Réformer ou recomposer l'Etat ?

Luc Rouban

▶ **To cite this version:**

Luc Rouban. Réformer ou recomposer l'Etat ? : Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée. Revue française d'administration publique, 2003, 1-2 (105-106), pp.153 - 166. 10.3917/rfap.105.0153 . hal-03458657

HAL Id: hal-03458657

https://sciencespo.hal.science/hal-03458657

Submitted on 30 Nov 2021

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

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

RÉFORMER OU RECOMPOSER L'ÉTAT ? LES ENJEUX SOCIOPOLITIQUES D'UNE MUTATION ANNONCÉE

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS,
CEVIPOF — Sciences Po

En 1995, un article sur la comparaison des politiques de réforme de l'État en Europe concluait à la nécessité de prendre en considération les interactions des administrations publiques et des sociétés afin de comprendre ce qui se jouait derrière des mesures apparemment techniques [1]. En huit ans, la question de la réforme de l'État n'a cessé de prendre de l'ampleur en France, dépassant l'horizon dans lequel elle était habituellement confinée, à savoir la réforme administrative destinée à l'amélioration en interne de l'instrument bureaucratique. La réforme de la loi de finances et la mise en place de véritables lois de programmes prévues pour 2006 comme le nouveau projet de décentralisation ou la réforme des régimes de retraite des fonctionnaires lancés par le gouvernement Raffarin en 2002 viennent illustrer l'évolution du débat.

En une douzaine d'années, on est passé de la réforme modeste portée par les concepts participatifs du gouvernement Rocard (les projets de service, les centres de responsabilité) à des chantiers d'une tout autre ampleur politique et sociale remettant en cause non seulement les outils de l'action administrative mais aussi l'architecture des relations que l'État entretient avec la société civile. Il semble que la France rejoigne la plupart des pays européens dont certains, comme le Royaume-Uni, avaient réussi à développer une théorie de l'action publique explicitement destinée à conformer l'État-nation aux besoins de la mondialisation et facilement exportable. Cette apparente convergence des préoccupations politiques ne doit pas cacher le fait que l'influence du *New Public Management* a été fort différente d'un pays à l'autre, réinterprétée à chaque fois en fonction des structures sociales et des enjeux de politique intérieure [2]. Néanmoins, force est de constater l'existence d'une doctrine commune reposant sur la

1. Rouban (Luc) et Ziller (Jacques), « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'État », *RFAP*, n° 75, juillet-septembre 1995, 345 et s.

2. Voir notamment Bouckaert (Geert), Pollitt (Christopher), *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

conjugaison d'une philosophie libérale de l'État et d'une remise en cause critique de la fonction publique. C'est donc bien la transformation de l'horizon théorique qui a nourri la réforme et non pas l'accumulation de techniques permettant d'évaluer les dépenses publiques ou la qualité des services publics.

Réfléchir à la réforme de l'État en tant que projet à la fois théorique et social, projet plus ou moins explicite suivant les pays, conduit donc à mesurer à la fois sa complexité et sa portée politique. La complexité vient du fait que la réforme n'est jamais un processus linéaire, balistique, et qu'elle concerne des acteurs aux intérêts divergents même s'ils revendiquent tous leur appartenance au service public. En France, l'univers des entreprises publiques et celui des ministères restent étrangers l'un à l'autre car leurs cultures et leurs modes de fonctionnement sont très différents. Le secteur public est composé de mondes sociopolitiques distincts qui ne parlent pas nécessairement la même langue. Dans ce cadre, le « non-dit » prend une place importante.

La portée politique de la réforme de l'État, quant à elle, dépasse en France la portée des politiques publiques ordinaires. Il ne s'agit pas seulement de modifier les conditions de distribution de biens et de services à une communauté de professionnels et d'intérêts plus ou moins organisés ou bien encore d'introduire de nouveaux outils de gestion mais de changer la place de l'État dans une société où la classe politique s'est étroitement associée à l'étatisation elle-même. Bien plus, en amont, cette réforme est porteuse d'enjeux de pouvoir, remettant en cause les fonds de commerce électoraux des partis politiques. On tentera donc ici de procéder à une lecture socio-politique de la réforme de l'État en s'interrogeant tout d'abord sur les moyens de penser cette réforme puis sur les effets politiques de sa mise en œuvre.

DES MODÈLES ADMINISTRATIFS AUX ORDRES INSTITUTIONNELS

Un premier programme de travail pourrait s'énoncer ainsi : comment penser la réforme de l'État ? On reste évidemment perplexe devant le nombre considérable de colloques et de séminaires consacrés à ce sujet où l'on passe en revue pendant des heures des études de cas dont rien ne permet la comparaison. La situation se complique encore lorsque l'on cherche à faire des comparaisons internationales car celles-ci impliquent une bonne connaissance de l'histoire économique, politique et culturelle de chaque pays. On en est donc souvent réduit à la recherche du plus petit dénominateur commun, à savoir l'existence de « marqueurs de modernité » comme l'évaluation des politiques publiques, la gestion des ressources humaines, la contractualisation des services ou même de méthodes de communication ou de mise en œuvre de la réforme (le *bench-marking*, l'évaluation à 360 degrés, le bilan professionnel, etc.). La modélisation des administrations publiques reste un exercice extrêmement périlleux car la définition des variables qui la fondent est loin d'être toujours précise. Les théories du développement politique ont souvent sacrifié à cette illusion de pouvoir réduire la question de l'État à quelques variables politiques simplifiées comme sa « force » et sa « faiblesse », mesurées par sa capacité de résister aux demandes sociales, ou bien encore à des variables économiques mesurant

le niveau de redistribution des ressources nationales [3]. L'utilisation de grilles de lecture juridiques est elle-même très délicate car les contours de l'objet « administratif » ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre (l'éducation nationale est bien connotée de manière administrative en France mais pas au Royaume-Uni).

En ce sens, on peut douter de la cohésion d'un « modèle managérial » qui s'imposerait aux États occidentaux tant sont différentes et les pratiques d'utilisation des outils et la nature même de l'innovation. L'observation de terrain montre assez clairement que la contractualisation peut impliquer des entités distinctes cherchant effectivement à recourir à des techniques de quasi-marché pour coopérer ou bien au contraire créer des situations de contrainte, comme c'est souvent le cas des collectivités locales en France, dont les dirigeants n'ont de poids que pour autant qu'ils accèdent directement aux services de l'État. La contractualisation en l'absence de véritables « gouvernements locaux » ayant une marge d'indépendance financière et juridique n'entraîne pas beaucoup d'effets. De la même façon, l'innovation peut n'être qu'apparente car la méthode managériale peut venir réactiver des cultures et des structures très anciennes. Le développement de normes gestionnaires pour encadrer les fonctionnaires britanniques se comprend ainsi au regard du fait qu'ils sont séparés du monde politique et donc, depuis les origines, susceptibles d'être instrumentalisés au service de la Couronne [4]. De la même façon, le recrutement obéit depuis longtemps à des règles proches de celles que l'on utilise dans les entreprises, privilégiant le dialogue avec le candidat ou des tests psychologiques aux épreuves techniques formelles qui sont le lot des concours à la française.

On peut encore souligner le fait que les réformes ne sont pas transitives et ne créent pas nécessairement de réaction en chaîne. Pendant des années, on a présenté la réforme du ministère de l'équipement en France comme l'exemple le plus accompli de la modernisation administrative alors même que ses fonctions et son mode d'organisation à la fois territorial et corporatif ne permettent pas d'en généraliser les solutions. De plus, il apparaît aujourd'hui que les tensions entre les ingénieurs de l'équipement et les ingénieurs des travaux publics de l'État se sont amplifiées, notamment au travers de la mise en œuvre des normes européennes ouvrant l'ingénierie à la concurrence. Il en va de même dans d'autres pays européens où des isolats modernisateurs n'ont eu d'influence sur l'ensemble de l'administration que dans la mesure où ils disposaient également d'un pouvoir coercitif (c'est évidemment le cas du Trésor britannique). On est en effet très vite confronté à la diversité des professions au sein du secteur public qui n'ont pas la même histoire, qui ne relèvent pas de la même temporalité (l'horizon de travail d'un policier n'est pas celui d'une infirmière) et qui ne reposent pas sur les mêmes régulations (rapports à la hiérarchie, zone d'autonomie personnelle, normes collectives gouvernant le « style » professionnel, etc.). Or c'est bien la réception par les professions des outils de gestion qui donne son sens à la portée organisationnelle des réformes. L'une des causes principales des mouvements sociaux qui mobilisent le secteur public en France depuis les années quatre-vingt tient précisément à la multiplication de projets de réforme conçus pour des objectifs qui viennent heurter des autorégulations professionnelles

3. Ces théories du développement politique ont été récemment illustrées par les doctrines de « bonne gouvernance » développées notamment par la Banque mondiale. Ces doctrines consistent à lier démocratisation et croissance économique en prenant appui sur la qualité de la gestion publique.

4. Sur l'histoire de cette dissociation : Dreyfus (Françoise), *L'invention de la bureaucratie, Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis*, Paris, La Découverte, 2000.

fortes [5]. Les réussites les plus notables, comme celle du plan Armées 2000, ont montré que les mutations étaient d'autant mieux acceptées et intégrées aux pratiques professionnelles qu'elles s'accompagnaient d'une théorie sociale (l'armée de métier comme armée de techniciens et de spécialistes) c'est-à-dire d'une nouvelle identité collective précisant quelle était la place des métiers militaires au sein de la société.

La diversité des lieux et des conditions professionnelles de mise en œuvre de la réforme de l'État conduisent à penser que le raisonnement en termes de « modèle administratif » est de peu d'utilité, sauf à tomber dans le nominalisme sans s'interroger ni sur les capacités d'absorption et de récupération des outils par les professionnels ni sur la polysémie des termes que l'on emploie pour désigner des réalités très différentes. Le « management public » peut devenir ainsi autant une boîte à outils qu'une rhétorique pour vendeurs de réforme clé en main. Sur le fond, la question principale tient au fait que la réforme de l'État ne correspond pas nécessairement à une politique volontariste et qu'elle constitue souvent un effet de système du fait des nouvelles interactions que ses concepts ou ses outils peuvent favoriser.

La réforme de l'État relève en fait d'une recomposition plus générale des ressources et des contraintes des acteurs, suscitant de nouvelles stratégies pouvant se déplacer d'un champ d'activité à l'autre. Par exemple, l'intégration européenne crée un terrain de manœuvre propice à des alliances inédites entre les administrations et les fédérations industrielles pour défendre la position nationale dans les projets de directives, ce qui suscite une redistribution des cartes entre les fonctionnaires participant à ces réseaux et ceux qui en sont exclus, phénomène pouvant entraîner une fracture en cadres dirigeants et cadres techniques mais aussi une recomposition de la culture professionnelle, la défense de l'intérêt général passant désormais par la communication avec des intérêts privés. Il ne faut donc pas réduire la réforme de l'État à une politique unilatérale élaborée par des petits groupes de hauts fonctionnaires qui s'autoriseraient à penser en rond dans des clubs et des réseaux d'anciens. Cela ne veut évidemment pas dire qu'il n'existe pas des stratégies d'investissement destinées à promouvoir certaines réformes ou à préserver les distances sociales au sein de l'appareil d'État. C'est ainsi que les grands corps réaffirment leur rôle d'experts ou que les associations corporatives revendiquent un réaménagement des parcours de carrière et des indices sommitaux (c'est notamment le cas du corps préfectoral) qui obéit à une logique de comparabilité des responsabilités.

Le deuxième obstacle intellectuel tient ensuite au fait que l'on ne peut pas expliquer ou comprendre la réforme de l'État en partant d'un modèle politique théorique qui ferait sentir ses effets de manière mécanique. Il ne suffit pas de se proclamer libéral ou socialiste pour que la réforme suive automatiquement les préceptes des nouveaux gouvernements. Les outils administratifs ont leur vie propre et agissent souvent comme des marteaux sans maître d'où une certaine exaspération des sommets de l'exécutif qui poussent sans cesse depuis vingt ans à la politisation des emplois supérieurs pour être obéis. La volonté social-démocrate ou libérale se heurte à des logiques professionnelles de survie (privatisation et ouverture du capital des grandes entreprises publiques, renforcement des autorégulations corporatives autour d'une historicité professionnelle) comme à des cultures sociales voire même à des modes de vie (en appeler à l'État pour rétablir l'égalité des collectivités locales ou faire face à des catastrophes, partir plus tôt

5. C'est notamment le cas des enseignants confrontés soit à l'intervention des parents d'élèves soit à des projets pédagogiques impliquant d'abandonner la relation personnalisée aux élèves alors même qu'ils subissent un déclin de leur autorité professionnelle depuis deux ou trois décennies.

en retraite afin d'équilibrer sa vie professionnelle et sa vie privée). D'un autre côté, on ne peut pas non plus se contenter d'une sociologie des organisations qui conduit à égrener les variables et les environnements qui font de chaque ministère ou service un cas unique et de chaque corps un isolat relativement indépendant des politiques de la fonction publique. Les organisations ne sont pas à l'abri des recompositions plus générales qui affectent les modes de fonctionnement de l'État ou la culture sociopolitique des agents. C'est pourquoi la sociologie des organisations reste toujours incapable d'expliquer la plupart des conflits sociaux dans le secteur public et la mise en harmonie de revendications sectorielles. Il reste encore à expliquer comment les organisations d'un secteur peuvent coordonner leurs efforts ou du moins partager des objectifs communs sans entrer dans une concurrence acharnée et destructrice. En d'autres termes, partir de la théorie politique explicite d'un gouvernement conduit à surestimer la portée des concepts sur les pratiques et l'histoire, et partir des organisations comme autant d'univers éclatés pousse à s'interroger sur la mise en cohérence de l'action publique sans avoir recours à quelque grand horloger (le haut fonctionnaire ou l'homme politique providentiel et charismatique).

On doit donc pouvoir penser la réforme de l'État non comme une logique politique simple de changement volontariste ou comme l'expression d'autorégulations mais plutôt comme le réajustement de trois niveaux d'action publique : les organisations, la théorie de l'action publique portée par les équipes gouvernementales et ce que j'appelle les ordres institutionnels qui viennent articuler l'action des organisations aux principes de l'économie politique retenus par le pouvoir en place. On peut définir l'ordre institutionnel comme une structure normative qui vient définir l'horizon de sens d'une pluralité d'acteurs et d'organisations dans la mise en œuvre de l'action publique qui leur est confiée [6]. Trois éléments paraissent régler un ordre institutionnel :

— tout d'abord, le mode d'arbitrage des conflits. Celui-ci n'est pas nécessairement le même d'un ordre à l'autre et traduit des cultures fort différentes. Par exemple, le recours à la grève et à l'affrontement social est très développé dans le secteur public alors que l'appel au supérieur hiérarchique constitue généralement aujourd'hui un signe de modernité gestionnaire dans les entreprises privées. L'évolution récente du secteur public industriel montre également que le juge administratif est désormais concurrencé par les autorités de régulation dont les normes peuvent faire l'objet d'une certaine négociation justifiée par l'intérêt économique des acteurs ;

— il faut ensuite tenir compte des modes de légitimation de l'action poursuivie par les agents ou les services. Pour le dire brièvement, les modes de légitimation des agents publics ont évolué en deux décennies, car l'on est passé d'une légitimation par la modernisation de la société (la haute figure du technocrate) à une légitimation davantage influencée par l'éthique et l'équité (écouter les usagers et différencier leurs demandes, respecter l'État de droit [7]). En France, la conversion aux valeurs « managériales » n'est donc pas massive même si les impératifs budgétaires dominent de nombreuses décisions gouvernementales depuis 2002. On ne doit donc pas non plus négliger les risques d'une

6. Pour une application à l'analyse comparative : Rouban (Luc), *Le pouvoir anonyme*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, et « Quelle réforme pour l'État en France ? », *Futuribles*, n° 263, avril 2001, pp. 5-22. Par ailleurs la recherche de systèmes normatifs permettant d'expliquer des configurations particulières a également été menée par les sociologues travaillant sur les questions locales. Voir notamment : Friedberg (Erhard), *Local Orders : Dynamics of Organized Action*, Greenwich, JAI Press, 1997.

7. Voir, par exemple, les travaux de Warin (Philippe), *Les dépanneurs de justice — Les petits fonctionnaires entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002.

fracture sociopolitique entre les cadres et les agents des services publics qui se séparent de plus en plus sur le terrain des valeurs [8] ;

— enfin, on doit tenir compte du rapport entre l'action individuelle et l'action collective. Ce rapport joue dans les capacités de mobilisation collective et d'engagement syndical mais également dans la définition des trajectoires professionnelles et dans la socialisation des fonctionnaires. Pour donner un exemple, le métier de préfet n'est pas celui d'inspecteur des finances et même à l'intérieur de la haute fonction publique coexistent des univers de pratiques assez étrangers les uns aux autres. La conception d'une carrière « réussie » n'est donc pas la même et se joue aussi bien dans les valeurs portées par chaque fonctionnaire que dans leur normalisation par le groupe. Si le départ dans le secteur privé est un signe de succès et le passage par les écoles de commerce un gage de réussite pour les inspecteurs, ce n'est pas le cas pour les préfets. Plus généralement, le rapport entre l'action individuelle et l'action collective permet de mesurer le degré de corporatisme ou d'anomie d'un secteur professionnel. Dans ce dernier cas, l'absence de régulation corporative peut tout autant favoriser des itinéraires individuels (c'est le cas de bon nombre d'administrateurs civils qui se lancent en politique pour échapper à leur condition professionnelle) qu'un investissement dans l'action syndicale. On doit donc tenir compte de l'interaction entre les outils de modernisation et les parcours professionnels.

Ces ordres institutionnels sont multiples, relativement stables à moyen terme et peuvent très bien coexister sans obéir aux mêmes lois de mouvement ni aux mêmes rythmes. C'est ainsi que l'on peut expliquer la situation difficile que l'intégration européenne crée pour les services publics en France sans que ce débat puisse être généralisé à l'ensemble de la réforme de l'État. Alors que l'ouverture à la concurrence vient faire éclater les régulations internes des grands services en réseaux, en renforçant les cercles dirigeants convertis à la gestion managériale, elle ne concerne pas la grande majorité des fonctionnaires des administrations qui se retrouvent d'ailleurs dans les enquêtes parmi les européanistes les plus convaincus. Alors que l'Europe constitue pour les entreprises publiques un changement sensible et du mode de légitimation (la rentabilité remplaçant la maîtrise technologique) et du mode d'arbitrage des conflits (ceux-ci s'intégrant dans une régulation des marchés), elle ne remet en cause les fonctionnaires des administrations qu'à la marge, sur leur mode de formation ou les critères de réussite professionnelle (la mobilité et la diversité des expériences professionnelles). Sur le plan sociopolitique, on en arrive donc à une situation où deux ordres coexistent, celui des services publics en réseaux et celui des autres services publics, sans que l'on puisse parler d'un modèle administratif sur lequel il conviendrait d'agir.

Un autre exemple peut être donné par la décentralisation. Celle-ci ne repose plus sur un ordre institutionnel cohérent. La question corse comme la régionalisation mettent en lumière les ambiguïtés des choix politiques effectués depuis 1982. Comment doit-on arbitrer les conflits ? Par le recours au référendum ou bien par la négociation entre notables locaux et fonctionnaires de l'État ? Quel est le mode de légitimation de la décentralisation ? S'agit-il de rapprocher les citoyens des services publics ou bien de décharger l'État de tâches coûteuses en externalisant le travail peu qualifié ? Comment articuler l'action individuelle et l'action collective ? En favorisant des présidents de

8. En vingt ans, la conversion aux valeurs libérales a bien plus touché les cadres du secteur public que les employés. Rouban (Luc), « Les cadres du privé et du public : des valeurs sociopolitiques en évolution », *RFAP*, n° 98, pp. 329-344.

région forts ou bien en séparant la classe politique locale de la classe politique nationale par la suppression du cumul des mandats ?

La réforme de l'État est très concrètement composée de ces réajustements entre ordres institutionnels différents et, au sein de chaque ordre, de certains de ses éléments constitutifs. Le travail gouvernemental ne peut évidemment pas jouer sur toutes ces variables et les contrôler. La réforme de l'État reste donc très largement une construction politique où l'objectif est soit de donner l'impression que l'on achève une évolution « naturelle » (la « convergence européenne », l'alignement du public sur le privé, etc.) soit de faire acte de volontarisme en jouant sur des variables que l'on peut maîtriser au moins en partie (les effectifs de la fonction publique, le budget des ministères). Le principal travail politique consiste alors à proposer un récit permettant de mettre en cohérence actions volontaires et effets induits afin de transformer la réforme en objet politique.

Si la réforme administrative est longtemps restée sous la V^e^ République affaire de hauts fonctionnaires, les corps d'inspection et de contrôle étant officiellement en charge de l'amélioration des méthodes et des procédures administratives, la réforme de l'État a pris une place considérable dans les campagnes politiques à partir des années quatre-vingt dix lorsque la question des déficits budgétaires et de la gestion publique est venue dominer l'agenda gouvernemental [9]. L'utilisation des arguments économiques n'est pas en cela détachable des enjeux politiques. À mesure que s'affirmait le rôle des autorités de Bruxelles dans le contrôle des critères de convergence pour la monnaie unique, la réduction des dépenses publiques devenait la seule variable d'ajustement permettant aux divers gouvernements de retrouver une marge de manœuvre financière et donc une possibilité réelle de choix dans la définition des politiques publiques.

En d'autres termes, la réforme de l'État, présentée aux électeurs par la droite et la gauche comme devant permettre de sauver le modèle français de service public, est devenue à la fois le moyen de sauvegarder la possibilité d'une action publique nationale, et donc de légitimer le statut de la classe politique, et l'occasion pour les gouvernements de réaffirmer leur autorité sur l'ensemble de l'appareil d'État désormais sommé soit de respecter des règles économiques incontestables (la lutte contre les déficits) soit de mettre en œuvre un modèle de société (la social-démocratie à la française, la lutte contre l'exclusion). Cette réaffirmation du rôle dirigeant de la classe politique ne se traduit cependant pas par des projets très explicites concernant la réforme de l'État car les conditions politiques imposent de passer des alliances (la gauche plurielle, l'Union pour la majorité présidentielle) et conduisent à atténuer les clivages opposant à droite les gaullistes aux libéraux et à gauche les partisans de l'intégration européenne aux défenseurs de la souveraineté nationale. Il n'existe donc pas de « front » politique où l'on pourrait facilement opposer des gouvernements de droite, libéraux et managérialistes, à des gouvernements de gauche, interventionnistes et défenseurs d'une conception juridique de l'administration publique.

En fait, la France a expérimenté, depuis le début des années quatre-vingt, divers styles de politiques gouvernementales visant la réforme de l'État. Deux variables vont

9. Une autre condition politique pour que la réforme de l'État devînt un objet autonome était de régler la question des entreprises publiques. Depuis la première alternance de 1981 c'est bien le débat sur les privatisations ou les nationalisations qui domine l'agenda politique et qui vient structurer les attitudes politiques vis-à-vis du libéralisme. À ce titre, la poursuite des privatisations par le gouvernement Jospin a libéré le programme de réforme administrative.

conditionner ces styles. La première est le type de légitimité sur lequel s'appuie le gouvernement, pouvant revendiquer soit une légitimité programmatique (la mise en œuvre d'un projet social, de fins philosophiques) soit une légitimité managériale (bien gérer l'outil administratif). La seconde variable tient à la conception même de la réforme administrative. Celle-ci peut-être clairement associée à une visée politique (par exemple, renforcer le rôle de l'État dans la société ou le désengager des choix opérés par les acteurs économiques) ou bien à une visée technique (réaménager le droit de la fonction publique, faire participer les fonctionnaires au fonctionnement des administrations, améliorer l'offre faite aux usagers, etc.) [10]. Pour donner quelques illustrations, le gouvernement Mauroy de 1981-82 s'appuie sur une légitimité programmatique forte, un nouveau projet interventionniste, pour dégager les principes politiques de la réforme de l'État (la décentralisation, l'extension du statut général de la fonction publique). En revanche, les gouvernements Fabius de 1984 ou Rocard de 1988 défendent une ligne managérialiste (réduire le déficit, faire participer les fonctionnaires) tout en inscrivant la réforme sur un registre technique où la plupart des innovations ne font pas appel au législateur mais à des compromis internes négociés entre les acteurs administratifs eux-mêmes (le budget, la direction de la fonction publique, les ministères impliqués dans des projets de modernisation). À droite de tels clivages existent également, opposant par exemple le style très politique du gouvernement Raffarin de 2002 au style plus administratif du gouvernement Juppé de 1995 qui articulait aussi la réforme de l'État à un projet politique mais sur la base d'une légitimité beaucoup plus managériale (le programme de réduction des coûts d'octobre 1995 venant contredire le projet de réduction de la fracture sociale lancé lors de la campagne présidentielle).

On dispose ainsi d'une grille de lecture à double entrée permettant de distinguer quatre styles principaux de politiques de réforme, des styles venant traverser les clivages partisans.

Les divers styles de réforme entre 1981 et 2002

	Type de politique réformatrice	
	Politique	Technique
Type de légitimité politique		
Programmatique	Mauroy 1981, Raffarin 2002	Jospin 1997
Managériale	Chirac 1986, Juppé 1995	Fabius 1984, Rocard 1988, Balladur 1993

Cette diversité des styles de réforme explique à la fois les processus permanents de réinvention de la réforme de l'État, qui ne s'inscrit pas dans une logique unique (la circulaire Juppé de 1995 entend rompre avec la philosophie de la circulaire Rocard de

10. Le type de politique réformatrice ou celui de légitimité politique ne sont que les effets d'une situation et ne sont que rarement choisis par les acteurs gouvernementaux. Par exemple, la cohabitation, les tensions entre le Président et le Premier ministre ou les visées électorales vont jouer un rôle essentiel dans le style adopté par chaque gouvernement.

1989), et les décalages que l'on peut observer entre les projets de réforme proposés par les diverses commissions et les priorités des gouvernements. C'est ainsi que le projet néolibéral de la commission Picq, installée en 1993, est venu contredire la recherche politique de l'équilibre entre gaullisme et libéralisme par le gouvernement Balladur [11]. De la même façon, on peut ainsi comprendre la mobilisation relative de certaines catégories d'acteurs, le budget pouvant jouer davantage dans les périodes managériales/techniques alors que les services du Premier ministre s'imposent par leur arbitrage dans les périodes politiques/programmatiques.

LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET SA PORTÉE POLITIQUE

La question que l'on peut donc poser maintenant est relative aux conditions politiques qui permettent aux différents gouvernements d'agir de manière apparemment cohérente. Il faut en effet prendre garde à ne pas succomber à l'anachronisme car la « réforme de l'État » ne se développe pas dans un temps politique immobile. Le premier tour de l'élection présidentielle du 21 avril 2002 a marqué un tournant dans l'histoire politique du pays, révélant des failles dans un système électoral que l'on croyait définitivement stabilisé. C'est donc dans un contexte de fragilité démocratique que se développe un nouvel épisode d'une réforme de l'État qui a déjà connu de nombreux avatars.

À la différence de bien d'autres pays européens, les réformateurs en France n'ont pas pu s'appuyer sur un programme politique libéral du moins jusqu'en 2002 [12]. Les gouvernements de droite et de gauche qui se succèdent depuis vingt ans se sont trouvés dans la situation délicate de devoir utiliser des outils libéraux sans théorie adéquate, tout en préservant un interventionnisme fort [13] et un secteur public de plus en plus hétérogène et soumis à des torsions sociales puissantes. La chute assez brutale des taux de croissance place évidemment au premier rang le poids budgétaire d'une fonction publique qui absorbe plus de 40 % du budget annuel de l'État. Mais on doit également souligner que l'argument budgétaire reste le plus simple à utiliser dans un environnement administratif fragmenté où les divers partenaires ne poursuivent pas les mêmes stratégies. Sur le plan politique, la réforme de l'État en France est donc restée au stade du libéralisme utilitaire entre 1997 et 2002, le gouvernement Jospin ayant dû satisfaire aux normes de convergence européenne et poursuivre la privatisation des services publics sans toucher aux équilibres territoriaux ou au statut social des fonctionnaires. La théorie libérale du gouvernement Raffarin est bien plus explicite. À travers la réforme des retraites, on vise l'alignement des conditions sociales faites aux fonctionnaires sur celles faites aux

11. Pour un débat critique sur le rapport de la commission Picq, voir le numéro 129 des *Cahiers de la fonction publique*, novembre 1994.

12. La période 1986-1988 tout comme la période 1993-1997 sont marquées soit par les effets de la cohabitation avec un Président de la République socialiste soit par des compromis politiques imposés par les circonstances (notamment la crise sociale de l'automne 1995 qui viendra ruiner tout le programme de réforme du gouvernement Juppé).

13. En 2001, le taux de prélèvements obligatoires était en France de 47,2 % du PIB contre 38,3 % au Royaume-Uni, 43,1 % en Allemagne et 43,8 % pour l'ensemble de la zone euro.

salariés des entreprises privées. La décentralisation permet de transférer une partie de la charge financière de l'État-providence sur les collectivités locales et le budget préparé en 2003 prévoit le non-renouvellement de la moitié des postes libérés par les départs en retraite dans la fonction publique afin de stabiliser le niveau des dépenses publiques. Un plan de réforme de l'assurance maladie conduit également vers un désengagement des organismes de sécurité sociale et un transfert financier de son coût sur les mutuelles privées.

Les questions qui se posent sont cependant les suivantes : dans quelle mesure cette théorie libérale vient-elle mettre en synthèse l'évolution des ordres institutionnels ? Quel appui de telles réformes trouvent-elles au sein de l'opinion ? Quels en sont les effets sur les projets politiques eux-mêmes ?

Sur le premier point, on peut penser que la réaffirmation de l'État régalien et la priorité donnée à la lutte contre l'insécurité, thème dominant de l'élection présidentielle de 2002, viennent se modeler dans une perspective d'État-gendarme aux compétences économiques et sociales limitées. Le retour de l'État est donc au centre de la recomposition des ordres institutionnels qui ne s'inscrivent pas dans la perspective d'une « gouvernance » apolitique comme on pouvait le penser dans les années quatre-vingt dix, lorsqu'il n'était question que d'Europe et de collectivités locales. La relance de la décentralisation en 2002 est bien destinée à mettre en œuvre les politiques nationales de manière plus souple et non pas à favoriser l'émergence de gouvernements locaux, ce qui appellerait une réorganisation territoriale générale et, surtout, la hiérarchisation des collectivités locales les unes par rapport aux autres, ce qui est pour l'instant interdit par la Constitution. Ce retour de l'État s'exprime également par un mode d'arbitrage des conflits de type politique : la réforme des retraites doit être tranchée par le Parlement et non par la négociation ou la contractualisation avec les syndicats, de nombreux changements sont intervenus dans le personnel de direction des administrations et des établissements publics. L'alternance de 2002 renoue ainsi avec la politisation forte des emplois supérieurs et se conjugue, par exemple, avec des mouvements préfectoraux d'une ampleur inégalée depuis 1981 (45 préfets ont été déplacés ou mis « hors cadres » entre mai et juillet 2002). Cette évolution tend à confirmer une transformation de fond qui intervient dans tous les pays occidentaux et qui se caractérise par une dualisation des systèmes politico-administratifs entre des états-majors politisés et des services de mise en œuvre contractualisés ou externalisés. Il y a donc là un risque de dissociation forte avec les ordres institutionnels développés dans certains secteurs comme l'aide sociale où la relation de service s'appuie surtout sur des relations interindividuelles ou des réseaux de décision assez fluides. On peut également s'interroger sur l'option politique à un moment où la critique de la classe politique atteint son apogée, les élus étant fort mal élus, ne serait-ce que par les taux croissants d'abstention [14]. Paradoxalement, la politisation de la haute fonction publique vient en effet conforter la mauvaise image de l'activité politique tout entière considérée comme l'occasion de prébendes et d'affaires illicites, désignant au discours populiste une classe dirigeante fortement intégrée.

Pour répondre à la seconde question, on peut s'appuyer sur les résultats de l'enquête menée par le CEVIPOF au lendemain de l'élection présidentielle de 2002 [15]. Peut-on

14. Ce taux d'abstention était de 28 % au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 contre 22 % en 1995. Mais ces chiffres ne font que confirmer des niveaux d'abstention sans cesse croissants, et bien plus élevés, aux élections locales, régionales et surtout aux élections européennes.

15. Panel électoral français 2002.

parler d'une franche convergence des électeurs sur le terrain de la réforme de l'État ? La réponse est négative. Quatre questions en particulier permettaient de mesurer les attitudes, la première portant sur le nombre de fonctionnaires, et les trois autres sur le service minimum dans les services publics, sur l'ouverture du capital d'EDF et sur l'intérêt de privatiser la SNCF pour améliorer son fonctionnement. Confirmant en cela plusieurs années d'enquête, on voit que la demande majoritaire porte sur l'amélioration du service public par le service minimum dans les transports en cas de grève (86 % des personnes interrogées le souhaitaient mais 74 % pensaient qu'il était réalisable), une légère majorité se dégage pour l'ouverture du capital d'EDF (55 %) mais seule une minorité demande la réduction du nombre des fonctionnaires (44 %) ou la privatisation de la SNCF (38 %).

La leçon la plus importante tient cependant à ce que les diverses dimensions de la réforme de l'État ne s'intègrent pas dans une expression politique unique. Les enjeux professionnels mais, également, les préoccupations politiques des électeurs viennent brouiller le paysage. C'est ainsi que l'on ne peut pas opposer un groupe d'électeurs libéraux, exerçant des professions supérieures et votant à droite à un groupe d'électeurs de gauche, composé en majorité d'agents publics et refusant toute réforme de l'État.

Il faut en réalité distinguer au moins trois univers sociopolitiques que des analyses factorielles peuvent mettre au jour. Le premier univers est celui des ouvriers et des employés du secteur privé, mais également celui d'une bonne partie des employés du secteur public, qui se prononcent peu sur la réforme de l'État, apprécieraient beaucoup un service minimum dans les transports mais ne répondent pas souvent aux questions portant sur l'effet des privatisations. Ce premier groupe est surtout marqué par l'abstention ou le vote Le Pen. Pour eux, la réforme de l'État passe au second plan derrière des enjeux politiques comme l'insécurité ou l'immigration. Un second univers est effectivement composé des « réformistes » les plus convaincus, réunissant les électeurs de Jacques Chirac mais aussi de François Bayrou ou d'Alain Madelin au premier tour de la présidentielle de 2002. On y trouve, certes, un grand nombre de cadres d'entreprises et de membres des professions libérales mais également une forte proportion de policiers et de militaires. Un troisième univers est composé de ceux qui refusent très nettement les privatisations ou la réduction du nombre de fonctionnaires. Ce groupe est majoritairement composé d'instituteurs et de professeurs, d'ouvriers du public. Mais leur refus des privatisations ne s'exprime pas selon un vote homogène de gauche car ils sont tout autant électeurs de Lionel Jospin que de Noël Mamère ou d'Alain Besancenot. La défense du secteur public constitue donc le ciment de plusieurs catégories de fonctionnaires qui ne partagent cependant pas les mêmes opinions politiques.

La coexistence de ces trois univers montre qu'il n'existe pas un « front anti-fonctionnaire » en France et que l'opposition rhétorique créée entre le secteur public et le secteur privé ne rend pas compte des effets de recomposition entre position professionnelle et choix électoral. Il est clair que la réforme libérale de l'État en France ne peut s'appuyer sur une vague de fond de l'opinion dont une grande partie reste davantage préoccupée par son pouvoir d'achat ou le niveau de l'emploi. Le débat sur la réforme de l'État oppose en fait les plus diplômés du secteur libéral aux plus diplômés du secteur public, en particulier les enseignants. On pourrait interpréter cette opposition comme celle de deux élites cherchant à développer leurs propres conceptions du développement social et dont les représentants figurent du reste en majorité dans les réseaux de pouvoir qui soutiennent d'un côté l'UMP et, de l'autre, le Parti socialiste. La

faible présence de fonctionnaires dans le gouvernement Raffarin constitue du reste un signe de rupture par rapport au gouvernement de Lionel Jospin [16].

L'organisation de l'espace politique français autour de la question de l'État pose enfin la question des effets de la réforme sur les projets politiques eux-mêmes. On est en présence ici d'un cas d'école où la « *policy* » influe sur le « *politics* ». Remettre en cause le rôle et les missions de l'État, réduire la spécificité sociale de la fonction publique, c'est prendre le risque d'une recomposition idéologique de la vie politique française. L'innovation la plus importante depuis les années quatre-vingt dix tient précisément à la montée en force des votes extrémistes et des mouvements syndicaux comme SUD qui restent porteurs de l'ancienne tradition anarcho-syndicaliste des services publics. Les élections de 2002 ont montré que les fonctionnaires, et notamment les enseignants, avaient été très attirés par les candidats de l'extrême-gauche au détriment du Parti socialiste [17]. Ce dernier reste éclaté entre la recherche d'une social-démocratie centriste devant faire le deuil du service public à la française et la désaffection des couches populaires marquées par la précarité et recherchant précisément dans les services publics les moyens de leur survie. Le dilemme tient à ce que le déclin de la gauche « étatiste » n'a pas permis de développer d'autres formules de solidarité sociale en dehors des pétitions de principe voyant un renouveau du socialisme dans la nouvelle alliance des classes moyennes et des exclus.

La réforme de l'État en France reste en effet fortement liée aux possibilités de promotion sociale qu'offre le secteur public dans un environnement où l'entreprise privée est marquée par la mondialisation financière. L'évolution sociale des entreprises montre en effet un déclin des cadres qui reconnaissent avoir perdu une grande partie de leurs moyens de contrôle sur la définition des objectifs ou des stratégies, se contentant de protéger leur propre zone d'autonomie en veillant à ne pas sortir de la logique contractuelle qui vient définir leurs missions. Des enquêtes récentes montrent que le renouveau gestionnaire porté par les entreprises se traduit également par un retrait relatif des cadres de la vie de l'entreprise, une entreprise qui compte d'ailleurs beaucoup moins à leurs yeux que leur métier ou leur savoir-faire [18]. Au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, les cadres du secteur privé ont davantage voté pour les candidats de la gauche de gouvernement que les employés. La mobilité sociale ascendante n'est donc plus portée par le milieu de l'entreprise et reste toujours une affaire de diplôme, d'enseignement et de secteur public.

La question qu'affrontent tous les réformateurs ne tient donc pas au pluralisme culturel, à la diversité de la société civile ou à la multiplication des modes de vie. Elle tient à la réalité des parcours professionnels, de plus en plus décevants à mesure que le capital scolaire investi en amont se traduit par des situations précaires ou des horizons professionnels bouchés. La forte présence des surdiplômés dans le secteur public traduit

16. C'est ainsi que la proportion d'anciens élèves de l'ENA est passée de 30 % à 18 %. De la même façon, les titulaires des principaux ministères proviennent très largement des rangs des professions libérales ou de l'entreprise.

17. Rouban (Luc), « Le vote des fonctionnaires aux élections de 2002 », *La Revue administrative*, n° 332, pp. 196-203.

18. On peut notamment s'appuyer sur les résultats de l'enquête « Travail en question » menée par la CFDT-Cadres auprès de 7 000 cadres en septembre 2002. C'est ainsi que 49 % des cadres du privé et 55 % des cadres des entreprises publiques estiment n'avoir qu'un très faible degré d'implication dans les choix stratégiques des entreprises. Dans ce contexte, la recherche de l'autonomie dans l'exercice de ses missions relève d'une stratégie de protection à l'égard du gouvernement des entreprises.

bien ce surinvestissement dans le diplôme initial et peut également expliquer le sentiment de frustration des agents publics à l'origine de la plupart des conflits des années quatre-vingt-dix, conflits bien plus souvent orientés sur la reconnaissance sociale que sur les revendications salariales. La libéralisation des grands services publics en réseaux a occulté la crise sociale sourde de la plupart des secteurs administratifs classiques qui voyaient exploser la demande des usagers sans avoir les moyens d'y répondre, empêtrés dans la mise en place des 35 heures et voyant se déliter le tissu social sur lequel ils devaient intervenir. Si la gauche socialiste reste prise au piège de son libéralisme pro-européen, à un moment où le projet européen se reconstitue, l'alliance UMP ne peut développer qu'un réformisme macro-économique et budgétaire (réduire les effectifs de la fonction publique, absorber le déficit de l'État) d'autant plus vulnérable à toutes les mobilisations sociales que la plupart des politiques interventionnistes reposent sur des réseaux complexes et qu'il n'est pas question de mettre en cause de manière radicale l'État-providence.

La France semble donc se caractériser par la dissociation entre la réforme de l'État et le projet social que celui-ci devrait exprimer. Cette dissociation est liée à l'absence de force politique pouvant servir de relais entre ces deux registres de l'action publique. La haute fonction publique reste muette alors qu'elle a toujours joué un rôle central dans la conception des réformes depuis la IV^{e} République. Ce mutisme peut être mis sur le compte et du contrôle politique qui s'exerce depuis vingt ans sur les postes supérieurs et sur l'absence d'un argumentaire modernisateur qu'elle serait à même de promouvoir de manière autonome [19]. Les partis politiques sont partagés en interne par le projet européen et doivent consentir à des compromis pour préserver leur intégrité, raisonnant en termes de stratégie électorale plutôt qu'en termes de prospective sociale.

L'ambiguïté française tient donc au fait que la réforme de l'État est à la fois fortement politisée et en même temps incapable de suppléer l'absence de projet social porté par la classe politique. La réforme de l'État est devenu le registre sur lequel s'énonce une prospective sociale au demeurant peu explicite et qui suscite de nombreuses réactions de rejet. Cette situation ne se retrouve pas dans les autres pays membres de l'Union européenne bien plus engagés au demeurant dans la gestion moderniste. Par exemple, la Suède a procédé à une politique assez ambitieuse de réforme des retraites (avec un complément par capitalisation), de décentralisation et de délégation de ses politiques publiques à des agences, mais les réformes des années quatre-vingt dix sont venues confirmer un modèle social très ancien dominé par des traits spécifiques : le règlement consensuel des conflits, la faiblesse des administrations centrales, l'absence de corporatisme dans la fonction publique, la force des réseaux familiaux dans l'organisation de l'État providence au niveau local (notamment par la création d'écoles privées). Dans ces conditions, la réforme de l'État s'est présentée effectivement comme un moyen

19. La plupart des interventions faites par de hauts fonctionnaires dans le débat public le sont généralement au nom d'associations ou de clubs politisés. C'est au titre de leur engagement politique qu'ils prennent alors position. Un cas particulier est celui de l'ouvrage très médiatisé dirigé par Roger Fauroux et Bernard Spitz, *Notre État*, Paris, Robert Laffont, 2000, qui, réunissant des anciens de la Fondation Saint-Simon, permet en fait à de hauts fonctionnaires de dénoncer l'incurie des petits fonctionnaires, ce qui vient conforter les nouvelles stratégies de distinction à l'œuvre dans la fonction publique au détour de la réforme. Il ne s'agit plus dès lors de parler au nom de l'ensemble de la fonction publique mais d'une élite réformatrice d'ailleurs fortement impliquée dans les cabinets ministériels et autres lieux de pouvoir. Pour une lecture critique : Dreyfus (Françoise), « À la recherche du temps perdu : la science politique française oublieuse de l'administration publique : à propos de "Notre État" », *Politix*, 15, n° 59, 2002, p. 171 et s.

de modernisation d'un appareil administratif jugé trop lourd après la crise fiscale des années 1991-92. Mais elle vient confirmer les équilibres des ordres institutionnels sans les bouleverser. Les enjeux politiques, quant à eux, sont entièrement maîtrisés par un parti social-démocrate tout-puissant, agissant presque en parti unique, et ne s'articulent pas à des revendications professionnelles. En revanche, d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni ou l'Italie, ont joué la carte de la mondialisation, faisant de la réforme administrative un outil explicitement destiné à transformer les relations entre l'État et la société civile, dans un processus de privatisation et d'internationalisation des décisions publiques, c'est-à-dire en fait de démonétisation de la démocratie représentative.

*
* *

Le processus de la réforme de l'État en France se présente donc comme le moment d'une recomposition d'un système complexe d'ordres institutionnels n'obéissant ni aux mêmes normes ni aux mêmes rythmes. Il paraît difficile de déceler dans cette recomposition une évolution linéaire et univoque, l'apparition d'un « modèle » qui ferait sens pour tous les acteurs. Par exemple, bien des éléments d'innovation, comme la multiplication d'autorités administratives indépendantes liées à la privatisation des services publics ou comme l'engagement local des usagers dans des réseaux associatifs, peuvent donner l'impression d'une post-modernité administrative [20] davantage faite de relations contractuelles que de décisions unilatérales, reposant plus sur des solidarités communautaires que sur des politiques de redistribution anonymes. Les services internet et les nouvelles technologies peuvent également individualiser davantage la relation de service et l'adapter aux demandes précises des usagers.

Cependant la transformation des outils n'indique pas grand chose quant à l'interprétation et à l'utilisation sociopolitique qui peuvent en être faites. La décentralisation et la privatisation des services publics n'empêchent pas le volontarisme politique comme le retour en force et en grâce de l'État régalien, ne serait-ce que dans son expression militaire, indique la transformation sous-jacente des relations entre les élites. Comme dans bien d'autres pays européens, la réforme de l'État en France passe avant tout par une réaffirmation du pouvoir politique face à la haute fonction publique de carrière à un moment où la classe politique, généralement mal élue, a perdu le crédit de l'opinion. La gestion publique moderniste reste porteuse d'une fracture entre les cercles dirigeants et les cercles techniques et gestionnaires. Cette fracture observable aussi bien dans les administrations, dans les collectivités locales que dans les entreprises privées ou publiques, se traduit par le déclin historique de la haute fonction publique en France [21]. Derrière la « gouvernance » post-moderne peuvent donc se développer de nouvelles pratiques de pouvoir mieux adaptées au désenchantement démocratique.

20. Sur l'évolution récente des modes d'action publique : Chevallier (Jacques), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003. Voir également : Groux (Guy) (dir.), *L'action publique négociée*, Paris, L'Harmattan, 2002.

21. Ce que ne fait que confirmer le rapport de Silguy sur la réforme de l'ENA, transformée en école administrative supérieure sans classement de sortie. La solution proposée, consistant à laisser les anciens élèves libres de négocier leur emploi avec les administrations, rejoint en fait les pratiques des débuts de la Troisième République caractérisées par l'omnipotence de la classe politique. Voir : Silguy (Yves-Thibault de) (dir.), *Moderniser l'État : le cas de l'ENA*, rapport au ministre de la fonction publique, Paris, La Documentation française, 2003.