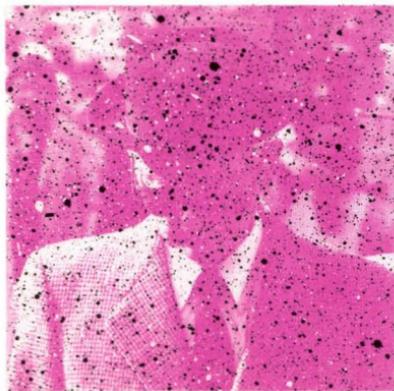

LE FONCTIONNAIRE détrôné ?

*Jean-Luc
BODIGUEL*

*Luc
ROUBAN*



PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES

Extrait de la publication

***LE
FONCTIONNAIRE
détrôné ?***

Egalement aux Presses de la Fondation nationale des sciences politiques :

Jean-Luc Bodiguel, Marie-Christine Kessler, *L'Ecole nationale d'administration*, 1978.

Lucien Sfez, *Critique de la décision*, 3^e éd., 1981, Collection références.

Francis de Baecque, Jean-Louis Quermonne, *Administration et politique sous la Cinquième République*, 2^e éd., 1982, Collection Références.

Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, 1986.

Jacques Rigaud, Xavier Delcros, *Les institutions administratives françaises*, 1. *Les structures*, 1984, 2. *Le fonctionnement*, 1986, Collection Amphithéâtre.

Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Collection Amphithéâtre, 2^e édition, 1988.

Bruno Rémond, Jacques Blanc, *Les collectivités locales*, Collection Amphithéâtre, 1989.

LE FONCTIONNAIRE détrôné ?

*L'Etat au risque
de la modernisation*

*Jean-Luc
BODIGUEL*

*Luc
ROUBAN*

Les travaux à l'origine de cet ouvrage ont bénéficié d'une aide du ministère de la Recherche et de la technologie (décision 88.V.0287)

Couverture : Emmanuel Le Ngoc

© 1991 PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES
POLITIQUES
ISBN 2-7246-0591-8

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français du Copyright (6 bis, rue Gabriel-Laumain — 75010 Paris)

ISBN de la version numérique : 9782724685220

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCTION | 9 |
|--------------------|---|

CHAPITRE I

LA FIN DU POUVOIR D'ÉTAT ?

| | |
|---|----|
| Crise économique et nouvelles demandes sociales | 19 |
| Une politique restrictive | 19 |
| Les deux mondes | 25 |
| Le développement d'une pensée gestionnaire | 28 |
| D'une politisation à l'autre | 37 |
| Le jeu de l'alternance | 41 |
| Une nouvelle subordination | 49 |

CHAPITRE II

LA REVANCHE DE LA PÉRIPHÉRIE

| | |
|--|----|
| Le devenir des non-titulaires | 60 |
| Le rôle croissant de la technicité | 69 |
| La décentralisation ou la fin du jeu républicain | 79 |

CHAPITRE III

LES NOUVELLES TENSIONS SOCIALES

| | |
|---|----|
| De la crise du recrutement à un recrutement de crise | 92 |
| Une sur-qualification néfaste | 99 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| Le blocage social | 104 |
| Les conditions de travail | 108 |

CHAPITRE IV
LA FONCTION PUBLIQUE
ET LA QUESTION ADMINISTRATIVE

| | |
|---|-----|
| La voie étroite de la réforme administrative | 118 |
| Le libéralisme ambigu | 119 |
| L'administration sans politique | 127 |
| Modernisation économique et modernisation politique ... | 134 |

CHAPITRE V
LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

| | |
|-------------------------|-----|
| Les maux | 149 |
| L'instabilité | 149 |
| La concentration | 152 |
| La multiplication | 154 |
| Le resserrement | 163 |

CHAPITRE VI
LA PROFESSIONNALISATION DES FONCTIONNAIRES

| | |
|---|-----|
| Le métier | 172 |
| Recrutement et formation | 176 |
| La notation | 181 |
| Mobilité et mutations | 187 |
| Traitement, primes et intéressement | 193 |

CHAPITRE VII
LE MANAGEMENT EN MIETTES

| | |
|---|-----|
| L'évolution du management public en France | 200 |
| La modernisation administrative et ses outils | 205 |
| La qualité est-elle dépassée ? | 206 |
| Plans de modernisation | 211 |

| | |
|--|-----|
| Les projets de service | 212 |
| Les centres de responsabilité | 215 |
| La politique de modernisation et ses ambiguïtés | 217 |
| La modernisation administrative au plan local | 219 |
| La modernisation administrative au plan national | 226 |
| | |
| CONCLUSION | 239 |
| | |
| BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE | 249 |
| | |
| INDEX THÉMATIQUE | 255 |

INTRODUCTION

La politique de modernisation administrative semble marquer un tournant dans l'évolution de la Cinquième République. Le simple fait que celle-ci se soit toujours définie au regard d'une certaine puissance de l'appareil d'Etat laisse supposer qu'une modification du mode d'organisation ou de fonctionnement des administrations ne peut qu'entraîner de puissants effets sur le régime politique lui-même. L'enjeu de la modernisation administrative semble donc dépasser, et de loin, celui que l'on affecte généralement aux réformes administratives. Cette modernisation se revêt en effet de deux acceptions.

Dans une première direction, il est bien évident que l'administration française doit désormais prendre acte des puissants changements qui affectent l'ensemble du secteur des services. A ce titre, l'informatisation paraît annoncer une nouvelle donne organisationnelle en tous points semblable à celle que suscita au début du siècle l'introduction de la machine à écrire. Le développement technologique, l'évolution des demandes de la part des usagers, la multiplication des acteurs en concurrence ouverte pour les satisfaire, tout cela milite en faveur d'une réorganisation devant dépasser une fois pour toutes l'organisation taylorienne du travail administratif qui a nourri tant de griefs et de caricatures.

Dans une seconde direction, cependant, la modernisation administrative se présente comme une tentative pour redéfinir le statut socio-politique des fonctionnaires. La crise profonde qui agite la fonction publique depuis quelques années ne peut être mesurée à l'ampleur des conflits qui éclatent sporadiquement. Cette crise, qui traverse toutes les strates professionnelles, les services extérieurs comme les administrations centrales, exprime à elle seule un profond désarroi devant la modification en cours du système politico-administratif français. L'époque semble être

en effet révolue où le fonctionnaire, symbolisant la réussite sociale au service de la République, accédait au rang de la magistrature du fait de l'autorité qui émanait de sa fonction. Cette classe particulière de personnages publics, ni hommes politiques ni représentants de la société civile, définissait par sa seule présence un espace politique particulier où se prenaient les décisions engageant concrètement l'avenir de la collectivité. C'est dans ce rapport au pragmatique que le fonctionnaire avait pu s'élever dans la hiérarchie sociale. Peu enclin à la rhétorique, volontairement dégagé des passions commerciales, le fonctionnaire assurait son emprise sur la société politique par sa capacité permanente de se substituer aux défaillances de l'ordre normatif. Loin d'être un rouage anonyme d'une mécanique parfaitement rodée, le fonctionnaire assumait une fonction bureaucratique d'équilibre des pouvoirs publics et privés.

Autant dire tout de suite que cet équilibre n'avait pris de sens dans ces dernières années qu'au travers de l'Etat providence et de son cortège d'interventions irriguant la vie publique et privée jusque dans le moindre recoin du territoire national. La remise en cause du système français de fonction publique est donc bien évidemment liée à la contestation dont cet interventionnisme a fait l'objet. La critique néo-libérale, en soumettant l'appareil d'Etat à une lecture économique serrée, a bien entendu largement miné la légitimité dont pouvaient se prévaloir les fonctionnaires. La permanence du pouvoir était en effet déplacée des bureaux vers la société civile, que l'on s'efforçait à grand peine de construire et de conceptualiser. Cependant, cette rupture idéologique n'a pu se produire sans qu'un arrière-fond sociologique lui soit propice. Le propos de cet ouvrage est précisément de démontrer que la fonction publique, toujours traitée en force politique par les différents analystes (soit pour l'amplifier soit pour la restreindre), est aussi redevable d'une réflexion sur les conditions sociales de son développement au cœur de la Cinquième République. La fonction publique, lieu de pouvoir, est aussi un champ social traversé de puissants mouvements que la modernisation doit aujourd'hui prendre en considération pour réussir.

La modernisation peut en effet dénoter un glissement dans la représentation collective du fonctionnaire. Celui-ci perd l'identité collective donnée par la référence, certes plus ou moins douteuse, faite à son statut, pour redevenir (devenir ?) un salarié de droit commun. Une des constantes les plus remarquables du système

politique français est d'avoir préjugé de l'unité sociale de la fonction publique, comme un bloc homogène que l'on analyse, suivant les moments et les besoins, à travers le seul prisme de la haute fonction publique ou de l'employé de bureau. En fait, l'étude méthodique du terrain montre à quel point les classifications juridiques paraissent aujourd'hui aléatoires.

La crise de la fonction publique, en ce sens, est aussi une crise du droit public et des procédés de classement élaborés au siècle dernier pour circonscrire politiquement la place des agents face aux représentants de la nation. Mais le débat juridico-politique est désormais clos. Le retour en force de la pensée juridique, lui-même suscité par la désagrégation du cadre conceptuel de la Cinquième République, ne peut rendre compte des contestations qui agitent en tous sens la fonction publique, et souvent dans le silence le plus inquiétant. La question n'est plus de savoir comment dresser la liste des droits et des obligations des fonctionnaires mais de prendre en considération la réalité du travail accompli. Une distance considérable sépare le discours tenu en termes de catégories, soit par les syndicats, soit par le gouvernement, et la complexité de l'entrelacs de négociations et de coopérations qui sous-tend la vie administrative au quotidien. Or c'est bien celle-ci que l'analyste doit essayer de saisir pour comprendre le sens de la modernisation.

Une seconde difficulté tient au fait que les mécanismes administratifs sont généralement loin d'être seulement de dociles exécuteurs de volontés parfaitement élaborées et clairement explicitées. La contribution des fonctionnaires à la mise en œuvre des politiques publiques fait que ce champ social est plus qu'un autre réceptif aux mutations qui affectent le mode d'intervention du gouvernement. A la prise en compte des métiers et des contraintes professionnelles doit donc s'ajouter une préoccupation plus théorique portant sur le sens de la crise actuelle. La politique de modernisation administrative s'inscrit dans la longue suite de tentatives destinées à l'amélioration de l'efficacité ou de l'efficience des services publics. Néanmoins, on peut aisément lui accorder un caractère singulier dans la mesure où, sans doute pour la première fois dans l'histoire de France, cette réforme administrative s'associe à un processus de déconstruction de l'Etat.

Garants de l'ordre étatique, les fonctionnaires se voient aujourd'hui confrontés à l'ouverture européenne, aux multiples défis de la décentralisation, à l'élargissement du nombre des acteurs

qui participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques. Les récits hagiographiques qui meublent les précis de science administrative des années 1960 paraissent aujourd'hui bien dépassés, témoins d'une époque où la « décision » plus ou moins autoritaire était au centre des préoccupations... et de la formation des futurs hauts fonctionnaires. Là encore, peut-on déceler le signe d'un changement subtil mais profond : l'autorité ne se réfère plus tant à la possibilité de participer à l'arbitraire du prince qu'à la faculté de mobiliser les ressources nécessaires pour faire avancer une négociation, que ce soit auprès des services de Bruxelles, dans les rapports avec le cabinet du ministre, ou dans la mise en place d'une nouvelle bureautique. L'appel à l'expertise prend désormais des proportions que l'on n'avait jamais connues jusqu'à présent, qu'il s'agisse de gérer le personnel ou d'assurer l'automatisation des services.

Aussi, la déconstruction de l'Etat doit-elle s'entendre comme la fin d'une centralité que bon nombre d'études sociologiques avait déjà soulignée. Certes, la pratique administrative indiquait depuis longtemps que les arrangements prévalaient sur l'application stricte des règlements, que la marge de manœuvre des administrateurs se gagnait sur des parcelles de pouvoir arrachées dans l'ombre des circulaires officielles. Ce qui a changé, cependant, c'est que cette pratique constitue désormais le cœur de la modernisation : reconnaître les enjeux ouverts à négociation, que ce soit dans le travail personnel ou dans les objectifs collectifs, mettre au jour les « défauts » de l'organisation par les cercles de qualité pour les optimiser plutôt que de les voir nourrir des stratégies occultes de veto. Cette nouvelle donne du travail administratif peut être interprétée suivant deux schémas d'analyse.

Dans un premier temps, il paraît séduisant d'en conclure très vite à la toute-puissance du marché, qui aurait offert une puissante idéologie de substitution aux fonctionnaires. Cette interposition pêche cependant par deux défauts majeurs. Le premier est de conférer au marché, revêtu des symboles d'autorité que l'on conférait autrefois à l'Etat, une identité que l'étude sociologique ou économique est bien en peine de démontrer. S'il existe *des* marchés, par ailleurs fortement structurés par les réglementations étatiques, leur unité est hautement problématique. Remplacer le mythe de l'Etat unifié par le mythe du marché unifié ne semble guère satisfaisant. D'autre part, l'idéologie libérale n'a

guère eu de prise en profondeur sur l'ensemble d'un personnel dont l'existence ou les méthodes de travail ont été souvent condamnées sans nuance. Qu'une attention plus soutenue soit désormais portée à l'environnement des organisations administratives, que l'influence des groupes de pression soit ressentie avec plus de sensibilité n'impliquent pas que le principe même de la régulation étatique soit vraiment remis en cause. Ce qui est en cause c'est la façon dont cette régulation s'opère, et les fonctionnaires, en contact direct avec les pressions de l'« extérieur », en sont certainement les plus soucieux. Le changement le plus important est d'ordre idéologique puisque ce sujet, autrefois — et il n'y a guère — tabou, fait aujourd'hui partie intégrante de l'univers administratif français.

Dans une seconde direction, s'amorce ainsi la piste d'une recherche sur les conditions de reconstruction de la centralité étatique. Cette reconstruction passe certainement par un dépassement du modèle dont la Cinquième République s'est faite l'héritière et la propagandiste. Un nouveau modèle d'intervention s'annonce que préfigurent déjà des innovations telles que les autorités administratives indépendantes, chargées de négocier la réglementation avec les groupes d'intérêts. Une attention plus soutenue est apportée au suivi des décisions publiques, à travers la progressive mise en place d'un appareil d'évaluation. L'idée d'une délibération publique d'un nouveau type fait son chemin, qui puisse mieux correspondre aux conditions concrètes d'exercice du pouvoir à l'aube du XXI^e siècle.

Aussi, la modernisation administrative est-elle indissociable de la modernisation de l'Etat. Même si le débat autour du néolibéralisme s'est quelque peu épuisé, il n'en reste pas moins vrai qu'il a permis de circonscrire les limites idéologiques et organisationnelles dans lesquelles l'Etat providence se trouve enfermé non pas du fait d'une quelconque fatalité historique mais bien en raison des conditions de sa mise en œuvre administrative. Ronald Reagan comme Margaret Thatcher ont appris qu'une modification en profondeur de l'Etat providence ne pouvait pas faire l'économie d'une prise en compte réaliste des mécanismes administratifs. Le néolibéralisme a échoué dans sa tentative d'en revenir au « tout politique », en cherchant à ignorer le rôle que les appareils institutionnels peuvent avoir dans la réalisation des objectifs gouvernementaux. Il s'est avéré beaucoup plus difficile que prévu de limiter sérieusement le nombre des fonctionnaires

ou de supprimer les organismes administratifs. Les faits sont parfois singulièrement têtus et ce n'est pas sans une certaine ironie que l'on peut voir les projets politiques les plus ambitieux s'enliser lamentablement parce qu'il apparaît à un moment donné qu'il est radicalement impossible de fournir telle statistique, d'évaluer le coût de telle mesure ou de trouver le spécialiste idoine. La crise de la fonction publique et du système administratif renvoie aussi à la crise des outils intellectuels au travers desquels on a voulu guider l'action publique.

Les heurs et les malheurs du néo-libéralisme, tel qu'il a trouvé concrètement à s'épanouir dans les formules proposées par le Reaganisme ou le Thatcherisme, ont clairement montré qu'un retour au « tout politique », même libéral, était tout aussi illusoire que l'interventionnisme lourd proposé par les socialistes français entre 1981 et 1983. Le mouvement général de politisation de l'administration publique que l'on a pu enregistrer ces dernières années dans les Etats occidentaux ne doit pas cependant s'interpréter comme une aberration idéologique. C'est aussi une réaction contre la vague technocratique des années 1970 lorsqu'on prônait la fin du politique et que l'on croyait que l'administration était comme un outil relativement aveugle obéissant à des lois objectives que le calcul micro-économique pouvait aisément identifier et manipuler. L'alternance en France, les ruptures assez radicales opérées avec le Welfare State en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis ont montré que les administrateurs étaient impliqués dans les choix de société et que les politiques publiques, loin de constituer de simples produits, fournissaient le tissu vivant du débat politique.

Une fois abandonnés le retour au politique et le fantasme technocratique, il ne reste plus grand-chose pour penser l'action de l'Etat dans un cadre d'explication globale. A l'intervention en miettes répond alors une analyse fragmentée. Il demeure néanmoins que la question du sens de l'action publique reste posée.

Sur le plan théorique, on doit constater que l'analyse des politiques publiques, malgré l'apport incontestable de sa méthodologie, ne peut répondre complètement aux questions que pose l'évolution de l'Etat providence.

Une première difficulté est liée au fait que l'institution, de variable indépendante, tend à devenir une variable dépendante. Comme le montre la construction européenne ou l'évolution des pays de l'Est, des choix de société, et donc de politiques, influent

considérablement sur la nature des arrangements institutionnels que l'on pense souhaitables ou nécessaires. Très longtemps, la seule question fut de savoir par quels moyens, administratifs ou autres, on pouvait corriger le fonctionnement de l'Etat providence ou en améliorer l'efficacité. Les institutions politiques constituaient des données. Mais l'on se trouve aujourd'hui devant un autre problème : le dépassement de l'Etat providence, ainsi que les choix s'exerçant par agrégation sur les diverses politiques publiques, exigent une recomposition des institutions, au premier rang desquelles on trouve bien évidemment la fonction publique. Les transformations qui affectent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques depuis le début des années 1980 ouvrent de nouveaux horizons à la réforme administrative en la chargeant de demandes politiques de plus grande portée, touchant par exemple à la démocratisation des rapports entre les services publics et leurs usagers. De même, le recours de plus en plus fréquent aux services des entreprises privées ou aux administrations locales n'est pas sans conséquence sur le type de fonction publique dont on entend disposer pour demain.

Une seconde difficulté, en partie liée à la première, est relative à la présence de « problèmes » politiques relativement diffus, ne trouvant pas à s'exprimer au travers des canaux habituels de la communication politique ou ne correspondant plus au réseau stratégique des acteurs qui en sont traditionnellement les porte-parole. C'est bien le cas de la politique de la fonction publique dont l'explicitation officielle, à travers les négociations collectives ou la réforme de la grille, ne semble correspondre qu'en partie seulement aux revendications parfois confuses de la base. La multiplication des conflits impromptus et des grèves surprises indique l'absence de points de repère comme d'une ligne d'action directrice qui pourrait ordonner et hiérarchiser les demandes. En bref, le système français de la fonction publique connaît un état d'anomie qui ne trouve pas à s'exprimer totalement par et à travers la politique de la fonction publique.

Pour appréhender un « problème » aussi diffus et complexe, on a choisi d'étudier systématiquement les sous-questions dont il était composé en prenant pour grille de lecture la fonction publique comme champ social. Etant donné que ce champ social a fait l'objet d'une acculturation politique particulière, il devient alors possible de mesurer, au-delà des seuls effets de la politique

de modernisation, en quoi la mutation de la fonction publique répond de la transformation de l'Etat français contemporain.

Dans les trois premiers chapitres, nous avons isolé les facteurs qui conditionnent cette grande transformation. La fin du pouvoir d'Etat, tout d'abord, auquel la Cinquième République s'était si étroitement associée. Mais aussi la revanche d'une périphérie, traditionnellement chargée d'assurer au centre un fonctionnement doux et régulier, et d'où l'on voit désormais surgir des solutions d'avenir. A cela s'adjoint une déstabilisation profonde des carrières et des mécanismes de recrutement, dont les effets cumulés ont provoqué les explosions sociales qui ébranlent le système de la fonction publique depuis plusieurs années.

C'est à cette incapacité de considérer la fonction publique dans sa dimension sociale que l'on doit la récurrence d'une crise inscrite dans la tradition la plus vénérable de l'Etat français. Le chapitre IV tente de circonscrire ce déphasage permanent entre la « question administrative » et la politique de la fonction publique.

Les trois derniers chapitres contribuent à évaluer le sens et la portée de la politique de modernisation administrative. Trois solutions s'offrent au réformateur, et dans chaque cas s'affirme la dimension des phénomènes institutionnels. Le chapitre V montre que la question des structures, trop souvent négligée, est là pour rappeler le poids écrasant des normes de l'action collective. Le chapitre VI essaie de mesurer la possibilité d'agir sur les hommes. La professionnalisation des fonctionnaires devient un point de passage obligé pour tous les modernisateurs de l'appareil d'Etat. Le chapitre VII, enfin, se propose d'apprécier le rôle et l'impact des réformes touchant aux procédures administratives, par l'introduction de la gestion publique¹.

1. Nous tenons à remercier ici la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique pour nous avoir donné la possibilité de pratiquer l'« observation-participante » dans ses groupes de modernisation et pour avoir facilité nos enquêtes de terrain. Nos remerciements vont également à tous les fonctionnaires qui nous ont accordé des entretiens et qui nous ont aidés dans le récollement des informations. Enfin, que Marie-Françoise Souchon-Zahn soit remerciée pour l'aide qu'elle nous a apportée au cours de ce travail.

CHAPITRE I

LA FIN DU POUVOIR D'ÉTAT ?

La remise en cause du système français de fonction publique n'est pas seulement liée à l'évolution des contraintes internes et à la montée des tensions nées d'une carrière de plus en plus difficile. Elle constitue l'un des symptômes les plus visibles d'une remise en cause de l'Etat gaullien modernisateur que l'on avait appris à connaître au détour de ses instruments privilégiés qu'étaient la planification et l'aménagement centralisé du territoire. La fonction publique française était par nature et en quelque sorte par prédestination intimement associée au grand œuvre social que le pouvoir d'Etat, indifférent à tout aléa politique, avait pour ambition affichée de mener à bien. Pierre d'angle de la construction nationale, largement considérée comme une armée en manœuvres et donc sans états d'âme légitimes, la fonction publique devait assurer l'unité contre la fragmentation des intérêts individuels et représenter l'efficacité contre le juridisme verbeux des précédentes Républiques.

Pour le régime apparu en 1958, les fonctionnaires ne constituent pas seulement la ressource du pouvoir, ils en expriment par leurs actions et leur organisation la logique intime et créatrice. En charge de la modernisation, ils sont appelés à concevoir l'avenir, à projeter les nouveaux espaces de déploiement des sciences et des techniques, à rationaliser les utopies en suivant la démarche aiguillée de la prospective. Plus que force au service du pouvoir, la fonction publique en élabore l'imaginaire : des rapports du V^e Plan aux coups d'éclat des « grands fonctionnaires », des premiers accords européens à l'affirmation de l'indépendance nationale, c'est tout un modèle de développement politique qui se met en place.

Après 1974, commence la stagnation puis le déclin d'une aventure que beaucoup n'ont jamais pu tolérer. La coupure entre l'Etat et la société civile est réaffirmée avec plus de force : les grands programmes doivent être abandonnés, les infrastructures sont là, il convient désormais de les exploiter. L'Etat doit amender son rôle dirigeant dans l'économie et dans le modelage de la société française. De modernisatrice, la fonction publique devient une gêne, un embarras, elle est trop lourde et trop experte pour s'accommoder des nouveaux arrangements d'une nation moyenne s'excusant presque de s'être relevée de la débâcle de 1940. Et puis, il faut « décriper » le débat politique, rechercher le consensus, s'adapter aux circonstances de la vie internationale. Le giscardisme systématise cette période de transition, ce qui lui vaut d'être taxé de désinvolture ou de confusion.

A la fin des années 1970 et au début des années 1980, de puissants mouvements interviennent pour changer la physionomie de la fonction publique à la mesure de l'évolution qui affecte le mode d'action politique. Les attaques de plus en plus pressantes menées contre le système français de fonction publique au nom du libéralisme correspondent tout autant à l'inquiétude suscitée par la crise économique qu'au besoin de récrire l'équation socio-politique sur laquelle est bâtie la Cinquième République.

L'univers des fonctionnaires bascule, alors que l'on revalorise l'entreprise et l'initiative privées, et que l'on construit, à droite comme à gauche, le mythe d'une société civile foisonnante et créatrice débarrassée des normes et des contraintes de l'Etat paternaliste. L'affirmation libérale d'une séparation entre l'Etat et la société civile, relayée par les projets décentralisateurs et les ambitions culturelles de la gauche, conduit à placer les fonctionnaires français des années 1980 dans une situation particulièrement inconfortable. Toujours associés à un appareil d'Etat considéré a priori comme étant centralisé, autoritaire et immuable, ils se voient déniés le droit de participer pleinement au renouveau économique ou même d'agir dans le meilleur intérêt de la collectivité. La crise qu'ils traversent est donc bien évidemment socio-économique, car les demandes ont changé. Mais elle touche en son cœur le déficit de légitimation qui affecte l'intervention de l'Etat.

L'idée d'un pouvoir neutre au-dessus des partis cède en effet le pas à la conception selon laquelle l'équipe gouvernementale prend en charge un ensemble de politiques publiques longuement

négociées. Le jeu de l'alternance, comme la transformation de l'Etat en simple partenaire de l'action publique, impliquent une politisation accrue de la fonction publique. Sans doute est-ce là que l'on peut déceler la source d'une transformation en profondeur du modèle français d'administration publique : le fonctionnaire devient un salarié comme les autres alors que son champ d'action reste fortement conditionné par l'intervention politique.

CRISE ÉCONOMIQUE ET NOUVELLES DEMANDES SOCIALES

Une des premières clés d'explication pour comprendre l'évolution actuelle de la fonction publique est fournie par la crise économique dans la mesure où cette dernière a suscité des effets pervers amplifiés par des analyses partisans souvent superficielles. L'équation fut en effet un peu trop vite posée entre la puissance et la complexité de l'appareil d'Etat, d'une part, et le manque de productivité ou de rentabilité des entreprises françaises, d'autre part. La vulgate du « trop d'Etat » a caché les effets concrets des mesures d'austérité qui frappaient la fonction publique depuis plusieurs années alors même que la demande de certains services publics ne cessait de croître. La crise économique s'accompagne cependant d'une profonde évolution des attitudes qui conduit à un rapprochement sensible des salariés du secteur privé et des salariés du secteur public. La dédifférenciation croissante que l'on observe entre les deux univers se traduit aussi par le développement d'une pensée gestionnaire qui rend caduques les habituelles formes d'organisation administrative tout en amplifiant la perception des décalages pouvant apparaître entre l'offre et la demande de services publics.

Une politique restrictive

S'il est bien une politique publique apparemment peu touchée par les effets de l'alternance, c'est bien celle de la fonction publique. Après que le gouvernement Mauroy eut célébré, sans doute pour la dernière fois, les vertus du pouvoir d'Etat, la politique française de la fonction publique s'est alignée sur les mesures restrictives prises dans la plupart des démocraties occidentales.

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE CHIRAT
42540 ST-JUST-LA-PENDUE
EN JANVIER 1991
DÉPÔT LÉGAL 1991 N° 5758

IMPRIMÉ EN FRANCE

La crise profonde que traverse la fonction publique française semble marquer un tournant dans l'évolution de la Cinquième République. Les fonctionnaires, qui constituaient il y a peu le fer de lance du pouvoir d'Etat, voient leur statut socio-politique s'éroder et leur univers de travail basculer. L'époque est révolue où le fonctionnaire, symbolisant la réussite sociale au service de la république, pouvait exercer une véritable magistrature morale. Banal, le fonctionnaire perd aujourd'hui son identité collective. Le développement technologique, l'évolution des demandes faites par les usagers, la contestation d'une organisation souvent taylorienne, appellent de nouvelles carrières et de nouveaux cadres d'action. Garants de l'ordre étatique, les fonctionnaires sont en effet confrontés à l'ouverture européenne, à la décentralisation, à l'élargissement du nombre des acteurs qui participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques. La fonction publique, lieu de pouvoir, est un champ social que la modernisation administrative doit prendre en considération pour réussir. La politique de modernisation administrative s'inscrit dans la longue suite de tentatives destinées à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics. Elle revêt néanmoins un caractère singulier dans la mesure où, pour la première fois dans l'histoire de France, une réforme administrative s'associe à la déconstruction de l'Etat.

JEAN-LUC BODIGUEL est directeur de recherche au CNRS, directeur du Centre de recherches administratives de la Fondation nationale des sciences politiques. Il a publié notamment Les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration (Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978) et, en collaboration avec Jean-Louis Quermonne, La haute fonction publique sous la V^e République (Paris, PUF, 1983).

LUC ROUBAN est chargé de recherche au Centre de recherches administratives de la Fondation nationale des sciences politiques. Il est l'auteur, en particulier, de L'Etat et la science (Paris, Editions du CNRS, 1988).

Prix de lancement : 120 F (jusqu'au 30 juin 1991)



9 782724 605914



Extrait de la publication

Janvier 1991
Prix : 150 F
ISBN : 2-7246-0591-8