

Préambule

Chaque grand moment de la vie politique française a été rythmé par une réforme de la fonction publique. Alors que notre pays semble peiner à sortir de la crise économique et que s'annonce une élection présidentielle en avril-mai 2017, de nouveaux projets de réforme, parfois radicaux, se font jour. Changer la fonction publique semble nécessaire mais le bilan des expériences menées à l'étranger doit être effectué, comme doit être prise la mesure de ce qu'il est réellement possible de faire.

Une réforme sans cesse reportée

La réforme de la fonction publique pèse d'un poids singulier dans la vie politique française. En 2017, elle est considérée par certains comme un des moyens pour, à la fois, sortir de la crise économique, en réduisant les dépenses publiques, et réaffirmer l'autorité de l'État dans un contexte d'attentats et de remise en cause du pacte républicain.

Mais les débats suscités par la prochaine élection présidentielle ont de grands ancêtres. Dès la Révolution et la nuit du 4 août 1789, qui marque l'abolition des privilèges d'Ancien Régime, l'une des toutes premières décisions des membres de l'Assemblée nationale constituante est d'abolir la vénalité et l'hérédité des

offices, c'est-à-dire l'achat et la vente des charges publiques et donc la privatisation des fonctions publiques. De même, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 affirme que tous les citoyens sont dorénavant également admissibles aux emplois publics « selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et leurs talents ». Le Consulat (1799-1804) crée les préfets et amorce une réorganisation générale des services administratifs.

La Révolution de 1848, tout à son élan républicain, donne naissance à la première École d'administration afin de promouvoir le mérite et non la faveur dans l'accès aux emplois publics supérieurs. Elle est supprimée l'année suivante. En 1872 est créée l'École libre des sciences politiques (Sciences Po) par Émile Boutmy, lorsque les Français vaincus à Sedan en 1870 considèrent que la formation des élites de l'État est au centre de ses capacités d'action. C'est cette même raison qui pousse, en 1941, le régime de Vichy à instituer le premier statut général des fonctionnaires (loi du 14 septembre) sur une base autoritaire et antisémite, distinguant les fonctionnaires chargés d'une fonction de puissance publique des employés soustraits au statut et soumis au droit commun, afin de bien signifier la vocation élitiste, voire eugéniste, du service de l'État français.

En 1945, la création de l'École nationale d'administration (Ena) puis, en 1946, le vote du premier statut général républicain des fonctionnaires soulignent encore à quel point la réforme de la fonction publique et son adaptation au monde contemporain sont considérées par la classe politique comme les clés de voûte d'un État et d'une économie modernes et volontaristes (« il faut faire du neuf et du raisonnable », dit-on alors). En 1983, la refonte du statut général, l'élargissement des droits sociaux des fonctionnaires, l'encadrement législatif des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière) – devant permettre la constitution d'une fonction publique unifiée au sein de laquelle les agents pourraient faire évoluer leur carrière – marquent la première alternance politique de la V^e République. À nouveau, en 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP), entreprise par le président de la République Nicolas Sarkozy, devait être la première pierre d'une politique plus ambitieuse. Celle-ci visait à refonder la fonction publique sur la réduction des effectifs et l'application, de près ou de loin, des règles de gestion du secteur privé, afin de marquer l'entrée de la France dans la nouvelle modernité offerte par la mondialisation économique et financière.

Par essence, deux objectifs de réforme

En France, aucune réorientation politique du pays ne peut donc avoir lieu sans s'accompagner d'un projet, plus ou moins ambitieux, d'évolution de la fonction publique. Cette dernière semble ainsi rester au cœur de la vie sociale et politique française, même chez les réformateurs les plus libéraux qui ne cessent, depuis la monarchie de Juillet (1830-1848), de fustiger le « fonctionnarisme » et le « trop d'État » dans leur dénonciation de l'héritage napoléonien.

À la différence de ce qui se passe dans d'autres pays européens, ces réformes, dont les intentions initiales sont souvent dénaturées ou récupérées par la pratique ordinaire des ministères ou les préoccupations politiques, s'inscrivent ainsi dans une longue lignée historique dont personne n'a jamais voulu ou pu s'écarter. Le « grand soir » de la fonction publique, toujours pour demain, est toujours celui d'hier. En ce sens, les réformes successives se sont empilées, dessinant le paysage des trois fonctions publiques françaises, qui est certainement l'un des plus complexes des pays développés. Elles s'inscrivent de manière « génétique » dans une double hélice de reproduction, celle de la distinction qu'il convient de sauvegarder et d'instituer entre les élites et le commun des fonctionnaires, et celle du rapprochement qu'il convient d'organiser entre la situation des fonctionnaires et celle des salariés du secteur privé. Ces deux contraintes simultanées pèsent

en permanence sur les projets politiques qui tendent tous à mener de front deux réformes : l'une devant permettre de réduire les coûts budgétaires, alors que l'autre doit faire émerger un nouveau modèle de fonction publique. Les plans ambitieux se heurtent donc très vite à des marges de manœuvre étroites qui rendent bien difficile la tâche des réformateurs.

Faire comme les autres ?

Cette quête incessante de la fonction publique idéale se poursuit depuis le XIX^e siècle sur fond de comparaison internationale. La vague de la nouvelle gestion publique (NGP), formée à partir des années 1980 et des premières réformes libérales du gouvernement Thatcher au Royaume-Uni, vient raviver cette obsession comparative. Alors même que la NGP a des effets réels très variables d'un pays à l'autre – entraînant des mesures de privatisation systématique dans le Commonwealth et des réorganisations plus limitées, voire artificielles, ailleurs –, son impact sur l'imaginaire politique est bien plus important. Tout d'abord, parce que la NGP sera constituée en doctrine relayée, et même en grande partie élaborée, par de nombreux cabinets de consultants privés comme par la Banque mondiale. L'idée s'est alors propagée que la NGP constituait un ensemble de recettes simples, applicables immédiatement, afin de rendre le fonctionnement des États plus économique et plus efficace,

dans la recherche d'une compétitivité internationale impliquant de réduire les coûts et les charges dus à une bureaucratie trop pesante. Son impact est important, ensuite, parce que la NGP répond aussi à la volonté de rétablir le prestige des élites d'État et de renforcer notamment la classe politique face à des fonctionnaires souvent considérés comme rétifs au changement et un peu trop tatillons. La NGP est la grande revanche des écoles de commerce sur les facultés de droit, des *think tanks* sur les universitaires, des consultants sur l'expertise interne des administrations. Elle recouvre ainsi des luttes internes au champ des élites françaises qu'il serait naïf d'ignorer.

Alors que l'élection présidentielle de 2017 ravive le débat autour du libéralisme, notamment par la présentation de projets de réforme radicale portés par les candidats à la primaire de la droite et du centre, il semble important de s'interroger sur les possibilités réelles d'évolution de la fonction publique française. Pour ce faire, un bilan des réformes menées notamment en Europe – au nom ou pas de la NGP – doit être dressé afin de ne pas succomber aux charmes des sirènes des réformes étrangères et à la magie du comparatisme mal maîtrisé. Mais avant cela, les origines de la formule française en matière de fonction publique doivent être comprises, tout comme ses facteurs d'évolution depuis 1946 et ce qui est susceptible d'être modifié en profondeur aujourd'hui.