

L'UNIVERS SOCIOPOLITIQUE DES FONCTIONNAIRES FRANÇAIS

LE FAIT DE SERVIR L'ÉTAT ou à tout le moins le secteur public 39
constitue-t-il une spécificité sociale ? On ne compte plus les ouvrages dénonçant l'inertie de la fonction publique, ses réticences à engager des réformes, ses « privilèges » tout comme, à l'inverse, les manifestations pour la « défense du service public » où se mêlent à la fois des revendications salariales, des demandes visant à la reconnaissance professionnelle des agents publics et des enjeux corporatifs bien ciblés. À l'heure de la réforme libérale de l'État, la réactivité sociale de la fonction publique reste forte et suscite de nombreux conflits alors même que l'on introduit depuis des années des outils de gestion provenant de l'entreprise privée et censés améliorer la productivité comme la situation professionnelle des agents publics (cercles de qualité dans les années 1980, projets contractuels dans les années 1990, rémunération à la performance dans les années 2000, etc.). La « question des fonctionnaires » reste donc toujours posée en France, car si les modes de l'action publique ont changé, si les outils de gestion se sont transformés, si l'automatisation des tâches routinières, qui caractérisaient autrefois si bien la bureaucratie, s'est considérablement développée, les valeurs des agents publics n'ont pas nécessairement évolué en conséquence. Or l'usage des outils prônés par la réforme managériale et managérialiste renvoie à un univers de valeurs libérales : les performances individuelles, la concurrence sur les marchés externes ou internes, la compétition entre structures, la culture du résultat et son évaluation systématisées et symbolisées par la LOLF (pour autant que les ministères ne viennent pas « bidonner » l'exercice) sont des concepts bien éloignés des idées solidaristes qui ont fondé historiquement le service public en France.

On peut sans grand risque faire l'hypothèse que l'usage d'outils managériaux en dehors d'un univers culturel adapté se traduit par des emprunts ponctuels et un habile travail de récupération par les fonctionnaires qui peuvent se servir de ces instruments pour défendre des intérêts de corps ou des positions stratégiques au sein des ministères, lorsque des facteurs externes (la décentralisation, la construction européenne) viennent modifier l'horizon des possibles et des souhaitables. Au cas où ces importations se révèlent incompatibles avec la structure professionnelle, elles sont vite abandonnées. Toute l'histoire de la « réforme de l'État » depuis les années 1990 se résume d'ailleurs à cela.

40 Cependant, les réformes engagées depuis deux décennies, que ce soit par des gouvernements de gauche ou de droite, ont eu un effet idéologique plus profond, celui de remettre en cause le « service de l'État » comme mode particulier de travail et comme distinction sociale. Autrement dit, on assisterait à la banalisation du fonctionnaire et à son assimilation à l'univers de travail ordinaire des salariés, que ce soit par la contractualisation plus fréquente des missions et des tâches, par une mobilité professionnelle plus grande ou bien par une plus grande attention portée aux demandes des usagers transformés en clients. Certaines réformes ont récemment entrepris de rapprocher les normes en vigueur dans les deux mondes, qu'il s'agisse de passer aux 35 heures ou bien de modifier les régimes de retraite. Derrière la formule usée de la « réforme de l'État » se profile donc bien une évolution sociopolitique faisant du service de l'État un emploi comme un autre, du moins pour l'immense majorité des fonctionnaires qui ne font pas partie des grands corps. L'avènement d'un État régulateur, célébré également par la droite comme par la gauche de gouvernement, recouvre des stratégies nouvelles de différenciation entre les régulateurs, forts de leur expertise sociale supposée, et les régulés, contraints par les pointeuses, les fiches d'évaluation et l'incertitude de leur relation professionnelle avec leurs supérieurs. À la critique, on oppose souvent un argument apparemment imparable, celui de la convergence européenne : l'abandon généralisé du dirigisme n'appelle-t-il pas une révolution culturelle au sein du secteur public ? Si les autres y souscrivent, pourquoi pas nous ?

Deux questions semblent donc dominer le débat sur l'état social des fonctionnaires : d'une part, les agents de l'État sont-ils assimilables aux salariés du secteur privé ? D'autre part, en quoi peut-on affirmer que les agents publics des divers États membres de l'Union européenne partagent les mêmes représentations et les mêmes valeurs ?

LA DISTINCTION PUBLIC/PRIVÉ A-T-ELLE ENCORE UN SENS ?

L'un des idéaux du libéralisme est de supprimer la distinction entre secteur public et secteur privé afin de retrouver des frontières sociopolitiques claires entre les producteurs et les gouvernants. La distinction public/privé reste donc au centre de tout débat sur la réforme de l'État, même si cette opposition repose sur une simplification excessive de la réalité sociale étant donné la mixité de plus en plus grande des personnels et des organismes qui contribuent à l'action publique. Par ailleurs, chaque corps, chaque ministère, chaque organisme secrète sa propre culture professionnelle, une mémoire collective et une temporalité spécifiques. À chacun son récit de l'administration et de l'État et il est certain que les représentations des salariés du secteur privé sont à tout le moins tout aussi éclatées en fonction de la taille des entreprises et des secteurs d'activité. Cependant, ce qui est vrai des univers professionnels ne l'est pas nécessairement des univers sociopolitiques qui sont fortement structurés par deux facteurs : le rapport au travail (la méritocratie et la garantie de l'emploi chez les fonctionnaires restent incontournables) et l'hérédité socioprofessionnelle (bien plus forte chez les fonctionnaires, notamment les hauts fonctionnaires, que chez les salariés du privé). On partira donc ici de l'hypothèse que des facteurs théoriques et sociaux justifient sur le terrain sociopolitique une opposition entre secteur public et secteur privé. Et ce n'est pas parce que les cultures professionnelles ou sectorielles varient considérablement que les fonctionnaires ne partagent pas des valeurs politiques ou culturelles communes.

41

Peut-on dire sur le long terme que les fonctionnaires partagent de plus en plus les valeurs des salariés ordinaires ? Pour répondre à cette question, il faut distinguer ce qui relève des valeurs économiques de ce qui relève des valeurs culturelles. Il est indéniable que le libéralisme économique a gagné du terrain chez les salariés depuis plus de vingt ans, comme le montrent les enquêtes menées par le CEVIPOF. À partir d'échelles statistiques construites sur la base de plusieurs variables¹, on peut observer que la proportion moyenne de « vrais libéraux » (les deux derniers échelons de l'échelle) au sein de l'ensemble de la population

1. Le soutien apporté aux privatisations, la réduction du nombre de fonctionnaires, le rôle des entreprises dans l'économie ou celui de l'État à l'égard des entreprises. Ces différentes variables constituent des échelles statistiques fiables avec un alpha de Cronbach entre 0.5 et 0.6.

française passe de 14 % en 1978 à 26 % en 1988 puis à 30 % en 2002. Cependant, ces données moyennes recouvrent des évolutions fort divergentes au sein de la population salariée. Comme le montre le tableau 1, les cadres du secteur public sont restés dans l'ensemble peu libéraux contrairement aux cadres du secteur privé. L'écart entre les deux groupes s'est même accentué en vingt ans. Dans le secteur public, le libéralisme économique s'est surtout développé depuis vingt ans chez les cadres intermédiaires et chez les employés de bureau, bien qu'il reste toujours très minoritaire.

Tableau 1. Proportion de libéraux chez les salariés (%)

	1978	1988	2002
42 Cadres du secteur privé	35	51	52
Cadres du secteur public	34	32	33
Enseignants	11	25	16
Employés du secteur privé	13	27	28
Employés du secteur public	11	19	24

Au sein de cet ensemble, on doit bien évidemment faire des distinctions. L'écart le plus important, en termes de valeurs économiques, oppose les cadres des entreprises publiques ou privatisées (dont une proportion croissante est employée sur CDI de droit commun) à leurs employés, ce qui explique bien des conflits sociaux. Par ailleurs, les enseignants constituent toujours un bastion antilibéral. Toutes choses égales par ailleurs, c'est l'appartenance au secteur public et à son univers normatif qui détermine le niveau de libéralisme économique, alors que le niveau de diplôme joue relativement peu. L'attitude vis-à-vis de l'intégration européenne, en revanche, est conditionnée autant par le niveau d'études que par le secteur professionnel. Le fait que les agents publics aient davantage voté « non » au référendum du 29 mai 2005 que les salariés du secteur privé (62 % contre 57 %) doit être interprété avec prudence car ce sont les employés du secteur public qui se sont montrés les plus hostiles au projet de Constitution européenne. Par ailleurs, le vote a été ici largement surdéterminé par des enjeux politiques internes.

La distinction public/privé ne joue pas non plus sur le degré de libéralisme culturel, c'est-à-dire sur l'acceptation de la diversité sociale ou bien sur le niveau de xénophobie. En la matière, le niveau de diplôme

reste la variable décisive, quel que soit le secteur d'appartenance. Les cadres de la fonction publique ont une vision beaucoup moins autoritaire de la société que les employés de bureau et acceptent plus facilement la communauté homosexuelle, l'usage du haschich ou l'immigration². Ils ne se distinguent pas en cela de leurs homologues du secteur privé sauf, bien entendu, dans des secteurs comme la police ou la défense.

Sur le plan électoral, enfin, la question se pose de manière plus complexe car aux enjeux économiques et sociaux se superposent des enjeux corporatifs et professionnels plus ou moins bien défendus par les partis politiques et des univers de représentations qui dépendent à la fois du statut professionnel (actif, en retraite ou au chômage dans le secteur privé) et du niveau de diplôme. Globalement, les agents de l'État restent toujours plus intéressés et plus impliqués dans la vie politique que les salariés du secteur privé. Cependant, les évolutions récentes de la vie 43
électorale montrent des phénomènes de convergence entre les deux secteurs : croissance de l'abstentionnisme³, fréquence plus élevée du vote extrémiste de droite comme de gauche. On peut soutenir la thèse selon laquelle le rejet du système politique et de la classe politique a gagné du terrain au sein du secteur public même si les fonctionnaires font encore un peu plus confiance aux hommes politiques que les salariés du privé. La dispersion du vote sur les candidats extrémistes à l'élection présidentielle de 2002 a caractérisé toutes les catégories sociales modestes, qu'elles soient du secteur public ou du secteur privé. Le vote en faveur de la gauche de gouvernement caractérise toujours les cadres et les membres des professions intermédiaires du secteur public mais ne constitue plus un critère de distinction des employés et des ouvriers de ce même secteur dont le comportement électoral suit celui de leurs homologues du secteur privé. Bien entendu, et sans que l'on puisse entrer ici dans le détail⁴, des écarts considérables séparent les secteurs professionnels entre eux puisque c'est chez les instituteurs que l'on trouvait en 2002 le vote le plus fréquent pour l'extrême gauche (16 %) et c'est chez les policiers et les militaires que l'on observait le score le plus élevé pour l'extrême droite (43 %).

2. Par exemple, en 2002, 55 % des cadres du secteur public se situaient sur les deux derniers échelons de l'échelle de libéralisme culturel contre 34 % des employés de bureau du secteur public. On obtient à peu près les mêmes chiffres au sein du secteur privé.

3. Au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, 28 % des fonctionnaires se sont abstenus contre 30 % des salariés du privé.

4. Pour une analyse plus complète, je me permets de renvoyer à Luc Rouban, « Le vote des fonctionnaires aux élections de 2002 », *La Revue administrative*, 332, p. 196-203.

Tableau 2. Évolution du vote au premier tour de l'élection présidentielle depuis 1988 en suffrages exprimés (%)

	<i>Salariés du privé</i>			<i>Fonctionnaires stricto sensu</i>		
	<i>1988</i>	<i>1995</i>	<i>2002</i>	<i>1988</i>	<i>1995</i>	<i>2002</i>
Extrême gauche	2,5	5,8	10,3	2,2	4,6	12,5
Gauche	54,8	37	29,7	62	48,8	38,3
Droite	30,8	42,2	38	25,8	33,5	34,5
Extrême droite	11,8	15	22	10	13	14,7

44 Les agents de l'État n'ont donc pas été épargnés par le rejet de la politique « normalisée » qui touche l'ensemble des salariés français, et il devient de plus en plus périlleux de penser qu'ils constituent encore, à l'exception des enseignants, le fonds de commerce du Parti socialiste. La poursuite des privatisations par le gouvernement Jospin, le développement régulier de pratiques managériales quelle que soit l'équipe au pouvoir ont conduit à la fois à plus de scepticisme à l'égard de la gauche de gouvernement, à une exaspération des agents les plus modestes face à des conditions de travail qui se détérioraient et à un renforcement sensible des syndicats proches de l'extrême gauche. Les données électorales comme les conflits sociaux révèlent le sentiment que le « service public », quelle qu'en soit l'acceptation, reste le grand perdant de l'évolution économique en cours.

L'ensemble de cette évolution semble indiquer que le service de l'État correspond encore en 2005 à un système de valeurs qui ne s'identifie pas à celui de l'entreprise et du marché. La tentation est forte alors de considérer que la seule vraie différence se joue sur le terrain économique : les agents de l'État seraient majoritairement favorables à la gauche car celle-ci leur serait généralement plus favorable en termes professionnels et salariaux. L'argument mérite d'être discuté car les réductions d'effectifs opérées par les gouvernements de droite se sont toujours révélées très modestes (5 000 postes supprimés en 2005), malgré des discours enflammés sur la réforme de l'État. De la même façon, bon nombre de corps ont bénéficié depuis 2002 de revalorisations indiciaires discrètes (administrateurs civils, magistrature, corps préfectoral), même si les négociations salariales sont restées bloquées au niveau central. Et l'on a vu le gouvernement Villepin renouer avec la pratique des emplois aidés, que ce soit au profit de l'État ou des collectivités locales

(lancement du PACTE), confirmant en cela le rôle pluriel de la fonction publique en France, considérée non seulement comme un instrument de gouvernement mais encore comme un outil de lutte contre le chômage et d'insertion sociale. C'est ici que l'on trouve l'un des éléments les plus caractéristiques du modèle social français, élément que l'on serait bien en peine de trouver ailleurs en Europe.

Cette dimension sociétale de la fonction publique conduit donc à s'interroger sur la demande d'emploi dans la fonction publique. Celle-ci reste forte même si la concurrence exercée par le secteur privé s'affirme, notamment pour les emplois techniques. Un sondage de 2004 montre que 44 % des Français conseilleraient à un jeune diplômé d'aller faire une carrière de cadre dans la fonction publique contre 42 % qui lui conseilleraient d'aller dans le secteur privé⁵. On peut donc raisonnablement penser que les emplois de cadres dans la fonction publique attirent toujours les élites sociales et leurs enfants, ne serait-ce que pour rejoindre le secteur privé par la suite ou bien se lancer dans des carrières politiques. Au demeurant, la proportion entre le nombre de candidats et le nombre de postes pour des emplois de cadre restait supérieure à 7 pour 1 en 2003, un ratio similaire à celui des années 1980, alors que les candidats à l'ENA n'ont jamais été aussi nombreux qu'en 2004. Il ne faut pas non plus négliger le fait que bon nombre de cadres du secteur privé ont vu leur situation professionnelle se dégrader depuis une bonne dizaine d'années, confrontés à la transformation des entreprises engagées dans des logiques financières de rentabilité qui ne laissent guère de place à la reconnaissance du savoir-faire ou à des projets personnels⁶.

45

À ce titre, les motivations des cadres du public et du privé ne sont guère différentes car les deux groupes placent en tête de leurs priorités la qualité des relations humaines suivie par l'intérêt du travail et le contenu des missions, puis la possibilité de prendre des responsabilités. Des phénomènes nouveaux sont venus ainsi illustrer le fait que le service de l'État reste porteur d'épanouissement personnel. En 2003, près de 15 % des candidats à des emplois de professeurs étaient des cadres et des ingénieurs du secteur privé. De nombreux cadres (surtout des femmes) préfèrent quitter des emplois mieux rémunérés pour avoir une meilleure qualité de vie et des activités professionnelles plus enrichissantes.

5. TNS-SOFRES, *Les Français et la Fonction publique*, sondage réalisé pour l'Association des anciens élèves de l'ENA, 8-9 juillet 2004.

6. Pour un bilan et une comparaison public/privé : Anousheh Karvar et Luc Rouban (dir.), *Les Cadres au travail*, La Découverte, 2004.

Le fait est que les motivations des candidats aux concours de catégorie B ou C ne sont pas les mêmes et que la protection à l'encontre du chômage reste un facteur essentiel, d'autant plus qu'il touche davantage les salariés les moins qualifiés. Mais on peut également déceler, dans les enquêtes menées auprès des étudiants, que la fonction publique attire aussi parce qu'elle offre des métiers échappant à la logique de l'argent, qu'il s'agisse de l'enseignement, de la santé ou de la sécurité. Les valeurs solidaristes n'ont donc pas disparu même si elles s'intègrent dans des univers professionnels où la notion de « métier » est fortement réaffirmée depuis quelques années, ce qui est très perceptible, par exemple, au sein de la Défense⁷. On pourrait même faire l'hypothèse que la notion de métier tend en revanche à s'évanouir du secteur privé touché par les délocalisations et les transferts de technologies, la désindustrialisation mettant un terme aux acquis corporatifs, au modèle de l'ingénieur comme aux cultures ouvrières.

La spécificité du service de l'État reste donc indéniable et c'est en cela que des réformes managériales porteuses de philosophies néolibérales restent très difficiles à développer en France. On peut alors se demander s'il existe une spécificité française.

Une spécificité française ?

Pour répondre à cette question, on s'appuiera sur les résultats de l'European Social Survey dont la première vague s'est achevée en 2003⁸. Cette vaste enquête, réunissant de nombreux laboratoires de sciences sociales, permet de faire des comparaisons précises sur les valeurs des différentes catégories de salariés dans des pays où la réforme néolibérale de l'État est plus ou moins avancée.

La comparaison internationale des univers de valeurs exige d'utiliser une méthodologie adaptée. On aura recours ici à l'échelle de Schwartz qui permet de distinguer les valeurs sociopolitiques en les détachant des préoccupations politiques immédiates qui peuvent peser sur toute enquête (proximité des élections, conflits sociaux, etc.). La mise en œuvre de l'échelle de Schwartz consiste à offrir aux enquêtés

7. Cette réaffirmation des métiers s'opère même lorsque les métiers du public sont devenus « flous », à l'instar des fonctions de médiateur en banlieue ou de spécialiste de la politique de la ville. Sur cette question : Gilles Jeannot, *Les Métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, 2005.

8. Les informations sur cette enquête et sa méthodologie sont disponibles sur <<http://www.europeansocialsurvey.org>>.

une série de portraits d'individus qui se caractérisent par des attitudes et des comportements spécifiques et à propos desquels les enquêtés doivent exprimer leur plus ou moins grande proximité. Ces valeurs s'organisent autour de dix types principaux dont l'universalité a été testée lors de nombreuses enquêtes empiriques menées dans différents pays⁹. Ces types sont : l'universalisme (la protection des faibles, l'écoute des autres), la bienveillance (aider les proches, être digne de confiance), la conformité (ne pas transgresser les normes sociales), la tradition (le respect des religions, des traditions familiales), la sécurité (être prudent, protéger le pays des ennemis), le pouvoir (être riche, donner des ordres), l'accomplissement (réussir, se distinguer, montrer ses capacités), l'hédonisme (s'amuser, prendre du plaisir), la stimulation (prendre des risques, faire de nouvelles expériences) et l'autonomie (être créatif, ne pas dépendre des autres). Ces types de valeurs s'ordonnent en deux dimensions. La première oppose l'ouverture au changement (autonomie et stimulation) à la continuité (sécurité, conformité et tradition) et la seconde oppose l'affirmation de soi (pouvoir, accomplissement, hédonisme) au dépassement de soi (universalisme et bienveillance).

47

Si l'on prend en considération neuf pays européens, au positionnement assez différent en matière de « réforme »¹⁰, on voit qu'en moyenne les types universalisme et bienveillance arrivent en tête. Mais cette distribution est la même chez les salariés du privé et elle ne nous indique rien quant aux variations que ces types connaissent d'un pays à l'autre. Il faut donc apprécier le poids relatif que prend chaque type au sein de chaque pays pour, en le comparant à la distribution moyenne¹¹, obtenir un panorama plus précis des types de valeurs particulièrement privilégiés ou, au contraire, délaissés par les fonctionnaires. Pour chaque cas étudié, on a indiqué si les résultats déviaient entre 10 % et 20 % par des signes (+) et (-), entre 20 % et 30 % par des signes (++) et (--) et au-delà de 30 % par des signes (+++) et (---).

9. Voir Monique Wach et Béatrice Hammer, *La structure des valeurs est-elle universelle ?*, L'Harmattan, 2003.

10. Alors que le Danemark, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas sont les plus avancés en matière de managérialisme, la Belgique et la Suède ont préservé leurs systèmes administratifs bien qu'en réduisant sensiblement le nombre de fonctionnaires ou en introduisant systématiquement des outils de *new public management*. L'Allemagne, l'Espagne et la France restent attachées à leurs modèles traditionnels tout en les modifiant fortement au niveau régional ou local. La Pologne a été incluse dans l'analyse afin de fournir un exemple d'ex-pays de l'Est anciennement imprégné de culture française et se tournant désormais vers les réformes managériales anglo-saxonnes.

11. Celle-ci est évidemment pondérée en fonction de la population de chaque pays.

*Tableau 3. Les types de valeurs des fonctionnaires
de neuf pays européens*

	BE	DE	DK	ES	FR	GB	NL	PL	SE
Sécurité	-		--				--	--	--
Conformité		-				+	+	+++	---
Tradition			-		+		--	+	
Autonomie							+	-	
Stimulation		-	+	-			+		
Universalisme				-	+			--	++
Bienveillance		+	+					-	+
48 Pouvoir			+	+++	-	-	-	++	--
Accomplissement	+				--			++	--
Hédonisme	+++		+++		+++	--	+	---	+++

Le tableau 3 nous apprend tout d'abord que le « fonctionnaire européen » n'existe pas, car à la diversité du système juridique, même tempérée par l'intégration européenne, s'ajoutent des caractéristiques nationales fortes et des équilibres très variés entre les types de valeurs¹². On peut ensuite observer que les fonctionnaires français se caractérisent par davantage de valeurs universalistes mais surtout par beaucoup moins d'investissement dans l'accomplissement personnel, du moins en ce qu'il s'exprime par l'ambition ou la volonté de pouvoir, à la différence de leurs homologues espagnols ou polonais¹³, bien moins rémunérés il est vrai. Cette caractéristique est encore plus marquée chez les seuls cadres. Alors que les cadres britanniques ou danois affirment clairement leurs ambitions, leurs homologues français sont très en retrait, bien éloignés du modèle technocratique de la Quatrième République. L'hédonisme des fonctionnaires français correspond par ailleurs à une affirmation de soi limitée à la sphère privée, car leur sociabilité (participation aux associations ou à la vie politique) est faible comparée à celle de leurs homologues

12. L'enquête se révèle par ailleurs homogène en termes de niveaux de diplôme et de tranches d'âge. Ces facteurs structurels ne viennent donc pas biaiser les résultats d'ensemble que l'on présente ici. L'échantillon des fonctionnaires oscille pour chaque pays entre 200 et 300.

13. On peut également remarquer que les résultats ne changent pas que l'on soit dans le secteur privé ou le secteur public.

danois ou suédois. En revanche, le « modèle » français, assez neutre sur les valeurs marquant la frontière entre la continuité et l'innovation, ne se distingue pas par un refus systématique de toute réforme. Les fonctionnaires de pays fortement engagés dans des réformes néolibérales, comme le Danemark ou les Pays-Bas, se distinguent par un rejet affirmé des valeurs liées à la sécurité et à la tradition, mais par un attachement prononcé pour les valeurs liées aux innovations et au changement. Il faut rappeler que les fonctionnaires de ces deux pays sont recrutés et gérés comme des salariés du secteur privé. En revanche, la distribution des types de valeurs parmi les agents publics britanniques indique que leur adhésion au modèle thatchérien relayé par le New Labour de Tony Blair est sans doute beaucoup plus faible qu'on ne le croit généralement. Les réactions récentes face à la réforme des retraites et les menaces de grève générale, qui ont conduit le gouvernement britannique à préserver l'âge de départ à 60 ans dans le secteur public contre 67 ans dans le privé, semblent confirmer que les fonctionnaires, à l'exception des cadres, ont subi plus que demandé les réformes néolibérales, qui constituent toujours des constructions sociopolitiques et non la simple traduction des impératifs économiques¹⁴.

49

L'échelle de Schwartz permet ainsi de révéler des structures culturelles qui ne correspondent pas aux idées reçues sur les archétypes nationaux (la volonté de pouvoir des bureaucrates français ou leur « refus viscéral » de tout changement). Ces ensembles de représentations traduisent l'équilibre des systèmes européens de fonction publique en 2003 et permettent de mieux comprendre la plus ou moins grande ouverture aux réformes, car les serviteurs de l'État, tout comme leurs homologues du secteur privé, font partie d'un ensemble social et ne laissent pas leurs idéaux au seuil de leur bureau. C'est ainsi que l'affirmation simultanée dans le système polonais d'un fort attachement aux traditions et d'un fort désir de réussite sociale exprime l'effet des mutations d'une fonction publique prise entre un modèle sociétal ancien favorable au conservatisme et une introduction au pas de charge du management public qui tourne le dos au modèle wébérien de bureaucratie à la française.

Ces univers culturels sont évidemment puissamment relayés par le rapport au travail et c'est bien là que l'on peut identifier une spécificité française.

14. Ce qui s'avère pour toutes les réformes de la fonction publique : Françoise Dreyfus, *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, La Découverte, 2000.

Le rapport au travail ou la misère française

Les résultats de l'enquête nous apprennent également que les agents publics français, qu'ils soient fonctionnaires de gestion, enseignants ou agents des services publics, battent tous les records d'insatisfaction dès qu'on leur pose des questions sur leurs conditions de travail ou sur la façon dont est gérée leur organisation. Il s'agit bien d'une spécificité nationale, car les résultats et les écarts sont à peu près les mêmes chez les salariés du secteur privé. C'est ainsi que 36 % des fonctionnaires français s'estiment très satisfaits¹⁵ de ces conditions de travail contre 51 % de leur homologues allemands ou britanniques et 61 % de leurs homologues belges ou danois. Encore faut-il noter que les seuls fonctionnaires de gestion sont encore moins satisfaits en France que les enseignants (32 % sont réellement satisfaits contre 40 %).

Par ailleurs, l'enquête permet de mesurer le degré de réformisme des diverses catégories de salariés, en cherchant notamment à savoir s'ils ont tenté dans les douze derniers mois d'améliorer leurs conditions de travail ou, du moins, d'en empêcher la dégradation. En moyenne, les agents de l'État s'avèrent plus réformateurs que ceux du privé (61 % contre 53 %) et cet écart se vérifie dans tous les pays étudiés, sauf en France où les fonctionnaires sont en retrait en comparaison des salariés du privé. D'une manière générale, la proportion de réformateurs au sein de la fonction publique française ne dépasse pas 50 %, comme en Italie et en Pologne, contre des proportions de plus de 80 % au Danemark, au Royaume-Uni ou en Suède. On comprend mieux ces résultats lorsqu'on apprend également que c'est en France que les initiatives prises par les salariés pour améliorer les conditions de travail, qu'ils soient là encore du privé ou du public, ont reçu le plus mauvais accueil par la hiérarchie, que cet accueil se traduise par de l'indifférence ou par des représailles. Pour s'en tenir aux fonctionnaires, seuls 19 % affirment avoir été bien traités après avoir pris de telles initiatives contre 53 % en Allemagne, 68 % au Royaume-Uni et plus de 75 % au Danemark ou en Suède !

De tels écarts permettent d'éclairer le débat sur l'absence de réformisme en France face à des activités protestataires foisonnantes, qu'elles se traduisent par des grèves ou des manifestations. Le secteur public

15. C'est-à-dire qu'ils se positionnent d'eux-mêmes sur les niveaux 7 à 10 d'une échelle allant de 0 à 10.

français se caractérise en effet encore par la plus grande fréquence des contestations et des conflits. Le réformisme en France reste toujours une activité risquée pour les fonctionnaires, qui se plaignent depuis longtemps de ne pas être écoutés par la hiérarchie. L'absence de dialogue professionnel, la faiblesse du syndicalisme, le taux de rotation trop élevé des cadres supérieurs, pris dans l'engrenage de la politisation, fournissent les ingrédients d'un modèle français de service de l'État dont souffrent beaucoup ses serviteurs coincés entre un stakhanovisme souvent méconnu et des mobilisations collectives sans grand effet sur la régulation du système.

En réalité, l'univers sociopolitique des fonctionnaires reste marqué par des facteurs que l'on retrouve également dans les entreprises privées : une séparation de plus en plus marquée entre le « gouvernement » des organisations et les tâches de gestion ; une faible mobilité sociale ascendante, ou pas de mobilité du tout pour les moins diplômés et, corrélativement, une amertume très grande des surdiplômés (pas nécessairement « surqualifiés ») qui fournissent les bataillons de la contestation ; un décalage permanent entre la formation universitaire et le savoir-faire social ou professionnel nécessaire à la fois aux organisations et aux candidats qui veulent faire carrière. En France, la règle du jeu social reste toujours cachée.

51

C'est pourquoi les thèses contractualistes, qu'il s'agisse de développer le contrat comme instrument de gestion ou comme moyen d'éviter les conflits, ont peu de portée pratique. L'enquête nous apprend que le degré de confiance interpersonnelle, c'est-à-dire celle que les individus accordent spontanément aux autres¹⁶, est le plus bas en France. Là encore, les chiffres ne prêtent guère au doute : 22 % seulement des fonctionnaires français expriment un degré élevé de confiance dans les autres (et 28 % des salariés du secteur privé) contre des niveaux bien plus hauts dans les pays où s'est développé le *new public management* : 47 % au Royaume-Uni, 62 % aux Pays-Bas, 78 % au Danemark.

À cette absence de confiance interpersonnelle, que vient compenser une confiance relativement forte dans les institutions – ce qui explique largement le recours systématique à l'État comme instance d'arbitrage social –, correspond une faible autonomie professionnelle. Celle-ci a pu

16. Les personnes interrogées devaient se positionner elles-mêmes sur une échelle de 0 à 10 à la question : « Dans la vie pensez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou pensez-vous au contraire que l'on n'est jamais assez prudent ? » On a considéré les échelons 7 à 10 comme indiquant un degré élevé de confiance.

être étudiée au moyen d'une échelle statistique intégrant plusieurs dimensions¹⁷. Les degrés élevés d'autonomie se rencontrant dans les pays où l'on constate également une plus grande propension à proposer des réformes et une plus grande satisfaction au travail, à savoir le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. À l'autre extrémité, on trouve l'Espagne, la Pologne, l'Allemagne et la France. D'une manière générale, les salariés du secteur public bénéficient d'une plus grande autonomie professionnelle et notamment les enseignants. Les fonctionnaires *stricto sensu* ont également plus d'autonomie dans tous les pays sauf un, la France, où 13 % seulement des fonctionnaires estiment être très autonomes dans leur travail. Là encore, des différences de l'ordre de 30 points les séparent de leurs collègues danois ou suédois.

52 L'univers professionnel des fonctionnaires est à l'image de celui de l'ensemble des salariés français. Le rapport au travail est davantage subi que maîtrisé alors que la sociabilité, et notamment l'investissement dans le tissu associatif, est faible, y compris chez les enseignants, la sphère privée se réduisant aux intimes et à la famille. Cet isolement des salariés en général et des fonctionnaires en particulier place le travail au centre de la vie sociale et les rend particulièrement vulnérables : solitaires mais pas solidaires. On est donc loin du cliché faisant des fonctionnaires des militants bornés défendant un service public archaïque contre un secteur privé dynamique et libérateur.

S'il existe indéniablement une spécificité sociopolitique des fonctionnaires, qui s'explique assez largement par le fait que la fonction publique devient de plus en plus une fonction publique de cadres (sur)diplômés, on doit néanmoins prendre garde à ne pas tomber dans des argumentaires faciles faisant du service de l'État une incongruité ou un vestige historique qui n'a plus de raison d'être à l'heure de la mondialisation. Les fonctionnaires s'intègrent dans un modèle social fort peu favorable aux salariés, les facteurs déterminant la qualité du rapport au travail ne changeant pas, que l'on soit dans le secteur public ou le secteur privé. Le modèle social français explique le fait que la demande d'État soit toujours très forte, non pas pour des raisons économiques ou corporatistes, car celles-ci nourrissent également et davantage encore l'intégration européenne, mais bien parce que les salariés français ont

17. Le degré d'autonomie dans l'organisation de la journée de travail, dans le choix de l'environnement de travail, dans les décisions concernant l'orientation du travail et dans la définition des tâches.

bien plus confiance dans l'administration publique ou dans la justice que dans leurs voisins ou leurs collègues.

La comparaison internationale nous apprend que l'on ne peut donc guère faire évoluer le modèle d'administration publique sans toucher à d'autres facteurs qui viennent conditionner la portée des outils de gestion moderne. Parmi ces facteurs, trois paraissent décisifs. Le premier tient à la fermeture du système politique français produisant un faux élitisme auquel les électeurs ne croient plus, mais qui pèse lourdement sur tout le fonctionnement de l'appareil d'État. Rien ne sert de valoriser le mérite individuel et de distribuer des primes « à la performance » aux directeurs d'administration centrale lorsque chacun sait que ces derniers sont nommés sur critères politiques, quelle que soit par ailleurs leur compétence. Un second facteur est lié au degré d'autonomie professionnelle, qui reste la clé de voûte de l'investissement dans le travail et dans le réformisme au quotidien. Paradoxalement, le corporatisme peut servir de support à la réforme. Un troisième facteur est de ne pas considérer la fonction publique comme un outil à tout faire. Si la fonction publique française doit se tourner vers un modèle managérial, il est impensable qu'elle continue d'être à la fois et en même temps un instrument de lutte contre le chômage, de sauvetage des exclus du système scolaire ou de représentation des minorités. Il faudra nécessairement choisir entre les deux solutions qui relèvent de logiques profondément différentes. Le managérialisme appelle la concurrence et la sélection des individus comme des organisations et met fin aux carrières linéaires. Les économies ainsi réalisées permettent notamment en Suède ou aux Pays-Bas d'organiser un traitement social du chômage par d'autres moyens. En revanche, si la fonction publique doit rester le grand intégrateur de la société française, il faudrait alors revoir sérieusement les programmes des concours et surtout relancer la promotion interne afin de ne pas figer les carrières. En bref, se pose désormais la question d'une véritable politique de la fonction publique.

R É S U M É

Deux questions dominent le débat sur l'état social des fonctionnaires en France et son évolution future : d'une part, les agents de l'État sont-ils assimilables aux salariés du secteur privé ? D'autre part, en quoi peut-on affirmer que les agents publics des divers États membres de l'Union européenne partagent les mêmes représentations et les mêmes valeurs ? L'étude des données sociopolitiques du long terme montre que même si le comportement électoral des fonctionnaires tend à s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, le service de l'État garde sa spécificité culturelle (solidarisme, faible emprise du libéralisme économique). L'analyse comparative des valeurs en Europe montre par ailleurs que les fonctionnaires français, à l'instar des salariés du secteur privé, ne se distinguent pas par un refus de l'innovation et du changement, mais plutôt par un repli sur la sphère de leur univers privé et un manque d'ambition. Le réformisme constitue toujours un risque pour les fonctionnaires. Cette situation s'explique par l'absence d'autonomie professionnelle, un faible niveau de confiance interpersonnelle et l'enfermement du syndicalisme dans son rôle contestataire.