

# La réforme de l'État et son contexte

## Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ?

L'actuelle réforme de l'État revêt une ampleur particulière puisqu'elle modifie la structure même du modèle administratif et conduit à réexaminer les spécificités attachées à la qualité de fonctionnaire. Luc Rouban rappelle les raisons avancées pour la justifier – contrainte budgétaire et volonté de rendre plus attractives les carrières au sein de la fonction publique – avant d'analyser ensuite le contexte sociopolitique et la signification des changements en cours. S'interrogeant sur la portée du processus – lequel concerne en fait l'administration et non l'importance du rôle de l'État en France –, il évoque la possibilité d'un simple ajustement gestionnaire ou, au contraire, celle à long terme d'une transformation profonde du recrutement et des mécanismes d'avancement des fonctionnaires qui s'inspireraient de ceux du privé. Pour échapper aux effets fâcheux qu'entraînerait l'un ou l'autre de ces deux scénarios – déclassement général ou politisation exacerbée des agents publics –, il faudrait qu'à la réforme de la fonction publique succédât la définition d'une nouvelle philosophie du service de l'État.

C. F.

**D**epuis les élections de 2002, la réforme de l'État a pris en France un nouveau visage dont les traits se sont précisés à partir de l'élection

présidentielle de 2007. Cantonnée jusque-là dans le domaine des réformes techniques (la simplification des démarches administratives, l'informatisation) ou relevant de modifications institutionnelles de nature politique (la décentralisation), elle s'inscrit désormais dans la ligne des réformes inspirées par la nouvelle gestion publique qui ont profondément modifié le paysage administratif en Europe et ailleurs depuis les années 1980. En quelques années, de nombreuses mesures se sont succédé qui transforment à petites touches l'univers professionnel du secteur public tout entier : le régime des retraites de la fonction publique a été modifié en 2003, comme celui des entreprises publiques en 2008 ; la LOLF inscrit à partir de 2006 le budget de l'État dans une nouvelle logique de missions et de programmes donnant plus de liberté de gestion aux cadres moyennant la mise en place de mécanismes d'évaluation ; c'est également à partir de 2003 que les premières réductions d'effectifs ont lieu dans la fonction publique de l'État, un mouvement historique par son amplitude ; en 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) conduit à fusionner de nombreux services alors qu'un projet de loi sur la mobilité est déposé pour contraindre les fonctionnaires à jouer le jeu des suppressions de postes et des réorganisations ; des primes à la performance sont également établies pour les cadres supérieurs en attendant d'être généralisées à l'ensemble des personnels. On attend pour 2009 de nouveaux textes venant modifier la structure professionnelle de la fonction publique pour la faire passer d'un système corporatif à des filières de métiers. L'État régalién lui-même est touché par le plan de réforme de la Défense nationale qui conduit en 2008 à fermer des dizaines de sites. L'accumulation de ces mesures dépasse en portée tout ce que l'on a fait depuis le milieu des années 1980 dans la mesure où elle conduit à modifier la structure même du modèle administratif autour d'une idée finalement assez simple, à savoir que les fonctionnaires doivent perdre de leur spécificité professionnelle et sociale.

Pour comprendre cette réforme, il faut tout d'abord s'interroger sur les arguments venant la justifier comme sur ses significations sociologiques et politiques. On pourra enfin essayer de cerner les implications dont elle peut être porteuse.

## La justification de la réforme...

### La contrainte budgétaire

D'une certaine manière, la crise économique et la menace de la récession sont venues au-devant des souhaits des réformateurs, d'autant plus que les marges de manœuvre fiscale ont quasiment disparu depuis 2007. Le principal argument présenté par les divers gouvernements à partir de 2003 est celui de la réduction des dépenses publiques. L'État dépenserait trop et mal. Le niveau d'endettement (qui est passé de 21 % du PIB en 1978 à 64,2 % du PIB en

2006) est devenu un handicap économique tout comme les déficits budgétaires permanents qui pèsent sur la capacité d'investissement au profit de dépenses de fonctionnement rigides et même en augmentation régulière. Le seul poids financier de la fonction publique est de 44 % du budget annuel si on prend en considération les pensions de retraite qui ne cesseront de s'alourdir étant donné le déséquilibre structurel entre le nombre d'actifs et le nombre de retraités. La préparation de la loi de finances 2008 a fourni l'occasion au gouvernement nommé en 2007 de définir une nouvelle stratégie financière : les dépenses de l'État ne doivent pas croître plus vite que l'inflation (1,6 % fin 2007, mais plus de 3 % à partir de 2008) ; le déficit budgétaire doit être ramené à 2,3 % du PIB en 2008 contre 2,5 % en 2006 ; les réductions de dépenses doivent profiter à quelques rares secteurs prioritaires (la justice, l'enseignement supérieur et la recherche).

Au total, la réforme de l'État est devenue la seule marge de manœuvre pour réduire les dépenses publiques. La source principale d'économie provient des suppressions de postes dans la fonction publique, leur nombre devant passer à plus de 30 000 en 2009 ce qui correspond au non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois en moyenne mais à un sur deux dans certains ministères comme la Défense. On attend de cette réduction des effectifs 458 millions d'euros d'économies en 2008 dont la moitié devrait être versée aux agents au titre de l'intéressement aux résultats. Mais le fait est qu'un recrutement sur quarante ans de carrière coûte environ un million d'euros à l'État. Ces mesures devraient donc réduire de 22 milliards les engagements financiers sur le long terme. À cela s'ajoute les économies réalisées par la RGPP et estimées à 4,5 % du périmètre audité, soit environ 7 milliards d'euros à l'horizon 2011.

## Rendre les carrières de la fonction publique plus attractives

La seconde justification de la réforme est de rendre les carrières dans la fonction publique plus attractives en offrant aux agents des possibilités réelles de mobilité et d'évolution professionnelle. La gestion des ressources humaines devient l'axe central autour duquel s'élabore la stratégie de réforme puisque la réduction des effectifs est censée fournir les moyens financiers de multiplier les primes à la performance et que la RGPP doit s'appuyer sur la mobilité renouvelée des personnels, mobilité devant elle-même profiter d'un redécoupage de la fonction publique en métiers plutôt qu'en corps. La thématique du renouveau de la fonction publique a été clairement explicitée par le Président de la République dans son discours du 19 septembre 2007. Les fonctionnaires ne sont pas mis au banc des accusés mais sont plutôt considérés comme les victimes d'un système archaïque où la gestion collective l'emporte sur le mérite individuel alors que la plupart des fonctionnaires sont laissés à eux-mêmes pour organiser leur carrière ou leur formation. À première vue, on est donc loin du discours néolibéral de Margaret Thatcher. Sur le fond, la réforme vise à résoudre trois problèmes.

Mettre fin à la gestion de la pénurie, ...

Le premier est celui qui pose la gestion de la pénurie. L'absence d'accord salarial depuis 1998 et le blocage de l'évolution indiciaire (0,8 % d'augmentation en 2008 pour une inflation sans doute supérieure à 3 %) ont à la fois alimenté une baisse généralisée du pouvoir d'achat des fonctionnaires et rendu plus attractives les stratégies individuelles ou collectives de contournement. C'est ainsi que de nombreuses revalorisations sectorielles ont eu lieu dans les années 2000 créant de nouveaux indices sommitaux ou s'appuyant sur les fusions de corps pour améliorer les déroulements de carrière. À périmètre égal, le traitement est égalitaire mais il existe de nombreux périmètres qui ne profitent pas de la même manière des revalorisations sectorielles. Pour ce faire, il faut que le corps soit petit et proche du pouvoir. Le maintien des primes forfaitaires a de plus créé une situation d'inégalité et d'opacité remarquable dans la fonction publique de l'État.

... au déclin social de la fonction publique...

Le deuxième problème à résoudre est le déclin social de la fonction publique, toujours appelée à rendre plus de services à une société qui se délite. Les enquêtes comparatives montrent que la France est en Europe le pays où l'usage des stupéfiants est le plus important, où la détresse psychologique est la plus fréquente, où les relations professionnelles sont les plus mauvaises, où la propension à la contestation est la plus forte... et où les services publics sont considérés comme de très bonne qualité. Les fonctionnaires souffrent de l'absence de reconnaissance non pas tant de la part des usagers, dont les enquêtes révèlent régulièrement qu'ils partagent à une large majorité une image positive de la fonction publique, que de la classe politique qui les considère toujours comme une variable d'ajustement pour traiter les problèmes sociaux. Les services d'urgence des hôpitaux sont débordés en permanence, les universités sont souvent des dépotoirs, les enseignants du second degré doivent enseigner, éduquer et se substituer aux familles, les pompiers sont victimes d'agressions. On pourrait sans difficulté allonger la liste des situations vécues par les fonctionnaires sur le terrain qui viennent contredire l'idée reçue de privilégiés surprotégés qu'ont pu diffuser dans l'opinion des démagogues médiatiques. La fonction publique française est passée d'une mission de modernisation économique et sociale, qui était sa raison d'être jusque dans les années 1980, à une mission d'assistance et de solidarité. Cette transformation de l'univers professionnel s'est accompagnée d'une détérioration des conditions de travail et des carrières.

... et permettre une véritable gestion des ressources humaines

Le troisième problème est donc relatif à la gestion des ressources humaines elle-même. Celle-ci fait défaut depuis longtemps, sauf dans quelques corps que l'on cite

toujours en exemple (les ingénieurs de l'Équipement, les officiers de l'armée, notamment). Quelques observations assez simples indiquent que la carrière des fonctionnaires n'est généralement gérée par personne, sinon par les intéressés eux-mêmes lorsqu'ils en ont les moyens sociaux. L'entrée dans la fonction publique dépend d'un système de concours qui a mal vieilli, faisant souvent la part trop belle à la culture générale au détriment de la reconnaissance des trajectoires professionnelles ou des savoirs spécialisés, malgré quelques avancées récentes obtenues grâce à la pression normative de l'Union européenne. Les programmes des concours ont été généralement copiés sur les programmes universitaires alors même que les préparations vraiment efficaces (comme Sciences Po Paris) ne sont pas accessibles à tous, ce qui crée des inégalités géographiques et sociales. On ne voit plus quel est le lien entre le système de sélection et les besoins en compétences professionnelles ou relationnelles car la sélectivité très forte des concours conduit à un « bachotage » intense suivi d'une réalité professionnelle souvent bien plus modeste. Par ailleurs, les carrières réelles (et non théoriques, sur le papier) dépendent de plus en plus du niveau d'entrée dans la fonction publique, l'avancement en interne n'étant très souvent possible que pour les surdiplômés qui ont visé des concours inférieurs à leur niveau universitaire afin de passer des concours internes de catégorie supérieure quelques années plus tard, une fois l'ancienneté nécessaire acquise. Là encore la prime est donnée à l'initiative individuelle sur la gestion collective alors même que l'on dénonce sans cesse les méfaits de la bureaucratie. La « méritocratie », notamment chez les cadres, qui constituent désormais la catégorie dominante, cache généralement un jeu complexe et subtil d'influences souvent liées aux réseaux politiques, permettant de décrocher des avancements fulgurants ou de nouveaux postes au tour extérieur, c'est-à-dire sans concours et sans évaluation des mérites réels. Quant aux fins de carrière, elles sont généralement peu séduisantes car les seniors ne peuvent pas profiter d'une véritable mobilité professionnelle. Il en résulte deux conséquences observables : ceux qui peuvent partir à la retraite partent le plus vite possible ; le pantouflage dans le secteur privé ne cesse de gagner du terrain, y compris dans des catégories relativement modestes de fonctionnaires comme en témoignent les rapports annuels des commissions de déontologie.

Au total, la réforme de l'État se justifie par l'absence d'une véritable politique de la fonction publique. Celle-ci a généralement servi en France des objectifs macroéconomiques (lutter contre le chômage) ou politiques (satisfaire les classes moyennes, offrir une vitrine aux avancées sociales), stratégies qui ne fonctionnent plus. La réflexion en termes d'objectifs professionnels a souvent cédé le pas devant des considérations sociales (conserver la hiérarchie des corps entre eux). Cela étant, il serait bien naïf de croire que le déclenchement de la réforme de l'État est lié au seul constat objectif de ces problèmes qui ne sont guère nouveaux.

## ... son contexte sociopolitique...

Par-delà ses nombreuses justifications politiques ou rhétoriques, on peut s'interroger sur la nature de cette réforme. En effet, les contraintes subies par les administrations et les fonctionnaires pouvaient trouver d'autres solutions. L'argument économique n'est pas incontournable car on ne dispose d'aucune étude permettant de démontrer un effet direct entre la taille de la fonction publique et la performance de l'économie nationale, laquelle dépend de bien d'autres variables comme les stratégies bancaires ou les incitations fiscales. Une réforme administrative reste attachée par nécessité à une conception voire à une théorisation de l'État. Que peut-on lire à travers les éléments techniques de cette réforme ?

### Une nouvelle gouvernance de l'État

On peut tout d'abord examiner l'équilibre entre la classe politique et la haute fonction publique. La réforme actuelle constitue l'expression d'un retour en force de la classe politique dans le cadre d'une lutte séculaire au sein des élites de l'État. La composition des divers gouvernements depuis 2002 montre une disparition rapide des énarques et des hauts fonctionnaires dans les rangs des ministres alors que la proportion de représentants des professions libérales et du monde de l'entreprise ne cesse de croître. La gestion publique devient l'outil d'une nouvelle définition de la haute fonction publique. La réforme des grandes écoles administratives prônée par le rapport Silicani (1) ne fait qu'entériner la concentration progressive de la haute fonction publique pour développer un groupe de gestionnaires formés aux nouvelles normes de la comptabilité publique mais de plus en plus éloignés des centres réels de décision. La nouvelle « gouvernance » d'État ressemble de plus en plus à la gouvernance des grandes entreprises privées au terme d'un processus de fracture entre les décideurs et les cadres exécutants. De nouvelles frontières apparaissent ainsi dans les ministères, séparant les membres à part entière du réseau de décision des « professionnels » au terme d'une politique de réduction des postes de direction.

### Un renforcement de l'autorité du pouvoir exécutif

Un second élément de réflexion vient de la méthode utilisée pour réformer, qui a permis de concentrer de

(1) Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, ministère de la Fonction publique, ministère du Budget, Paris, La Documentation française, 2008.

manière unique dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République le pouvoir de décision entre les mains de quelques acteurs principaux autour du Président de la République ou du Premier ministre. La réforme de l'État est devenue le vecteur d'un renforcement de l'autorité du pouvoir exécutif et d'une concentration des décisions, peut-être parce que c'était l'un des rares domaines où l'État pouvait encore agir de manière solitaire. La RGPP a permis un exercice très attendu depuis le rapport Picq de 1994 (2), à savoir de mener une réflexion rapide et opérationnelle sur les missions de l'État en lui épargnant les compromis et les attermolements de l'interministériel.

### **Une réforme de l'État qui évite de reconsidérer les responsabilités des collectivités locales et le pouvoir du Sénat...**

Enfin, la réforme de l'État telle qu'elle est conçue depuis quelques années se justifie aussi par ce qu'elle permet de ne pas faire. En tout premier lieu, elle évite de toucher aux pouvoirs locaux. Une réforme globale de l'État exigerait une refonte complète des mécanismes de transferts financiers aux collectivités locales, pour les rendre plus responsables de leurs propres décisions, comme une répartition plus cohérente des responsabilités administratives alors même que la croissance la plus importante des effectifs a été enregistrée dans la fonction publique territoriale (+ 27 % entre 1992 et 2003), laquelle est également financée par les contribuables. De la même façon, la réforme constitutionnelle de 2008 vient soigneusement contourner le pouvoir du Sénat dont la représentativité est pourtant fortement mise en cause.

### **... et qui entérine la politisation des emplois supérieurs**

Un second point aveugle de la réforme est celle de la politisation des nominations et des carrières. Le tour extérieur n'a pas été supprimé, il a même été élargi pour certains corps comme la Cour des Comptes. Le recours à des emplois de contractuels ou à des « experts » seniors laisse évidemment planer un doute sur l'objectivité des critères de choix et de récompense d'autant plus si le mérite est évalué *intuitu personae*. Les changements politiques récents se sont également traduits par des remplacements de hauts fonctionnaires nommés sur les postes à la décision du gouvernement. Il en est notamment ainsi des préfets : alors que le corps ne comprend en moyenne que 110 personnes, 54 préfets ont été nommés dans les six premiers mois du gouvernement Raffarin, 29 dans les six premiers mois du gouvernement Villepin et 54 à nouveau dans les six premiers mois du gouvernement Fillon. Il faut évidemment faire la part du jeu des promotions et des rotations au sein du corps. Néanmoins, le brassage du corps a été particulièrement important si on le compare aux six premiers mois du gouvernement Jospin (33 nominations). Quel que soit le comptage que l'on retient, il reste que la politisation

des emplois supérieurs est entrée définitivement dans les mœurs administratives de la V<sup>e</sup> République.

Au total, la réforme de l'État n'est pas vide de sens politique et ne s'appuie pas que sur des considérations économiques ou financières.

## **... et ses perspectives**

### **Un État encore très interventionniste**

Assiste-t-on alors à un « tournant néolibéral » ? Il faut prendre garde ici au jeu sémantique autour de formules toutes faites. Il ne faut pas confondre en effet réforme de l'État et réforme de l'administration. Or si cette dernière est bien engagée, c'est par un abus de langage que l'on parle de réforme de l'État. Celle-ci supposerait que les grands équilibres socio-économiques ou institutionnels soient remis en cause. L'État en France reste pour l'instant très interventionniste et la réforme des administrations ne s'accompagne pas d'une suppression des prestations sociales, même si ces dernières vont souffrir, notamment dans le secteur hospitalier et sanitaire, du fait des réductions de crédits et de personnels ou bien d'une mutation progressive des régimes de protection sociale. On n'observe pas non plus un désengagement massif de l'État à l'égard, par exemple, de l'éducation même si les effectifs vont décroître. Une solution réellement « néolibérale » aurait conduit à transférer les enseignants aux collectivités locales ou à supprimer les diplômes nationaux pour jouer la carte de la concurrence. La tutelle de l'État sur la société n'a guère faibli. On pourrait même dire que l'État ou les collectivités publiques en général interviennent de plus en plus dans le domaine de la sûreté sanitaire ou de la protection de l'environnement.

Sur de nombreux terrains, l'État reste en France le grand intégrateur de la société, que ce soit par la sélection des élites, la garantie de la solidarité ou encore le lancement de politiques d'information et de sensibilisation pour influencer sur certains comportements des individus (sécurité routière, alimentation, etc.). On est donc loin de l'État minimum se consacrant aux seules fonctions régaliennes afin de dégager le secteur privé de toute contrainte pour qu'il puisse lutter sur un marché mondial tout en laissant les citoyens libres de faire le choix de leurs prestataires de service en fonction de leurs revenus.

Sur le plan administratif lui-même, la France est loin de s'être engagée sur la voie du *New Public Management* intégriste qu'ont connu, par exemple, la Grande-Bretagne des années 1980 ou l'Australie et le Canada des années 1990. La philosophie néolibérale de la réforme administrative s'est également appuyée dans

(2) Jean Picq, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, ministère de la Fonction publique, 1994.

ces divers pays sur un projet social consistant à briser le « mandarinat » de la haute fonction publique afin de permettre aux représentants des classes moyennes d'avancer et de faire carrière sur la base de nouvelles normes. Nous soutiendrons ici la thèse selon laquelle tant que le modèle social de la fonction publique n'est pas touché on ne peut conclure à une transformation en profondeur du système administratif.

Or, pour l'instant, la hiérarchie sociale de la fonction publique n'a pas été bouleversée et les grandes écoles, loin de périlcliter, attirent toujours plus de représentants des classes sociales supérieures. La diminution de postes ouverts aux concours de l'ENA risque de se traduire par une sélection sociale très forte. Les grands corps de l'État n'ont pas été démantelés au nom de la gestion publique, bien au contraire, puisque l'Inspection générale des Finances est étroitement associée aux audits de modernisation et à la RGPP, et que la Cour des Comptes a pris un nouvel essor avec la LOLF. Là encore, une réforme néolibérale de l'État supposerait que l'on supprime l'ENA et Polytechnique et qu'on les remplace soit par des recrutements contractuels soit par un système de diplômes qualifiants, ce qui n'est pas à l'ordre du jour. Mais sans doute est-il trop tôt pour porter un jugement définitif. Il semble que deux hypothèses puissent être retenues pour l'instant.

### Ajustement gestionnaire...

Une première possibilité est celle d'un « ajustement gestionnaire » qui conduit à réduire les coûts de la fonction publique, à faciliter la mobilité, à individualiser davantage les rémunérations, à fluidifier les parcours, à ouvrir les concours à plus de diversité sociale et géographique sans toucher ni au système des grandes écoles ni au système des grands corps ni à la politisation des emplois supérieurs ni aux mécanismes de pantouflage. Au final, on aurait un noyau dur de vrais hauts fonctionnaires toujours très mobiles mais à la légitimité de généralistes renouvelée par le processus d'individualisation des carrières et se distinguant de collègues plus spécialisés, ancrés dans des « métiers ». Une fracture s'établirait entre les membres des « gouvernements administratifs » et les cadres « managérialisés » transformés en super-employés aux primes précarisées sans prise sur les décisions autres qu'opérationnelles. La diversification sociale, pour autant qu'elle se concrétise au-delà de quelques expériences pilotes, pourrait bien cacher un déclassement général des cadres de la fonction publique sur le modèle américain.

### ... ou transformation en profondeur sur le long terme ?

Une seconde possibilité serait une transformation en profondeur mais sur le long terme des mécanismes de recrutement et de promotion qui assimileraient les

fonctionnaires à des salariés du privé, ce qui passerait par l'adoption du système de l'emploi et par un bouleversement complet du recrutement à la française. Il est bien évident que la suppression des concours ou même seulement des classements de sortie (surtout s'ils donnent accès à des carrières très différenciées) au profit d'une généralisation des recrutements de gré à gré serait synonyme dans la société française d'un népotisme et d'une politisation exacerbés quelles que soient les commissions de « déontologie » que l'on pourrait créer (3). On prendrait alors le chemin de l'histoire à rebours pour retrouver la situation de la III<sup>e</sup> République.

\*  
\*\*

Pour échapper à ces deux perspectives peu réjouissantes, la réforme de l'État devra tôt ou tard s'appuyer sur une remise à plat transparente des rémunérations réelles comme des carrières réelles (sans se limiter à un échelonnement théorique sur le papier) des divers corps ou des divers métiers, sans penser qu'il suffit de rebaptiser des postes pour mettre fin aux frustrations des agents. Il faudra que soit définie une règle du jeu claire pour séparer les postes politiques des postes purement administratifs alors que trop de zones d'ombre existent aujourd'hui, connues des seuls initiés, et que l'obligation de supporter le poids de la réforme est laissée à ceux qui ne peuvent y échapper. Enfin, un véritable débat devra être mené afin de savoir de quel type de haut fonctionnaire la France aura besoin à l'horizon 2020. Faut-il que la spécialisation technique, favorable aux classes moyennes, vienne supplanter la culture générale comme critère de recrutement ? La réforme de la gestion publique ne pourra pas toujours se substituer à la définition d'une nouvelle philosophie du service de l'État.

Luc Rouban,  
Directeur de recherche au CNRS,  
Cevipof - Sciences Po

(3) Le 24 septembre 2008, le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Éric Woerth, a annoncé devant les élèves de l'ENA, la fin du classement de sortie. Cette réforme ne s'appliquera pas aux promotions en cours d'étude, soit pas avant 2011. (NDLR)