La dysfonction publique ou la crise du corporatisme

Jean-Luc Bodiguel, Luc Rouban

▶ **To cite this version:**

Jean-Luc Bodiguel, Luc Rouban. La dysfonction publique ou la crise du corporatisme. Revue Française de Science Politique, 1987, 37 (4), pp.539-556. 10.3406/rfsp.1987.411649 . hal-01009326

HAL Id: hal-01009326

https://sciencespo.hal.science/hal-01009326

Submitted on 17 Jun 2014

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Persee

Monsieur Jean-Luc Bodiguel
Monsieur Luc Rouban

La dysfonction publique ou la crise du corporatisme

In: Revue française de science politique, 37e année, n°4, 1987. pp. 539-556.

Résumé
La crise actuelle de la fonction publique, comme symptôme politique, doit être étudiée dans le cadre d'une réflexion portant sur la génétique institutionnelle de la Cinquième République. Le cumul de plusieurs stratégies administratives contradictoires ne doit pas cacher la remise en cause du modèle administratif de la modernisation à la française. Le corporatisme, clé de la régulation politico-administrative, n'assure plus en effet ses fonctions traditionnelles. Il est donc inutile de se référer à des explications dénonçant les blocages ou exaltant des « arrangements », par définition limités. La crise du système administratif se répercute en effet sur la conception même de l'Etat qui semble désormais osciller entre un modèle libéral, difficilement applicable, et un modèle régalien semblant restaurer les mécanismes d'imputation et les valeurs d'ordre.

Abstract
The current crisis of the French civil service, as a political symptom, must be studied within the general framework of the institutional genetics of the Fifth Republic. The combination of several contradictory administrative strategies must not hide the crisis of the French model of administrative modernization. Corporatism as the key to political-administrative regulation no longer performs its traditional functions. It is thus useless to refer to explanations denouncing stalemates or praising " arrangements ", both necessarily limited. The crisis of the administrative System has an impact on the very conception of the State, which seems to oscillate between a liberal model, difficult to apply, and a regal one, which seems to restore the mechanisms of accountability and the values of order.

Citer ce document / Cite this document :

Bodiguel Jean-Luc, Rouban Luc. La dysfonction publique ou la crise du corporatisme. In: Revue française de science politique, 37e année, n°4, 1987. pp. 539-556.

doi : 10.3406/rfsp.1987.411649

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1987_num_37_4_411649

BY: $ = creative commons

LA DYSFONCTION PUBLIQUE OU LA CRISE DU CORPORATISME

JEAN-LUC BODIGUEL, LUC ROUBAN

S'interroger sur la politique de la fonction publique telle qu'elle est menée depuis 1981, c'est tout d'abord étudier une politique institutionnelle touchant aux mécanismes les plus profonds de l'appareil politico-administratif [1]. C'est aussi et surtout se demander, au-delà de toutes les analyses et descriptions empiriques dont la fonction publique d'Etat a déjà fait l'objet, pourquoi et comment la gestion d'un ensemble humain qui groupe 12 % de la population active se trouve au centre de polémiques qui s'attachent au service public, au plus ou moins d'Etat auquel peuvent nous convier les débats sur le Welfare State et le néo-libéralisme. Les grèves de janvier 1987, les déclarations qui se succèdent depuis mars 1986 et qui semblent renouer avec une politique « de la hache » ont fait renaître les clichés sur le fonctionnaire-insecte budgétivore ou sur le « grand commis » de l'Etat. Bien que le milieu soit fragmenté et différencié, il n'en demeure pas moins que la fonction publique est bien posée comme problème politique sur l'agenda gouvernemental. La question est alors de savoir si cette mise sur agenda ne constitue pas l'un des signes les plus tangibles d'une inadéquation de la *policy* au *politics* ou, plus profondément, d'un déphasage, voire d'une incompatibilité, entre le régime socio-politique (la mise en place d'une politique libérale) et le système politico-administratif que d'autres symptômes ont pu révéler par ailleurs (notamment la difficile mise en œuvre de la déréglementation ou les hésitations liées au devenir de l'audiovisuel d'Etat [2]). La crise de la fonction publique doit alors être interprétée dans le cadre d'une réflexion portant sur l'esprit des institutions ou, si l'on préfère, sur la régulation des mécanismes administratifs, définie par la génétique institutionnelle de la Cinquième République et reposant pour l'essentiel sur le corporatisme. Il y aurait alors cumul d'une crise touchant en profondeur le modèle administratif et d'une inertie des stratégies contradictoires menées depuis 1981. La déstabilisation de la fonction publique comme « problème » politique doit donc être analysée dans la perspective d'une remise en cause des « arrangements » fonctionnels qui opéraient jusqu'à présent la régulation de ce milieu social.

1. Cf. Quermonne (J.-L.), « Les politiques institutionnelles », in Grawitz (M.), Leca (J.) sous la direction de, *Traité de science politique,* Paris, PUF, 1985, tome 4, p. 61 et notes.

2. Il ne faut pas ainsi négliger, au-delà des faux débats sur la cohabitation, toutes les questions que soulève ce qu'il convient d'appeler la dimension juridique du libéralisme en ce qu'elle conduit à proposer une nouvelle théorie politique renouant avec l'idée d'un contrat ou d'un pacte social et à rejeter, même en partie, l'idée d'un pouvoir d'Etat qui a caractérisé jusque-là la Cinquième République.

Persée creative commons

CRISE DU MODÈLE ADMINISTRATIF OU INERTIE DES POLITIQUES ?

La politique de la fonction publique n'a jamais été définie comme telle. En 1981-1982, celle-ci constitue un moyen institutionnel destiné à relancer l'interventionnisme, la mise sur pied d'un modèle socio-économique à vocation pédagogique. Mais la mise en cause du Welfare State qui intervient à peu près dans le même temps suscite une crise profonde du modèle administratif qui s'est développé depuis 1958.

LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ARSENAL DE L'INTERVENTIONNISME

Le projet d'une « grande fonction publique nationale regroupant quatre millions de personnes » est développé très tôt par l'équipe gouvernementale arrivant au pouvoir en 1981. Il est inscrit dès 1982 sur l'agenda du nouveau secrétaire d'Etat, A. Le Pors. La mise en œuvre de ce projet reste étroitement liée à la revalorisation de l'idée de service public comme à la volonté d'ajouter de nouvelles dimensions à la citoyenneté, élargie, enfin, à la participation administrative. Dans cette perspective, la fonction publique se doit de présenter et de représenter la nouvelle alliance du pouvoir et de la gestion, de la responsabilité et de la convivialité. Cette politique structurelle de la fonction publique, dès lors reconstituée en objet unique d'intervention, se décompose en deux volets.

D'une part, la mise en place d'un nouvel ensemble statutaire doit permettre l'homogénéisation du milieu. En 1981, il existe 486 000 agents non titulaires de l'Etat, 373 000 dans les administrations et 112 000 dans les établissements publics. Un décret de septembre 1982, puis la loi du 11 juin 1983 organisent la titularisation de ce personnel en visant autant la spécification technique et juridique de l'opération que son verrouillage par la quasi-impossibilité de recourir désormais à des non-titulaires. A cela s'ajoute l'organisation d'un nouvel ensemble statutaire[1] devant redéfinir le statut général de la fonction publique et surtout harmoniser les dispositions relatives aux fonctionnaires de l'Etat et aux agents des collectivités locales, constituant la nouvelle fonction publique territoriale.

D'autre part, la politique de la fonction publique est chargée d'une fonction pédagogique ou d'un « effet-vitrine » à l'usage des autres catégories socio-professionnelles et du secteur productif dans son ensemble. Cette visée se traduit autant par l'extension des droits des fonctionnaires que par le souci accru de renforcer la formation professionnelle. Le premier volet de cette pédagogie institutionnelle concerne l'égalité entre les sexes (diminution des corps à recrutement distinct de 26 à 15 ; interdiction de réserver l'accès d'un corps à des candidats de l'un des deux sexes)[2], le développement des droits syndicaux et sociaux

1. Par les lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984.
2. Loi du 7 mai 1982.

(mise à disposition de locaux, organisation des réunions facilitée, renforcement des organisations représentatives du personnel, etc.). Dans ce domaine, tout se passe comme si la fonction publique s'alignait sur les dispositions du code du travail. Cependant, il s'agit bien plus encore d'illustrer le « progrès social » et d'organiser le secteur public de telle manière que sa propre dynamique assure une mobilité sociale ascendante que le secteur privé est bien en peine de promouvoir en période de crise. Cet objectif ultime du train de réformes se révèle d'ailleurs dans la recherche d'une meilleure formation professionnelle. L'effort est en effet porté sur les actions de perfectionnement comme sur le système des concours internes, 0,69 % de la masse salariale leur étant consacré contre 1,76 % dans le secteur privé[1]. A ce titre, l'ouverture d'une troisième voie de concours à l'ENA, destinée aux élus locaux comme aux responsables d'associations ou d'organisations syndicales, et qui a fait tant couler d'encre, est certainement moins significative que la réforme des Instituts régionaux d'administration (décret du 10 juillet 1984), destinée à faire de ces Instituts le pivot du recrutement des corps de catégories A en dehors de l'ENA, et à leur donner vocation à la formation des fonctionnaires territoriaux par une immersion régionale propice à la décentralisation. Dans le même sens, on pourrait encore citer les actions menées en faveur de la formation continue dont le droit est pour la première fois reconnu dans le statut général.

Entre 1981 et 1983, la fonction publique fait l'objet d'une politique « lourde » tant parce qu'elle est le support social de la nouvelle majorité que parce qu'elle doit servir l'interventionnisme. La fonction publique est donc très largement considérée comme le moyen d'un projet économique global. C'est dans cette perspective que se développe une politique des effectifs visant à lutter contre le chômage mais aussi à améliorer le fonctionnement de certains secteurs tels que l'Education nationale, les PTT ou les Services sociaux et culturels. Alors que F. Mitterrand avait annoncé un objectif de 210 000 emplois nouveaux, ceux-ci plafonnent à 171 690 pour la période 1981-1983, contre, il est vrai, un budget primitif pour 1981 qui ne comportait que 1 889 créations d'emplois[2].

Parallèlement, de nombreuses mesures sont prises pour dégager des emplois en conformité avec la politique sociale concernant le secteur privé : réduction de la durée hebdomadaire du travail de 41 à 39 heures, cinquième semaine de congés payés, cessation anticipée d'activité à partir de 1982 selon un système de pré-retraite et cessation progressive d'activité (80 % du traitement pour une occupation à mi-temps). L'extension du travail à temps partiel, généralisé malgré l'opposition des syndicats au-delà des règles rigides n'autorisant que le mi-temps avant 1982, concerne

1. Si 4,6 % de la masse salariale de la fonction publique sont consacrés à la formation, cette somme est utilisée pour l'essentiel à la formation initiale et à la rémunération des stagiaires.

2. Les créations d'emplois sont ainsi réparties : 105 000 dans la fonction publique stricto sensu, 35 000 dans les établissements publics sanitaires et sociaux, et 29 000 emplois d'utilité collective à la disposition des collectivités locales et des associations. Les effectifs de la fonction publique d'Etat et des collectivités territoriales étaient de 3 902 000 personnes en 1981.

112 000 fonctionnaires fin 1984 (dont 95 % de femmes) et permet de dégager plus de 3 300 emplois, que l'on devra cependant considérer par la suite comme supprimés, étant donné les effets de la politique de rigueur à partir de 1983.

A cela s'ajoute une politique salariale qui poursuit la réduction de l'éventail des salaires (l'écart entre le minimum garanti et le traitement le plus élevé de fin de carrière, qui est de 1 à 7,4 en 1981, est, fin 1983, de 1 à 7,05) et freine la progression des rémunérations (la progression en niveau passe de 13,6 % en 1980 à 3 % en 1984).

Dans la perspective des années 1981-1983, la fonction publique doit donc se présenter comme une grande entreprise, unifiée, ayant limité les écarts sociaux réels qui la fragmentent en une myriade de situations particulières et particularistes. En arrière-fond, prévaut l'idée d'un corps homogène et dynamique, mobilisable à tout moment pour mener à bien non seulement la politique économique, mais encore les mutations de société que l'on estime nécessaires. Ces mesures ne doivent donc pas abuser par leur technicité : la fonction publique est mise sur un piédestal et fait l'objet d'une politique hautement symbolique. Très vite, cependant, s'amorce l'abandon des objectifs premiers, la « rigueur » s'impose, et la politique de la fonction publique s'organise suivant un autre modèle, celui du rendement, de la productivité, de l'évaluation, de l'abaissement des coûts et non plus de la maximalisation des bénéfices collectifs. Le « double langage » que l'on se plaît à dénoncer est symptomatique : le cumul des effets induits de la période 1981-1983 et de la remise en cause plus profonde et plus ancienne du Welfare State aboutit logiquement à une crise généralisée du modèle administratif.

LA REMISE EN CAUSE DU WELFARE STATE

La critique du Welfare State, amplifiée par le mouvement d'idées propice au néo-libéralisme, touche de plein fouet la politique de la fonction publique mais selon des angles et des rythmes différents. La question ne se pose pas en termes de « tout ou rien » mais conduit à remarquer des mouvements différentiels qui affectent l'unité sociale de la fonction publique comme la représentation qu'elle se donne d'elle-même.

Les privatisations d'entreprises publiques, le mouvement de déréglementation, la critique des corporatismes se conjuguent, depuis 1986, pour limiter les interactions de l'Etat et de la société civile ou pour les reconstituer sur la base d'un nouveau modèle. L'abandon de la référence au Welfare State s'est traduit, cependant, depuis longtemps, par la substitution aux mécanismes de redistribution et de péréquation, impliquant de grands programmes nationaux, de mécanismes de distribution plus ou moins corporatisés. Depuis quelques années, cette évolution se fait sentir sur l'un des plus beaux fleurons de l'Administration française,

à savoir l'administration de mission[1]. Qu'il s'agisse du Commissariat général du Plan ou de la DATAR, le problème est certain, car l'on n'a jamais aussi peu parlé de planification et d'aménagement du territoire qu'entre 1981 et 1986. Cette mutation des institutions et des fonctions qu'elles sont chargées d'assumer ne date cependant ni de 1981 ni de 1986, mais remonte à la crise des années 1970 lorsqu'il apparut que les grands projets nationaux s'inscrivaient mal dans une économie secouée par les aléas et définie à court terme. Déjà en 1976 le VII[e] Plan (1976-1980) avait-il dû être révisé en catastrophe, le schéma originel prévoyant une croissance de 5 à 6 % par an ; le VIII[e] Plan (1981-1985) ne fut même pas présenté au Parlement ; quant au Plan intérimaire pour 1982-1983 et au IX[e] Plan (1984-1988), force est de constater qu'ils n'ont guère fait l'objet d'une attention soutenue. Le rapport Belin-Gisserot remis fin 1986 au gouvernement n'a fait ainsi que confirmer une évolution du long terme en s'interrogeant sur la nécessité de maintenir en vie le Commissariat général du Plan, la DATAR ou encore, en matière technologique, le CESTA (Centre d'étude des systèmes et des technologies avancées). La DGRST, quant à elle, a disparu pour renaître sous la forme d'une administration de gestion (qualité qu'elle avait de fait depuis la fin des années 1970 lorsqu'on décida de piloter la recherche par l'aval), la Direction générale de la recherche et de la technologie, à l'issue des multiples péripéties liées à la création d'un grand ministère de la Recherche et de la technologie en 1982-1983.

Certes, les travaux de la Mission relative à l'organisation des administrations centrales (MODAC) mettent en évidence la multiplication de missions (six missions dont une mission du contentieux dans une seule direction du ministère de l'Equipement). Néanmoins, on doit constater qu'elles servent davantage l'amour-propre de certains fonctionnaires que de modèle de comportement administratif[2] : si le polycentrisme s'est accentué, la fonction d'intégration des missions a disparu.

Le défaut des structures masque ainsi un changement plus profond et sans doute plus décisif : le modèle utilitariste de la pédagogie institutionnelle, à la mode dans les années 1970, laisse désormais place à deux options : celle de l'incrémentalisme (fonctionnant sur la base d'expérimentations et de petites retouches), risquant de dévoiler les stratégies corporatistes en obligeant l'Administration à se justifier sur une base rationnelle, ou bien celle du désengagement de l'Etat, de la dérégulation non seulement des rapports économiques mais encore des valeurs sociales, risquant de ruiner le rôle moderniste de la fonction publique. Quelle que soit l'évolution ultérieure du modèle administratif, qui s'inspirera probablement de ces deux orientations, la figure du

1. Comme le souligne P. Grémion : « La notion d'administration de mission est, avec la notion de concertation, l'un des concepts-clefs du réformisme de l'après-guerre. C'est aux administrations de mission que sera confiée la tâche d'élever le niveau de rationalité de l'appareil administratif, que ce soit par le développement des études, l'élaboration de plans et la réalisation d'opérations exemplaires ». *Le pouvoir périphérique,* Paris, Le Seuil, 1976, p. 354.

2. Il faut, en effet, pouvoir attirer et retenir, en particulier, les ingénieurs des grands corps soucieux de leur prestige et de leurs privilèges.

fonctionnaire idéal sera partagée entre l'expert (une intervention sélective de l'Etat devant reposer sur une scientificité plus grande et un cumul d'informations plus important) et le magistrat (un désengagement de l'Etat signifiant la fin des pratiques visant pour le fonctionnaire à constituer des domaines d'ntervention par le recours à des réseaux sociaux particuliers dans le cadre de politiques « publiques »).

Dans cette perspective, la remise en cause des administrations de mission conduit à supprimer non seulement une méthode originale de réforme du service public et des relations qu'il entretient avec la société civile (méthode associée à l'idée de structures expertes mais instillant des changements consensuels conformément à un projet administratif plus général [1]), mais encore à éliminer un modèle de conduite et de comportement lié à la possibilité pour de jeunes fonctionnaires de décrocher assez rapidement des postes de responsabilité et de faire valoir leurs talents d'« entrepreneurs ». Ce déclin provoque un déséquilibre dans l'offre et la demande de fonctions d'état-major et d'expertise : on note ainsi une très forte propension des élèves de l'ENA à éviter les administrations de gestion pour demander des postes d'état-major, à l'issue de leur scolarité. D'autre part, la disparition de ce circuit parallèle à vocation thérapeutique projette sur la réforme administrative une nouvelle lumière dans laquelle la notion d'« entrepreneur public » perd une grande partie de son sens au profit d'un intérêt plus marqué pour les tâches d'exécution, et du retour en force de toutes les critiques contre les modes de gestion « bureaucratiques ».

Certes, d'autres possibilités de court-circuit existent : elles consistent, à partir des années 1980, à investir les nouveaux emplois des collectivités territoriales ou à opérer un quasi-pantouflage dans les entreprises du nouveau secteur nationalisé. Dans le premier cas, cependant, la pression des élus locaux et des notables pour récupérer la décentralisation de 1982 laisse peu de marge pour la constitution d'une véritable carrière d'entrepreneur public, d'autant plus que le nouveau statut de la fonction publique territoriale est copié sur le modèle étatique [2]. Dans le second cas, la mise en œuvre des privatisations à partir de 1986-1987 ainsi que la relative coupure de ce secteur et du monde politique réduisent singulièrement l'intérêt d'une échappatoire de courte durée.

A cette crise de longue durée du modèle « moderniste », que l'Administration avait adopté tant bien que mal depuis vingt ans, s'ajoutent les effets des changements induits par la politique de rigueur. A partir de 1983-1984, la politique de la fonction publique joue la carte de la modernisation et de la productivité, ce qui se traduit par la suppression relativement brutale de 1 743 emplois budgétaires en 1984 et

1. Cf. Chevallier (J.), Lochak (D.), *Science administrative,* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978, p. 94-136.

2. Le statut de la fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984) a reconnu implicitement la politisation du sommet de la hiérarchie administrative. Le nouveau projet de loi en cours d'étude supprime la notion de corps pour les fonctionnaires des catégories A et B, et accentue le poids des élus locaux dans le choix et la gestion de leurs collaborateurs. Cf. *Les cahiers de la fonction publique,* 42, novembre 1986, p. 5.

de 5 400 en 1985, alors que les rigidités suscitées par les mesures de la période précédente commencent à se faire sentir : la plupart des postes dégagés par le travail à temps partiel, comme on l'a vu, ne seront pas remplacés mais simplement supprimés, du fait de la grande difficulté à réorganiser les services suivant un rythme d'activité fractionné. Le système du temps partiel contredit, de plus, l'idée de carrière et suppose une fonction publique à deux vitesses, recréant sous une autre forme l'auxilariat que l'on a précisément cherché à résorber en 1981-1982. Ce système crée deux types de fonctionnaires, ceux qui, travaillant à temps complet, pourront progresser dans leur carrière et obtenir des postes de responsabilité, et les autres qui ne seront qu'une force d'appoint très largement féminine. L'absence d'un système de gestion prévisionnelle des effectifs (le système CHEOPS [1], lancé en mars 1982, connaît de grandes difficultés dans la constitution d'un fichier statistique) rend bien aléatoire la rationalisation de l'emploi public, laquelle dépend, dès lors, de l'introduction massive de concepts tirés de la gestion privée (évaluation des « performances », primes de rendement, etc.). La modification des flux qui assuraient la régularité des carrières (l'adaptation des moyens en personnel aux objectifs des services n'est pas immédiate) [2], la multiplication des situations d'exception créées par le mi-temps et le temps partiel, la suppression du recours parfois systématique aux contractuels et donc du « jeu » qui assurait le fonctionnement des administrations (notamment dans l'enseignement) désorganisent la fonction publique alors même que tous les moyens permettant de gérer les différences et d'entretenir l'élitisme, vrai ou supposé (diminution de l'âge de la retraite, suppression de primes compensant parfois les reclassements de catégories), font l'objet d'une révision systématique. Bien plus, les perspectives de carrière ainsi troublées, il est très difficile d'exiger de la hiérarchie la prise en main de méthodes managériales dont on ne perçoit alors que l'aspect négatif et le caractère inquisitorial. La suppression, toute relative il est vrai, des particularismes joue donc dans le sens opposé à celui que l'on estime nécessaire pour une saine gestion de la fonction publique : la diminution des « à-côtés », la fermeture de certaines portes de sortie (accentuée du fait de l'entrée d'un personnel « hors carrière » par le biais de « tours extérieurs » renforcés et d'une « troisième voie » de l'ENA, qui sentent le fagot pour bien des grands corps), ainsi que la projection volontariste d'un modèle de comportement « rationnel-légal » se traduisent, lors de leur mise en œuvre, par une démobilisation du personnel et une désorganisation des postes de travail tout en rendant désormais cruciale une réorganisation générale (par définition impossible) et en escomptant beaucoup trop sur les vertus des nouvelles technologies

1. Coordination harmonisée des effectifs et organisation des pyramides structurelles.

2. La nouvelle direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes comprend 34 bureaux. Un peu plus d'une vingtaine aurait été fonctionnellement suffisant, mais il a fallu compter avec les susceptibilités des personnes et des corps. Les bureaux en trop seront supprimés au fur et à mesure des vacances des chefs de bureau. Mais le directeur du moment aura-t-il encore à l'esprit la claire vision de la finalité de cette réforme inachevée ?

de communication que l'on commence seulement d'installer à grand peine [1].

L'abandon du projet administratif « moderniste », la difficile greffe de systèmes inspirés de près ou de loin par les Etats-Unis (évaluation, management) créent une situation nouvelle que les modèles d'explication disponibles sont en peine d'éclairer.

LES LIMITES DE L'« ARRANGEMENT »

Les mécanismes d'« arrangements » institutionnels que l'on a pu décrire comme régulant l'ensemble du système politico-administratif français ne peuvent plus servir de contrepoids alors que le ressort principal de l'administration semble grippé. En effet, le corporatisme n'assure plus sa fonction alors que l'offre et la demande de fonction publique sont déséquilibrées. La volonté ou l'obligation de revenir à (ou de réinventer) un modèle régalien accuse encore un peu plus les limites étroites dans lesquelles s'inscrit la réforme administrative.

L'AFFAIBLISSEMENT DU CORPORATISME

La crise qu'affronte la fonction publique, et plus généralement les dysfonctions de l'administration publique jettent une nouvelle lumière sur les modèles théoriques dont on dispose aujourd'hui. De fait, la « question administrative » est l'objet de deux types d'analyses.

La première, ou « théorie de l'arrangement », propose une vision fonctionnaliste selon laquelle l'éclatement du service public en une multitude de systèmes d'action permettant la symbiose des organisations et de leur environnement serait l'ultime garantie de rationalité. En d'autres termes, cette analyse aboutit à affirmer que « tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes administratifs possibles » puisque le développement de systèmes de régulation complexes, bâtis autour d'un échange de ressources économiques, sociales et politiques, assurerait le fonctionnement d'un appareil politico-administratif fragmenté et stratifié, d'un Etat dont la sociologie montrerait la faiblesse intrinsèque, qu'il s'agisse de son pouvoir de décision ou de son pouvoir de commandement [2]. En toutes situations, les fonctionnaires cherchent à s'arranger avec les administrés, ces « négociations » pragmatiques impliquant généralement un tiers payeur, sous le couvert du discours étatique et de l'intérêt général. La « compréhension » à l'égard de l'environnement, l'absence de conflit permettraient d'asseoir les carrières dans un univers

1. Cf. « Evolutions technologiques dans l'administration », *Revue française d'administration publique,* 37, janvier-mars 1986.

2. On se reportera notamment à F. Dupuy et J.-C. Thoenig, *Sociologie de l'administration française,* Paris, A. Colin, 1983, (coll. U) ; et, des mêmes auteurs, *L'administration en miettes,* Paris, Fayard, 1985 (L'espace du politique).

où les règles n'ont guère de portée. Ainsi, notamment, du fonctionnaire local qui préfère l'arrangement à tout conflit fâcheux avec « ses » notables[1]. Ce raisonnement, poussé à son terme, débouche sur une sociologie de la « corruption » où la bureaucratie reste par définition introuvable. Pour notre propos, on peut noter ici que l'élément de référence auquel se rapporte ce type d'analyse est toujours la « carrière » qu'entend faire l'agent public.

La seconde, ou « théorie de l'organisation », et qui s'est récemment amplifiée à travers la vulgarisation des thèses de M. Crozier, consiste à identifier le « mal français » dans la rigidité et le blocage de corporatismes accusés de reproduire des comportements collectifs schizophrènes et des revendications insoutenables étant donné l'évolution récente de l'économie. A cela s'ajoute généralement une dénonciation de l'irresponsabilité des fonctionnaires et de leurs privilèges qui s'auto-reproduiraient derrière une armure de règlements[2].

D'un côté, donc, on met l'accent sur l'importance sociologique de mécanismes de compensation qu'il conviendrait d'identifier et d'organiser afin de donner un sens à une quelconque réforme plutôt que de raisonner sur des universaux introuvables (la fonction publique, l'Etat, etc.). De l'autre, on renoue avec une analyse culturaliste généralement indémontrable selon laquelle « il faut redonner le goût du risque et du conflit » à un personnel enfin responsabilisé. En bref, la première théorie suppose que les arrangements énoncés et vécus comme tels seraient préférables à un double langage s'abritant derrière les notions de service public ou les idiosyncrasies néo-libérales, alors que la seconde suppose qu'une plus grande fluidité de la fonction publique et la réduction de sa fragmentation comme des pouvoirs intermédiaires (notamment de la syndicalisation) permettraient d'introduire des critères de bonne gestion économique.

Aucune de ces deux théories ne semble particulièrement satisfaisante si on la rapporte au fonctionnement réel d'une fonction publique dont le ressort principal, du moins en France, est précisément le corporatisme. Dans ce cadre, la première de ces explications présente, semble-t-il, trois inconvénients.

Tout d'abord, elle est d'application limitée. Le système des « arrangements » par le truchement du système politique (essentiellement local, d'ailleurs) ne concerne qu'une fraction minime de l'appareil administratif, celui-là même qui fonctionne selon un modèle « distributionniste » (services d'équipement, subventions, aménagement du territoire, etc.) pour lequel aucun critère économique objectif ne peut être établi (comment apprécier la relation coûts/avantages d'une piscine municipale ou d'un projet de « mise en valeur culturelle » ?) et qui fonctionne sur la base d'un nombre relativement étroit d'acteurs (on a suffisamment analysé le rôle des notables locaux). Dès qu'une de ces deux conditions disparaît, le modèle de l'arrangement ne peut fonctionner : dans les services publics

1. Worms (J.-P.), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail,* juillet-septembre 1966, p. 249 et suiv.

2. Voir, notamment, Closets (F. de), *Tous ensemble. Pour en finir avec la syndicratie,* Paris, Le Seuil, 1985.

industriels et commerciaux, comme la SNCF par exemple, la relation à l'environnement est définie par le prix de la prestation, et l'externalisation de ce coût est relativement difficile pour l'usager individuel. Dans ce type de situations, la sociologie conduit généralement à abandonner le premier modèle d'explication pour chevaucher le second (l'EDF ou la SNCF, ne bénéficiant pas de médiations politiques sur le terrain, se caractérisent par une forte bureaucratisation ; il faut donc s'interroger sur les problèmes de communication interne que peuvent connaître ces organisations et que les grèves de l'hiver 1986-1987 ont mis en lumière). Par ailleurs, en ce qui concerne les services publics administratifs de gestion, telles que les directions des ministères, la médiation politique est bien davantage vécue comme l'intrusion d'une hiérarchie parallèle que comme une roue de secours organisationnelle [1]. L'intervention politique est toujours réelle, il est vrai, mais ne suscite guère l'exo-régulation de grandes administrations régaliennes (telles que la Justice, l'Intérieur, la Défense, les Contributions directes, etc.) qui appliquent effectivement les normes à de grandes collectivités sinon à la collectivité nationale. Il ne faut pas confondre ici politisation, c'est-à-dire subordination, et arrangement politico-administratif, c'est-à-dire autonomisation.

Un second point peut être directement tiré du premier : l'analyse sociologique n'épuise pas l'analyse politique. Elle est partielle en ce qu'elle oublie ou nie le fait qu'un construit politique n'est pas nécessairement identique au construit social. Plus précisément, il n'est d'aucune utilité de réfuter la contestation des usagers à l'égard des services publics lorsque ce fait, politique, s'impose, en mobilisant des milliers, voire des millions, d'individus qui sont pour la plupart d'entre eux, il faut tout de même le rappeler, des électeurs. Ce n'est pas parce qu'une proposition est vraie sur le plan sociologique (la fonction publique n'est pas une, l'Administration et l'Etat sont éclatés) qu'elle explicite le sens du débat politique (la fonction publique, les services publics sont privilégiés, archaïques, etc.). Le caractère partiel de cette affirmation s'explique aussi par le fait que, bâtie sur un modèle de comportement « territorial », rural, elle ne peut guère expliciter les modes de développement des mobilisations urbaines dans les grandes métropoles.

Enfin, la solution projetée (objectiver les arrangements) se révèle obsolète dès lors que les conditions mêmes de ces arrangements (l'existence d'un surplus à distribuer) sont remises en cause. On ne peut plus « arranger » lorsque les subventions font défaut ou, qui pis est, lorsque c'est le modèle distributionniste lui-même qui est mis à mal. Cette approche sociologique du Welfare State rencontre ses propres limites lorsque la raréfaction des ressources politiques ou économiques et la fin de ce même Welfare rendent plus sensibles les coûts collectifs et moins intéressants les bénéfices concentrés. La mise en œuvre souple, sur le terrain, d'une politique dépend étroitement de la marge de manœuvre

1. On peut notamment se reporter à l'analyse de P. Ardant étudiant l'effet d'une politisation trop poussée sur la vie et l'organisation de l'appareil administratif. « Les réactions à la politisation de la fonction publique », *Pouvoirs,* 40, 1987, p. 50 et suiv.

des acteurs et notamment de leur capacité à externaliser certains coûts. Lorsqu'on ne peut plus évacuer les scories des arrangements, la mise en œuvre révèle alors son aspect négatif, politiquement très sensible, et l'amplifie : la dilution des responsabilités, l'indécision et le sentiment (vrai ou faux, peu importe) que les mécanismes d'imputation, à la base de toute vie démocratique, ne fonctionnent plus. Dans bien des cas, le recours aux mécanismes juridictionnels pour « réguler » les conflits liés à la déréglementation confirme cette recherche d'une nouvelle instance de décision, mais déqualifie d'autant le rôle du système politico-administratif.

Ces trois « défauts » se rejoignent tous sur un point commun : l'assertion de pouvoir réformer l'Administration à la marge, par mesures incrémentalistes, et la volonté de jouer la carte des mécanismes de compensation alors même que ces compensations (la régulation par l'environnement) sont gravement remises en cause par la crise du système central, c'est-à-dire du corporatisme. Le système corporatiste, avant que d'être un mécanisme de définition des tâches et des compétences (territoriales, fonctionnelles ou autres) est un cadre pour le déroulement des carrières. Il est donc inutile, comme le veut la seconde théorie, d'insister sur le « repli corporatiste » en période de crise puisque la description d'un réajustement face à la limitation des ressources n'épuise pas l'étude du malaise croissant depuis une dizaine d'années dans la fonction publique. Si le corporatisme est en crise, c'est que les carrières ne peuvent plus s'organiser comme autrefois. Une analyse chiffrée est très révélatrice à cet égard, et repose sur trois constats [1].

Premier constat : le déséquilibre entre l'offre et la demande d'emplois publics. Dans la décennie 1950-1960, le service public attire peu, le dynamisme des entreprises et la diminution démographique du nombre des jeunes diplômés jouent en faveur du secteur privé. Le nombre des candidats visant des corps de catégorie A chute au point que l'on organise des concours où ce nombre est inférieur à celui des postes à pourvoir (162 candidats inspecteurs-élèves des impôts pour 360 postes en 1960, 56 candidats attachés de préfecture pour 65 postes la même année, etc.). A partir des années 1970, la situation s'inverse parfois dans des proportions absurdes : en 1979, 5 235 candidats se présentent au concours de commis de préfecture alors que 40 places sont ouvertes. Les concours de catégorie A ont subi la même évolution, quoique de manière plus modérée, puisqu'en 1983 la proportion postes/candidats est de 1 à 7 (1 à 13 en 1979). Pour l'ensemble des concours (internes et externes), cette proportion de 1 à 5 en 1974 est de 1 à 10,6 en 1983 et de 1 à 15,5 en 1984 [2].

La fonction publique est désormais avidement recherchée, et un sondage récent [3] montre que la première des motivations (43 % des

1. Cf. Bodiguel (J.-L.), « Profil : les cadres de la fonction publique », *Spécial Options*, 17, septembre 1986, p. 13 et suiv. (numéro spécial : « Les cadres de la fonction publique : de la cocotte à l'ordinateur »).

2. *La fonction publique de l'Etat en 1986*, Paris, La Documentation française, 1987, tableau 23.

3. Sondage SOFRES-*Le Nouvel Observateur-TF 1*, *Le Nouvel Observateur*, 16 janvier 1987, p. 32.

réponses) est bien la sécurité de l'emploi, la seconde étant exprimée par ceux qui répondent « parce que je n'ai pas trouvé d'emplois ailleurs... » (37 %). La garantie d'avancement, quant à elle, ne figure qu'à concurrence de 5 % des réponses. L'ouverture, le risque et la responsabilité sont peut-être culturellement valorisés mais ne semblent pas toutefois jouer sur le comportement des demandeurs d'emplois.

Deuxième constat : la fonction publique n'offre plus la mobilité sociale ascendante qu'on venait y chercher dans les années 1960. Les candidats aux concours des années 1980 sont surdiplômés et surqualifiés. Si l'on reprend l'exemple du concours de commis de préfecture, pour lequel est exigé le BEPC, le CAP ou un diplôme équivalent, on voit que 32 % des candidats avaient un diplôme compris entre le niveau du baccalauréat et le niveau bac + 2. Parmi les admis, 20 % seulement possèdent le diplôme exigé, 70 % sont bacheliers et 10 % ont un diplôme de second cycle, voire de troisième cycle de l'enseignement supérieur. Ce phénomène peut tout autant s'enregistrer pour les postes de catégorie A : le pourcentage de lauréats titulaires d'un diplôme du second cycle de l'enseignement supérieur aux concours externes des IRA passe de 51,6 % en 1978 à 62 % en 1983, alors que dans le même temps ceux qui n'ont qu'un diplôme de premier cycle passent de 48,4 % à 38 %[1].

La fonction publique devient peu à peu l'ultime refuge de classes moyennes en voie de prolétarisation, qui cherchent ainsi à verrouiller les acquis sociaux des années 1960.

Cette situation a un double effet : d'une part, l'Administration est de plus en plus compétente (à poste égal, les titulaires sont mieux formés), alors que les sommets de la hiérarchie sont occupés par la génération recrutée dans les années 1950-1960[2] ; d'autre part, et conséquemment, le déphasage entre la situation réelle et la qualification des fonctionnaires engendre tant une désagrégation de la hiérarchie qu'une démotivation profonde, une fois passé le soulagement d'avoir obtenu la sécurité de l'emploi. Concrètement, cela se traduit par un désintérêt profond à l'égard du service à accomplir, une fuite en avant vers des corps supérieurs à travers les concours internes, ce qui ne va pas sans désorganiser profondément la répartition des tâches et la gestion des effectifs. Parallèlement, les « anciens » ayant un niveau « normal » sont distancés par des surdiplômés dans les concours internes et se démotivent tout autant. Au bout du compte, l'élévation du niveau moyen des candidats entraîne une baisse de la rentabilité et/ou de l'efficacité de l'Administration. Le sondage précité montre ainsi que pour 48 % des fonctionnaires et agents publics le service public s'est dégradé (il s'est amélioré pour 29 % ; il est resté le même pour 27 %). Or ces

1. *La fonction publique de l'Etat..., op. cit.,* tableau 30.

2. On peut remarquer que le même phénomène se produit à l'échelon local. Comme l'écrit P. Sadran : « ... Les trois quarts des attachés communaux possèdent un titre universitaire à leur entrée dans l'administration communale, contre 20 % des secrétaires généraux adjoints, 15 % des directeurs de services administratifs, 14 % des rédacteurs, 9 % des secrétaires généraux et 5 % des chefs de bureaux ». Cf. « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ? », *Pouvoirs,* 40, 1987, p. 47-48.

conséquences inéluctables et quasiment automatiques de la crise économique tombent dans un contexte culturel profondément différent. Toutes les études disent que les jeunes sont motivés, dynamiques, souhaitent prendre des responsabilités, se former et progresser sur le plan professionnel. Pour 49 % des agents interrogés, l'avancement au mérite doit primer l'avancement à l'ancienneté (37 %). Cet écart se creuse si l'on fait intervenir l'âge des agents publics : les moins de 30 ans préfèrent le mérite à 53 %, alors que 30 % seulement d'entre eux défendent le système de l'ancienneté. Cet état d'esprit va de pair avec le rejet de l'autorité formelle, que ce soit celle de la hiérarchie traditionnelle ou celle des syndicats ; le bonheur personnel passe avant le sens du devoir, le dévouement à un service public... systématiquement décrié par les chantres du libéralisme. Mal payés, peu considérés, voyant leurs possibilités d'avancement et de promotion se réduire encore, soumis à une hiérarchie tatillonne aux « méthodes militaro-administratives » (et c'est un ministre libéral qui le dit, Gérard Longuet [1]), les « planqués de la guerre économique » [2], les « privilégiés » de la fonction publique, qui n'avaient trouvé de compensations que dans une sécurité qui leur est aujourd'hui contestée, sont mûrs pour la révolte.

Troisième constat : la fonction publique devient élitaire, toutes choses égales par ailleurs, si on la rapproche de la composition socio-professionnelle de la société globale. La haute fonction publique, notamment, devient un placement d'« héritiers », où la mobilisation du capital social est plus sensible que jamais. Les classes supérieures sont de plus en plus surreprésentées si l'on analyse le recrutement social des principales filières de la haute administration.

	ENM Concours externes		*ENA Concours internes et externes*		*Ecole polytechnique*	
	1978	*1983*	*1955-1962*	*1981-1985*	*1953*	*1979*
Professions libérales, cadres supérieurs	53,9 %	57,1 %	38,7 %	65 %	57,8 %	65,5 %
Employés, ouvriers	13,6 %	7,4 %	17,3 %	7,2 %	7,5 %	4,4 %

Le résultat est clair : les postes ouverts aux grands corps sont de plus en plus élitaires alors que les postes de responsabilité moyenne et d'encadrement (catégorie A hors grands corps et catégorie B) souffrent d'une instabilité chronique et d'une tension sociale d'autant plus grande que la promotion par le concours interne est relativement bloquée.

Contrairement à une idée fort répandue, l'Administration n'est pas malade de ses corps. C'est bien plutôt l'inverse : le corporatisme, moyen essentiel de régulation, n'est plus un cadre suffisant pour organiser les comportements collectifs, et les récentes grèves du secteur public sont là

1. *Le Monde,* 29 janvier 1987.
2. *Le Monde,* 6 janvier 1987.

pour le démontrer. La crise structurelle que traverse la fonction publique française s'associe alors à la remise en cause du modèle politico-administratif lui-même qui repose très largement sur le couple corporatisme-projet de société. Le corporatisme est faible, les administrations de mission et les « ardentes obligations » ont disparu, il faut gérer une pénurie qui rend inopérants les arrangements des années 1970, alors même que les niveaux de responsabilité intermédiaires se démobilisent. Qui plus est, on s'aperçoit désormais que la médiation traditionnelle que représente le syndicat est en train de s'effriter : il est notable, lors des grèves de janvier 1987, que 24 % seulement des agents aient fait confiance aux syndicats pour résoudre les conflits[1]. Le syndicalisme n'assure plus l'équivalent fonctionnel qu'il était censé assurer dans l'étude consacrée par M. Crozier au phénomène bureaucratique. Le système administratif est désormais beaucoup moins structuré que certaines professions du secteur privé, dans lesquelles le corporatisme joue à plein (imprimerie, dockers, taxis, etc.). Le syndicalisme des fonctionnaires doit toujours lutter contre l'allergie des employé(e)s de bureau à la représentation[2] ; il ne pouvait le faire avec succès et même paraître fort qu'autant que sa place au sein du système corporatif en faisait un point de passage obligé pour la promotion. Celle-ci bloquée, il perd une grande partie de sa justification. Tout se passe comme si se développait une forme d'anomie au sein d'un secteur public dont on ne voit dès lors plus très bien la spécificité par rapport au secteur privé, quitte à déstructurer l'ensemble de l'appareil politico-administratif au profit d'une nouvelle dé-différenciation de l'Etat.

Alors que les « arrangements » avaient précisément pour fonction de rapprocher le monde de l'Administration de la société civile et de ses demandes notabiliaires, l'introduction d'un nouveau modèle administratif à travers des « autorités administratives indépendantes », telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), prototype né en 1978, ou bien plus encore des importantes Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL) et Commission de la concurrence, remet directement en cause les fondements de la construction juridique et politique, sur lesquels est bâti l'appareil politico-administratif français[3], pour le rapprocher du modèle fédéral américain des grandes agences régulatrices. En d'autres termes, en multipliant des instances collégiales suivant un modèle de décision polycentrique, on a officialisé le modèle des « arrangements » en institutionnalisant l'autonomisation et la balkanisation. Cette politique, pour autant qu'elle puisse durer, a cependant deux effets : tout d'abord, de miner encore un peu plus un système administratif dont le schéma de fonctionnement principal est contredit (liaison entre l'élection des représentants de la nation et leur contrôle de l'Administration ; liaison hiérarchique entre le gouvernement

1. Sondage SOFRES-*Le Nouvel Observateur-TF 1,* cité.
2. Legendre (M.), « Les employés de bureau et la représentation. Refus ou aspiration ? », *Revue française de science politique,* 37 (1), février 1987, p. 59-75.
3. Cf. Chevallier (J.), « Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes », *La Semaine juridique,* 1 (3254), 1986.

et les services administratifs) ; ensuite, de déconnecter administration et politique, et par conséquent de rendre encore plus difficiles des arrangements de compensation dans les autres secteurs de l'intervention publique (l'idée d'un Etat-arbitre déconsidère l'intervention du gouvernement) tout en dévalorisant un peu plus la possibilité proprement politique de prendre des décisions concernant le secteur public. La mise en place de tels « fusibles » politiques correspond sans doute aux préoccupations libérales, mais affaiblit corrélativement un pouvoir d'Etat incapable, notamment, de maîtriser à son profit les moyens d'information publics. La désynchronisation ainsi effectuée entre conception et mise en œuvre des politiques, la difficulté plus grande à concentrer le bénéfice des interventions publiques conduisent à envisager un retour au modèle régalien. Les conditions de ce retour ne sont pas cependant indifférentes.

LE RETOUR AU MODÈLE RÉGALIEN ET SES LIMITES

La crise du modèle lié au Welfare State ainsi que la faiblesse intrinsèque d'un modèle libéral que l'on ne peut adopter brutalement et qui se révèle incompatible avec la tradition du service de l'Etat en France semblent susciter le retour à un modèle régalien ou hiérarchique. Alors que le modèle libéral implique la prise en considération des interactions entre segments administratifs et groupes particuliers de la société civile, cas plus particulièrement illustré par l'Administration fédérale américaine, le modèle régalien relève davantage d'une conception conservatrice visant à distinguer les fonctions d'autorité des fonctions d'intervention tout en renforçant la ligne hiérarchique de la prise de décision. Dans bien des situations, cette préoccupation hiérarchique et politique (rétablir les mécanismes d'imputation) prime toutes les autres. Ce retour au modèle régalien peut s'effectuer selon deux modalités.

La première option consiste à développer une fonction publique à deux vitesses en séparant les fonctions d'autorité laissées à l'encadrement statutaire et les fonctions d'exécution et de gestion confiées à des agents recrutés sur la base de contrats pouvant être précaires et révocables. En 1979, le rapport Longuet vient ainsi proposer une nouvelle politique de la fonction publique, qui distinguerait les agents chargés des fonctions régaliennes des agents poursuivant un but d'intérêt collectif mais n'assurant pas la production de biens publics. Bien qu'il ait été enterré, ce rapport, copiant plus ou moins la structure de la fonction publique existant en Allemagne fédérale, n'a jamais cessé de hanter le discours politique. A partir de mars 1986, la question s'est orientée vers la baisse des effectifs : à défaut de pouvoir améliorer les structures administratives ou la gestion quotidienne, on s'oriente vers une solution du type « budget base zéro » (on redéfinit les crédits et les postes à partir d'un minimum global théorique) : la diminution de l'effectif doit contraindre la réadaptation automatique de l'appareil administratif et la rationalisation des tâches. En annonçant la suppression budgétaire de 19 000 postes pour 1987, et en amputant de moitié les promotions de l'ENA (ramenées à 80 élèves),

le secrétariat d'Etat à la Fonction publique joue expressément la carte de la désinflation du personnel afin d'éclaircir le schéma des structures. Ce processus est cependant porteur d'effets pervers, dans la mesure où il ne fait que renforcer la crise du corporatisme confronté à des carrières bouchées [1].

La seconde option conduit à renforcer la subordination en politisant la haute fonction publique. Cette politisation n'est pas née en 1981 ni en 1986, mais il faut toutefois reconnaître l'extension de plus en plus rapide d'un *spoils system* à la française [2], le processus de remplacement devenant assez brutal surtout dans les secteurs où le gouvernement désire changer rapidement de politique. Ainsi, sur 500 postes « à la discrétion du gouvernement » (205 directeurs d'administration centrale, 124 préfets, 28 recteurs et 143 ambassadeurs), 470 d'entre eux avaient été changés entre 1981 et 1985, alors que le gouvernement issu des élections de mars 1986 en avait, après six mois, changé 79 (contre 54 pour les six premiers mois du gouvernement socialiste) [3]. De plus, le rythme et l'orientation de ces changements sont très sélectifs, surtout en ce qui concerne les directeurs d'administration centrale. C'est ainsi que du 10 avril au 26 juin 1986 la quasi-totalité des directeurs du ministère de l'Intérieur ont été changés [4]. Le mouvement a de même été très sensible dans le secteur de la culture et de la communication où cinq directeurs sont très vite remplacés (ne sont épargnés que les directeurs du Livre, du Théâtre et le directeur du Centre national du cinéma), alors qu'à peu près dans le même temps le ministère de l'Economie et des finances ne connaît que trois remplacements, la Justice que deux (direction de l'administration surveillée et direction de l'administration pénitentiaire), de même que les Affaires sociales (il s'agit en fait de la direction de l'Office national de l'immigration et de la Délégation à l'emploi), l'Agriculture et la Défense. A la Santé, seul le délégué général du Comité français d'éducation pour la santé a changé et, au Quai d'Orsay, on doit surtout retenir le remplacement du directeur des affaires politiques

1. La référence, implicite ou explicite, au modèle américain de fonction publique n'a pas résolu la question de savoir (et ne le permet d'ailleurs pas) si l'on opte pour la réforme par le désengagement ou pour la réforme par le management. Dans ce contexte, les réductions d'effectifs ne sont pas indifférentes. Comme le note M. Landau, examinant la politique du personnel de l'Administration Reagan : « De fortes réductions suppriment ce que l'on appelle le " tampon organisationnel ". Ce " tampon " est une sorte d'excédent, de réserve, à laquelle on peut avoir recours pour des raisons très différentes. On peut l'utiliser... comme ressource pour faciliter les négociations, mais surtout il permet un niveau élevé de tolérance à l'erreur. Lorsque des organisations en sont largement pourvues, lorsqu'elles ont des ressources libres (financières, matérielles, en personnel), elles sont plus à l'aise dans leur activité. Ce qui signifie des contrôles moins stricts, un élargissement des choix discrétionnaires, une plus grande acceptation de risques : les tensions sont moins fortes. En fait, on pourrait dire que plus l'organisation est riche, mieux elle tolère une décentralisation de fait ». « La présidence de Reagan et l'administration nationale : quelques aspects préoccupants de leur " Grand Strategy " », in Seurin (J.-L.) sous la direction de, *La présidence en France et aux Etats-Unis,* Paris, Economica, 1986, p. 258.

2. Cf. Bodiguel (J.-L.), « A French-style spoils systems ? », *Public Administration,* 61, automne 1983, p. 295 et suiv.

3. Cf. l'enquête de L. Greilsammer et D. Schneidermann, « Grands commis et valse lente », *Le Monde,* 25 octobre 1986, p. 17.

4. Dans le même temps, 8 préfets ont été placés « hors-cadre ».

et du directeur des Français à l'étranger. Dans ces derniers domaines, le rythme du changement est d'ailleurs beaucoup plus lent et s'associe à la redéfinition des structures. En revanche, un bouleversement radical a été entrepris dans le secteur public industriel et commercial où l'on enregistre 14 nominations à la tête de banques ou d'entreprises nationalisées en 1982 (les exceptions étant généralement dues à la proximité des directeurs au président de la République). On remarquera, par ailleurs, que la plupart des nouveaux arrivants du secteur financier ou industriel proviennent de l'ENA après un passage plus ou moins long dans les cabinets ministériels ou dans l'administration de la Ville de Paris.

Il est encore trop tôt bien entendu pour mesurer l'effet réel d'une « reprise en main » de l'Administration publique et d'une redéfinition de ses tâches vers un Etat qui, selon le Premier ministre, doit être « garant et non gérant ». Néanmoins, on peut déjà s'interroger sur la possibilité de modifier rapidement un milieu humain tel que la fonction publique dont la spécificité est aussi celle de l'Etat français. Cette fonction publique a fait l'objet, depuis les années soixante, d'une puissante acculturation qui prend trois dimensions[1] : la reconnaissance des intérêts privés dans la constitution « active » de l'intérêt général ; une logique de l'efficacité dans l'intervention, ce qui a conféré au management français un caractère ambigu (puisqu'il s'est développé non pas par importation de procédés privés mais à travers les interventions du Plan et des administrations de mission) ; l'ouverture au monde des affaires par la constitution d'une strate de hauts fonctionnaires particulièrement mobiles et l'émigration de ces grands commis dans toutes les sphères de la finance ou de la production, sans que le mouvement inverse soit accepté. La question est alors de savoir comment pourront se développer les mêmes valeurs dans un univers où l'Administration est appelée à ne plus intervenir mais à « réguler » et à maintenir les équilibres sociaux, où public et privé sont appelés à se différencier plus sensiblement, où les fonctions régaliennes doivent primer. L'apprentissage de la modernisation s'est en effet opéré dans le cadre d'un Welfare State qui s'évanouit aujourd'hui, dans la formation d'un personnel que l'on appelait à l'action et au changement social volontariste, changement que l'on désire voir s'opérer désormais à travers la nouvelle technicité dans l'autopoïèse de la société civile. Dégagées de ce contexte culturel éminemment puissant, puisqu'il a façonné des générations de fonctionnaires, les nouvelles valeurs managériales (évaluation des personnels, primes de rendement, avancement au mérite, etc.) doivent trouver à s'épanouir dans le cadre d'une fonction publique caractérisée par le fait qu'elle n'est plus un modèle de mobilité sociale, qu'elle n'est plus un modèle de transformation socio-économique, qu'elle est de plus en plus élitaire et politisée (même en termes relatifs). En bref, elle est en train de perdre sa qualité de

1. Cf. Chevallier (J.), « Un nouveau sens de l'Etat et du service public », in Baecque (F. de), Quermonne (J.-L.) sous la direction de, *Administration et politique sous la Cinquième République,* Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1981, p. 163 et suiv.

mémoire institutionnelle du projet social national, n'assure plus sa fonction de vitrine ni son rôle pédagogique (c'est ce qu'expriment maladroitement ceux pour qui « le profil social de la carrière administrative n'attire plus »).

La volonté de s'en retourner à un modèle régalien (vrai ou imaginé, là encore peu importe) s'inscrit donc dans deux limites : ou bien copier un modèle libéral s'ouvrant à la société civile (par une contractualisation massive), ce qui est peu vraisemblable étant donné précisément la compétence des corps, leur organisation et l'élitisme croissant de la fonction publique (celle-ci, aux Etats-Unis, est comparativement peu diplômée et provient des classes moyennes inférieures) ; ou bien accentuer la coupure de l'Administration et de la société civile, déjà amorcée par la crise du Welfare, et se priver des mécanismes d'efficacité et de rendement que l'on entend faire prévaloir.

RÉSUMÉ DE L'ARTICLE/*ABSTRACT*

LA DYSFONCTION PUBLIQUE OU LA CRISE DU CORPORATISME

JEAN-LUC BODIGUEL, LUC ROUBAN

La crise actuelle de la fonction publique, comme symptôme politique, doit être étudiée dans le cadre d'une réflexion portant sur la génétique institutionnelle de la Cinquième République. Le cumul de plusieurs stratégies administratives contradictoires ne doit pas cacher la remise en cause du modèle administratif de la modernisation à la française. Le corporatisme, clé de la régulation politico-administrative, n'assure plus en effet ses fonctions traditionnelles. Il est donc inutile de se référer à des explications dénonçant les blocages ou exaltant des « arrangements », par définition limités. La crise du système administratif se répercute en effet sur la conception même de l'Etat qui semble désormais osciller entre un modèle libéral, difficilement applicable, et un modèle régalien semblant restaurer les mécanismes d'imputation et les valeurs d'ordre.

CIVIL DISSERVICE OR THE CRISIS OF PROFESSIONALISM

JEAN-LUC BODIGUEL, LUC ROUBAN

The current crisis of the French civil service, as a political symptom, must be studied within the general framework of the institutional genetics of the Fifth Republic. The combination of several contradictory administrative strategies must not hide the crisis of the French model of administrative modernization. Corporatism as the key to political-administrative regulation no longer performs its traditional functions. It is thus useless to refer to explanations denouncing stalemates or praising " arrangements ", both necessarily limited. The crisis of the administrative system has an impact on the very conception of the State, which seems to oscillate between a liberal model, difficult to apply, and a regal one, which seems to restore the mechanisms of accountability and the values of order.