l'on n'aura jamais un grand commerce. »

Vincent de Gournay,
négociant, intendant au commerce de Louis XV, 1753



La France est un pays bloqué et en situation de déclin économique¹ généralement mesuré par le taux de croissance qui a continuellement diminué depuis 1955 avec un décrochage encore plus net durant la dernière décennie. Les moyennes du taux de croissance du revenu brut par habitant pour chaque décennie depuis 1964 sont les suivantes² : 2005-2014, 0,3 % ; 1995-2004, 1,8 % ; 1985-1994, 1,8 % ; 1975-1984, 1,6 % et 1965-1974, 4,2 %. Le blocage se définit par l'absence de réformes institutionnelles de grande ampleur. Pour avoir une idée plus précise de l'existence d'un tel blocage, on peut rappeler l'évolution d'un des indices les plus utilisés dans la littérature économique, l'indice de liberté économique. Cet indicateur prend en compte cinq dimensions : la qualité des institutions juridiques et du régime de droit de propriété, le poids du gouvernement dans l'économie, la liberté des échanges internationaux, la qualité de la monnaie, et la réglementation³. Les libertés économiques en France augmentent très légèrement dans l'absolu entre 1970 et 2012 (l'indicateur passe de 6,40 à 7,21 sur 10), mais entre les deux dates, la France est reléguée de la huitième à la treizième position parmi les autres pays d'Europe de l'Ouest⁴. Ces chiffres montrent que le pays a un peu libéralisé son économie dans l'absolu, mais beaucoup moins que les autres pays européens, tandis que de nombreux travaux de

1 Nicolas Baverez, *La France qui tombe*, Perrin, 2003 ; Gilles Saint-Paul, « Le déclin économique de la France », *Commentaire*, n° 104, 2003.

2 Calcul des auteurs. Source : Insee, comptes nationaux annuels base 2010 – revenu national brut par habitant – total des secteurs institutionnels – total des produits – prix chaîné année de base (non équilibré), période 1946-2014.

3 Toutes les données et tous les documents explicatifs sont en libre accès sur <http://www.freetheworld.com/>

4 Fraser Institute, *Economic Freedom of the World*, voir <http://www.freetheworld.com/countrydata.php?country=C45&x=22&y=12>

science politique ont montré que ces libéralisations avaient été principalement menées sous l'influence des autorités européennes¹.

La principale conséquence de ce blocage institutionnel est l'incapacité dans laquelle se trouve le pays de sortir du déclin, car la qualité du régime de propriété est un facteur de croissance. Il est dans ces conditions très utile de comprendre pourquoi le pays ne se réforme pas. L'économie politique de la réforme a mis en évidence l'existence d'un biais de *statu quo*. La majorité des électeurs et des groupes d'intérêt qui composent le paysage politique du pays sont hostiles aux réformes car ils craignent d'en être les grands perdants². Les Français ne perçoivent pas les bénéfices de la libéralisation de leur droit et plus généralement de leur économie. Ils surestiment, en revanche, les pertes d'un tel mouvement et sous-estiment les gains. Les gains et les coûts sont subjectifs et dépendent des

“ La majorité des électeurs et des groupes d'intérêt sont hostiles aux réformes car ils craignent d'en être les grands perdants.

croyances causales et non causales des acteurs de la vie politique. Les croyances causales lient libéralisation et évolution des revenus. Les croyances non causales sont de simples informations sur le taux de croissance, les inégalités, le taux de chômage, etc. Le biais de *statu quo* trouve ses origines dans cette croyance causale. Il peut être expliqué par l'hostilité très forte à l'égard du marché qui traverse le corps enseignant³ et une partie

des médias. Il peut, aussi, s'expliquer par la « bureaucratization » de la vie politique. Ce terme désigne à la fois le développement d'une logique bureaucratique dans les positions occupées par les acteurs politiques et les fonctionnaires, ainsi que le développement d'une mentalité étatiste (c'est à l'État de gérer les problèmes économiques et sociaux) au détriment de la société civile. Cette bureaucratization sera évaluée dans cet article par l'augmentation de la part des emplois publics dans l'emploi total, la hausse du nombre des agents publics élus à un siège de député et le quasi-monopole des agents publics en matière d'aide à la décision publique.

1 Jonah Levy, « Les politiques économiques et sociales », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, 2011 ; Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall et Bruno Palier (dir.), *La France en mutation, 1980-2005*, Presses de Sciences Po, 2006.

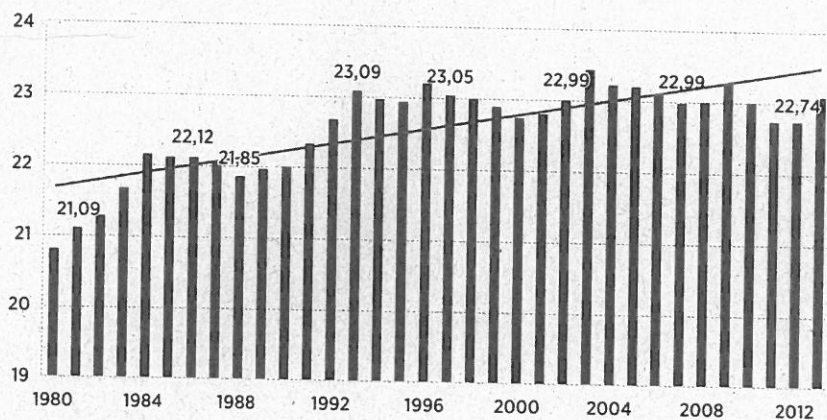
2 Raquel Fernandez, Dani Rodrik, « Resistance to Reform: Statu Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty », *The American Economic Review*, vol. 81, n° 5, 1991, p. 1146-1155.

3 Abel François, Raul Magni-Berton, *Que pensent les penseurs ? Les opinions des universitaires et scientifiques français*, Presses universitaires de Grenoble, 2015 ; Gilles Saint-Paul, « Le rôle des croyances et des idéologies dans l'économie politique des réformes », *Revue d'économie politique*, vol. 117, n° 4, p. 577-592.

BUREAUCRATISATION DU CORPS ÉLECTORAL ET BIAIS DE STATU QUO

L'augmentation de la part des emplois publics dans l'emploi total n'est pas sans effet sur la manière dont les agents construisent leur représentation de l'économie. En France, l'emploi public augmente beaucoup plus vite que l'emploi privé. La croissance de l'emploi public a augmenté de 15 % sur la période 2001-2013 et de 19 %¹ sur la période 1980-2001². Pour les mêmes périodes, l'emploi hors emplois publics a augmenté de 1 % entre 2001 et 2013 et de 9 % entre 1980 et 2001³. La conséquence est une augmentation continue de la part de l'emploi public dans la population active (figure 1). Cette hausse est, d'une part, totalement indépendante des alternances politiques (gauche-droite) et accroît, d'autre part, mécaniquement la proportion des électeurs qui dépendent de l'impôt pour subvenir à leurs besoins financiers.

Figure 1. Évolution de la part de l'emploi public dans la population active



Sources : pour les données sur l'emploi public sur la période 1980-1997, Annie Brenot-Ouldali, « Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1980-1998 », DGAFP, 2000 ; pour la période 1998-2013, « Rapports annuels sur l'état de la fonction publique », ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Pour les données sur la population active, série longue de l'Insee sur l'emploi total.

- 1 Insee, « Effectifs de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière », *Tableaux de l'économie française*, 2011 ; Insee, « L'emploi dans la fonction publique en 2011 », *Insee Première*, n° 1460, juillet 2013.
- 2 Philippe Raynaud, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et statistique*, vol. 369, n° 1, 2003, p. 75-92.
- 3 Calcul des auteurs à partir des données de l'Insee.

Cette évolution n'est pas sans conséquence sur la manière dont les citoyens comprennent le fonctionnement de l'économie. Un entrepreneur perçoit parfaitement l'incertitude des gains qui caractérise l'activité productive. Rien n'est jamais acquis. Entreprendre peut être lucratif, mais aussi conduire à des pertes importantes. L'emploi public place, au contraire, l'agent dans un monde où les revenus sont perçus comme certains. Le statut de fonctionnaire assure un emploi à vie, et fait évoluer la rémunération en grande partie en fonction de l'ancienneté et du grade. L'idéal contractuel pour l'agent public est un idéal de sécurité. Il conduit les agents publics à ignorer l'incertitude des gains inhérente à toute décision. Pour que les agents publics aient la sécurité, il ne faut pas oublier que des hommes ont dû gérer l'incertitude. L'idéal bureaucratique de la certitude évince ainsi progressivement l'idéal entrepreneurial du preneur de risque. Cela explique pourquoi parmi les 5,6 millions de salariés payés par les impôts nationaux ou locaux en 2013, une grande majorité sera

“ En moyenne, et quel que soit le niveau hiérarchique, les salariés du privé sont toujours plus libéraux que les salariés du public.

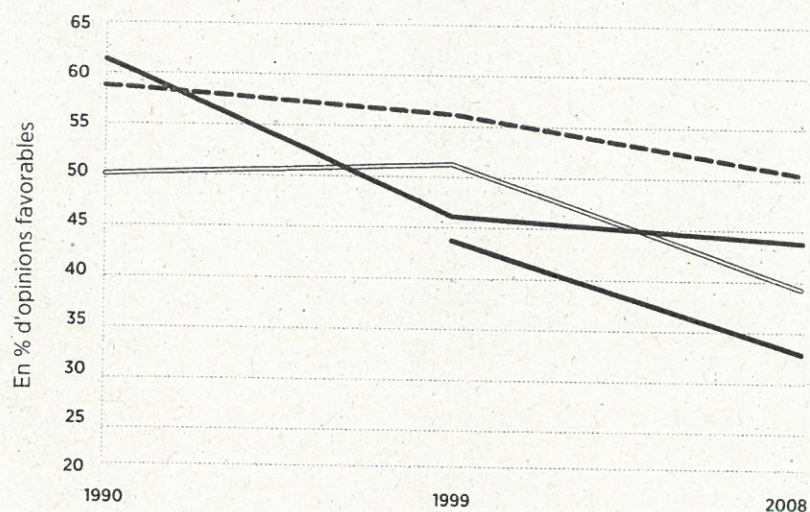
hostile aux valeurs libérales et encline à vouloir politiser la gestion des problèmes collectifs. C'est ce que montre clairement le chercheur Luc Rouban : en moyenne, et quel que soit le niveau hiérarchique, les salariés du privé sont toujours plus libéraux que les salariés du public. Il mesurait un écart d'environ 9,5 points dans le soutien au libéralisme économique entre le secteur privé et le secteur public en 1978. Cet écart était de

16,2 points en 1998¹. Par ailleurs, ses travaux montrent que les fonctionnaires sont de manière générale plus à gauche que la moyenne des citoyens, et beaucoup plus politisés (ils votent plus, participent plus à des manifestations et à des mouvements de grève).

L'hostilité des Français à la propriété privée, à la concurrence, à la liberté d'entreprendre et à l'autonomie économique tend à croître avec les effectifs des emplois publics. C'est ce que permet d'observer la figure 2 construite à partir des enquêtes de l'European Values Study.

¹ Luc Rouban, « Les attitudes politiques des fonctionnaires : vingt ans d'évolution », *Cahiers du CEVIPOF*, n° 24, 1999.

Figure 2. Évolution sur la période 1990-2008 des valeurs économiques des Français



- Les individus doivent subvenir à leurs propres besoins
- La concurrence est une bonne chose
- La propriété privée des entreprises et des industriels devraient être développée
- L'État devrait donner plus de liberté aux entreprises

Source : calculs des auteurs à partir des enquêtes de l'European Values Study sur les vagues de 1990, 1999 et 2008. Ces enquêtes internationales sur les valeurs des Européens sont menées par des chercheurs en sciences sociales qui interrogent un échantillon représentatif de la population dans chaque pays tous les neuf ans (quatre enquêtes ont été réalisées : en 1981, 1990, 1999 et 2008). Les enquêtés ont répondu aux questions que nous avons sélectionnées sur une échelle de 1 à 10 pour indiquer leur préférence entre une position pro-marché (7-10), intermédiaire (5-6), ou hostile au marché (1-4). Nous présentons ici le pourcentage de répondants ayant donné une opinion favorable aux mécanismes de l'économie de marché (concurrence, liberté d'entreprendre, propriété privée, etc.).

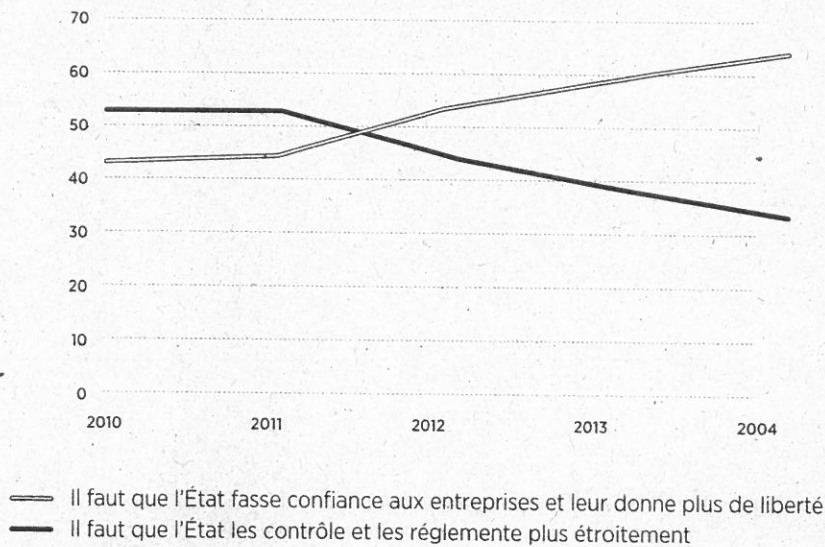
Les Français sont devenus de plus en plus hostiles au marché au cours des décennies 2000 et 2010, ce que viennent confirmer d'autres études indiquant que le recul de l'adhésion à l'économie de marché est important dans toutes les franges de la population¹. Un sondage de GlobeScan montrait qu'au cours de la décennie 2000, la France était le seul pays parmi cinq pays occidentaux où une majorité de citoyens considérait que l'économie de marché n'était pas le meilleur système sur lequel fonder l'avenir du monde².

¹ Adrien Degeorges et Frédéric Gonthier, « "Plus ça change, plus c'est la même chose" : The Evolution and the Structure of Attitudes Toward Economic Liberalism in France between 1990 and 2008 », *French Politics*, vol. 10, n° 3, 2012, p. 233-268.

² <http://www.globescan.com/news-and-analysis/blog/entry/global-public-supports-free-market-less-favourable-to-global-businesscan-csr-heal-wounds.html>

Cependant, depuis l'élection de François Hollande à la présidence de la République, il semblerait que l'opinion publique change de direction. Le baromètre de l'opinion réalisé chaque année par le CEVIPOF depuis 2010 nous indique que les Français interrogés sont de plus en plus favorables à ce que l'État donne plus de libertés aux entreprises (figure 3).

Figure 3. Évolution sur la période 2010-2014 de la perception du rôle de l'État en matière économique



Source : « Les baromètres de la confiance politique », CEVIPOF et OpinionWay.

Le dernier sondage réalisé par la TNS Sofres pour *Les Échos* en septembre 2015 corrobore ces données en indiquant que cette opinion anti-marché qui a structuré les décennies 1990-2000 serait peut-être en passe d'évoluer. Si l'on en croit ce sondage, six Français sur dix seraient favorables à des réformes allant dans le sens d'une plus grande libéralisation de l'économie¹. On peut nuancer ces données de sondages de court terme en précisant que, si les électeurs sont favorables à ce que l'État confère plus de liberté aux entreprises, cela n'implique pas qu'ils soient favorables à ce que l'État remette en question en profondeur son périmètre d'action. À ce propos, un sondage récent mené par l'Ifop pour analyser le rapport des Français au libéralisme donne des résultats

¹ <http://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/021387476229-une-large-majorite-de-francais-prete-a-un-tournant-liberal-1163300.php>

contradictoires : s'ils apprécient en majorité des mots comme « libéralisme » et « entreprise », ils sont 58 % en 2015 (+ 3 points par rapport à 2014) à considérer que l'État devrait intervenir davantage dans l'économie, tandis que 71 % d'entre eux n'apprécient pas le mot « capitalisme »¹.



POLITISATION DE LA BUREAUCRATIE ET BIAIS DE STATU QUO

La hausse du nombre des agents issus de la fonction publique et siégeant comme députés à l'Assemblée nationale n'est pas indépendante de cette croissance des effectifs de la fonction publique. Ce phénomène de politisation de l'administration² ou de bureaucratisation du personnel politique est désormais bien connu des chercheurs en sciences politiques. En mai 1981, les électeurs ont porté à la députation 59,6 % de salariés du secteur public dont 32 % d'enseignants³. Ces élus de la fonction publique se retrouvent dans tous les partis, mais une majorité appartient aux partis de gauche, traditionnellement plus interventionnistes. Cette évolution n'est pas propre à la France. En moyenne, sur la période 1860-2000, pour le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni, les députés issus de la fonction publique représentent 25 % du Parlement avec un maximum à 40 % dans les années 1980⁴. Un tel mouvement de politisation des bureaucraties n'est pas propre à la France, mais y est plus important que dans les autres pays. La France a un taux de politisation de sa fonction publique plutôt autour de 35 % (cf. figure 4), alors que la moyenne européenne est d'environ un quart.

“ La France a un taux de politisation de sa fonction publique plutôt autour de 35 %, alors que la moyenne européenne est d'environ un quart.

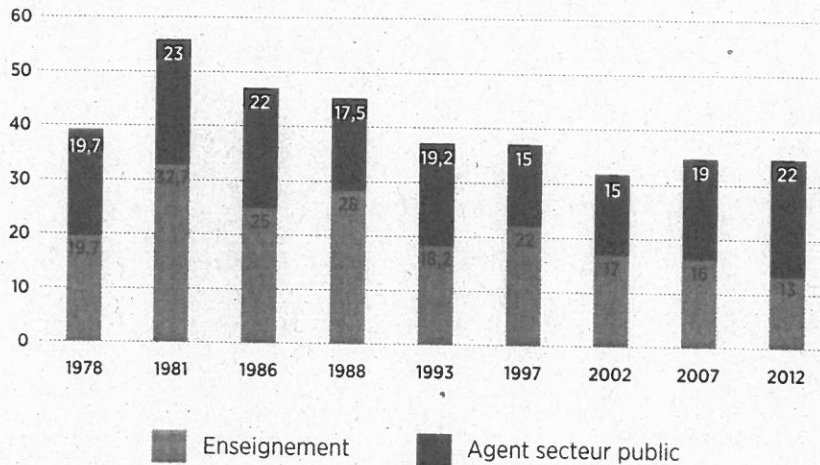
¹ Ifop, « Les Français et le libéralisme », vague 2, mai 2015.

² Luc Rouban, « Politization of the Civil Service in France: from Structural to Strategic Politization », in Guy Peters and Jon Pierre (dir.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest of Control*, Londres, Routledge, 2004.

³ André Blais, Stéphane Dion, « Les employés du secteur public sont-ils différents ? », *Revue française de science politique*, vol. 37, n° 1, 1987, p. 79 (fig. 2).

⁴ Heinrich Best et Maurizio Cotta (dir.), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*, Oxford University Press, 2007. Ces chiffres sont le résultat d'une importante étude publiée en 2004. Ils proviennent de la base de données Datacube (www.cirap.org/data-on-political-elites.html) mise à la disposition des chercheurs par les universités d'Iéna en Allemagne et de Sienne en Italie. Best et Cotta constatent que sur longue période la part des députés issus du secteur public dans les parlements des onze pays étudiés à la forme d'un U. Cf. Heinrich Best et Maurizio Cotta, *Parliamentary Representation in Europe, 1848-2000*, Oxford University Press, 2004.

Figure 4. Part des agents du secteur public et des enseignants élus à la députation sur la période 1979-2012 (%)



Sources : pour construire ce graphique nous avons utilisé deux sources différentes. Pour les années 1978, 1981, 1986, 1988, 1993, François d'Arcy, Françoise Dreyfus, Les Institutions politiques et administratives de la France, Economica, 1997 ; pour les années 1997-2012, le site de l'Assemblée nationale, http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/cat_soc_prof.asp?legislature=13.

La conséquence principale de la bureaucratisation de la représentation nationale est de renforcer le biais de *statu quo* en matière de réforme du secteur public. Un Parlement dont les membres sont issus de la fonction publique partage l'idéal de sécurité du contrat public et oublie l'idéal entrepreneurial qui anime l'économie de marché. La réforme dans ces

“ Réformer signifie pour les agents publics agir autrement, mais pas renoncer à agir.

conditions ne signifie jamais remettre en cause la légitimité des solutions publiques, mais se définit uniquement comme un changement dans les modalités de l'intervention publique. Réformer signifie pour les agents publics agir autrement, mais pas renoncer à agir et laisser les entrepreneurs et la société civile en général trouver la solution. Cette surreprésentation des fonctionnaires au Parlement va de pair avec la surreprésentation des syndicalistes. Par exemple, pour la législature 2007-2012, un député de gauche sur trois et un député de droite sur sept avaient eu un engagement syndical au

Parlement¹. Ce manque d'expérience concrète du monde économique crée un biais de représentation, comme le révèle clairement une étude récente des chercheurs Olivier Costa et Anne-Sophie Behm². Celle-ci indique qu'au cours d'entretiens menés avec les députés au sujet de la crise économique, seulement un quart d'entre eux ont prononcé le mot « entreprise ». Les sociologues concluent leur enquête en pointant le fait que les députés leur ont, de manière générale, peu parlé de l'entreprise et que lors de leurs déplacements en circonscription, les questions économiques n'étaient que très faiblement abordées (pour plus des deux tiers des événements).



BUREAUCRATISATION DE L'EXPERTISE ET BIAIS DE *STATU QUO*

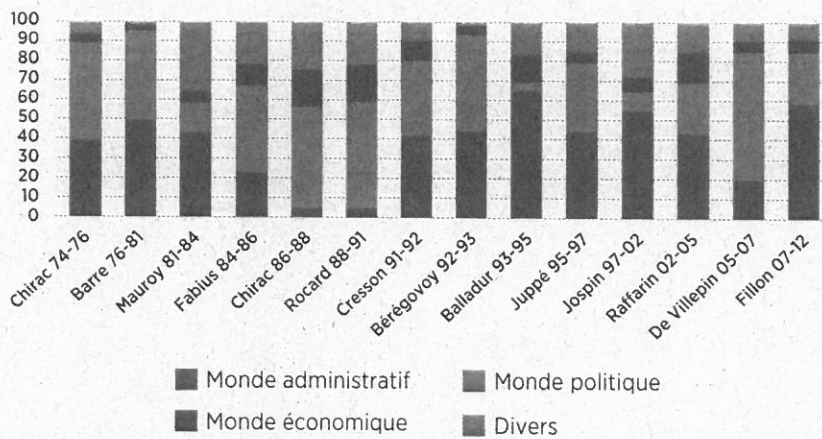
Le quasi-monopole que s'arrogent les agents de la haute fonction publique sur l'expertise et l'évaluation des différents scénarios de politique publique n'est pas non plus sans conséquence sur l'existence de ce biais de *statu quo*. La haute fonction publique au sein d'organismes officiels comme les services ministériels, mais aussi les organismes d'expertise comme le CAS (Conseil d'analyse stratégique), le CESE (Conseil économique, social et environnemental), etc., concentre le pouvoir d'expertise et évince à cette occasion toutes les autres formes de contribution issues de la société civile et des *think tanks*. La structure institutionnelle explique la forme de ce système qui fait la part belle aux employés du public. La bureaucratisation de l'expertise renforce alors le biais de *statu quo* issu de la bureaucratisation du corps électoral et de la représentation parlementaire. L'ensemble des informations mobilisées par les experts pour évaluer les choix de politique publique sont filtrées par l'idéal de sécurité sur lequel les hauts fonctionnaires ont construit leur représentation du monde économique. Ces fonctionnaires sont tous issus d'un système de « guilde » avec des écoles et des concours spécifiques qui excluent les autres formes d'expertise. On observe alors l'effet des nominations des bureaucrates par d'autres bureaucrates³.

¹ Olivier Costa et Anne-Sophie Behm, « Les députés connaissent-ils l'entreprise ? », rapport pour *En temps réel*, 2013.

² *Ibid.*

³ Ludwig von Mises, *La Bureaucratie*, Éditions de l'Institut Charles Coquelin, 2003, p. 7.

Figure 5. Origine professionnelle des conseillers du président de la République et du Premier ministre en France de 1974 à 2012



Source : Luc Rouban (2012)¹.

Alors que **61,4%** des hauts fonctionnaires les plus importants de Bercy étaient issus de l'ENA, de Polytechnique ou de Sciences Po, seuls **33%** des hauts fonctionnaires du Trésor américain avaient étudié dans une université de la Ivy League.

Ce phénomène est facilement observable au niveau des cabinets ministériels où les réseaux élitaires des grandes écoles et des grands corps jouent à plein (cf. figure 5). Luc Rouban estimait ainsi à 57,9 % la proportion d'énarques dans les cabinets des ministres de l'Économie entre 1984 et 1996. Une étude de l'IREF comparant la composition des cabinets et des directeurs de service à Bercy et au Trésor américain confirmait cette suprématie des anciens des grandes écoles en France par rapport aux États-Unis. Alors que 61,4 % des hauts fonctionnaires les

plus importants de Bercy étaient issus de l'ENA, de Polytechnique ou de Sciences Po, seuls 33 % des hauts fonctionnaires du Trésor américain avaient étudié dans une université de la Ivy League (plus grandes

¹ Luc Rouban, « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, vol. 142, n° 2, 2012, p. 467-490.

universités américaines)¹. La figure 5 montre que, de manière générale, les conseillers ministériels sont largement recrutés dans le monde politico-administratif : les conseillers du Premier ministre issus du monde économique pèsent entre 2 % (sous Barre) et 18,5 % (sous Rocard) ! Un monde de l'entre-soi qui ne conçoit même pas que l'on puisse penser autrement a un effet dommageable. Un tel système de sélection des experts bloque la rotation des élites et l'expérimentation de nouveaux modes de pensée, et renforce l'effet de « dépendance au sentier » en matière de politique publique². La « dépendance au sentier » décrit l'incapacité à voir le monde d'une nouvelle manière, à changer ses croyances, et la tendance à reproduire mécaniquement les politiques qui ont été menées dans le passé. Cet apprentissage social des élites est particulièrement fort en raison de la structure des grandes écoles élitaires dans lesquelles se forme la haute fonction publique³. Il est également renforcé par le système de « guildes » qui caractérise le mode de recrutement et de carrière dans la haute fonction publique, basé avant tout sur les concours et l'apprentissage préalable de normes au détriment du sens de l'innovation⁴. Cet effet semble plus limité dans des systèmes où les modes de recrutement sont plus ouverts.



PISTES POUR LIMITER LE BIAIS DE STATU QUO

La bureaucratisation qui touche la vie politique française concerne trois niveaux : le corps électoral avec une proportion croissante de fonctionnaires dans la population totale, le corps politique avec un nombre toujours important de députés-fonctionnaires, le corps des experts avec une mise en minorité des conseillers issus de la société civile par ceux issus des grands corps. Ces constats permettent de proposer des pistes pour limiter le biais de *statu quo* dans lequel se trouve la France et lui donner les moyens de rendre son déclin économique réversible. Pour cela, il faut agir sur l'origine de la bureaucratisation de la vie politique,

¹ Voir la note de l'IREF : <http://fr.irefeurope.org/Qui-sont-ceux-qui-decident-au-ministere-de-l-Economie-et-des-Finances,a2712#nh10>

² Kevin Brookes, Benjamin Le Pendeven, « L'État innovant (2) : Diversifier la haute administration », in *Innovation politique 2014*, PUF, 2014, p. 429-453. Téléchargeable sur le lien suivant : <http://www.fondapol.org/etude/kevin-brookes-benjamin-le-pendeven-letat-innovant-2-diversifier-la-haute-administration/>

³ Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Minuit, 1989.

⁴ Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, Bert A. Rockman et Thomas J. Anton, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981.

c'est-à-dire la dynamique de l'emploi public, la politisation des agents publics et la bureaucratisation de l'expertise :

- pour limiter la bureaucratisation du corps électoral, il convient de rapprocher les contrats de travail de la fonction publique de ceux du système privé avec une rémunération en fonction des résultats et un emploi qui ne soit pas garanti à vie, à l'instar des Pays-Bas. Cela permettrait de réintroduire le risque dans la fonction publique ;
- pour limiter la bureaucratisation du corps politique, on pourrait envisager de généraliser la contractualisation du recrutement des directeurs d'administrations centrales, des sous-directeurs et des chefs de bureau dans les ministères. Ainsi, on établirait un *spoils system* à la française qui favoriserait le renouvellement des effectifs par un pouvoir de nomination accru des gouvernements. On pourrait aussi juger nécessaire, comme cela se fait au Royaume-Uni¹, d'imposer aux agents publics de démissionner de leur poste s'ils veulent être élus. Dans ce pays, la Chambre basse de 2010 n'était composée que de 2,9 % d'élus issus de la fonction publique ;
- pour limiter la bureaucratisation de l'expertise, on pourrait imaginer le démantèlement des organismes officiels d'expertise et imposer aux gouvernements de consulter des organismes indépendants et financés sur fonds privés (par exemple, via des systèmes de consultations ouvertes et gratuites, ou sous forme d'appels d'offres, comme le font déjà certains ministères). Une autre solution consisterait à inviter chaque membre du gouvernement à ratifier une « charte de la diversité » pour la constitution des cabinets ministériels, à l'instar de ce qui se fait dans les entreprises. Une telle solution empêcherait mécaniquement le gouvernement fraîchement élu de privilégier une profession plutôt qu'une autre. ■

¹ Dennis Kavanagh, Philip Cowley, *The British General Election of 2010*, Palgrave Macmillan, 2010 (et les éditions précédentes).