

« Les Français râlent contre l'État,
mais ils en attendent tout. »

*Voici ces Français qu'on dit – plus que tous autres –
ingouvernables ; qui détiennent le record des révoltes,
des effondrements de régime, des luttes civiles, des malheurs
collectifs. Et voici les mêmes passivement soumis à leur
administration, et amoureux (toujours déçus)
de l'autorité ; rebelles à leur État, en même temps
qu'inaptes à vivre sans ce tuteur tracassier.*

Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, 1976

Début janvier 2003, à l'occasion des vœux aux corps constitués, Jacques Chirac, président de la République, sommit la fonction publique de mettre un terme à « ses archaïsmes, contraintes, rigidités et lenteurs que vivent de plus en plus mal nos concitoyens ». Une semaine plus tard, Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, rendait hommage aux fonctionnaires en les qualifiant de « militants de la République ». On peut voir dans ces déclarations faites au plus haut sommet le reflet de sentiments contradictoires à l'égard de l'État. D'un côté, les services de l'État suscitent de nombreuses critiques pour leurs « dysfonctionnements », leur inefficacité, leur coût trop élevé. De l'autre, les attentes à leur égard sont toujours énormes dans de multiples domaines : l'emploi, la pauvreté, l'éducation, la santé, les entreprises en difficulté, la protection de l'environnement, etc.

Si aujourd'hui la droite libérale dénonce l'étatisme comme un anachronisme, un frein à la compétitivité

économique du pays, s'opposant ainsi à la gauche, qui défend le maintien d'une présence de l'État dans de nombreux domaines... il faut se souvenir que pendant très longtemps, il y a eu en France un consensus sur « l'État à la française ». L'interventionnisme de l'État dans le domaine économique (le colbertisme) s'est exercé dès le XVII^e siècle : c'est à cette époque qu'a été créée la première « entreprise publique », la manufacture royale de meubles et de tapisseries de la Couronne, qui deviendra la manufacture des Gobelins. L'administration de l'Ancien Régime était organisée sur un modèle autoritaire que Napoléon n'a fait qu'accentuer. Avec la Révolution française et la doctrine républicaine, l'État s'est vu attribuer aussi un rôle de « producteur de la Nation » (unifier le territoire, lui donner une langue, une histoire, une culture communes) et d'« instituteur du social » (former des citoyens) (Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, 1993). Pour renforcer la « République une et indivisible », il fallait un État puissant et centralisé (le jacobinisme). L'État éducateur organisait l'enseignement, l'État protecteur défendait les libertés fondamentales, l'État hygiéniste assistait les pauvres.

Le rôle de l'État s'est renforcé avec « le pacte républicain » établi à la Libération (1945), sans qu'il y ait de clivages sur ce point entre la droite et la gauche. Il lui revenait d'assurer la cohésion sociale, l'égalité et la solidarité entre les citoyens. L'État a été pendant plusieurs décennies le moteur de la modernisation du pays – en affectant des ressources aux secteurs jugés prioritaires, en soutenant l'investissement, en développant les infrastructures (transports, énergie, aménagement du territoire) – tout en veillant à conserver les équilibres économiques et sociaux. Il a organisé un système de « redistribution » à travers la mise en

place des services publics et de l'État-providence (Sécurité sociale, retraite, chômage), etc. En 1946, il est aussi devenu un État-patron, en nationalisant une partie de l'appareil productif : les entreprises publiques avaient des devoirs que des entreprises classiques n'auraient pas pu assumer en considérant uniquement la logique de marché. Aux lendemains de la guerre, l'interventionnisme de l'État n'était pas une spécificité française, de nombreux pays s'inspiraient eux aussi du keynésianisme : la notion de monopoles « naturels » contrôlés par l'État se justifiait par des raisons politiques (l'indépendance nationale) et économiques (les infrastructures nécessitant de gros investissements). La singularité française a été de privilégier l'étatisme économique pendant plus longtemps que d'autres pays. Mais tout le monde s'accordait alors plus ou moins sur la nécessité d'un certain protectionnisme face à la concurrence étrangère et sur les effets vertueux de l'intervention de l'État. La plupart des « grands projets » français ont ainsi été mis en œuvre grâce à une intervention directe de l'État : le Concorde, Airbus, le RER, le TGV, le plan Calcul, le Plan sidérurgique, etc.

C'est le rôle de l'État employeur qui a toujours été le plus controversé. Les agents de l'État ont été dotés en 1946 d'un « statut de la fonction publique », en vigueur encore aujourd'hui. Pour qu'ils ne soient pas soumis à l'arbitraire du pouvoir politique et qu'ils assurent la continuité de l'État à travers les changements de gouvernements, les fonctionnaires sont recrutés par concours (gage d'impartialité et du niveau de savoir requis). Le statut leur garantit un emploi à vie, un déroulement de carrière, une retraite avantageuse, la possibilité de se syndiquer, le droit de faire grève, etc., des droits très critiqués aujourd'hui parce qu'ils feraient des fonctionnaires une catégorie

de « nantis ». Quant aux personnels des entreprises publiques, ils ne sont pas fonctionnaires (ils relèvent du droit commun), mais ils bénéficient eux aussi d'un « statut » qui leur assure une bien meilleure protection que celle des salariés du privé (la garantie de l'emploi, des règles spécifiques en matière de carrière et de droit disciplinaire, une égalité de traitement entre les femmes et les hommes, une retraite indexée, etc.). Comme pour les fonctionnaires, leur embauche est soumise à des clauses de nationalité (française), d'âge et de moralité. Mais si le « statut » offre des droits... il donne aussi des devoirs, liés aux principes du service public. On a pu en voir une illustration lors de la tempête de décembre 1999 : les agents d'EDF, y compris les retraités, étaient tous « sur le pont », au nom de l'intérêt général et de leur appartenance au service public.

Dès les années soixante-dix, des critiques ont commencé à mettre en cause le rôle de l'État et des services publics. Des courants politiques libéraux ont accusé l'État de porter atteinte aux libertés individuelles, la gestion publique d'être moins efficace que la gestion privée ; ils dénonçaient aussi le poids exorbitant des prélèvements obligatoires en France. Alors que la tendance semblait s'orienter vers un certain désengagement de l'État dans la sphère économique, le choc pétrolier de 1974 modifia la donne : l'État intervint fortement dans la mise en œuvre de politiques visant à assurer l'indépendance énergétique du pays. Lorsque la gauche arriva au pouvoir (1981), François Mitterrand présentait « la nouvelle société » comme une société d'économie mixte, se méfiant aussi bien du « tout État » que « du moins d'État qui glisse vite au pas d'État du tout ».

Les débats se sont encore amplifiés avec la construction européenne. Les projets d'ouverture des ser-

vices à la concurrence apparaissaient en contradiction totale avec le maintien des « services publics à la française ». Les sondages d'opinion ont toujours montré l'attachement persistant des Français à leurs services publics : ils refusent pour la plupart l'idée de leur privatisation, ils font plus confiance à l'État qu'au marché pour gérer les « missions de service public », pour prendre en compte l'intérêt général (avec des nuances selon les préférences politiques). Les représentants de la France en ont pris acte et se sont beaucoup battus au sein de l'Union européenne pour faire entendre la position française. Avec un certain succès, il faut le dire. Le traité d'Amsterdam (1997) a reconnu les « services d'intérêt général » comme composante des « valeurs communes » de la civilisation européenne, en soulignant leur rôle « dans la cohésion sociale et territoriale » (art. 16). La stratégie de Lisbonne, lancée par l'UE depuis 2000, affirme le rôle que peuvent jouer « des services publics de qualité » pour relancer la croissance et l'emploi en Europe.

Depuis vingt ans, de nombreux rapports publics ont été consacrés à la nécessaire « modernisation » de l'État : comment améliorer le fonctionnement des services publics et leurs relations avec leurs usagers tout en diminuant les coûts ? Pour favoriser l'administration de proximité, de nombreuses compétences de l'État ont été « décentralisées » vers les collectivités territoriales (départements et régions). Les gouvernements successifs essaient de profiter de l'opportunité de nombreux départs en retraite pour supprimer des postes de fonctionnaires. La loi organique relative aux lois de finances (la LOLF) adoptée en 2001, vise à améliorer la gestion des finances des administrations en l'ordonnant autour de « missions » (avec, comme dans les entreprises pri-

vées, des objectifs et une évaluation des résultats), tout en leur laissant une plus grande souplesse dans l'emploi de leurs crédits.

Aujourd'hui, les Français se comportent souvent à l'égard des services publics non plus comme des usagers, mais comme des clients exigeants. Ils ont d'énormes attentes... mais à un coût moindre, parce qu'ils aimeraient payer moins d'impôt et parce que la dette de l'État annoncée régulièrement par le ministre des Finances a de quoi les effrayer. Et pourtant, une bonne moitié (51 %) rejette l'idée qu'il y a trop de fonctionnaires, que ce soit dans les ministères (54 %), dans les collectivités locales (66 %) et encore plus dans les hôpitaux (96 %). Dans un contexte de rareté de l'emploi, beaucoup considèrent en fait que la fonction publique a comme intérêt de fournir des emplois, notamment aux personnes qui ont le plus de difficultés sur le marché du travail. 82 % des Français déclarent qu'ils encourageraient leur enfant à devenir fonctionnaire... (IPSOS / *La Gazette des communes* / *Le Monde*, mars 2006). Ce n'est donc pas une idée reçue de dire que les Français ont une relation pour le moins ambiguë avec l'État !