



L'IDEOLOGIE DES FONCTIONNAIRES : PERMANENCE ET/OU CHANGEMENT (*)

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université d'Amiens.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la position de l'administration au sein de l'espace social et politique français a considérablement évolué : parallèlement au développement continu de son emprise sur la société, l'administration a renforcé son influence dans les circuits de décision politique. Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure ce déplacement a modifié les représentations de ses agents, courbé leurs perceptions, infléchi leur système de valeurs. Cette évaluation se heurte d'emblée à une série de difficultés. D'abord, parce que l'évolution qu'a connue l'administration ne peut être ramenée à un point de départ simple, à un facteur unique : elle résulte de la conjonction, de la conjugaison, d'éléments de nature diverse, qui ont produit successivement, puis redoublé, leurs effets. Ensuite, parce que le prisme de l'imaginaire tend à amortir l'onde de choc des innovations : dotées d'une stabilité particulière, les représentations changent lentement, par touches légères, par ajustements progressifs. Enfin, et surtout, parce que les fonctionnaires, pris dans le carcan rigide de l'institution administrative, corsetés par l'obligation de réserve, s'expriment peu : le monopole de la parole et de l'écrit est détenu, dans la fonction publique, par ceux qui sont placés, ou bien au sommet de la hiérarchie, ou bien en marge de l'appareil. Les témoignages directs dont on dispose doivent, dès lors, être utilisés avec prudence : oscillant entre plaidoyer et pamphlet, marquant souvent une volonté ostensible de détachement par rapport aux contraintes de la fonction et aux solidarités corporatives, et de ce fait peu ortho-

(*) Texte d'un rapport présenté au Colloque « L'Administration et la Politique en France sous la V^e République », organisé par l'Association française de science politique et l'institut français des sciences administratives (Paris, 30 novembre/1^{er} décembre 1979).

doxes (1), ils reflètent imparfaitement l'état d'esprit du milieu ; s'ils constituent des documents utiles, c'est davantage par leurs présupposés sous-jacents que par leur contenu explicite. Plus intéressantes sont les enquêtes sur le terrain menées auprès de certaines catégories de fonctionnaires (2), bien qu'elles entraînent parfois d'autres types de déformations ou torsions. C'est seulement en confrontant, en recoupant et en croisant ces différentes sources partielles qu'on peut mettre à jour les représentations fondamentales qui structurent et modèlent le comportement des fonctionnaires, et mesurer les changements éventuels. Cette analyse suppose cependant que soient levés certains préalables, dissipés certaines équivoques, concernant la nature de ces représentations.

A. — LE SYSTEME DE REPRESENTATIONS

A la question de savoir s'ils ont une « idéologie », les fonctionnaires apportent unanimement une réponse négative : non seulement la subordination au politique interdirait, par hypothèse même, que les fonctionnaires puissent porter et défendre des représentations spécifiques, mais encore la diversité d'origine, de statut, d'opinion, excluerait qu'ils aient des conceptions identiques. En tant que citoyens, les fonctionnaires peuvent avoir des attaches, des allégeances, des appartenances ; dans l'exercice de leurs fonctions, ils se dépouillent de leur personnalité propre et se mettent au service de l'ensemble de la collectivité. L'administration est censée être un « lieu neutre », miraculeusement préservé des déchirements et des affrontements de la société civile. La répugnance à l'égard de l'idéologie est telle qu'une véritable censure pèse sur le mot : parler d' « idéologie » à un fonctionnaire suffit à susciter une réaction de blocage, de fermeture, de retrait. Une telle attitude s'explique par les connotations péjoratives attachées au terme d'idéologie ; l'idéologie est perçue comme étant par essence mystificatrice : dissimulant la réalité, travestissant la vérité, elle fausse le jugement, pervertit le sens moral, corrompt les individus. C'est l'exacte antithèse des valeurs sur lesquelles l'administration s'appuie. D'où le refus obstiné d'admettre que l'administration puisse être contaminée par l'idéologie ; « la pratique administrative refoule dans l'inconscient des fonctionnaires le sens réel de ses impulsions » (3). On ne peut cependant se satisfaire de cette dénégaration dans la mesure où, précisément, les idéologies ne se présentent jamais comme telles, mais se parent toujours des attributs de la neutralité, de l'objectivité.

L'éclairage change dès l'instant où l'on admet que l'idéologie ne désigne pas seulement une « formation discursive polémique » (J. Baechler), mais tout système de représentations structuré et cohérent visant à rendre

(1) Un bon exemple est donné par le livre de J. SAINT-GEOURS, *Pouvoir et finance*, Fayard, 1979.

(2) Voir par exemple celles de J.P. WORMS sur les préfets, J.C. THÉNIG et E. FRIEDBERG sur les ingénieurs des Ponts ; F. D'ARCY et P. GRÉMION sur les services extérieurs du ministère de l'Economie et des Finances, J. SIWEK-POUYDESSEAU et E.N. SULEIMAN sur les directeurs des administrations centrales...

(3) D. MOTCHANE, « Les féodalités publiques », *Esprit*, janvier 1970, p. 133.

compte du monde extérieur, de la réalité sociale. L'idéologie se présente sous la forme d'un « discours » construit et totalisant, où les idées s'enchaînent logiquement et les valeurs concordent. Ainsi conçue, l'idéologie devient un élément nécessaire à l'appréhension et à la compréhension du réel, qui passent par la *re-présentation*. Il est en effet totalement illusoire de penser que l'individu puisse parvenir à une « connaissance scientifique » du réel, en se débarrassant des représentations idéologiques malfaisantes qui vicient ses perceptions. Loin d'être porteur d'une vérité intrinsèque et objectivement connaissable, le réel n'est accessible qu'à travers un système de représentations qui lui confère une logique, une rationalité, une intelligibilité ; il n'apparaît tel que dans/par la figuration, le déploiement d'un discours. La mise au point de ce système de représentations est au cœur du procès de constitution du social : aucune société, aucun groupe social quel qu'il soit, ne peut se dispenser de définir l'ordre des significations, d'établir les points de repère indispensables pour éviter toute in-détermination et apaiser le besoin de certitudes des participants ; il s'agit de forger une clef d'interprétation, un schéma d'explication du réel, qui modèleront les représentations des membres. L'idéologie est présente dans la fondation même de la société et au cœur des rapports sociaux qu'elle traverse de part en part (4). Nul ne peut prétendre dès lors échapper à son emprise, les fonctionnaires pas plus que les simples administrés. La seule question est de savoir si la position particulière que les fonctionnaires occupent dans la société se traduit par l'élaboration de représentations qui leur soient propres, et si ces représentations s'articulent de manière à former une idéologie, au moins en partie, spécifique.

1) LES REPRÉSENTATIONS DES FONCTIONNAIRES SONT RELATIVEMENT SPÉCIFIQUES.

Comme l'ensemble des membres, les fonctionnaires sont imprégnés des valeurs qui donnent à la société sa cohésion, son unité, et soudent ses éléments constitutifs ; leur insertion dans l'appareil administratif ne les soustrait pas à l'influence des représentations sociales dominantes. L'administration n'est en effet qu'une institution sociale parmi d'autres. Or, les diverses formes instituées sont connectées et solidaires : elles font partie d'un même dispositif de normalisation des comportements ; chacune d'entre elles, dans le domaine d'action, la zone d'influence, le territoire social, qui lui sont assignés, véhicule, diffuse, propage, les mêmes valeurs fondamentales. A l'instar des autres institutions, l'administration constitue un lieu d'apprentissage et d'inculcation de certains modèles de comportement ; et les représentations des fonctionnaires se situent nécessairement dans le cadre axiologique tracé par l'idéologie

(4) Cette re-présentation du réel entraîne un effet de « méconnaissance » : alors même qu'elle se veut discours neutre et objectif sur le réel, l'idéologie n'en offre qu'un reflet imaginaire. Mais l'idéologie n'est pas pure et simple mystification et dénaturation du réel : toujours-déjà présente dans un champ social balayé par les représentations symboliques, elle contribue aussi de manière déterminante à la production et à la reproduction de la société, en effaçant les traces tangibles de ses divisions et en créant l'identité nécessaire à sa survie.

dominante à l'intérieur d'une société donnée. Cependant, chaque institution a aussi une consistance propre : isolée du reste de la société par des frontières, par des barrières, qui délimitent son champ d'intervention et définissent son « ressort », elle tend à déployer un discours spécifique, visant à garantir sa légitimité et à affermir son identité. Ce discours est dirigé à la fois vis-à-vis des agents, afin de susciter un *habitus*, qui assure l'auto-reproduction de l'institution, et des clients ou ressortissants, afin d'améliorer son efficacité sociale. Pour l'administration, ce discours revêt une importance particulière, du fait des fonctions de régulation sociale qui lui incombent, du rôle qu'elle est appelée à jouer dans la production idéologique et de sa fermeture relative par rapport au reste de la société (5). L'administration utilise pleinement les ressorts de l'idéologie pour imprégner dans les esprits la croyance dans la nécessité et le bien-fondé de son autorité. Sous réserve de quelques variantes mineures, ce sont les mêmes représentations qui sont inculquées aux fonctionnaires et aux administrés (6). Néanmoins, l'effet est dans les deux cas très différent : alors qu'il cherche seulement, pour les administrés, à créer une prédisposition à l'obéissance et à éviter le recours à la contrainte, le discours administratif est un moyen pour les fonctionnaires, de se re-présenter leurs propres pratiques en les insérant dans un cadre d'explication cohérent.

Relativement spécifiques par rapport à celles des autres membres de la société, les représentations des fonctionnaires le sont aussi par rapport à celles des élus. Le véritable clivage sur ce plan ne passe pas, il faut le préciser, entre « administration » et « politique ». Il est en effet impossible de tracer une ligne de démarcation entre administration et politique, dans la mesure où l'administration, chargée de mettre en œuvre la puissance d'Etat, c'est-à-dire de gérer et d'instrumenter le monopole de la contrainte, n'est pas située à l'extérieur mais bien *au cœur* même du système politique (7). Cette conception de la relation administration/politique, qui conduit à réévaluer complètement la distinction gouvernement/administration (8), ne signifie pas pour autant

(5) A. DARBEL, D. SCHNAPPER, *Le système administratif*, C.S.E. 1972, p. 135.

(6) J.P. WORMS (« Le préfet et ses notables », *S.T.* 1966, p. 252) constate par exemple l'identité des représentations des administrés et du préfet.

(7) Le système politique a été construit par différenciation progressive autour du monopole de la contrainte, qui constitue son noyau dur, originaire. D'abord, espace politique et espace administratif sont purement et simplement confondus : l'espace politique se réduit aux seuls rapports immédiats de domination/sujétion, liés à l'usage de la contrainte. Puis, l'espace politique s'est enrichi, diversifié, dilaté ; autour de l'appareil de contrainte sont apparues d'autres institutions dont la fonction est, tantôt de contrôler sa puissance (Parlement, Tribunaux), tantôt d'influer sur son exercice (partis, groupes de pression). L'administration se trouve désormais insérée dans un système plus large qui l'intègre et la dépasse, mais dont elle est toujours l'élément fondateur, le point nodal, le principe d'ordre et d'équilibre.

(8) Cette distinction ne peut être fondée que sur un critère de type formel : le gouvernement est élu, l'administration est nommée. Mais ce critère, qui ne suffit pas à lever toutes les équivoques dans la mesure où les ministres sont aussi placés à la tête de leur administration, est d'une extrême pauvreté conceptuelle : privilégiant un élément formel nécessairement contingent, il interdit toute approche scientifique du phénomène administratif, ainsi que toute possibilité de comparaison entre les systèmes administratifs. Dès l'instant où l'on cherche à définir l'administration, non pas par son organisation circonstancielle, mais par sa fonction sociale permanente, c'est-à-dire par l'usage exclusif des moyens de contrainte, on est tenu de l'appréhender comme un tout, en y intégrant les élus qui, ou bien lui servent de relais à la base,

que toutes les positions soient identiques dans l'ordre politique et au sein de l'administration : le fait que les agents soient *élus* et responsables, ou au contraire *nommés* et dotés de stabilité, n'est pas indifférent : il a pour effet de modifier profondément, et à tous les niveaux, les bases de leur légitimité, et par conséquent la nature de leurs représentations. Alors que les élus peuvent se prévaloir du mandat qui leur a été confié par la Nation pour imposer leur autorité, les fonctionnaires doivent s'appuyer sur d'autres mécanismes de légitimation. Les représentations des fonctionnaires sont, au demeurant, nettement spécifiées du fait de l'insertion dans un appareil bureaucratique spécialisé, hiérarchisé et permanent : tout appareil de ce type tend à produire et à faire intérioriser par ses membres des valeurs autonomes, fondées sur la compétence, la conscience professionnelle, la discipline, la solidarité corporative, et destinées à renforcer son unité et son homogénéité ; ces valeurs sont inculquées aux agents par une action pédagogique continue. Les fonctionnaires auront donc des représentations très structurées et fortement ancrées. La socialisation des élus, effectuée dans le cadre d'institutions diverses, et notamment des partis, est en revanche discontinue et hétérogène. Cette différence est cependant atténuée par le jeu de l'accession accrue des fonctionnaires aux postes de responsabilité politique.

2) LES REPRÉSENTATIONS DES FONCTIONNAIRES SONT RELATIVEMENT IDENTIQUES.

Parler de l'idéologie des fonctionnaires implique que ceux-ci ont les mêmes représentations fondamentales, adhèrent à des valeurs sensiblement identiques : c'est admettre qu'au-delà de ce qui les divise, les fonctionnaires sont unis par une communauté de vues. Cette idée est loin de relever de l'évidence : les *clivages* horizontaux et verticaux, qui ont toujours existé dans la fonction publique, se sont en effet approfondis, accusés, du fait de la croissance administrative. Lorsqu'elle n'était qu'un appareil de direction léger et de dimensions limitées, l'administration pouvait se contenter de recruter ses fonctionnaires dans les catégories sociales favorisées, ce qui garantissait l'unité d'une fonction publique imprégnée des mêmes traditions culturelles et des mêmes valeurs (9). L'augmentation du nombre des fonctionnaires, exigée par le développement des tâches administratives, a eu pour conséquence de

ou bien possèdent au sommet la maîtrise de son utilisation. Gouvernement et administration apparaissent, par la nature de leurs missions (pour R. CATHERINE et G. THULLIER, *Introduction à une philosophie de l'administration*, A. Colin, 1969, p. 23, ils sont voués à une tâche « de même nature fondamentale » dont seulement les aspects et les degrés diffèrent), indissolublement liés et il est impossible de trouver entre eux un critère objectif de démarcation.

(9) Certes, la fonction publique était, déjà à ce moment, formée de plusieurs couches différentes : les emplois supérieurs étaient réservés aux représentants de la haute bourgeoisie, imbus de valeurs complexes de puissance et de prestige ; les emplois inférieurs étaient occupés par des agents provenant de la moyenne et petite bourgeoisie, qui voyaient dans la fonction publique un moyen de garantie d'emploi et de promotion sociale. Cependant, l'unité était maintenue par la hiérarchisation des deux systèmes de représentations, le second, officieux et dévalorisé, s'effaçant devant le premier.

diversifier leur origine sociale et de rompre l'homogénéité du milieu administratif (10) : l'administration doit faire appel, au moins aux niveaux intermédiaires et subalternes, aux classes moyennes et aux milieux populaires ; et le modèle culturel ancien est de moins en moins bien accepté par une base revendicative et prolétarisée, qui se sent proche des autres travailleurs. Il semble y avoir rupture de l'unité sociale du milieu administratif et divergence des représentations des hauts fonctionnaires, qui restent basées sur le culte de l'Etat, l'intérêt général et l'efficacité, et les représentations des moyens et petits fonctionnaires, qui ne se distinguent plus nettement de celles des salariés du secteur privé (11). Ce clivage n'est pas le seul : à l'intérieur des diverses catégories de fonctionnaires, on assiste à la reproduction des mêmes oppositions fondées sur l'origine, la fonction, la position hiérarchique. Mais l'administration est aussi divisée en corps, en services, qui constituent autant de « micro-institutions » et secrètent à ce titre leurs propres représentations (12). Tous ces clivages se croisent et s'entrecroisent, en multipliant les particularismes et les spécificités : l'administration ne se présente plus comme un bloc monolithique et socialement homogène ; et les représentations de ses agents semblent varier à l'infini selon la position qu'ils occupent en son sein (13).

(10) D. LOSCHAK, « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *Bull. I.I.A.P.*, n° 37, janv-mars 1976, pp. 148 ss et mon étude « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *ibid.*, pp. 114-116.

(11) H. DESROCHE (*Les mythes administratifs*, P.U.F. 1966, p. 23) constate que les mythes auxquels sont attachés les fonctionnaires varient selon leur place dans la hiérarchie : alors que le haut fonctionnaire a tendance à se considérer comme un « grand-prêtre au service de l'Etat », le fonctionnaire médian, ne disposant de l'autorité que par délégation du premier, est affecté d'un « complexe de subordination », et les petits fonctionnaires adhèrent, quant à eux, à « l'imagerie du parapluie et de la carotte » (protection par le formalisme ou récompense par la fidélité servile).

(12) Chaque corps s'attache à préserver sa singularité et à renforcer sa cohésion en isolant ses membres par des marques distinctives, en leur donnant des signes élémentaires de reconnaissance et en leur inculquant certains principes déontologiques : l'« esprit de corps » traduit l'attachement et le dévouement au groupe auquel on appartient, fondés sur le sentiment d'une solidarité d'intérêts et l'existence d'une communauté de vues. Quant aux services, ils tendent à produire leur propre système de légitimation : d'une part, la détention d'une zone de compétence exclusive entraîne l'apparition de véritables institutions, dont la cohésion et la conservation passent par l'élaboration de valeurs spécifiques ; d'autre part, les relations très poussées établies avec le milieu d'intervention poussent chaque service à intérioriser les valeurs de ce milieu et à défendre ses intérêts. Le phénomène de segmentation, imposé par la croissance de l'appareil administratif, conduit ainsi à une hétérogénéité de plus en plus forte des représentations administratives.

(13) On peut aller jusqu'à mettre en doute l'existence de représentations communes à la haute fonction publique, compte tenu de ses divisions internes : de multiples lignes de clivage (sociale, politique, organisationnelle) existeraient entre les anciens élèves de l'E.N.A. (J.F. KESLER, « Les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration », *R.F.S.P.* 1964, p. 244) et les hauts fonctionnaires, qui formeraient un ensemble trop hétérogène pour qu'il soit possible de dégager de véritables constantes (B. GOURNAY, « Un groupe dirigeant dans la société française : les grands fonctionnaires », *R.F.S.P.* 1964, p. 215 et *Introduction à la science administrative*, A. Colin, 2^e éd., 1970, pp. 269 ss). Au sein même du groupe plus restreint des « grands fonctionnaires » (B. Gournay), c'est-à-dire des quelques centaines d'experts travaillant en relations constantes avec le personnel politique, les divergences ne seraient pas négligeables et conduiraient à distinguer plusieurs sous-groupes.

Il ne s'agit pas de nier l'existence et l'importance de ces clivages, qui sont incontestables. Mais, si les fonctionnaires ont effectivement des perceptions variables, cela ne signifie pas que le système de représentations auquel ils se réfèrent soit, dans son essence, dans sa substance, différent. Le propre de l'idéologie est précisément de réunifier, dans l'imaginaire, le groupe social, en transcendant et en effaçant les particularismes ; elle ne peut être que totale et n'admet pas de concurrence. *Ce sont les mêmes valeurs fondamentales qui sont inculquées à tous les fonctionnaires.* Les variations constatées dans leurs représentations tiennent seulement aux conditions mêmes de l'inculcation. D'une part, les canaux de socialisation utilisés sont différents : suivant qu'ils appartiennent à tel ou tel corps ou service, les fonctionnaires sont sensibles à tel ou tel discours. D'autre part, la réceptivité des intéressés est inégale selon leur situation hiérarchique. Au sommet, les hauts fonctionnaires qui ont d'emblée, du fait de leur origine sociale ou de leur formation, intériorisé le système de représentations sur lequel l'administration fonde sa légitimité ne se contentent pas d'en assurer la reproduction dans leurs pratiques quotidiennes ; ils tiennent un rôle actif dans le travail même de « production » idéologique, en adaptant les représentations. A la base, les petits fonctionnaires n'assimilent qu'avec difficulté — dans la mesure où elle ne coïncide qu'imparfaitement avec leur propre expérience, avec leur « vécu » — l'idéologie qui leur est inculquée : il s'agit en ce qui les concerne, et comme pour les administrés, d'une « réception » essentiellement passive puisque leurs pratiques sont avant tout conditionnées par les directives de l'autorité supérieure ; faute d'apprentissage, le système de représentations se réduit à une version appauvrie et à quelques dogmes simples. Mais ces fluctuations ne vont pas jusqu'à entraîner la coexistence de plusieurs systèmes de représentations différents : les petits fonctionnaires adhèrent aux mêmes valeurs que l'ensemble des autres fonctionnaires (14) ; on ne peut donc parler de « l'idéologie des hauts fonctionnaires » comme d'un système de représentations autonome. L'idéologie constitue en fait le facteur essentiel d'unité et de cohésion de la fonction publique (15).

3) LES REPRÉSENTATIONS DES FONCTIONNAIRES SONT RELATIVEMENT STABLES.

A l'instar de toute idéologie, le système de représentations des fonctionnaires se caractérise par une combinaison subtile d'invariance et de changement : son contenu fait l'objet d'ajustements incessants, à la marge, mais sa structure profonde présente une remarquable stabilité. L'évolution des représentations des fonctionnaires est avant tout la

(14) Eux aussi se considèrent comme étant d'une « essence supérieure » (H. DESROCHE, p. 68) et se comportent en « justiciers moralistes » (G. MOREUX, « Un syndicalisme ambigu », *Esprit*, janvier 1970, p. 51) ; « Le plus infime chef de bureau se sent une âme de prêtre au regard de la divinité d'un Etat tutélaire » (J. CHEVERNY, « Le mode autoritaire de l'anarchie », *Ibid.*, p. 56).

(15) D'où l'idée développée par les marxistes selon laquelle, par-delà les différences de leur « origine de classe » et de leur « appartenance de classe » (bourgeoisie pour les hauts fonctionnaires, petite bourgeoisie pour les fonctionnaires subalternes), les fonctionnaires constitueraient une « catégorie sociale » spécifique.

résultante et la traduction des changements plus globaux qui affectent l'ordre social, l'équilibre politique ou l'organisation administrative. Les formes matérielles et les formes idéologiques étant indissociables, toute modification du réel se répercute nécessairement dans la sphère de l'idéologie, avec les transpositions et adaptations entraînées par la représentation. La conception que les fonctionnaires ont de leur rôle, la perception qu'ils ont d'eux-mêmes, varieront de ce fait, non seulement d'un type de société à l'autre, mais encore en fonction du changement du contexte politique ou des mutations du cadre administratif. Ce facteur n'est pas le seul. L'idéologie dispose elle-même d'une dynamique propre d'évolution : pour rester opérationnel et garder toute son efficacité symbolique, le système de représentations doit être en effet en permanence rénové, revivifié, modernisé. La trame du discours sur lequel les fonctionnaires fondent leur légitimité apparaît, dès lors, éminemment plastique et adaptable ; elle est constamment réévaluée selon les besoins de la conjoncture.

Cependant, en dépit de ces inflexions non négligeables, le système de représentations des fonctionnaires présente une constance évidente : non seulement le changement du contexte extérieur, de la réalité sociale ou politique, ne modifie que lentement des représentations fortement ancrées, mais encore, et surtout, l'idéologie des fonctionnaires reste dans tous les cas bâtie sur un fonds commun de représentations, d'images symboliques, qui survivent aux bouleversements les plus profonds. Il ne suffit pas d'expliquer ce phénomène par la stabilité particulière des représentations idéologiques — toute société s'efforçant d'assurer la continuité des significations —, ou par la pesanteur organisationnelle — le modèle bureaucratique imposant partout sa rationalité — ; la véritable explication réside plutôt dans le fait que l'idéologie de l'intérêt général, à laquelle se réfèrent les fonctionnaires, est, non pas une idéologie contingente, mais la matrice de tous les systèmes de légitimation des formes instituées modernes ; rien d'étonnant dès lors à ce qu'on la retrouve en filigrane derrière les discours des fonctionnaires.

Relativement spécifiques, relativement identiques, relativement stables, les représentations des fonctionnaires s'agentent bien en une idéologie structurée ; encore faut-il savoir comment celle-ci est produite, inculquée et reproduite.

B. — LE PROCESSUS D'IMPREGNATION

L'imprégnation des fonctionnaires par l'idéologie se présente comme le déroulement d'un processus *circulaire*, qui peut être décomposé en trois temps : d'abord, des couches intellectuelles spécialisées mettent en circulation des idées, des concepts, qui sont codifiés, normalisés, épurés, par l'administration ; ensuite, ces représentations sont inculquées aux fonctionnaires de manière à assurer l'homogénéité du milieu et l'identification à l'institution ; enfin, une fois intériorisées, ces représentations sont retranscrites par les fonctionnaires dans leurs discours et comportements. Production, inculcation, reproduction, constituent logiquement les trois phases d'un processus d'imprégnation idéologique réussi. Cette décomposition est néanmoins en grande partie factice, et le schéma

ne doit pas être pris au pied de la lettre. Il pourrait en effet faire croire à un processus de type volontariste et fortement hiérarchisé : au sommet, les « grands intellectuels », qui lancent les nouveaux produits idéologiques ; au niveau intermédiaire, l'institution administrative, qui les diffuse ; en bas, les moyens et petits fonctionnaires, qui les consomment. Or, non seulement les phases interfèrent sans cesse, mais encore elles rétroagissent les unes sur les autres : la production n'acquiert sa véritable portée que si elle est assortie d'un dispositif d'inculcation ; mais l'inculcation est déjà une reproduction ; et la re-production est aussi une nouvelle production. La distinction entre production/circulation est en fait artificielle, dans la mesure où l'idéologie est produite « dans et par la circulation même » (16).

1) PRODUCTION.

La production des représentations qui seront inculquées aux fonctionnaires est indissociable du travail plus général d'élaboration de l'idéologie dominante. Les représentations des fonctionnaires sont, on l'a dit, inséparables des représentations sociales dominantes, et les thèmes nouveaux, diffusés dans l'ensemble du champ social, ne manqueront pas d'être reproduits, sous réserve des transpositions nécessaires, au sein même de la fonction publique. Le travail d'élaboration idéologique est pris en charge dans la société par une couche d'*intellectuels* aptes, en raison de leur position sociale, à dépoussiérer, à actualiser et à moderniser l'idéologie dominante : liés aux groupes sociaux dominants (17), ces « idéologues actifs » ont complètement intériorisé les valeurs assurant l'unité structurale de la société et ils maîtrisent parfaitement le code social de référence ; mais leur situation marginale ou « périphérique », le pluralisme de leurs appartenances, leur « non-conformisme critique », les rendent capables d'innover. Les « grands intellectuels » existant dans l'administration adapteront ces nouvelles représentations au milieu administratif.

Cependant, les conditions de circulation des représentations entre l'administration et la société tendent à être profondément modifiées du fait de l'emprise accrue acquise par l'administration sur le travail de production idéologique ; de plus en plus, « l'organisation du travail d'*aggiornamento* idéologique incombe à la bureaucratie d'Etat » (18). Les thèmes nouveaux lancés par les professionnels de la production culturelle sont en effet retravaillés et homogénéisés, sous l'égide de l'administration, dans des « lieux neutres » (groupes de travail, commissions mixtes), situés « à l'intersection du champ intellectuel et du champ du pou-

(16) P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI, « Lieux neutres et lieux communs », *A.R.S.S.* n° 2/3, juin 1976, p. 61.

(17) Pour les marxistes, les intellectuels restent attachés à la classe dont ils sont issus, et dont ils élaborent les représentations, par un lien étroit, de type « organique » (Gramsci). Ainsi, la classe dominante a-t-elle ses idéologues, qui se chargent d'organiser ses représentations et celles du corps social entier en « vision du monde » cohérente et homogène ; ces « intellectuels organiques » sont les « fonctionnaires de la superstructure », agissant pour le compte de la classe dominante qu'ils représentent et à laquelle ils sont économiquement et socialement rattachés.

(18) P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI, p. 60.

voir » (19) ; c'est là que les concepts flous, les images vagues, les représentations disparates, sont filtrés, triés, et intégrés dans un discours structuré et cohérent. Dans ces lieux, les hauts fonctionnaires sont appelés à exercer une influence décisive, d'autant que le prestige qu'ils ont acquis assure une large diffusion à leurs idées auprès des milieux dirigeants et de l'opinion publique (20). Ce sont désormais sensiblement les mêmes représentations fondamentales qui ont cours dans l'administration et la société et le processus de production idéologique est pratiquement unifié. Les spécifications réapparaîtront néanmoins dans le cadre du processus de reproduction : la réception des thèmes nouveaux par le milieu administratif n'est pas en effet seulement passive mais contribue à infléchir le système de représentations. La production idéologique est un vaste écheveau, dans lequel les effets circulaires et rétroactifs ne doivent pas être négligées (21).

2) INCULCATION.

Ainsi actualisé et modernisé, le système de représentations va être inculqué aux fonctionnaires de manière à infléchir durablement leurs modes de pensée et de comportement. L'administration ne peut se dispenser d'exercer une telle « action pédagogique », dans la mesure où celle-ci est une condition, non seulement de son efficacité, mais encore de sa survie (22). Les fonctionnaires sont donc soumis à une socialisation

(19) P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI, p. 6.

(20) B. GOURNAY, *R.F.S.P.*, 1964, p. 239.

(21) Cette constatation amène P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI (p. 10) à distinguer dans la production idéologique :

« — Les écrits des précurseurs, souvent des professionnels de la production culturelle, qui fournissent les thèmes fondamentaux ;

— les produits d'un travail collectif d'élaboration tendant à effacer les différences individuelles au profit des lieux communs qui font l'unanimité de la fraction dominante de la classe dominante ;

— Les productions des simples reproducteurs, exposition scolaire de savoirs directement acquis dans les écoles du pouvoir ou dans les commissions du plan ».

(22) Cette action vise d'abord à rétablir une unité et une homogénéité compromise par l'élargissement des bases sociales du recrutement des fonctionnaires : il s'agit de convaincre les fonctionnaires que, par-delà les clivages, les divisions et les conflits, ils sont unis, à la fois positivement et négativement, par certains traits communs et spécifiques. Elle permet ensuite de diminuer le poids de l'autorité visible et de limiter l'intensité des contrôles exercés sur les membres : persuadés du bien-fondé de l'action administrative, les fonctionnaires auront tendance à obéir spontanément aux ordres reçus, sans qu'il soit besoin de recourir à la contrainte ; plus encore, ayant intériorisé les normes et les valeurs administratives, ils finiront par se conformer d'eux-mêmes au rôle qui est impliqué par leur fonction dans l'appareil. Elle favorise enfin une meilleure insertion de l'administration dans son milieu social. Ce ne sont pas en effet seulement des représentations relatives à l'administration qui sont inculquées aux fonctionnaires, mais aussi les représentations sociales dominantes : or, comme l'ont montré A. DARBEL et D. SCHNAPPER (pp. 40-42), les organisations sociales fonctionnent à moindre coût si elles sont homothétiques à leur environnement, c'est-à-dire si leur système de valeurs correspond à celui de la société dans laquelle elles agissent ; l'action administrative est d'autant plus prévisible et efficace que le système de valeurs des agents répond à celui de l'organisation, et partant aux valeurs sociales dominantes.

intense et continue, qui se poursuit tout au long de leur carrière ; l'administration s'efforce d'assurer par anticipation la réussite de cette action en recrutant des agents qui manifestent une certaine réceptivité vis-à-vis des valeurs qui sous-tendent son institution : une sélection sévère garantit une meilleure inculcation.

La socialisation du milieu administratif est facilitée par le recrutement d'agents qui, soit spontanément, soit par apprentissage, ont déjà intériorisé les représentations sur lesquelles l'administration fonde sa légitimité ; il n'y aura plus alors qu'à compléter la socialisation préalablement obtenue par l'inculcation de normes déontologiques et par l'acquisition d'un véritable esprit de corps. Le degré d'imprégnation idéologique est évidemment fonction de l'origine sociale : c'est dans les catégories les plus élevées de la hiérarchie sociale qu'on trouvera ceux qui ont le mieux intériorisé les représentations administratives, dans la mesure où celles-ci coïncident avec celles de leur milieu. Cependant, on l'a dit, l'idéologie des fonctionnaires a, au sein de l'idéologie dominante, une relative spécificité, et la maîtrise des représentations originales qu'elle comporte peut être obtenue par un apprentissage direct dans le cadre du milieu familial ; il n'est dès lors pas étonnant de constater le poids de l'hérédité professionnelle dans la fonction publique (23). Le facteur sociologique est, tantôt redoublé, tantôt compensé, par la formation reçue. Sur ce plan, on ne saurait trop souligner la place tenue en France par le droit public et le droit administratif dans le dispositif d'inculcation aux candidats à la fonction publique des représentations relatives à l'Etat et à l'administration : de même que le droit public repose tout entier sur le mythe de l'Etat, dont on verra plus loin l'importance dans les représentations des fonctionnaires, le droit administratif est construit sur l'entrelacement des concepts de « puissance » et de « service » (24) ; or, c'est exactement ce croisement, qui offre l'intérêt inestimable de dissimuler la réalité de la puissance derrière la mystique du service, que l'on trouve au cœur de l'idéologie de l'intérêt général. La vérification de l'aptitude des postulants à assimiler les représentations ayant cours dans la fonction publique, à se plier au modèle dominant, à se couler dans le moule administratif, est faite à l'occasion du concours d'entrée : il s'agit pour les candidats de montrer qu'ils ont bien intériorisé les valeurs administratives et qu'ils ont le « profil » souhaité. L'imitation est la clef du succès : le candidat doit renvoyer au jury l'image que celui-ci a des fonctions pour lesquelles il recrute (25). Pour assurer cette conformité, chaque administration tend à prendre en charge la formation de ses futurs agents : des systèmes de préparation spécialisés sont destinés à préparer les candidats à l'emploi auquel ils aspirent et à leur inculquer les normes

(23) Selon une étude remontant à 1962 et portant sur l'ensemble de la fonction publique française, 21 % des fonctionnaires de moins de trente ans étaient fils de fonctionnaires, chiffre auquel il faut ajouter 8 % d'enfants de salariés d'autres services publics et un certain nombre d'enfants de retraités (L. BLANC, *La fonction publique*, P.U.F., Que sais-je ?, n° 1915).

(24) Voir mon étude « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, volume 2, P.U.F. 1979, pp. 1 ss.

(25) Ce que P. SADRAN, (« Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *R.F.A.P.* n° 1, janv.-mars 1977, p. 98), appelle justement « l'effet de miroir ».

selon lesquelles ils auront par la suite à agir. Cette sélectivité varie selon la nature et le niveau des fonctions : très forte pour la haute administration, elle diminue progressivement au fur et à mesure qu'on descend dans la hiérarchie, sans disparaître cependant totalement ; si pour les emplois subalternes, on se contente d'une socialisation plus superficielle et de valeurs plus frustrées, un minimum de conformité reste exigé.

La prédisposition ainsi créée à interioriser les valeurs administratives est confortée et renforcée par une intense *socialisation* interne. Avant son entrée effective dans les services, le fonctionnaire passe généralement par une école de formation, qui va fortement structurer son système de pensée et de comportement : c'est là qu'il va se familiariser avec les normes professionnelles qui concrétisent et précisent le modèle, et acquérir les réflexes élémentaires de la solidarité corporative. L'inculcation opérée dans ce cadre n'est identique, ni par son contenu, ni par ses modalités : aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, ce sont des représentations complexes, subtiles, basées sur la combinaison de la puissance et du service, qui sont diffusées, sans que la « violence symbolique » exercée soit perceptible ; aux niveaux moyens et subalternes, ce sont des représentations plus simples, plus prosaïques, qui sont inculquées, et le mode d'imposition est de type autoritaire. Cette formation initiale tient une place fondamentale dans le processus de socialisation et la manière dont elle est conçue influe profondément sur les représentations des agents. A ce titre, l'importance de la création de l'E.N.A. ne saurait être sous-estimée : elle n'a pas seulement réorganisé la haute fonction publique, mais encore infléchi la nature de ses représentations, et par contrecoup celles de l'ensemble des fonctionnaires ; la restructuration de l'idéologie des fonctionnaires est plus la résultante de cette création que la conséquence de l'avènement de la V^e République. L'E.N.A. est devenue une pièce majeure du dispositif de socialisation dans la fonction publique : c'est par son intermédiaire que les représentations produites dans les « lieux neutres » de confrontation et de concertation idéologique pénètrent dans la fonction publique, d'abord au sommet, puis dans tout l'appareil ; et elle a contribué à développer chez les fonctionnaires une conscience plus aiguë de leurs responsabilités, ainsi qu'un goût nouveau pour le pouvoir (26). Mais la fonction idéologique de l'E.N.A. ne se limite pas au milieu des fonctionnaires : l'extension de la surface d'emprise politique et sociale des hauts fonctionnaires en fait un lieu privilégié d'inculcation de l'idéologie dominante (27). La socialisation se poursuit bien au-delà de cette formation initiale ; elle dure en fait pendant toute la carrière du fonctionnaire. Il faut sans cesse dissiper les germes d'in-croyance qui pourraient naître de la confrontation entre discours et pratiques, renforcer le sentiment d'appartenance et d'identification du fonctionnaire à son corps, à son service, réactiver l'efficacité des représentations symboliques, réajuster aussi le système de représentations en fonction de l'évolution du contexte social et politique : si la structure du discours est invariante, sa trame

(26) J. SAINT-GEOURS, « Le " pouvoir fonctionnaire " et le service de l'Etat », *Esprit*, janvier 1970, p. 173 et Fayard 1979, p. 33.

(27) P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI (p. 62) font de l'I.E.P. et de l'E.N.A. les « responsables de la production et de la reproduction des producteurs légitimes du discours officiel ».

change et le fonctionnaire doit adapter, non seulement son langage, mais aussi son mode de pensée et d'action aux nouvelles valeurs dominantes. Cette socialisation permanente n'est pas perçue comme telle : elle est effectuée à travers les pratiques quotidiennes des fonctionnaires et en utilisant pleinement la pression du milieu corporatif. De ce fait, l'inculcation devient indissociable de la reproduction : chaque acte d'un fonctionnaire est à la fois projection et apprentissage des valeurs administratives dominantes. Le système de représentations administratives accède ainsi à l'auto-reproduction.

3) REPRODUCTION.

L'inculcation n'a pas seulement pour résultat de faire intérioriser passivement par les fonctionnaires le système de représentations sur lequel l'administration fonde sa légitimité : il produit aussi des effets sociaux positifs. Une fois qu'ils ont intériorisé les représentations fondamentales qui leur sont inculquées, les fonctionnaires tendent à les reproduire dans leur discours et dans leurs actes ; et cette reproduction, qui n'a rien d'un phénomène mécanique, leur confère un rôle essentiel dans le déroulement du processus idéologique.

La reproduction passe d'abord et avant tout par le *discours*. Le discours des fonctionnaires est tout imprégné, tout bruisant, d'idéologie ; il véhicule, à des degrés et sous des formes divers, les représentations dominantes dans la fonction publique. On peut dresser, à partir de ce discours, la carte des représentations qui soudent l'appareil administratif et lui trouver une logique d'articulation et d'agencement ; c'est par une démarche inductive de ce type que nous nous efforcerons dans la suite de ce rapport, d'évaluer la stabilité relative de l'idéologie des fonctionnaires. Le danger sur ce plan est cependant de surestimer la cohérence d'un discours qui, non seulement laisse « à l'état implicite les présupposés et les relations logiques » (28), mais encore n'est pas réductible à un schéma simple et univoque. Le discours des fonctionnaires ne coïncide jamais totalement avec le système de représentations qui leur est inculqué ; il y a des décalages, qui traduisent de manière tangible l'autonomie du processus de reproduction. Par ailleurs, la différenciation des modes d'inculcation est perceptible dans le contenu des discours : alors que les hauts fonctionnaires, qui parlent volontiers, ont une conscience élevée de leur mission et font preuve de détachement vis-à-vis des contraintes bureaucratiques (distance au rôle), les fonctionnaires moyens et subalternes, lorsqu'ils s'expriment, mettent l'accent sur leurs propres préoccupations professionnelles et privilégient les relations internes à l'appareil. Dans tous les cas, pourtant, le discours n'est qu'un aspect du processus de reproduction ; c'est dans les pratiques qu'apparaît le mieux la portée de l'inculcation.

(28) P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI relèvent avec raison, à propos de l'idéologie dominante, que « le seul fait de substituer une chaîne d'arguments hiérarchisés et organisés selon un ordre d'allure déductive à la succession souvent anarchique des thèmes et des variations ferait disparaître ce qui caractérise en propre ces produits pratiquement systématiques de l'application discontinue d'un petit nombre de schémas générateurs » (p. 5).

Les représentations intériorisées par les fonctionnaires vont inévitablement modeler et infléchir leurs conduites, attitudes, comportements. S'ils y trouvent un principe de légitimation de leur autorité et de valorisation de leurs capacités personnelles, ils sont aussi pris au piège de cette construction et cherchent à y rendre leurs actes conformes ; il s'agit d'éviter que ne se produise, entre les *pratiques* et les représentations, une distorsion trop forte, un hiatus trop accusé, qui, ou bien discréditeraient les pratiques suivies — en suscitant du même coup un sentiment pénible de faute et de culpabilité —, ou bien révéleraient le caractère illusoire, trompeur, mensonger, des représentations — en provoquant une grave crise de légitimité. Les fonctionnaires sont dès lors amenés à privilégier les actes les plus en accord avec le système de valeurs dont ils se réclament. La liaison entre idéologie et pratiques apparaît donc comme réversible : si l'idéologie vise à re-présenter les pratiques en établissant leur bien-fondé, elle est à son tour re-produite, re-transcrite dans les pratiques, qui lui confèrent une épaisseur matérielle, une consistance réelle. L'idéologie se trouve ainsi projetée dans le réel, *réalisée* : elle ne se borne plus à re-présenter le réel, en donnant aux fonctionnaires les certitudes nécessaires : elle agit directement sur lui, à travers les comportements qu'elle induit (29). Le processus de reproduction transforme l'idéologie des fonctionnaires en mécanisme agissant (30).

Ces préalables relatifs à la nature des représentations des fonctionnaires ayant été posés, il s'agit de voir dans quelle mesure ces représentations ont été affectées et modifiées par les changements survenus dans les équilibres socio-politiques, notamment depuis l'avènement de la V^e République. L'analyse des produits discursifs provenant de la fonction publique conduit à une appréciation nuancée : si la structure profonde des discours des fonctionnaires reste inchangée (I), sa trame a, en revanche, sensiblement évolué, sans que 1958 puisse néanmoins être considéré à cet égard comme un tournant décisif (II).

I. — UNE STRUCTURE INVARIANTE

La première constatation qui s'impose lorsqu'on écoute ou lorsqu'on lit les fonctionnaires, c'est la continuité de la référence à *l'intérêt général*. Cette référence se présente sous la forme de deux affirmations complémentaires : d'une part, les fonctionnaires se considèrent eux-mêmes comme uniquement soucieux de l'intérêt général, à l'exclusion de toute

(29) Cette constatation montre bien l'imbrication de l'idéologie et du réel. D'abord reflet imaginaire et mé-connaissance du réel, l'idéologie est aussi productrice d'effets matériels positifs, et ces deux aspects s'engendrent, s'enchaînent, s'entrecroisent sans cesse : la déformation, la torsion que l'idéologie fait subir au réel revient immédiatement se rabattre, s'inscrire, sur lui et devient elle-même élément constitutif du réel.

(30) C'est, comme le disent P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI (« La science royale et le fatalisme du probable », *A.R.S.S. op. cit.*, p. 55) à propos de l'idéologie dominante, « une prophétie qui contribue à sa propre réalisation parce que ceux qui la produisent ont intérêt à sa vérité et qu'ils ont les moyens de la rendre vraie ».

autre préoccupation ; d'autre part, ils s'estiment les seuls capables de le concevoir et de le défendre contre la pression des intérêts particuliers. L'intérêt général apparaît comme un mythe nécessaire, auquel se raccrochent l'ensemble des représentations des fonctionnaires. Contrairement à certaines affirmations à l'emporte-pièce, selon lesquelles, au moins dans la haute fonction publique, la rhétorique de l'intérêt général aurait été allégrement abandonnée, le mot même faisant désormais sourire (31), les diverses enquêtes menées (32) montrent que les fonctionnaires continuent, à tous les niveaux, à placer leurs actions sous le sceau magique de l'intérêt général (33).

Reste à savoir ce que traduit cette commune référence : l'intérêt général n'est-il qu'une simple formule rituelle, que les fonctionnaires se croient tenus de prononcer pour mettre leur autorité à l'abri de toute contestation, ou au contraire une véritable *idéologie* ? La réponse à cette question ne saurait faire de doute : derrière le terme d'intérêt général se cache un système de représentations construit et cohérent, dont la *structure* n'a pratiquement pas évolué. Cette permanence remarquable montre qu'il est erroné de voir dans l'idéologie de l'intérêt général un système contingent de légitimation de l'administration, lié au libéralisme traditionnel et en voie d'être supplanté par des idéologies de rechange (34) : en dépit de la diversité possible de l'étendue et des formes concrètes d'emprise de l'administration sur la société, les représentations administratives reproduisent toujours les déterminations fondamentales de l'idéologie de l'intérêt général. Cette reproduction n'est d'ailleurs pas propre à l'administration : l'idéologie de l'intérêt général apparaît en fait comme une construction imaginaire indispensable à l'exercice de tout pouvoir ; ce n'est pas une idéologie identique aux autres, mais la *matrice* de tous les discours de légitimation des formes sociales instituées. Aucun groupe social organisé ne peut survivre sans effacer les traces tangibles de division en son sein et en gommant la réalité du rapport de domination/sujétion qui le traverse et le déchire ; et seule l'idéologie de l'intérêt général est de nature à répondre à cette exigence : elle permet au groupe de se re-présenter comme groupe uni, par le détachement d'une instance mythique de totalisation, capable de dépasser, de transcender les particularismes de ses éléments constitutifs, et derrière laquelle s'effacent les dirigeants. Ainsi se dévoilent les trois composantes structurelles de l'idéologie de l'intérêt général, qui implique successivement l'unité du groupe, l'existence d'une figure symbolique chargée de l'exprimer et la dé-réalisation du rapport de pou-

(31) P. GRÉMION, « La concertation », in *Où va l'administration française ?*, C.S.O., 1974, p. 173 et *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, coll. Sociologie, 1976, p. 456.

(32) Voir par exemple, A. DARBEL et D. SCHNAPPER, p. 135 ; J.C. THÉNIG, *L'ère des technocrates*, Ed. d'organisation, 1973, pp. 178-179 ; E.N. SULEIMAN, « L'administrateur et le député en France », *R.F.S.P.*, 1973, p. 737 et *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil, 1976, p. 217.

(33) B. GOURNAY, *R.F.S.P.*, 1964, p. 229 et A. Colin 1970, p. 280 ; R. CATHERINE et G. THUILLIER, A. Colin 1969, p. 15, pour qui l'intérêt général « hante les couloirs des ministères comme la pensée des fonctionnaires ».

(34) Comme le pense J. SIWEK-POUYDESSEAU (*R.F.A.P.*, n° 10, avril-juin 1979, p. 179) ; voir ma réponse in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, volume 2, p. 55, note 149.

voir (35). C'est cette construction symbolique qu'on peut reconstituer, par une démarche *inductive*, à partir du discours des fonctionnaires. Cependant, il faut tenir compte de l'articulation spécifique de ce discours, qui accorde une place inégale à chacune de ces composantes : si les fonctionnaires parlent beaucoup du sens de leur mission, l'État reste pour eux un mystère insondable, qu'ils évoquent avec retenue et révérence, et l'idée d'unité sociale n'existe qu'à l'état de présupposé implicite.

A. — LE SERVICE PUBLIC

Le discours des fonctionnaires est tout entier sous-tendu par le souci de fonder leur autorité sociale sur des bases incontestables. A cet effet, il escamote la réalité du pouvoir administratif par une opération de dé-personnalisation radicale. D'une part, la puissance dont les fonctionnaires peuvent faire usage est censée ne pas leur appartenir en propre : ils se bornent à la gérer, à l'instrumenter, au nom et pour le compte de l'État, qui en est le seul détenteur légitime. D'autre part, cette puissance est orientée vers la satisfaction exclusive des besoins collectifs : les fonctionnaires n'ont aucun intérêt particulier à faire valoir et ils ne sauraient user de leur autorité à des fins personnelles. L'usage de la puissance par les fonctionnaires exclut par hypothèse toute possibilité d'appropriation et de jouissance.

1) REPRÉSENTER L'ÉTAT.

Les fonctionnaires s'abritent derrière l'image grandiose de l'État pour affermir leur autorité et la mettre à l'abri de toute contestation. A première vue, il s'agit d'un aveu de *soumission*, d'un acte d'humilité (36) : les fonctionnaires affirment hautement qu'ils n'ont par eux-mêmes aucun droit de commander : le seul titre qu'ils possèdent est celui que leur confère l'État, source unique de toute puissance sociale ; ce ne sont que des « représentants », qui commandent, agissent, décident, aux lieux et places de cette instance supérieure et transcendante, incarnant l'unité de la société et support permanent du système d'autorité. Ainsi, les fonctionnaires acceptent-ils la coupure, la césure fondamentale, qui les éloigne à jamais du nœud du pouvoir : ils reconnaissent, et nomment, leur désaisissement élémentaire, leur dépossession originaire, en pointant le lieu mythique et mystique du pouvoir qu'ils ne sauraient en aucun cas prétendre occuper ; s'ils parlent « au nom » de l'État, ils ne se confondent pas avec lui. Leur autorité est, dès lors, seconde, médiante, dérivée : elle n'est absolue que dans l'exacte mesure où elle ne leur appartient pas et où ils l'exercent seulement par délégation ; dès l'instant

(35) Voir sur le détail de cette construction, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, volume 1, P.U.F., 1978, pp. 11 ss.

(36) C'est pour R. CATHERINE (*Le fonctionnaire français*, Sirey 1973) une « dépendance librement acceptée » (p. 200).

où ils chercheraient à s'en saisir, elle ne pourrait que glisser de leurs mains et leur échapper. Par le jeu de cette distanciation, la relation fonctionnaires/administrés se trouve complément dé-personnalisée, apurée de toute dimension subjective : ce n'est pas aux fonctionnaires qu'on obéit mais à l'Etat sur lequel s'appuie leur autorité ; leur rôle est seulement de mettre en œuvre sa puissance, de projeter son autorité dans le champ social. Cet effacement est démontré par l'observation d'un rituel ostentatoire de soumission : les fonctionnaires ne sont admis à parler haut et fort que parce qu'ils se sont, au préalable, dépouillés de leur personnalité propre, dégagés de toute subjectivité, et placés dans l'ombre protectrice du Sujet étatique. Ce rituel est d'ordre juridique : l'Etat fixe dans la Loi — parole fondamentale, écrit monumental, qui s'impose à tous — les modes corrects de dévotion et d'exercice du pouvoir, définit les rites à observer pour pouvoir parler en son nom, énumère les pratiques licites, trace le cercle des interdits ; les fonctionnaires ne sont autorisés à faire usage de la puissance qu'à condition de se plier aux commandements de la Loi (37). Ils sont rattachés à l'Etat par un lien juridique, par un statut : l'autorité qu'ils détiennent est une « compétence », qui leur est « déléguée » sur la base de règles préétablies. En aucun cas, les fonctionnaires ne sauraient dépasser les limites de leur mandat, violer les interdits, désobéir à la Loi et substituer leur volonté propre à celle de leur mandant : des contrôles juridiques et politiques sont là pour les rappeler à l'ordre et les ramener sous le joug de l'institution et dans le cadre imposé par la Loi.

Cependant, l'effacement derrière l'Etat, loin d'avoir pour les fonctionnaires un effet seulement négatif, en les mettant dans une position précaire, inconfortable, subordonnée et en entravant leur liberté d'action, est au contraire à l'origine d'un surcroît d'autorité et crée un sentiment d'absolue *supériorité* sur le reste de la société. Les fonctionnaires tendent en effet à s'identifier à l'Etat qu'ils représentent et à transférer sur eux la toute puissance dont ils l'investissent : liés aux puissances invisibles de l'au-delà, ils participent au sacré ; placés du côté du maître du sens, ils sont eux aussi à part, autres, différents. Les fonctionnaires se considèrent d'abord comme chargés de rendre la présence de l'Etat sensible, tangible, immanente à la société : entité abstraite et transcendante, l'Etat a besoin de médiateurs, d'intercesseurs ; il s'incarne physiquement dans des hommes, qui seront ses représentants et dessineront pour le public le « visage de l'Etat » (38). « Hommes de l'Etat », les fonctionnaires sont ses « prêtres », ses « clercs » (39), porteurs à ce titre d'une mission sacrée : la fonction qu'ils exercent est un véritable « sacerdoce », qui justifie le respect, la considération, la vénération des fidèles. Chaque fonctionnaire, du plus grand au plus humble, se croit revêtu de la « dignité sacerdotale », et protégé par elle de toute confusion avec le commun des mortels (40) ; et cette conception « clé-

(37) Grand-prêtre du service public, le fonctionnaire est, comme le souligne H. DESROCHE (p. 62) « lié par le dogme et les Ecritures ».

(38) R. CATHERINE, Sirey 1973, p. 200 ; R. CATHERINE et G. THULLIER, « D'une morale de l'Etat à une morale de l'administrateur », *Mélanges Stassinopoulos*, L.G.D.J., 1974, p. 580.

(39) J.C. THENIG, p. 179 ; J. CHEVERNY, p. 56.

(40) *Pour nationaliser l'Etat*, Seuil 1968, p. 29 et F. BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, Seuil, 1976, p. 240. Dans ces deux ouvrages, F. BLOCH-LAINÉ ne récuse pas vraiment, il faut le souligner, cette conception : ce qu'il cherche,

ricale » assure à la fonction publique une cohésion instinctive et un fort particularisme social. Les fonctionnaires rappellent et réactivent sans cesse, par de multiples signes, démonstrations, opérations symboliques, le lien qui les rattache à l'Etat (41) : ce « rituel d'ostension » (42) est destiné à faciliter le transfert sur leur personne de la légitimité étatique et des attributs du sacré. Parce qu'elle prend sa source dans l'Etat, leur autorité est d'essence divine : absolument innocents, les fonctionnaires ne sauraient se tromper et ils sont en droit de bénéficier d'une totale immunité (43) ; tirant sa force de la Loi, leur discours devient parole intouchable et le transit par la Loi lui fait obtenir le « passeport du sacré » (43). De même, parce qu'ils incarnent l'Etat, les fonctionnaires héritent de sa toute puissance, dont ils s'arrogent l'exclusivité : ils deviennent les seuls dépositaires du Bien commun et les seuls habilités à recourir à la violence qui, exercée par eux, se transforme en « puissance publique » impersonnelle et bienfaisante ; le monopole de l'Etat s'étend par transposition à ses représentants qui ne se reconnaissent aucun concurrent légitime. Ainsi s'opère un processus insensible d'identification, par lequel les fonctionnaires finissent par s'assimiler à l'Etat, en projetant sur leur personne sa majesté, sa dignité, son autorité (44). Re-créé par la fonction qu'il occupe et avec laquelle il fait corps (45), le fonctionnaire n'est plus seulement le représentant de l'Etat : il est l'Etat lui-même ; c'est l'Etat dans son infinie sagesse qui parle par sa bouche, qui agit par son intermédiaire. L'image de l'Etat se rabat sur lui, s'inscrit en lui, prend possession de lui. Cette identification délirante est source de plaisir et de jouissance : le « fantasme d'Etat » (46) que tout fonctionnaire porte en lui est bien de l'ordre du désir ; mais elle est aussi productrice d'effets sociaux positifs

c'est seulement à limiter l'étendue de cette sacralisation. Il condamne l'idée selon laquelle tout agent de l'Etat, quelle que soit la nature de ses fonctions, participerait de la souveraineté et de l'autorité de l'Etat : si sacerdoce il y a, « il n'est pas indéfiniment extensible ». Pour beaucoup de « métiers » exercés dans la mouvance de l'Etat, il n'y a aucune différence de qualification et de situation par rapport au secteur privé. Il faut donc cesser de sacraliser automatiquement tout agent de l'Etat : « si on choisit l'Etat, on n'entre pas pour autant en religion. Et surtout, on ne peut pas s'autoriser de la qualité du patron pour se vêtir d'attributs sacrés. On n'a reçu, soi-même, aucune consécration particulière pour détenir et distribuer les sacrements ». Seuls ceux dont le rôle est une « magistrature » et ceux dont la mission est d'ordre synthétique, devraient être considérés comme les représentants du souverain.

(41) Pour J.P. PITTS (« La communauté délinquante », *Esprit*, janvier 1970, p. 73), lorsque l'administration fait appel à sa légitimité d'Etat, « elle monte le drapeau au mât, fait sonner le clairon, évoque la grandeur de l'Etat, la menace de l'ennemi..., ranime la flamme du Soldat inconnu et salue le Monument aux morts ».

(42) H. DESROCHE, p. 19.

(43) P. LEGENDRE, *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Ed. Minuit, 1976, pp. 257-259.

(44) C'est ainsi que les préfets se voient moins comme les représentants du gouvernement central que comme « les représentants de l'Etat, dans sa grandeur, son unité, sa permanence. Le faste et la majesté dont ils se parent sont ceux de l'Etat, les égards qu'ils exigent, le respect qu'ils commandent sont ceux qui sont dus à l'Etat » (J.P. WORMS, p. 255).

(45) Comme le dit J.P. WORMS, « un préfet ne se voit et ne se veut exister que par et pour sa fonction. Il s'en fait une si haute idée qu'il ne peut que s'effacer derrière elle ».

(46) Ce que P. LEGENDRE appelle le « fantasme légaliste : je suis l'Etat, je représente la Loi, j'incarne l'Autorité » (Ed. Minuit 1976, p. 208).

en contribuant à modeler les comportements et les attitudes des intéressés.

2) SERVIR LA COLLECTIVITÉ.

Source de tout pouvoir, l'Etat est à la fois le garant « du pouvoir absolu et de la pureté virginale » (47) des fonctionnaires. Puisque le pouvoir n'appartient qu'à l'Etat, les fonctionnaires ne peuvent d'aucune façon s'en saisir et en user pour leur profit personnel ; la puissance qu'ils détiennent, ils la mettent au service exclusif de la collectivité. Ostensiblement détachés à l'égard de l'argent et du pouvoir, ils montrent par là que le pouvoir ne constitue pas pour eux une jouissance, mais une charge dont ils ne s'acquittent que par altruisme. D'abord, les fonctionnaires affectent un total *désintéressement* personnel. La nature de leurs fonctions implique le sacrifice des biens de ce monde. Le fonctionnaire proclame son indifférence par rapport à l'argent : c'est un « ascète », qui a délibérément renoncé à faire fortune. Et c'est cela même qui lui assure la liberté et la disponibilité d'esprit indispensables pour discerner l'intérêt général. Ce « pas-d'argent, signe de pureté » (48) investit le fonctionnaire d'une écrasante supériorité morale sur les simples administrés exclusivement préoccupés de satisfaire égoïstement leurs intérêts particuliers : elle constitue « une avancée fondamentale dans l'ordre divin de la grâce et du cadeau, dans l'économie du salut » (48). Par ce biais, se trouve tracée une coupure décisive entre les sphères publique/privée : alors que le public est pur et désintéressé, le privé est « sale » (49) et vulgaire. Parce qu'il échappe à l'attraction dégradante vers l'argent, le fonctionnaire n'est plus un individu comme les autres, mais doté d'une essence supérieure. Certes, ce désintéressement est de moins en moins perceptible au fur et à mesure qu'on descend dans la hiérarchie : les fonctionnaires subalternes n'hésitent pas à mettre en avant la défense de leurs intérêts professionnels immédiats. Cependant, la dévalorisation de l'argent pèse aussi sur l'expression de leurs revendications : il s'agit toujours d'assurer aux fonctionnaires le minimum décent pour leur permettre de tenir leur rang social. Le refus de l'argent n'est même pas compensé par la jouissance que les fonctionnaires pourraient tirer de l'exercice du pouvoir : les fonctionnaires se présentent comme miraculeusement castrés et privés de toute volonté de puissance ; c'est en fait l'ensemble de leurs aspirations d'homme qui sont, non pas seulement refoulées, mais sublimées dans/par le service de la collectivité (50).

Les fonctionnaires se veulent entièrement assujettis et aliénés à leur fonction. L'autorité qu'ils détiennent, par la grâce de l'Etat, n'est nullement une faveur, une sinécure, un privilège, mais un *devoir*, un office, une charge infiniment lourde et pesante, qu'ils acceptent d'assumer pour le plus grand bien de tous. L'administration ne contient que « des appe-

(47) P. LEGENDRE, *Ibid.*, p. 138.

(48) P. LEGENDRE, *Ibid.*, p. 138.

(49) J. DELORS, in *La démocratie à portée de la main*, (travaux du Club Changes et projets), A. Michel, 1977, p. 223.

(50) L'administration n'est plus dès lors que de « la politique asexuée » (D. MOTCHANE, p. 133).

lés, des nommés, des serviteurs, ayant la vocation du service public » (51) et détachés de toute autre préoccupation. Ne connaissant que leur devoir, les fonctionnaires sont là pour servir la collectivité, en accomplissant les tâches les plus difficiles, les plus pénibles, les plus rebutantes, mais pourtant indispensables à la vie sociale ; et ce dévouement méritoire les rend dignes de la gratitude, de l'admiration et de l'amour des administrés. Les prérogatives dont ils disposent sont la contrepartie logique des responsabilités écrasantes qui leur incombent : la puissance se trouve éclipsée par l'image généreuse, glorieuse, du service ; c'est l'envers, le complément nécessaire, du service, et qui permet d'en assurer la pleine réalisation. Ce « stéréotype du fonctionnaire commis au bien public, désintéressé, toujours disponible au service » (52) est largement répandu dans la fonction publique, où l'on se plaît à le cultiver et à le propager ; il permet d'éviter toute interrogation relative aux véritables motivations des intéressés et de doter l'ensemble de leurs actes d'un bien-fondé incontestable : non seulement les fonctionnaires n'ont aucun intérêt particulier à défendre, mais encore ils sont guidés par le seul souci de l'intérêt collectif. Les fonctionnaires sont ainsi conduits à affirmer hautement leur indépendance, leur neutralité, leur impartialité : échappant aux clivages sociaux, évitant de participer à la mêlée confuse des groupes qui se disputent le champ social, ils se veulent des arbitres, dont le rôle est d'unir, de rassembler, d'intégrer.

B. — LE SENS DE L'ETAT

Les fonctionnaires parlent sans cesse de l'Etat, sur lequel repose toute leur autorité sociale : ce qu'on appelle le « sens de l'Etat », c'est cette conscience aiguë et permanente chez le fonctionnaire de « la relation qui l'unit à cette réalité juridique et institutionnelle supérieure » (53) ; le fonctionnaire ne se considère pas comme un individu isolé, détenteur d'un certain pouvoir social, mais comme le représentant d'une entité qui le dépasse et à laquelle il rapporte l'intégralité de la puissance. Tout fonctionnaire prétend « servir un maître et un seul : l'Etat » (54). L'Etat constitue ainsi pour les fonctionnaires un point de repère fondamental, une image symbolique profondément ancrée, à travers laquelle sont filtrées, modelées et infléchies leurs perceptions du réel (55). Cependant, cette image demeure étrangement floue : si l'Etat est présent de manière obsédante dans le discours des fonctionnaires, il semble qu'il reste in-saisissable et in-connaissable pour ceux-là mêmes qui s'en proclament les représentants ; ce mystère fait partie de l'essence de l'Etat et explique l'investissement libidinal dont il est l'objet. L'Etat n'est pas

(51) P. LEGENDRE, Ed. Minuit, 1976, p. 131.

(52) R. CATHERINE et G. THUILLIER, « Essai de psychologie administrative », *Rev. adm.*, n° 189, mai-juin 1979, p. 243.

(53) R. CATHERINE, Sirey, 1973, p. 195.

(54) Tout fonctionnaire peut faire sienne cette profession de foi de F. BLOCH-LAINÉ (Seuil, 1976, p. 7).

(55) Les propositions de réforme présentées par les fonctionnaires visent en général à construire un « nouvel Etat », plus efficace et capable de mieux maîtriser l'évolution sociale — au besoin en l'allégeant des tâches qui entravent sa liberté d'action (voir à titre d'exemple : *Nationaliser l'Etat* et *La démocratie à portée de la main*).

seulement pour les fonctionnaires un symbole de l'autorité sociale ; c'est aussi un fétiche sur lequel se polarisent leurs affects.

1) L'ÉTAT-SYMBOLE.

Les fonctionnaires conçoivent l'Etat comme une entité abstraite, impersonnelle, ne relevant pas de l'ordre sensible, qui est à la fois l'expression de l'unité sociale et la source de tout pouvoir.

L'Etat est d'abord pour eux le principe d'*unification* et de *totalisation* de la société : c'est la figure symbolique qui permet d'établir l'identité sociale et de garantir la continuité des significations. Toute société a besoin de points de repère stables pour l'assurer dans son être, éviter toute indétermination quant à la nature du lien social et indiquer aux membres qu'ils font partie d'un ensemble intelligible, cohérent, rationnel : l'Etat est cette instance de totalisation qui représente symboliquement l'ordre, la logique, sur lesquels est fondée l'organisation sociale et dont l'image contribue à préserver et à renforcer la cohésion de la société. Pour les fonctionnaires, l'Etat incarne la permanence et l'unité de la Nation. D'essence intemporelle, il échappe aux contingences, résiste aux péripéties, survit aux secousses qui agitent le tissu social (56). Mais l'Etat n'a pas pour autant été construit à partir de rien : « mémoire institutionnelle de la Nation » (57), c'est le produit de certaines circonstances historiques, de certaines traditions culturelles. L'Etat est « l'expression de la Nation, la résultante de ses forces et de ses faiblesses, la traduction de ses tendances » (58) ; « c'est la suite des générations, avec leur histoire, leurs ambitions, leurs exigences ou leurs lâchetés, leur égoïsme ou leurs vertus, leurs révolutions ou leurs réactions qui sont responsables de l'héritage institutionnel » (59) : les hommes sont responsables de « leur » Etat, qui « vaut ce que valent les citoyens » (60). Si, en tant qu'institution, l'Etat dispose d'une consistance propre, il ne peut donc être envisagé indépendamment de la Nation, dont il est l'émanation et la projection : il n'y a d'Etat qu'en relation avec une Nation ; par l'Etat, la Nation devient consciente d'elle-même et capable de maîtriser son destin en l'inscrivant dans la durée. Les fonctionnaires sont profondément imprégnés de cette relation fondamentale « Etat/Nation » : déplorant la distance qui tend inéluctablement à se creuser entre les deux — distance traduite par le recul des administrés vis-à-vis de la « chose publique » —, ils souhaitent que la Nation toute entière puisse se reconnaître dans « son » Etat ; dans cette perspective s'inscrivent logiquement les propositions visant à « nationaliser » l'Etat, c'est-à-dire à « rendre l'Etat à la Nation », par la négociation d'un nouveau « contrat social » entre les deux partenaires qui ne sauraient se passer l'un de l'autre (61). Mais l'Etat est aussi pour les fonctionnaires

(56) J.P. WORMS, p. 255.

(57) R. CATHERINE, Sirey, 1973, p. 16.

(58) *Pour nationaliser l'Etat*, p. 8 ; F. BLOCH-LAINÉ, Seuil, 1976, p. 177.

(59) R. CATHERINE et G. THUILLIER, *Mélanges Stassinopoulos*, p. 578.

(60) R. CATHERINE, Sirey, 1973, p. 200.

(61) Voir *Nationaliser l'Etat*, p. 24 ; *La démocratie à portée de la main*, pp. 24-27.

la clef de voûte, le principe d'ordre et de cohésion, qui permet de faire tenir ensemble les divers éléments constitutifs de la société et de ramener celle-ci à l'unité. Par essence neutre, indépendant et objectif, l'Etat unifie, rassemble, ordonne, ce qui est dispersé, atomisé, irrationnel : soustrait aux conflits qui déchirent la société et à l'emprise des hiérarchies sociales, supérieur aux groupes et aux classes, il réalise la synthèse des volontés individuelles et définit un intérêt général qui surmonte et dépasse les égoïsmes catégoriels ; par sa médiation, les intérêts particuliers qui s'affrontent dans le champ social vont se trouver articulés, harmonisés, agrégés. L'Etat apparaît aux fonctionnaires comme le « centre » d'intégration et d'unification d'une société qui serait, sans son intermédiaire, vouée au désordre, à l'éclatement, à la dissolution : c'est le catalyseur qui transforme les antagonismes sociaux en projet collectif, l'élément centripète indispensable pour contrebalancer l'attraction centrifuge, le facteur essentiel d'homogénéisation du tissu social. Pour les fonctionnaires, l'Etat constitue véritablement le « Tout » social : par lui la société peut se représenter comme société unie, soudée par un ordre qui transcende les particularismes et diversités internes. Dépositaire de l'intérêt général, l'Etat se trouve placé au centre, au cœur, de la société ; et cette image de l' « Etat-centre » (62) structure l'ensemble des représentations des fonctionnaires.

Parce qu'il incarne l'unité de la société, l'Etat est encore le fondement de toute *autorité*. L'ordre social que l'Etat symbolise doit en effet être préservé et défendu contre les tendances centrifuges qui risqueraient de le mettre en péril. L'intérêt général n'est pas le produit de l'ajustement spontané des intérêts particuliers : par eux-mêmes ceux-ci sont incapables de viser autre chose qu'une satisfaction intégrale, immédiate et égoïste ; il faut les contraindre à s'effacer derrière l'intérêt collectif de la société. L'Etat n'est donc pas un lieu passif de totalisation et d'intégration des intérêts sociaux : c'est un principe actif d'unification sociale, par lequel les individus et les groupes sont soumis aux disciplines nécessaires à la survie de la société ; l'ordre dont il est porteur est aussi un ordre de domination et d'assujettissement. Symbole de la prééminence du Tout sur les parties, l'Etat exprime les contraintes qui résultent de l'appartenance à un ensemble social organisé ; c'est « l'ensemble des pouvoirs d'autorité et de contrainte que la Nation possède sur les citoyens et les individus en vue de faire prévaloir ce que l'on appelle l'intérêt général » (63). Il se trouve ainsi investi d'une autorité absolue et exclusive : l'Etat est la source de tout pouvoir ; aucune autorité n'est supérieure ou égale à la sienne (64) et les actes de puissance ne sont légitimes que dans la seule mesure où ils peuvent lui être rapportés et imputés. Le pouvoir est par ce biais complètement évacué du champ concret des rapports sociaux : il disparaît du réel avant de réapparaître, par un véritable tour de passe-passe, à un endroit où il devient grandiose, inaccessible, et sous une forme qui exclut toute possibilité d'appréhension directe ; et la construction de ce Sujet étati-

(62) L. NIZARD, « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1974, p. 93.

(63) R. CATHERINE, Sirey, 1973, p. 14.

(64) G. BÉLORGEY, *Le gouvernement et l'administration de la France*, A. Colin, 1967, p. 11.

que a pour effet de médiatiser l'ensemble des relations de domination/sujétion existant à l'intérieur de la société.

2) L'ÉTAT-FÉTICHE.

L'Etat n'est pas seulement pour les fonctionnaires une représentation abstraite de l'unité et de l'autorité sociales ; l'image symbolique de l'Etat est dotée en fait d'une puissance évocatrice beaucoup plus forte : chargé d'un jeu complexe de significations, l'Etat est pour les fonctionnaires un véritable objet-fétiche, sur lequel se cristallise toute une économie affective.

D'abord, l'Etat est érigé en *instance transcendante* à la société : s'il est capable de concevoir l'unité de la société, en opérant la synthèse des volontés individuelles, c'est qu'il est nécessairement par rapport à elle en position d'extériorité et de supériorité ; échappant à ses clivages internes, il la domine de sa haute stature, il la surplombe, il la tient toute entière sous son regard. Alors même qu'on croit mettre l'Etat au centre de la société, on l'en éloigne irrésistiblement et irréversiblement : planant au-dessus du champ social, l'Etat est à l'abri des mouvements spasmodiques et capricieux qui l'agitent ; il n'est pas de ce monde ; son essence est différente. Cette transcendance fait de l'Etat le dépositaire de l'identité sociale, le maître du sens de la société, le fondement de la Loi, du savoir, et du pouvoir : c'est de l'Etat, et de l'Etat seul, que la société devient lisible et intelligible ; l'Etat est l'universelle et suprême référence, indispensable pour faire exister la société comme entité autonome. Dès lors, l'Etat n'est plus que Raison, Justice, Bonté : cerveau de la société, conscience claire, il introduit ordre et rationalité là où il n'y avait que division et incohérence ; infailible et tout puissant, il trace avec sûreté la frontière du licite et de l'illicite ; infiniment bon et généreux, il recherche tant le Bien commun de la société que la satisfaction de chacun de ses membres. L'Etat apparaît aux fonctionnaires comme un « maître d'une essence plus qu'humaine » (65), une sorte de « divinité terrible et jalouse » (66) ; hypostase de la Nation, il relève de l'ordre du sacré et il est à tout jamais placé hors de l'emprise des hommes.

Cette instance étatique mythique et sacrée fait l'objet, de la part des fonctionnaires, d'un *investissement libidinal* particulièrement fort. Pour les fonctionnaires, plus encore que pour les administrés, l'Etat se présente comme un double substitut, de Dieu et du Père. Comme *Dieu*, l'Etat constitue une entité métaphysique, de nature transcendante, dont la fonction est d'apaiser l'angoisse, en donnant les certitudes nécessaires et en garantissant la continuité des significations. Or, les fonctionnaires ont conscience d'être rattachés à l'Etat par un lien privilégié : chargés de rendre sa présence immanente à la société, ils participent d'une certaine manière au sacré, au divin. Ce lien est pour les fonctionnaires un facteur essentiel de sécurisation : leurs destins individuels, précaires, contingents, fugitifs, s'insèrent dans un projet collectif, permanent et durable, qui leur donne un sens, une épaisseur, une pérennité ; parce qu'ils

(65) *Nationaliser l'Etat*, p. 18.

(66) H. DESROCHE, p. 17.

sont pris au nom d'une instance immuable, indestructible, éternelle, leurs actes échappent au temps et s'inscrivent dans la durée. L'Etat est le fétiche par lequel les fonctionnaires cherchent, non seulement à établir leur identité, mais encore à assurer leur propre perpétuation et à accéder à l'immortalité; et la référence incessante, et compulsive, à l'Etat a valeur de discours rituel et incantatoire destiné à effectuer magiquement cette projection. Mais le lien qui unit les fonctionnaires à l'Etat est également fort proche d'un lien de dépendance infantile. Pour le fonctionnaire, l'Etat tient la place du *Père* et concentre sur Lui une série d'attitudes affectives qui s'adressent à l'instance paternelle. Chargé de formuler les exigences de la Loi, l'Etat est dépositaire de la norme et maître de son application : s'il punit avec sévérité la transgression, il récompense aussi l'obéissance; parlant au nom de l'Etat, le fonctionnaire ne fait que transcrire les préceptes de la Loi. Comme le *Père*, l'Etat inspire au fonctionnaire des sentiments mêlés de crainte, révérence, gratitude, mais toujours nimbés d'amour. La nature particulière de ce lien donne au processus d'identification à l'Etat sa véritable dimension : elle explique le plaisir et la gratification que le fonctionnaire en retire, ainsi que le sentiment douloureux qu'il éprouve lorsque l'autorité de l'Etat est bafouée. Cette fétichisation est une composante essentielle, bien que sous-jacente, du « sens de l'Etat », dont font preuve les fonctionnaires; elle contribue à ancrer l'image de l'Etat au plus profond de leur psychisme.

C. — L'INTEGRATION SOCIALE

Le système de représentations des fonctionnaires repose sur le postulat, implicite mais nécessaire, de l'unité sociale. Admettre que la société est affectée de divisions originelles et irréductibles serait en effet provoquer l'effondrement de l'idéologie de l'intérêt général : tout principe de totalisation étant écarté, l'Etat n'apparaîtrait plus comme un symbole d'unité, mais comme l'expression d'un système de domination; et les fonctionnaires ne seraient plus au service de l'ensemble de la collectivité, mais des seuls intérêts sociaux dominants. Tel est bien le sens de l'analyse marxiste, pour qui l'Etat n'est, dans une société déchirée par la lutte de classes, que le reflet de cet antagonisme et l'instrument de domination d'une classe sur l'autre. Tous les fonctionnaires partagent au contraire, à des degrés divers (67), l'idée qu'un dénominateur commun existe entre les différents intérêts sociaux — leur rôle consistant précisément, en qualité de représentants de l'Etat, à rechercher entre eux le meilleur compromis possible (68). Certes, des divergences, voire

(67) D'où la contradiction dans laquelle sont pris ceux des fonctionnaires qui, adhérant au marxisme et votant pour les partis qui s'en réclament, sont en même temps profondément imprégnés d'une idéologie professionnelle qui en est l'exacte antithèse. Cette contradiction se traduit par la juxtaposition de deux discours — l'un distancié et critique tenu sur l'administration en général, l'autre conforme axé sur les pratiques quotidiennes et le vécu du fonctionnaire — et par un comportement de type schizophrénique.

(68) Pour R. CATHERINE et G. THULLIER (A. Colin, p. 17), l'intérêt général est d'abord un « intérêt médian et majoritaire », qui résulte d'une « moyenne » entre intérêts sociaux multiples.

des contradictions traversent la société : les individus et les groupes n'ont pas des intérêts identiques et ils entrent nécessairement en relation de concurrence et d'opposition pour tenter de les faire prévaloir. Cependant, ces divisions ne sont pas insurmontables : pour les fonctionnaires, il n'y a jamais dans la société de conflits insolubles, d'affrontements inéluctables, excluant toute possibilité de conciliation et d'harmonisation ; et les antagonismes de classes ne présentent eux-mêmes qu'un caractère secondaire (69). Cette « négation du conflit » (70) permet au fonctionnaire d'affirmer sa neutralité sociale et de ne se donner qu'une fonction d'arbitrage et d'intégration. Les particularismes sociaux sont, au surplus, censés s'effacer derrière une solidarité plus profonde, traduite sur le plan politique par l'idée de *Nation* : parce qu'ils appartiennent à une même Nation, non seulement tous les membres de la société ont des valeurs, des intérêts communs, à défendre vis-à-vis d'un « au-dehors » agressif ou menaçant, mais encore leurs destins sont indissolublement liés : le développement économique, la croissance, sont en fin de compte profitables à tous et constituent des objectifs auxquels chacun peut adhérer. En dégagant l'intérêt général, le fonctionnaire ne fait que mettre à jour, dévoiler, ce qui unit, ce qui rassemble, individus et groupes, en révélant du même coup à la société son unité constitutive. Le fonctionnaire a dès lors avant tout une mission d'ordre pédagogique : s'il y a un conflit, tension, c'est que les administrés n'ont pas suffisamment conscience de ce qui les unit ; il appartient au fonctionnaire de leur montrer où se situe l'intérêt de tous (71).

Le discours des fonctionnaires reste donc, dans sa structure profonde, remarquablement stable : les fonctionnaires se perçoivent toujours comme des représentants et des serviteurs, chargés de mettre en œuvre, pour le seul bien collectif, la puissance de contrainte que la société possède sur ses membres du fait de son institution ; ils placent leur pouvoir dans l'ombre protectrice de l'Etat, qui n'est lui-même que la représentation abstraite de l'unité sociale. Ce discours ne fait ainsi que reproduire les présupposés fondamentaux, et les articulations cruciales de l'idéologie de l'intérêt général, à savoir : l'affirmation de l'unité originelle et constitutive de la société, l'érection d'une instance mythique de totalisation incarnant cette unité ; l'effacement des dirigeants derrière cette instance, source de tout pouvoir social. Comme on l'a dit, cette transcription n'est pas le fait du hasard ; tout groupe social a besoin, pour exister, de se forger la représentation de son unité, d'établir son identité à l'aide d'un système de références symboliques et de dissimuler la violence et l'arbitraire des rapports de domination/sujétion en faisant des dirigeants, non ses maîtres, mais ses serviteurs. A l'instar des autres membres, les fonctionnaires sont imprégnés de cette idéologie de l'intérêt général ; ils en traduisent les déterminations dans le langage qui leur est propre et avec les adaptations justifiées par le particularisme de leur position sociale. Cependant, cette invariance

(69) L. NIZARD, *Changement social et appareil d'Etat*, Cerat, 1974, p. 264.

(70) Qui pour E.N. SULEIMAN, (*R.F.S.P.*, 1973, p. 713), correspond à l'idéologie « fonctionnaire » de l'intérêt général.

(71) J.P. WORMS montre ainsi que le préfet conçoit son action en parti « comme une entreprise de dévoilement et d'éducation. Il exhorte au bien général, il le montre, il le dégage à chaque instant de chaque intérêt particulier. La finalité de son action est d'obtenir l'accord, le consensus, l'harmonie » (p. 256).

structurelle ne préjuge pas du contenu concret du discours : l'idéologie de l'intérêt général peut faire l'objet de formulations et de versions très différentes ; et le discours des fonctionnaires a subi des inflexions non négligeables à la suite des changements de tous ordres qui ont affecté, depuis 1945, les équilibres socio-politiques traditionnels.

II. — UNE TRAME EVOLUTIVE

Bien que les fonctionnaires adhèrent, comme les simples administrés ou les élus, à la mystique de l'intérêt général, leurs représentations sont en partie spécifiques et possèdent une dynamique propre d'évolution. A cet égard, un double mouvement peut être constaté. D'une part, la perception que les fonctionnaires ont de leur statut social et politique a changé : alors qu'ils s'effaçaient entièrement derrière les élus, par application du principe démocratique, ils tendent désormais à s'émanciper ; au dogme traditionnel et incontesté de la subordination aux élus succède un processus d'auto-légitimation, par lequel les fonctionnaires sont amenés à rechercher en eux-mêmes les bases de leur légitimité. D'autre part, la conception qu'ils se font de leur rôle social est profondément modifiée : alors que les fonctionnaires se posaient en défenseurs de l'intérêt général de la société et en arbitres entre les groupes sociaux, ils admettent désormais la validité des intérêts particuliers et n'hésitent plus à s'engager résolument dans le champ des rapports sociaux ; au principe de neutralité succède l'impératif d'efficacité, par lequel les fonctionnaires visent à remodeler tout l'édifice social. Dans les deux cas, c'est toujours l'intérêt général qui est invoqué par les fonctionnaires, et les ressorts fondamentaux de cette idéologie restent intangibles ; mais elle va recouvrir et justifier des pratiques très différentes. Cette réévaluation des représentations des fonctionnaires, dont l'importance ne peut être sous-estimée, est le produit et la traduction de mutations profondes dans les structures socio-économiques, politiques et administratives, antérieures à l'avènement de la V^e République : dès 1945 en fait, aussi bien le rapport de forces fonctionnaires/élus, le contexte socio-économique que les modalités de construction de l'appareil administratif connaissent de sensibles infléchissements ; cette évolution sera prolongée et accentuée après 1958.

A. — L'AGENCEMENT TRADITIONNEL

Les représentations des fonctionnaires ont été profondément, et durablement, marquées par la séparation tranchée, le cloisonnement rigide, qui s'établit, après les premières années de la III^e République, entre la bureaucratie administrative et le milieu des élus. Comme l'indique par ailleurs J. L. QUERMONE (72), on assiste à la formation d'une véri-

(72) « L'autorité du pouvoir exécutif sur l'administration en France sous la V^e République » (Rapport introductif au colloque des 30 nov.-1^{er} déc. 1979). Voir aussi E.N. SULEIMAN, *Seuil*, 1976, notamment pp. 175 ss ; P. BIRNBAUM,

table « administration de carrière », soustraite, non seulement aux vicissitudes de l'élection, mais encore à l'emprise des élus : cantonnés dans l'exercice des responsabilités administratives, qu'il ne peuvent cumuler avec un mandat parlementaire, les fonctionnaires sont tenus de faire preuve de « loyalisme » vis-à-vis de la République et de s'imposer une certaine « réserve » dans l'expression de leurs opinions ; en contrepartie, ils se voient accorder des garanties contre l'arbitraire possible des gouvernants et l'intrusion des élus. Cette séparation, ardemment souhaitée par VIVIEN — qui voyait dans « les envahissements du pouvoir politique » un facteur de dégénérescence d'une « administration, prostituée à des vues personnelles » (73) —, est alors jugée indispensable à la bonne marche des affaires publiques : si c'est aux élus qu'il appartient de fixer les grandes orientations, la gestion des affaires courantes doit se faire indépendamment des fluctuations politiques (74) ; par essence, elle est « neutre » et relève de professionnels disposant de la continuité, de la permanence et de la compétence nécessaires. On débouche ainsi sur le principe de la distinction de l' « administration » et du « politique », dont les tâches, différentes par nature, doivent être exercées par deux types d'hommes (fonctionnaires/élus), insérés dans deux types d'organisation (système bureaucratique/système représentatif), et sans qu'il y ait d'interférence réciproque — distinction poussée jusqu'à sa logique ultime par H. CHARDON, dans sa théorie des deux pouvoirs (75). Si cette idée de séparation du monde administratif et du monde politique est, on l'a dit, radicalement illusoire, elle s'inscrit dans l'imaginaire des fonctionnaires, en entraînant la formation de représentations ambivalentes : si les fonctionnaires s'effacent, en théorie, derrière les élus et ne disposent que d'une légitimité médiatisée, leur isolement les conduit, en pratique, à entretenir et à défendre des valeurs spécifiques : constituant un ensemble professionnel cohérent et homogène, les fonctionnaires ont une vision des choses différente de celle des gouvernants et ils peuvent être tentés d'user de l'autonomie qui leur a été reconnue pour faire prévaloir leurs vues. La spécificité des représentations des fonctionnaires tend en fait à être d'autant plus accusée que la coupure avec les élus est plus profonde.

1) LA LÉGITIMITÉ MÉDIATISÉE.

Tout le système de légitimation de l'autorité des fonctionnaires repose sur le dogme de la séparation de l'administration et du politique, qui joue à la fois négativement, comme élément de subordination, et positivement, comme facteur d'émancipation. Parce que les fonctionnaires

Les sommets de l'Etat, Seuil, Coll. Politique, 1977 ; C. DEBBASCH, « Administration et pouvoir politique : sur un couple uni », *Mélanges Burdeau*, L.G.D.J., 1977, pp. 149 ss.

(73) *Etudes administratives*, 3^e éd., 1859, Tome 1, pp. 32-33.

(74) Comme le disait VIVIEN (p. 30), la fonction du pouvoir politique est « toute d'initiative, d'appréciation, de direction, de conseil ; c'est lui qui donne à l'administration son esprit général, sa pensée et, si l'on peut ainsi parler, son drapeau ; à celle-ci est réservée l'action, c'est-à-dire l'exécution des lois et l'exercice matériel et pratique des pouvoirs conférés au gouvernement. Le pouvoir politique est la tête, l'administration est le bras ».

(75) *Le pouvoir administratif*, Perrin, 1911.

ne sont ni élus, ni responsables, ils ne disposent d'aucune légitimité propre ; leur autorité s'abrite entièrement derrière celle détenue par les élus. Mais, parce qu'ils sont placés à l'écart des affrontements politiques, les fonctionnaires sont censés faire preuve d'une clairvoyance particulière, d'un sens plus aiguisé de l'intérêt général ; leur autorité est aussi liée à leur autonomie par rapport au politique. Le principe de séparation de l'administration et du politique permet ainsi aux fonctionnaires d'utiliser le politique alternativement comme écran protecteur et comme repoussoir. En principe, la bureaucratie administrative n'a, compte tenu des bases démocratiques, qu'une légitimité médiatisée ; en fait, elle tend à secréter son propre système de légitimation.

a) *Le dogme de la subordination aux élus.*

Du fait du principe démocratique, les fonctionnaires nommés sont théoriquement en situation de totale subordination par rapport aux élus politiques. Le principe démocratique a en effet pour conséquence essentielle de placer le fondement de l'autorité au sein même de la collectivité des membres, dans la *Nation* ; seuls les représentants directs des membres, les élus de la Nation, sont habilités à décider de l'emploi des moyens de contrainte juridiques ou matériels ; la puissance d'Etat est exercée pour le compte de la Nation et mise à son service exclusif. Agents nommés et dépourvus de toute légitimité démocratique, les fonctionnaires ne sont admis à mettre en œuvre la puissance d'Etat que dans les conditions définies par les élus et sous leur contrôle : pour être valables, leurs actes doivent être couverts de l'autorité ou bénéficier de la caution des élus ; ils n'ont de titre de commandement que celui que leur confèrent les élus et leur autorité s'abrite entièrement derrière celle que ceux-ci tiennent de la Nation. Les fonctionnaires sont donc tenus de rappeler sans cesse le lien de dépendance, le véritable cordon ombilical, qui les rattache aux élus politiques, afin de parer leurs actions d'un bien-fondé incontestable. A les entendre, l'administration n'est qu'un instrument de préparation et d'exécution de décisions dont la définition lui échappe et qui relèvent de la compétence exclusive des parlementaires et des gouvernants : le rôle des fonctionnaires est, en amont d'éclairer les autorités politiques en leur fournissant les données techniques et les informations nécessaires, en aval d'appliquer les décisions prises en les adaptant aux circonstances concrètes et aux cas particuliers. En revanche, ils sont privés de toute capacité d'emprise sur les choix collectifs ; ils ne se reconnaissent, au mieux, qu'un rôle de conseil et d'influence, préservant la liberté des décideurs politiques (76). Les fonctionnaires se présentent comme de fidèles et dociles exécutants, s'employant à réaliser avec promptitude et exactitude, les objectifs qui leur sont assignés, en faisant abstraction de leurs convictions personnelles ; de ce fait, leur autorité est mise à l'abri de toute controverse, puisqu'ils ne font que transcrire la volonté de la Nation, telle qu'elle est exprimée par ses représentants élus ; l'administration n'est que le bras séculier de la Nation, chargé de traduire ses intentions en actes concrets, et de les faire accéder au réel en les matérialisant.

(76) Voir pour l'exposé de cette conception, G. BÉLORGEY, pp. 18-22, 434-436.

Le sentiment de dépendance que les fonctionnaires éprouvent par rapport aux élus est entretenu par les *contraintes* qui pèsent sur leurs moindres gestes et entravent leur liberté d'action. D'abord, les fonctionnaires ne peuvent se mouvoir que dans le cadre juridique qui leur a été tracé par les élus : ils n'agissent pas de leur propre initiative, mais exercent seulement les compétences qui leur ont été limitativement conférées par la loi et les règlements et qui consistent essentiellement à prendre les mesures d'exécution nécessaires. La hiérarchie des normes enferme le pouvoir de réglementation administrative dans un véritable carcan ; et une surveillance permanente est exercée sur cette activité de production de normes, notamment par le biais du contrôle juridictionnel, qui permet de vérifier *a posteriori* si l'administration a bien respecté le mandat donné par les élus. Ensuite, les fonctionnaires sont, dans leur activité quotidienne, entièrement sous l'autorité des élus, qui décident de l'orientation des tâches, de l'organisation du travail, des carrières des agents : les responsables à la tête des services sont des élus qui, à l'aide du principe hiérarchique, peuvent imposer leurs vues du sommet jusqu'au bas de la pyramide ; soumis à leurs directives, les fonctionnaires ont à répondre devant eux de leurs actes. Les fonctionnaires se perçoivent ainsi comme placés sous l'emprise tutélaire des élus. Cette dépendance est loin d'avoir des effets négatifs : elle leur permet de bénéficier par projection de la légitimité démocratique, tout en les affranchissant de toute responsabilité directe et personnelle. Par ailleurs, et surtout, les fonctionnaires vont renforcer leur position face au politique en s'appuyant sur d'autres sources de légitimité.

b) *La légitimation bureaucratique.*

Si les fonctionnaires proclament hautement leur subordination aux élus, cela ne signifie pas que ce discours, empreint d'humilité et de docilité, rende compte de la nature exacte des relations qui les unissent. Aucun autre discours n'est certes concevable compte tenu des bases démocratiques du régime politique : l'autorité des fonctionnaires n'est légitime qu'à condition de s'abriter derrière celle des élus. Mais, par-dessus cette affirmation dogmatique et nécessaire, on trouve des pratiques assez différentes et on voit poindre un tout autre discours, par lequel les fonctionnaires cherchent à fonder leur légitimité non plus sur/par le politique mais *contre* lui. Les rapports réels qui s'établissent entre fonctionnaires et élus tout au long de la III^e et de la IV^e Républiques ne sauraient être réduits à une dépendance unilatérale. Profitant de l'autonomie relative conquise face aux élus et des garanties statutaires octroyées, la fonction publique va progressivement renforcer sa cohésion interne : l'homogénéité que lui assurent des traditions, des origines et une formation communes contribue à l'émergence d'un fort esprit de corps ; la bureaucratie administrative va utiliser pleinement la puissance que lui confèrent son organisation monolithique, sa spécialisation et la maîtrise des moyens de gestion matériels et humains pour accroître son influence face à un milieu politique instable et divisé. Si cette puissance de la bureaucratie administrative ne va pas jusqu'à lui permettre

de se substituer aux décideurs politiques (77), ni même d'influer de manière déterminante sur les grandes orientations (78), il est vrai que les fonctionnaires tendent à se forger leur propre conception de l'intérêt général et à peser sur certaines décisions. Cette situation, hétérodoxe au regard du dogme officiel de subordination, explique l'existence d'un discours parallèle par lequel les fonctionnaires s'efforcent de légitimer l'emprise qu'ils ont acquise.

1° *L'apolitisme*. — Les fonctionnaires se prévalent de leur « apolitisme » pour se poser en seuls défenseurs réels de l'intérêt général. Les élus n'expriment, selon eux, que les intérêts particuliers de leur circonscription ou de leur parti ; leurs points de vue sont nécessairement fragmentaires, partiels et partiiaux. Au contraire, les fonctionnaires sont dégagés de tout lien d'allégeance, totalement désintéressés et détachés des « contingences circonstancielles » (79) ; ils sont de ce fait les plus capables d'arbitrer entre les exigences très diverses des membres et de définir un projet collectif. Par essence, la politique divise, oppose, déchire ; c'est précisément parce qu'ils échappent à ses vicissitudes que les fonctionnaires peuvent accéder à la représentation de l'universel et du général. D'où la revendication d'autonomie vis-à-vis du politique : gardiens de l'intérêt général de la société, les fonctionnaires se croient autorisés à ce titre à résister à la pression des élus qui essaient de dévier les arbitrages administratifs au profit des intérêts qu'ils représentent : l'intérêt général, dont ils sont à la fois « les hérauts et les juges » (80) justifie la mise en œuvre d'une stratégie de distanciation et de fermeture, par laquelle ils entendent sauvegarder leur objectivité, leur dignité, leur sérénité (81) ; les élus sont considérés avec méfiance, suspicion, dédain ou mépris (82) par des fonctionnaires imbus de leur supériorité morale et n'hésitant pas à défendre leur propre conception de l'intérêt général contre les vues des gouvernants (83), ou même contre les dispositions expresses de la loi (84). La perception que les fonctionnaires ont ainsi de leur rôle montre que l'articulation *Etat/Nation* reste délicate : les fonctionnaires tendent en effet à opposer la

(77) Si l'instabilité gouvernementale laissait, selon F. BLOCH-LAINÉ, plus de liberté d'action et d'influence personnelle aux directeurs, notamment aux finances, cela ne pouvait « suffire à la satisfaction d'un fonctionnaire conséquent. Parce que celui-ci, quelle que soit sa liberté, est limité dans son efficacité. Il y a mille choses essentielles qu'il ne peut faire ni obtenir. Privé d'un soutien gouvernemental solide et constant, c'est un infirme qui gambade sans contrainte. Il boîte, il sautille et ne peut aller loin, même s'il marche longtemps » (p. 97).

(78) B. GOURNAY, « Technocratie et administration », *R.F.S.P.*, 1960, p. 891 et *R.F.S.P.*, 1964, p. 238.

(79) R. CATHERINE et G. THUILLIER, A. Colin, 1969, p. 30.

(80) J. CHEVERNY, p. 63.

(81) Pour H. CHARDON (pp. 185-186) c'était « dans l'intérêt même du service public, c'est-à-dire dans l'intérêt de la Nation » que les fonctionnaires se devaient d'opposer « une digue infranchissable aux interventions politiques de quelque nature qu'elles soient ».

(82) Constatant l'« antiparlementarisme latent des fonctionnaires », E.N. SULEIMAN (*R.F.S.P.*, 1973, p. 731) estime qu'« il y a probablement peu de sociétés démocratiques où les députés soient aussi méprisés par les fonctionnaires que la France ».

(83) J. CARITEY, « Sur les directeurs », *Rev. adm.*, n° 165, mai-juin 1975, p. 244.

(84) Comme le dit J.P. WORMS (p. 256), « le préfet est là pour violer la loi ».

légitimité qu'ils tiennent de leur qualité de représentants de l'Etat, chargés de mettre en œuvre sa puissance, à celle que les élus politiques tirent de leur statut de représentants de la Nation. Certes, les élus contrôlent la puissance d'Etat; mais pour les fonctionnaires, c'est avant tout au nom de la Nation qu'ils parlent : les seuls vrais représentants de l'Etat, ce sont les fonctionnaires. Ce clivage est assorti, dans le système de représentations des fonctionnaires, d'une exaltation de l'Etat et d'une dévalorisation de la Nation : alors que l'Etat unit, rassemble, intègre, la Nation est divisée, fragmentée, atomisée. Le processus par lequel les fonctionnaires s'identifient à l'Etat et prétendent en accaparer la légitimité apparaît comme étant essentiellement dirigé contre les élus, qu'ils cherchent à court-circuiter : une telle dévalorisation de l'élu et de la Nation montre bien que l'idéologie des fonctionnaires est « foncièrement anti-démocratique » (85), et que les fonctionnaires ne se rallient que du bout des lèvres au dogme de la prééminence des élus.

2° *La permanence.* — Parce que leur statut les dote de permanence et de stabilité, les fonctionnaires prétendent avoir seuls la continuité de vues indispensable à la bonne marche des affaires publiques. L'action des élus est en effet paralysée par les vicissitudes électorales et politiques. Obsédés par la préoccupation de leur réélection, les parlementaires ne pensent qu'à satisfaire les intérêts immédiats et égoïstes de leurs électeurs. Quant aux gouvernants, soumis aux fluctuations et aux revirements parlementaires, ils vont de compromis en compromis, et sont voués à n'agir que dans le court terme; ils ne disposent pas du temps suffisant pour définir une stratégie cohérente de réforme, établir des projets d'envergure et veiller à leur réalisation. Les fonctionnaires sont au contraire soustraits à de tels aléas : véritables *professionnels* de la chose publique, ils peuvent inscrire leur action dans la durée, la projeter vers le long terme. « Etrangère aux hasards du pouvoir, indépendante de l'électeur, blindée contre les humeurs du public, l'administration est forte de son statut, qui garantit ses membres contre l'adversité politique et les traverses individuelles » (86); elle échappe aux pressions d'un électorat capricieux et d'une majorité parlementaire branlante. Assurant la continuité de la présence de l'autorité publique par-delà les changements résultant du jeu électif, se référant aux traditions pour amortir et atténuer les secousses les plus fortes, les fonctionnaires sont aussi capables de vues prospectives; ils opposent leur comportement rationnel, mesuré, stable, aux impulsions désordonnées et discontinues du politique. A ce titre encore, les fonctionnaires pensent être les seuls vrais représentants de l'Etat, symbole de la pérennité de la Nation : l'Etat « dure sous l'espèce de son administration » (87), qui en est la « charpente », la « poutre maîtresse ».

3° *La compétence.* — La professionnalisation assure aussi aux fonctionnaires la possession d'un *savoir* sur lequel ils s'appuient pour renforcer leur position face aux élus : à la légitimité politique qui entoure les élus, les fonctionnaires opposent, encore timidement, la légitimité qu'ils tirent de leur compétence technique, de leurs connaissances spé-

(85) E.N. SULEIMAN, *Seuil*, 1976, p. 153; J. CHEVERNY, pp. 57, 64.

(86) R. CATHERINE et G. THUILLIER, A. Colin, 1969, p. 27.

(87) R. CATHERINE, *Sirey*, 1973, p. 198.

cialisées (88). D'abord, les fonctionnaires sont investis des responsabilités de gestion : s'ils ont le pouvoir de fixer les orientations générales, les élus doivent s'en remettre à eux du soin d'en assurer l'application concrète ; il y a un « art d'administrer » que les fonctionnaires sont seuls à posséder (89). Les fonctionnaires transforment ainsi le domaine de la gestion publique en zone de compétence exclusive, en véritable monopole, échappant à toute emprise des élus : l'intrusion des élus dans la marche des services est la pire des choses, et les souvenirs des débuts de la III^e République, où elle était systématique, marquent profondément les représentations collectives des fonctionnaires. Ensuite, les fonctionnaires sont fondés à intervenir activement dans l'élaboration des choix collectifs, afin d'éclairer les élus et leur permettre de se prononcer en connaissance de cause : eux seuls sont capables de donner les informations, de fournir les données techniques, de préciser le poids des contraintes, ainsi que de prévoir les conséquences possibles des diverses options. Livrés à eux-mêmes, les élus sont voués à l'improvisation, à l'irrationalité, à l'inconséquence ; les fonctionnaires sont là pour les ramener sans cesse au réel, pour les rappeler à l'ordre et éviter les erreurs ; et leur intervention est d'autant plus impérieuse que les problèmes à résoudre sont plus complexes (90). Dès la III^e République apparaissent donc les prodromes d'une « idéologie technocratique » (91), qui va modeler de plus en plus fortement les représentations des fonctionnaires.

4° *La représentativité.* — En mettant l'accent sur leur apolitisme, leur permanence et leur compétence, les fonctionnaires cherchent à acquérir une légitimité différente et même antagonique à celle des élus ; mais ils concurrencent aussi les élus sur leur propre terrain en se dotant d'une dimension représentative. Cette dimension est à première vue incompatible avec les principes fondamentaux du droit public français qui, comme le rappelle J. L. QUERMONE, repose sur la distinction tranchée des *représentants* (politiques) élus et des *agents* (administratifs) nommés : les fonctionnaires sont les agents d'exécution du pouvoir politique et ils n'entrent en contact avec la société que par la médiation des élus. Ce schéma théorique est contredit par les conditions concrètes d'organisation et de fonctionnement de l'appareil administratif : d'une part, l'administration ne se présente pas comme un bloc monolithique, mais comme un ensemble structuré et stratifié, formé de segments diversifiés, et disposant dans le domaine qui lui est assigné de compétences exclusives ; d'autre part, l'administration est nécessairement en relations d'échanges permanents et réciproques avec le milieu social sur lequel elle agit et dont elle reçoit en retour des informations. La conjonction de ces deux phénomènes aboutit à la constitution, à la jointure de l'appareil administratif et de la société civile, de systèmes relativement autonomes de régulation et d'échanges. Chaque segment administratif

(88) La « professionnalisation », c'est-à-dire la possession d'un savoir scientifique et technique spécialisé, est, comme l'ont montré M. WEBER (*Economie et société*, 1922, Plon 1971, p. 229) et T. PARSONS, une des bases essentielles du *leadership* dans les sociétés modernes (voir aussi F. DREYFUS, « La professionnalisation de l'administration : recherches sur la fonction idéologique de l'expertise », *Annuaire inter. de la fonction publique*, 1975/76, pp. 295 ss).

(89) A. MATHIOT, « Bureaucratie et démocratie », *E.D.C.E.*, 1961, p. 16 ; H. BUCH, « Bureaucratie et technocratie », *Rev. adm.*, n° 138, 1970, p. 70.

(90) A. STEGFRIED, *De la III^e à la IV^e République*, Grasset, 1956, p. 247.

(91) J. MEYNAUD, *Technocratie et politique*, Lausanne, 1960.

tend à établir des rapports privilégiés avec le milieu social qu'il est chargé d'encadrer et de contrôler : cherchant à modeler son évolution, il se montre sensible à ses préoccupations, soucieux de ses intérêts ; intériorisant les valeurs des groupes placés sous son contrôle, il en devient le porte-parole et le défenseur dans l'ordre politico-administratif. Les segments bureaucratiques sont dès lors amenés, comme le montre L. NIZARD (92) à assumer une *fonction représentative* (93) ; leurs agents se transforment en représentants de leur milieu d'intervention (94) : ils se prévalent de son appui et de sa reconnaissance pour renforcer leur position face aux élus. Les fonctionnaires acquièrent de ce fait une légitimité d'ordre politique, puisqu'elle s'appuie sur la représentation, et concurrente de celle des élus.

Cependant, si les fonctionnaires s'efforcent ainsi d'assurer leur propre légitimation face au pouvoir politique, cette volonté n'apparaît pas comme telle : leur discours reste officiellement basé sur le dogme de la subordination au politique et sur l'acceptation d'une légitimité médiatisée. Cette subordination n'exclut nullement la défense de valeurs spécifiques.

2) LA DÉFENSE DE VALEURS SPÉCIFIQUES.

La séparation instaurée entre le milieu des fonctionnaires et le monde des élus va entraîner une nette divergence des représentations respectives des intéressés. Protégés par leur statut de l'emprise des élus, les fonctionnaires adhèrent à des valeurs spécifiques qui influent sur leur pratique professionnelle : alors que les élus, soumis à la pression insistante des groupes d'intérêts et très vulnérables, sont portés à donner satisfaction aux intérêts les plus puissants, les fonctionnaires, imbus de la suprématie de l'intérêt général, s'efforcent de préserver les équilibres existants ; ils ont tendance à freiner et à amortir, au niveau de l'application concrète, les initiatives désordonnées et parfois malencontreuses prises par les élus. Cette opposition, qui n'est pas sans provoquer quelques tensions, est aussi un élément essentiel de régulation du système politico-administratif et un facteur de stabilisation sociale.

a) *L'intérêt général contre les intérêts particuliers.*

Les fonctionnaires se considèrent comme investis de la mission sacrée de défendre et de promouvoir l'intérêt général de la société contre la pression des intérêts particuliers. Pour les fonctionnaires, il existe bien un *intérêt général*, autour duquel la société peut être unifiée, intégrée,

(92) Rapport présenté au Colloque des 30 nov.-1^{er} déc. 1979.

(93) Ou plus exactement, comme le dit P. GRÉMION, « d'expression latente des intérêts corporatistes qui ne peuvent pas s'exprimer par le canal représentatif », (*R.F.S.P.*, 1973, p. 315 ; *C.S.O.*, 1974, p. 171 ; *Seuil* 1976, pp. 322 ss).

(94) Le rôle du préfet consiste par exemple avant tout à défendre les intérêts de « son » département auprès de l'Etat (J.P. WORMS, p. 253) ; voir de même pour les relations entre l'Etat et le secteur industriel, E. FRIEDBERG, « Administration et entreprises », in *Où va l'administration française ?*, *C.S.O.*, 1974 p. 115.

solidarisée. Mais cet intérêt général n'est pas réductible à la somme des intérêts particuliers (95). Il est, en réalité, d'essence différente : c'est le produit de l'identité collective de la société, qui ne saurait être confondue avec celle de ses éléments constitutifs. Tout comme l'Etat est autre chose que la juxtaposition des membres, l'intérêt général qu'il incarne ne se ramène pas à l'addition de leurs intérêts particuliers. Mieux encore, intérêt général et intérêts particuliers sont en relation d'opposition dialectique : l'intérêt collectif de la société entre inévitablement en conflit avec les intérêts individuels des membres, contre lesquels il doit être défendu et imposé. Ce faisant, on ne fait que protéger les administrés contre eux-mêmes, contre leurs tendances égoïstes ou perverses, qui entraîneraient la dissolution de la société. Le système de représentations des fonctionnaires repose en fin de compte sur une vision très rousseauiste, puisqu'il implique que l'administré doit être, dans son propre intérêt, ramené au sens de l'universel et du général. Il y a donc pour les fonctionnaires différence de nature, saut qualitatif, entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, et on ne saurait passer aisément de ceux-ci à celui-là (96) : l'intérêt général est pur, désintéressé ; les intérêts particuliers sont sales, trop intéressés, et de ce fait dévalorisés et discrédités.

Cet intérêt général de la société, dont l'Etat est comptable et garant, c'est la tâche des fonctionnaires de le mettre à jour ; et cette tâche leur incombe, précisément parce qu'ils sont, de par leur position sociale, dépourvus de tout intérêt propre et au service exclusif de la collectivité. A l'écart de la mêlée confuse des intérêts particuliers, ce sont des arbitres impartiaux, neutres, dotés d'une clairvoyance, d'une lucidité, remarquables. Alors que l'intérêt général est inaccessible au commun des mortels, le fonctionnaire, lui, est capable de le dégager de la gangue, de l'ivraie, des intérêts particuliers — qui se trouvent dépassés et transcendés par son intervention — et de définir les exigences du Bien commun (97). Pour cela, il suffit au fonctionnaire de faire preuve de « bon sens » (98), c'est-à-dire éviter tout ce qui pourrait compromettre sa liberté de jugement et n'écouter que la « voix de la Raison ». Dès lors, le fonctionnaire est tenu, pour garder la hauteur de vues nécessaire et protéger son indépendance d'esprit, de se mettre à l'abri des pressions de toute nature exercées par les membres. Sa neutralité est en effet sans cesse menacée par des groupes d'intérêts agressifs, qui

(95) Pour 84 % des ingénieurs des Ponts, « l'intérêt général existe et il est plus que la somme des intérêts particuliers » (J.C. THÉNIG, p. 178).

(96) « Alors que les spécialistes de l'intérêt général peuvent aller vers les intérêts particuliers... les gestionnaires d'intérêts particuliers n'ont pas l'aptitude inverse ; leur conversion à l'intérêt général se heurte à des objections formelles » (*La démocratie à portée de la main*, p. 168).

(97) « Les ingénieurs des Ponts sont convaincus d'être capables de contempler de façon sereine et avec ampleur cet horizon lointain et élevé où la somme des intérêts particuliers vient se fondre dans une volonté collective, dans un consensus qui les dépasse tout en les intégrant » (J.C. THÉNIG, p. 178).

(98) Pour R. CATHERINE et G. THULLIER (« Du bon sens », *Rev. adm.*, n° 160, juillet-août 1974, p. 324), « avoir du bon sens, c'est savoir spontanément « faire la part des choses », distinguer l'important de l'accessoire, flairer le point où l'on peut raisonnablement aller dans telle voie, déterminer le degré de liberté qu'il faut savoir se ménager dans l'action, posséder l'intuition du réel et du possible, ne pas se leurrer d'imaginaires ambitions, ni s'emballer sur des fictions » ; trois sens font le bon sens : le sens de l'évidence, le sens politique, le sens de la mesure.

essaient de peser sur ses décisions : certes, le « sens de l'Etat » permet au fonctionnaire de résister à ces pressions ; mais pour qu'il puisse remplir sa mission en toute sérénité, il lui faut maintenir les administrés « à distance » (99). Les fonctionnaires ne se reconnaissent aucun interlocuteur valable : personne ne doit avoir prise sur l'intérêt général ; et toute recherche de contacts est *a priori* suspecte. Ce discours, il faut le souligner, n'a que de lointains rapports avec la pratique, qui révèle au contraire que les fonctionnaires entretiennent des relations suivies d'échange avec des relais jugés « représentatifs » ; sa fonction essentielle est en fait de justifier la mise à l'écart des nouveaux venus et des perturbateurs, au nom du principe de neutralité et d'impartialité.

L'intérêt général ainsi dégagé doit évidemment l'emporter sur les intérêts particuliers. La conception que les fonctionnaires ont de l'intérêt général entraîne logiquement l'adoption d'un style de commandement *autoritaire* et d'une attitude dominatrice par rapport au public. Aucune discussion n'est concevable avec les administrés, dont le point de vue est nécessairement particulariste : imbus de leur supériorité, assurés de détenir le savoir, se considérant comme infaillibles, persuadés d'incarner le Bien commun, les fonctionnaires en viennent à se comporter en « justiciers moralistes » (100) et conçoivent leur rôle comme une lutte de tous les instants contre les égoïsmes catégoriels. Les fonctionnaires doivent imposer leur mode de raisonnement et leurs arbitrages au reste de la société et *contraindre* les intérêts particuliers à s'effacer humblement et docilement devant l'intérêt général qu'ils ont le privilège de définir. Cependant, la contrainte n'est peut-être pas le procédé le plus efficace pour faire prévaloir l'intérêt général : aussi les fonctionnaires s'efforcent-ils parfois, par une action pédagogique, de *convaincre* les intérêts sociaux du bien-fondé de leurs arbitrages ; la participation est conçue comme un moyen d'acculturation, destiné à emporter l'accord des intéressés et à les impliquer dans les décisions prises (101).

b) *La neutralité sociale.*

Puisque l'intérêt général ne se confond pas avec les intérêts particuliers, les fonctionnaires sont intimement convaincus de leur totale impartialité (102) : « le principe de la neutralité administrative gouverne comme un gyroscope le ciel apparemment immobile des fonctionnaires » (103). Dès le moment où il entre dans l'administration, le fonctionnaire rompt ses attaches antérieures, coupe les liens avec son milieu d'origine, se libère des conditionnements et allégeances ; il se dépouille de sa personnalité propre en endossant les habits du fonctionnaire. Du même coup, il se place au-dessus des clivages sociaux, des antagonismes

(99) Cette conception « cléricale » fait apparaître l'administration comme « l'éternelle puissance tutrice d'éternels mineurs jamais émancipés » (*Nationaliser l'Etat*, p. 10).

(100) G. MOREUX, p. 5.

(101) C'est ainsi que les ingénieurs des Ponts (J.C. THÉNIG, p. 189) et les préfets (J.P. WORMS, p. 256) conçoivent la participation : il s'agit de « connaître, écouter, comprendre pour mieux persuader » ; c'est ce que les préfets appellent « l'aspect humain de leur rôle ».

(102) R. CATHERINE et G. THULLIER, *Rev. adm.*, n° 189, p. 242.

(103) D. MOTCHANE, p. 134.

de classe, qui sont censés ne pas atteindre la fonction publique : il n'est plus partie prenante dans les conflits sociaux, mais *arbitre*, chargé de les apaiser et de les résorber ; il n'a pas d'intérêt individuel à présenter, mais seulement l'intérêt général de la société à défendre. Devant lui, tous les intérêts sociaux se valent, puisqu'ils sont également taxés d'irrationalité et d'illégitimité : impassible, impénétrable et impavide, le fonctionnaire tient la balance égale entre tous les administrés et les traite identiquement. Les solutions qu'il retient sont conformes, non pas aux intérêts d'un groupe social en particulier, mais de la société dans son ensemble : elle ne lèsent ni ne satisfont personne ; elles assurent la survie et le développement global de la société. Ne connaissant que son devoir, n'écoutant que sa conscience, le fonctionnaire opte seulement pour ce qui est « raisonnable », c'est-à-dire politiquement possible, socialement utile et techniquement justifié.

Cette conception conduit tout naturellement les fonctionnaires à faire preuve de prudence et de *conservatisme*. La meilleure garantie d'être neutre, c'est encore de se mêler le moins possible des conflits sociaux : toute décision entraîne inévitablement la modification des règles du jeu, l'inflexion du rapport de forces social ; les fonctionnaires ne doivent donc intervenir qu'en cas de nécessité absolue et en gardant leurs distances vis-à-vis des intérêts en présence. Ces interventions doivent être essentiellement commandées par la volonté de maintenir ou de rétablir les équilibres existants. Compte tenu de la position qu'ils occupent dans la société, de la formation qu'ils reçoivent, des représentations qui leur sont inculquées, les fonctionnaires n'ont ni le sens, ni le goût, du changement et de l'innovation : avant tout soucieux d'ordre, de régularité, de continuité, ils privilégient des valeurs statiques et non pas dynamiques ; le culte des traditions et des précédents fait qu'ils ne conçoivent l'avenir que comme la projection et la reproduction du passé. Mais, cet ordre auquel les fonctionnaires sont profondément attachés est sans cesse menacé par des périls de toute nature — pression des intérêts particuliers, jeu des mécanismes économiques, secousses politiques : l'intérêt général de la société consiste dès lors à préserver les bases mêmes de son institution et les fonctionnaires ont pour rôle d'assurer la stabilité des structures sociales fondamentales, en colmatant les brèches, en corrigeant les déséquilibres, en atténuant les dyschromies possibles du tissu social. Contre les groupes de pression, qui essaient de déplacer le rapport de forces en leur faveur, les fonctionnaires prendront en main la défense d'intérêts minoritaires et pourtant estimables ; contre la logique d'évolution du capitalisme, qui risque de corroder les valeurs traditionnelles (104) et de saper ses propres fondements, ils établiront les dispositifs de protection indispensables ; contre les oscillations excessives du pendule politique, ils reproduiront les modes habituels de gestion. Pour les fonctionnaires, il s'agit en fait « d'éviter que le dynamisme spontané de la technique et de l'économie ou les épreuves de force entre groupes politiques et sociaux ne viennent

(104) P. LEGENDRE, (*L'amour du censeur. Essai sur l'ordre dogmatique*, Seuil, 1974, p. 231) voit dans « l'anticapitalisme apparemment systématique de la fonction publique en France » l'expression, non pas d'une analyse objective, mais « d'un réflexe éduqué par la religion catholique occidentale » de rejet du « mauvais argent ».

disloquer la vie sociale » (105) ; les fonctionnaires se perçoivent comme la clef de voûte du corps social qui, sans eux, est voué à l'effondrement et à la destruction. Cette idéologie de la neutralité, qui a fortement marqué les fonctionnaires et pesé sur leur comportement, explique à la fois que l'administration ait acquis en France une puissance et un prestige tout particuliers, et qu'elle ait contribué au statisme des structures socio-politiques, en retardant, en freinant ou même en empêchant les mutations indispensables. Dès la fin de la III^e République, une sensible évolution commence cependant à se produire : elle se traduit par une réévaluation profonde du système de représentations dans la fonction publique et par l'abandon de l'attitude traditionnelle d'effacement et de neutralité.

B. — LA NOUVELLE TEXTURE

L'évolution des représentations des fonctionnaires est la traduction des changements qui, depuis un demi-siècle, ont affecté la société française dans son ensemble et entraîné le remodelage de ses divers éléments constitutifs : sur le plan *économique*, on a assisté à la restructuration complète de l'appareil de production et au développement considérable des interventions de l'Etat, dont la position est désormais prééminente dans ce qui était auparavant réservé à l'initiative privée ; sur le plan *social*, l'équilibre entre les catégories, couches, classes, a été bouleversé, tandis que se mettaient en place des dispositifs de protection et d'assistance de plus en plus nombreux ; sur le plan *politique*, après des convulsions multiples et douloureuses, est apparu un régime stable, basé sur la prépondérance de l'exécutif ; sur le plan *idéologique*, de nouvelles représentations tournant autour des idées d'efficacité, de changement, d'innovation, ont succédé aux valeurs traditionnelles, davantage axées sur la stabilité, l'équilibre, la permanence ; sur le plan *administratif* enfin, l'administration est devenue un énorme appareil, aux articulations complexes et diversifiées, dont les agents ne sont plus recrutés et formés dans les mêmes conditions qu'autrefois. Ces multiples transformations ne se sont pas effectuées brutalement et de façon synchrone : elles s'étalent en fait sur de nombreuses années, sur plusieurs régimes ; loin de se succéder selon un ordre rigoureux, une cohérence évidente, elles interfèrent, s'entrecroisent, s'enchevêtrent, sans que leur logique et leur connexité ressortent clairement au moment où elles se produisent. Il est dès lors parfaitement vain et illusoire de prétendre faire remonter le changement dans les représentations des fonctionnaires à une date précise : l'idéologie des fonctionnaires évolue en réalité de manière lente, progressive, sous l'effet des diverses transformations qui affectent le champ social et qu'elle ne retranscrit d'ailleurs qu'avec retard, décalage, transposition et distorsion. Sauf à surestimer la place du politique en en faisant le moteur de toute l'évolution sociale, l'avènement de la V^e République ne peut donc être considéré comme le tournant décisif : c'est un moment important, mais qui prolonge une évolution déjà engagée antérieurement.

(105) B. GOURNAY, *R.F.S.P.*, 1964, p. 230.

Le système de représentations des fonctionnaires, qui semblait inaltérable, a bougé à la faveur de trois étapes successives. D'abord, dans *les années trente* (106), un mouvement d'idées nouveau apparaît, à la fois dans certains milieux économiques et administratifs (107) et dans certains milieux intellectuels proches de la « jeune droite » (108), issus de l'Action Française (109) ou d'inspiration catholique (110). Pour tous ces groupes, il n'est plus possible de maintenir tel quel l'ordre existant, fondé sur le libéralisme économique et le parlementarisme politique, qui a fait faillite : il faut trouver une « troisième voie » entre le capitalisme libéral et le collectivisme, entre l'anarchie et la dictature, en opérant une profonde « réforme de l'Etat ». Cette réforme est fondée sur trois piliers essentiels : la planification du développement économique (le « planisme »), la recherche du consensus social, un gouvernement fort basé sur la compétence. Si le mouvement reste inorganisé et disparate, malgré l'existence de lieux de rencontre (« centres de confluence »), les nouvelles idées lancées séduisent la haute fonction publique, ou ceux qui aspirent à y entrer (111) ; elles inspirent l'enseignement donné au sein de l'école des cadres d'Uriage, créée en 1940 pour former des « chefs », et elles gagnent les mouvements de résistance à partir de 1942.

On retrouve dans les réformes opérées en 1945-1946, la trace de certaines de ces idées, mais dans un contexte social et politique profondément différent. Le phénomène majeur, c'est l'entrée en force de l'administration sur le terrain économique, non seulement par le biais de l'extension considérable du secteur des entreprises publiques, mais encore par l'octroi de responsabilités nouvelles de contrôle, régulation, animation de la vie économique : l'administration ne doit pas seulement veiller au maintien du libre jeu des lois économiques, mais encore faire en sorte que la croissance soit régulière, continue, harmonieuse — ce qui justifie l'adoption d'une stratégie volontariste et interventionniste. L'administration se voit reconnaître la mission d'anticiper le changement (prévision), d'orienter le développement (planification) ; elle doit agir sur les variables conjoncturelles et réaliser les transformations structurelles nécessaires. Ce n'est plus seulement un instrument au service du *statu quo*, mais un agent actif de transformation. L'apparition de la *planification* a, à cet égard, une grande portée. D'abord, elle modifie la hiérarchie des valeurs administratives, en privilégiant le long terme et l'innovation ; loin de rester cantonnée dans un secteur déterminé, cette nouvelle conception va contaminer insensiblement tous les services, même ceux qui sont les plus attachés aux modes d'action traditionnels (finances). Ensuite, elle fait éclater une certaine rigidité administrative et constitue un puissant levier de réforme : les appareils de gestion lourds, statiques,

(106) P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, « Les aventures d'une avant-garde », A.R.S.S., n° 2/3, juin 1976, pp. 32 ss. Voir aussi J.L. LOUBET DEL BAYLE, *Les non-conformistes des années trente*, Seuil, 1969 et mon étude *Les idées d'une revue libérale sur la réforme de l'Etat à la fin de la III^e République*, Mémoire D.E.S., Lille, 1965, 399 p., (ronéo.).

(107) Les polytechniciens du groupe « X-crise ».

(108) La revue *Plans* de P. LAMOUR et P.O. LAPIE.

(109) Ordre Nouveau.

(110) Le groupe *Esprit*.

(111) F. BLOCH-LAINÉ lisait *Esprit* et reconnaît avoir été séduit par Robert Aron et Arnaud Dandieu, ainsi que par la Revue *Plans*.

scélérés, sont pris à revers et court-circuités par des « administrations de mission » légères, opérationnelles, compétentes, dynamiques, conçues sur le modèle du commissariat général au plan, qui en est la plus parfaite illustration. Enfin, et surtout, elle modifie les positions respectives des fonctionnaires et des élus : s'appuyant sur leur compétence technique et sur les contacts directs établis avec les « partenaires sociaux », les fonctionnaires ont les moyens de faire prévaloir leurs vues (112). Leur influence est d'autant plus forte que le système représentatif, lui, n'a pratiquement pas évolué et ne s'est pas adapté au nouveau contexte : il reste fidèle à ses principes de fonctionnement passés, dont l'inadéquation apparaît de plus en plus évidente. Sa faiblesse structurelle fait que l'extension du rôle de l'Etat profite exclusivement aux fonctionnaires (113) : investis d'une mission étendue, sans être pour autant soumis à une tutelle politique trop pesante, les fonctionnaires disposent d'une capacité d'action enviable. On s'explique que le service de l'Etat suscite un vif engouement et exerce une forte attraction sur « de jeunes esprits à la fois idéalistes et ambitieux » (114), ayant le goût de l'action et du pouvoir. Ce sens nouveau de l'Etat est encouragé et développé par la création de l'*Ecole Nationale d'Administration*, qui va contribuer, non seulement à produire les techniciens dont la fonction publique a besoin (fonction instrumentale), mais encore à unifier et remodeler le système de représentations des hauts fonctionnaires, et par là même de la fonction publique toute entière (fonction idéologique) ; elle constitue dès lors un vecteur idéal de promotion des fonctionnaires au sein du système politique et de la société. D'autant que l'E.N.A. va devenir progressivement le creuset dans lequel sont formés la quasi totalité des dirigeants, politiques et économiques aussi bien qu'administratifs : c'est le lieu privilégié de production/reproduction de l'élite dirigeante, ainsi que de l'idéologie dont elle se réclame ; par l'intermédiaire de l'E.N.A. seront diffusées les nouvelles représentations qui circuleront à travers le champ social entier (115). On peut d'ores et déjà prévoir dans ces conditions que l'idéologie des fonctionnaires est vouée à perdre une partie de sa spécificité.

La restructuration du système politique, qui n'avait pu être faite en 1945, est réalisée avec l'avènement de la V^e République. L'apparition d'un exécutif fort et stable, et l'affaiblissement corrélatif du poids des assemblées parlementaires, modifient profondément le jeu politique et ne peuvent manquer d'influer sur les rapports des fonctionnaires et des élus. L'intention des auteurs de la constitution est claire : il s'agit de restaurer l'autorité des gouvernants sur la bureaucratie administrative et de donner à celle-ci les orientations politiques dont elle a besoin pour fonctionner. Dotés d'une longévité plus grande, assurés de l'appui gouvernemental, soulagés par le déclin parlementaire, les ministres ont

(112) Les « techniciens de l'administration » qui se veulent au-dessus des « querelles partisans » et qui entendent inspirer les décisions « à longue portée » et s'opposer par là aux « gestionnaires » à « courtes vues » de la « politique » se perçoivent comme une « avant-garde » détentrice d'une sorte de « contre pouvoir » (P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, p. 37).

(113) *Nationaliser l'Etat*, p. 30.

(114) F. BLOCH-LAINÉ, *Seuil*, 1976, p. 145.

(115) P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI voient dans l'I.E.P. et l'E.N.A. les « écoles du pouvoir » dans lesquelles seront inculquées « par une action pédagogique systématique un système de catégories de perception, de pensée et d'action politique » (p. 62).

effectivement occupé « davantage et plus efficacement » le terrain administratif (116) et retrouvé une emprise certaine sur la marche des services. Cependant, le rééquilibrage ainsi obtenu a été complètement faussé par le phénomène d'osmose qui s'est produit entre la haute fonction publique et l'exécutif élu. Comme le rappelle J. L. QUERMONNE, cette osmose se traduit par une association de plus en plus étroite des hauts fonctionnaires aux processus de décision politique et par le passage systématique d'une fonction à l'autre : d'une part, les hauts fonctionnaires occupent des positions-clés — que ce soit au niveau ministériel, par l'intermédiaire des cabinets qu'ils dominent sans partage (117), ou au niveau interministériel, dans le cadre de structures *ad hoc*, où ils siègent à côté de ministres (118), ou permanentes, chargées d'assister les plus hautes autorités de l'Etat (119) —, qui leur donnent la possibilité de peser sur les choix les plus « politiques » ; d'autre part, ils ont investi progressivement l'ensemble des postes de responsabilité politique, d'abord en accédant aux fonctions ministérielles, gouvernementales ou ... présidentielles, ensuite en partant en quête de mandats électifs nationaux et locaux, enfin en s'attaquant aux états-majors des principales formations politiques (120). Le système politique de la V^e République est peuplé de hauts fonctionnaires, dont la proportion s'élève au fur et à mesure qu'on monte dans la hiérarchie. Au terme de cette évolution, le cloisonnement étanche, la séparation tranchée, que la III^e République avait cherché à établir entre administration et politique semblent avoir bel et bien disparu. Si cette évolution montre le caractère artificiel de cette séparation, elle remet aussi ouvertement en cause la représentation traditionnelle que les fonctionnaires avaient de leurs relations avec les élus.

La nouvelle position occupée par l'administration dans le système politique et la société se traduit dans l'idéologie des fonctionnaires par des aspects contrastés : la recherche par les fonctionnaires d'une légitimité propre s'accompagne d'une réduction de la spécificité de leurs représentations, qui tendent à se rapprocher de celles qui prévalent chez les élus comme dans l'ensemble de la société.

(116) C. WIENER, « Pouvoir politique et administration : le temps de la discorde », *Pouvoirs*, 1978, n° 4, p. 41.

(117) C'est en réalité dès 1945 que les hauts fonctionnaires ont acquis une prépondérance écrasante au sein des cabinets ministériels (90 %, alors que la proportion n'atteignait pas 60 % avant 1917 : voir J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le personnel de direction des ministères*, A. Colin, 1969). Depuis 1958, on peut certes déceler quelques variantes d'une présidence à l'autre — B. BADIE et P. BIRNBAUM (« L'autonomie des institutions politico-administratives : le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres sous la V^e République », *R.F.S.P.*, 1976, p. 286, avec les observations très critiques de J.L. BODIGUEL) montrent ainsi que la proportion de fonctionnaires dans les cabinets du président de la République et du Premier ministre a été plus réduite sous la présidence de G. Pompidou —, mais sans qu'on puisse en tirer des conclusions significatives.

(118) Comités interministériels et conseils restreints.

(119) Cabinet du Premier ministre, secrétaire général du gouvernement, secrétariat de la présidence de la République.

(120) Voir pour une appréciation chiffrée de l'ensemble de ces phénomènes le rapport de J.L. QUERMONNE.

1) LE PROCESSUS D'AUTO-LÉGITIMATION.

Le discours des fonctionnaires sur le rapport administration/politique est ambigu : il s'agit d'un sujet difficile, qui doit être abordé avec prudence. Officiellement, rien n'est changé : non seulement les fonctionnaires ne contestent pas la suprématie des élus, mais encore ils déclarent hautement ne pas faire de la politique (121) ; ce ne sont que des techniciens, chargés d'exécuter les ordres des responsables politiques, qui eux-mêmes ne font que « traduire les élans de l'opinion et le choix des citoyens, attestés par leur vote majoritaire » (122). L'impératif nouveau d'efficacité ne remettrait pas en cause le primat du politique, qui résulte du principe démocratique, puisqu'il vaut seulement au niveau de la gestion. Cependant, cette dénégation vertueuse (123) recouvre d'autres pans du discours, dans lesquels les fonctionnaires revendiquent en fait une double légitimité, l'une d'ordre technique, l'autre d'ordre démocratique.

a) *La rationalité technique.*

La conviction des fonctionnaires de savoir, mieux que les élus, où se situe l'intérêt général de la société a été renforcée par deux facteurs convergents. D'une part, les problèmes que les pouvoirs publics sont appelés à résoudre sont de plus en plus vastes et complexes : par le jeu d'un processus d'expansion continue, l'Etat a été amené à intervenir dans tous les domaines de la vie sociale et à prendre en charge le développement d'ensemble de la société ; mais l'évolution des conditions technologiques et des modes d'organisation rend en même temps cette mission extrêmement délicate, et difficile à assumer. Or, la diffusion des nouvelles valeurs basées sur l'efficacité fait qu'une pression insistante s'exerce pour améliorer la qualité et le bien-fondé des décisions, et éviter que des approximations ou des erreurs soient commises : l'idée que les décisions ne doivent plus seulement relever de l'empirisme et de la subjectivité des décideurs est largement admise ; il faut utiliser les sources d'information disponibles, multiplier les études préalables, afin de rationaliser les choix et réduire au maximum la part de hasard et d'incertitude inhérente à toute décision. D'autre part, les fonctionnaires s'estiment parfaitement qualifiés pour faire face à cette *escalade de la complexité* : la création de l'E.N.A. a contribué à développer chez les hauts fonctionnaires le sentiment de leur absolue supériorité (124) ;

(121) Le point de vue de J. SAINT-GEOURS (Fayard, 1979, pp. 205-206) est ici encore peu conformiste.

(122) M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, Ed. Hommes et techniques, 1975, p. 16. Dans le même sens, G. BÉLORGEY, pp. 22, 169, 433.

(123) Ainsi que le montre LANDOWSKI (« Le langage administratif », in *L'administration*, Hachette, Coll. Les sciences de l'action, 1974, pp. 358 ss), l'administration n'apparaît jamais comme parlant au nom de sa volonté propre ; son « pouvoir » n'est que la capacité de faire ce que le pouvoir politique a décidé.

(124) La « paranoïa », à savoir « une forme excessive de l'orgueil, mêlé de susceptibilité et de méfiance ombrageuses » serait aux dires d'A. MATHIOT (p. 18) une des maladies dont souffriraient les bureaucrates. Dans le même sens, R. CATHERINE et G. THUILLIER, *Rev. adm.*, n° 189, p. 242.

leur réussite à un concours difficile et prestigieux suffirait à démontrer leurs capacités intellectuelles, leurs connaissances techniques et leur assurerait le monopole du savoir et de la compétence.

L'idéologie de type *technocratique* qui prévaut désormais dans la fonction publique va cependant beaucoup plus loin que la simple affirmation d'une compétence technique. Parce qu'ils croient détenir le savoir, les fonctionnaires se jugent aussi les plus aptes à décider des orientations : ils ne se satisfont plus de fournir aux décideurs les éléments d'information dont ceux-ci ont besoin mais prétendent dicter le contenu même des choix collectifs. Si l'on veut que la décision soit la meilleure possible, il faut en effet s'en remettre au jugement des experts, qui ont les connaissances requises et échappent aux préjugés et aux pressions ; grâce à leur médiation, la décision sera le produit, non plus de considérations contingentes et irrationnelles, mais d'une analyse objective, rigoureuse, incontestable : de l'examen des faits résulte une décision et une seule, qui s'impose par son évidence et sa nécessité. Par ce biais, les fonctionnaires passent insensiblement du « monopole de la science » au « monopole de la politique » (125) : la décision est, pour eux, une véritable « science », qui ne peut plus être abandonnée au caprice et à l'arbitraire des élus, qui n'ont, ni la hauteur de vues, ni la liberté de jugement, ni la compétence, indispensables pour se prononcer en connaissance de cause. Le discrédit dont souffrent les parlementaires dans la fonction publique s'est encore accentué depuis 1958 : si les parlementaires étaient mal considérés sous les Républiques antérieures, au moins la puissance collective dont ils disposaient conduisait-elle à les ménager. Dorénavant, le parlement n'a plus cette puissance, et les fonctionnaires, abrités derrière l'exécutif, peuvent se permettre de l'ignorer en tant que corps : les parlementaires sont utiles pour « révéler grossièrement la volonté populaire » ; mais c'est aux fonctionnaires qu'il appartient de la décanter et de la filtrer (126). Les seuls contacts que les fonctionnaires ont avec les parlementaires ne sont pas de nature à améliorer l'image de marque de ces derniers : il s'agit des interventions ponctuelles des membres du parti majoritaire dans la gestion courante — interventions qui sont perçues comme le prix de l'émancipation. Ce discrédit ne s'étend pas aux gouvernants qui, dotés depuis 1958 d'une stabilité enviable et d'une indépendance relative par rapport aux groupes de pression, ont acquis aussi, du fait même qu'ils viennent de la fonction publique, la compétence qui leur faisait défaut. Mais ce contraste fait ressortir le renversement qui s'est produit dans le système de représentations des fonctionnaires : ce ne sont plus les fonctionnaires qui bénéficient par transposition de la légitimité politique des élus, mais les élus qui sont amenés à se prévaloir de la légitimité technique des fonctionnaires ; l'autorité des gouvernants est liée davantage à leur capacité de gestion

(125) P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, « La science royale et le fatalisme du probable », *A.R.S.S.*, n° 2/3, juin 1976, p. 48. Dans le même sens, J. SAINT-GEOURS, *Esprit*, janvier 1970, p. 171.

(126) Pour les fonctionnaires les mandataires de la souveraineté nationale sont confinés « dans les tâches modestes d'un tribunal de première instance ou d'un atelier de dégrossissage ». Ainsi s'esquisse « une nouvelle répartition des pouvoirs entre l'administration et le parlement. Aux députés, la montre et la mode, les foucades et l'actualité ; aux technocrates, les attributs de la puissance réelle ; aux premiers, les mouvements réflexes et le court terme, aux seconds, les raffinements de la prospective et les longs desseins » (J. CHEVERNY, p. 62).

qu'à leur origine élective. Et toute retombée dans les ornières de l' « électoralisme » sera jugée avec vérité et mépris (127).

Cette *professionnalisation du politique*, qui résulte de l'accession des fonctionnaires aux postes de responsabilité politique, est en définitive le moyen le plus sûr pour les fonctionnaires d'imposer leurs vues, dans la mesure où elle préserve le dogme de la suprématie du politique. Car, si les fonctionnaires se considèrent comme de meilleurs décideurs que les élus, du fait de leur neutralité, de leur impartialité et de leur compétence, ils ne peuvent le proclamer trop ouvertement, sous peine de se trouver en porte-à-faux par rapport à l'idéologie démocratique. La conquête d'un mandat électif a pour effet de mettre le pouvoir qu'ils se croient fondés à détenir au seul vu de leurs qualités intrinsèques à l'abri de toute contestation. Le butoir démocratique contraint les fonctionnaires à respecter, au moins formellement, la liberté de décision des responsables politiques. La rationalité technique dont ils se réclament n'apparaît dès lors qu'au niveau de la préparation des choix politiques : il s'agit pour les fonctionnaires de peser de tout le poids de leur compétence technique sur l'élaboration de manière à pré-déterminer les arbitrages ultérieurs et à rendre inévitable l'adoption des solutions qu'ils souhaitent. L'objectif est d'imposer aux élus un langage, des points de référence communs, et de les obliger à raisonner dans certains termes. C'est en s'appuyant sur la rationalité technique dont ils sont porteurs que les planificateurs parviennent par exemple à influencer sur les stratégies publiques, alors qu'ils sont pourtant dépourvus d'emprise directe sur les centres de décision : « reconnus comme les hérauts du moyen terme, champions valeureux de la cohérence, défenseurs obstinés de la transparence » (128), les planificateurs, qui se présentent comme détenteurs d'un savoir impersonnel, universel et objectif (129), s'efforcent d'encadrer le raisonnement et le comportement des décideurs, notamment par l'élaboration de modèles technico-économiques dont les articulations, admises à titre de postulats, conditionneront l'ensemble des choix futurs ; bien que ne possédant aucune compétence juridique formelle, ils produisent ainsi de véritables « normes », qui pèsent sur les autres acteurs comme autant de contraintes (130), qui seront périodiquement rappelées tout au long du processus d'élaboration du plan (131).

Les fonctionnaires portent cependant plus directement atteinte aux privilèges des élus en recherchant une légitimité démocratique de substitution.

(127) D'où le malaise nouveau qu'on a pu déceler dans les rapports entre fonctionnaires et gouvernants, les premiers se plaignant de ce que les seconds ne remplissent plus correctement leur mission et ne définissent plus d'objectifs clairs (C. WIENER, p. 46).

(128) L. NIZARD, Cerat, 1974, p. 281.

(129) LANDOWSKI, « Formes et pratiques de la représentation dans le VI^e Plan », in *Planification et société*, P.U.G., 1974.

(130) L. NIZARD, « De la planification française : production de normes et concertation », *R.F.S.P.*, 1972, p. 1129 et « Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'Etat dans la France capitaliste d'aujourd'hui », *R.F.S.*, 1975, p. 645.

(131) Acteur permanent et « point de passage obligé », le commissaire général au plan défendra la cohérence des objectifs à tous les niveaux de l'élaboration : il apparaîtra à cet égard comme le représentant du « tout » contre les points de vue particuliers des acteurs économiques, sociaux et politiques (L. NIZARD, « La consultation et le plan », in *l'administration consultative*, Cujas, 1972, p. 424).

b) *L'onction démocratique.*

La planification a été pour les fonctionnaires un tremplin idéal en leur permettant, non seulement de tirer profit au maximum de leur compétence technique, mais encore de forger leur propre légitimité démocratique. Court-circuitant les institutions normales de représentation politique, les techniciens de l'administration prennent langue directement avec les forces économiques et sociales et s'efforcent d'emporter leur adhésion : ce dialogue, noué par-dessus la tête des élus, laisse apparemment intacte leur capacité de choix et d'arbitrage ; en fait, il réduit leur marge d'initiative et de décision et se substitue aux procédures démocratiques traditionnelles. La concertation ainsi inaugurée pour l'élaboration du plan n'est pas restée cantonnée dans les hautes sphères de la prospective : elle a progressivement gagné de nombreux secteurs administratifs, dans lesquels les fonctionnaires ont été amenés à travailler en étroite liaison avec des relais sociaux.

Ces pratiques nouvelles ont entraîné l'apparition et la diffusion dans la fonction publique d'un discours axé sur le thème de la *participation*. Les fonctionnaires ne doivent plus se réfugier derrière l'écran protecteur de la médiation politique pour refuser tout contact avec les administrés : une telle conception, qui donne aux élus le monopole des relations avec le public est en fait fort peu démocratique. Le système représentatif n'assure pas en effet une réelle participation des citoyens à la chose publique, car il est basé sur le principe de la délégation : une fois le bulletin mis dans l'urne, le citoyen perd tout droit de regard sur les choix politiques ; dépourvu d'emprise sur ses représentants dont il ne peut contrôler réellement l'action, il se trouve par rapport à eux en situation de dépendance. Les élus constituent autant de filtres, de prismes, d'« écrans isolants et déformants » (132), placés entre les administrés et la chose publique. Longtemps admis sans discussion, ce système représentatif suscite désormais au contraire un vif sentiment d'insatisfaction : le citoyen se contente moins facilement de sa seule carte d'électeur ; il cherche à acquérir une certaine influence sur les questions qui le concernent le plus directement. Cette crise de la représentation peut être surmontée en recréant la démocratie à la base, dans le cadre de groupements proches des administrés et en partant de leurs préoccupations immédiates : c'est ainsi que les fonctionnaires s'intéressent de plus en plus à la vie associative, dans laquelle ils voient le moyen de restaurer ces corps intermédiaires indispensables pour revivifier le tissu social (133). Mais surtout, cette nouvelle démocratie de participation, que les fonctionnaires appellent de leurs vœux, passe par l'intermédiaire de l'administration : c'est dans/par l'administration que peut être rétablie une réelle vie démocratique ; l'administration devient ainsi le succédané des institutions représentatives traditionnelles. Il faut que les fonctionnaires s'ouvrent aux administrés, non seulement en expliquant le sens de leur action et en déclenchant — en marge, et au besoin à l'encontre, des élus — « les mouvements d'idées, les prises de conscience,

(132) F. BLOCH-LAINÉ, « Les associations comme contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 7, 1978, p. 65.

(133) Voir *Nationaliser l'Etat ; la démocratie à portée de la main*, (3^e partie) ; F. BLOCH-LAINÉ, *Pouvoirs*, n° 7 ; A. HOLLEAUX, « Le phénomène associatif », *R.F.A.P.*, n° 8, oct.-déc. 1978, pp. 19 ss.

voire les coalitions d'intérêts qu'ils souhaitent » (134), mais encore en les associant à la marche des services et en négociant avec eux les réformes nécessaires (135). Cette démocratie de participation a également pour ambition de remettre en cause le système de représentation traditionnel, à base de clientélisme, établi entre l'administration et la société, et de court-circuiter les structures qui s'en réclament : l'objectif est de remplacer ce système rigide et sélectif par des mécanismes souples et égalitaires, davantage conformes à l'idéal démocratique (136).

L'effet de ce discours participatif est de permettre aux fonctionnaires de se parer d'une légitimité démocratique parallèle mais peut-être aussi supérieure à celle des élus : alors que les élus n'ont de compte à rendre qu'épisodiquement à leurs électeurs, les fonctionnaires sont placés sous le contrôle permanent des administrés ; tandis que les élus s'appuient sur un *principe* démocratique, les fonctionnaires mettent en œuvre une *pratique* démocratique. Par la mise en scène participative, la démocratie n'est pas seulement présumée : l'administration donne à voir et montre de manière tangible qu'elle est la chose de tous et fonctionne pour le plus grand bien collectif. Dès lors, la principale différence qui existait entre fonctionnaires et élus tend à s'estomper, puisque la légitimité des uns et des autres ne vient pas seulement de l'Etat mais encore des membres. La portée d'une telle mutation explique les réticences de certains fonctionnaires à s'engager dans cette voie, et la méfiance qu'ils manifestent vis-à-vis de l'idée de participation (137).

Cette analyse permet de situer à sa juste place la dénonciation, fréquente chez les hauts fonctionnaires, de la confusion du politique et de l'administratif. L'objectif n'est nullement de revenir sur le processus d'auto-légitimation et de replacer les fonctionnaires sous l'autorité pleine et entière des élus, mais au contraire de confirmer leur émancipation, en les dotant « pour l'accomplissement de leur mission propre, d'un poids presque égal à celui de l'exécutif dont ils procèdent » (138) ; et F. BLOCH-LAINÉ retrouve les mots mêmes de VIVIEN pour affirmer que les fonctionnaires exercent une véritable « magistrature », exigeant une « totale indépendance » par rapport aux élus. On en revient par là à la vieille thèse de H. CHARDON d'un « pouvoir fonctionnaire », parallèle à celui des élus et venant corriger leurs impulsions désordonnées. En fait, cette promotion des fonctionnaires au cœur du processus de décision politique a entraîné une réduction de la spécificité de leurs représentations.

2) LA PROMOTION DE VALEURS COMMUNES.

Contrairement au passé, la fonction publique n'est plus séparée du milieu des élus et du monde de l'économie par une cloison étanche :

(134) F. BLOCH-LAINÉ, *Seuil*, 1976, p. 253.

(135) F. BLOCH-LAINÉ, *Ibid.* ; R. GRÉGOIRE, « Mutations », *Esprit*, janvier 1970, pp. 166-167.

(136) P. GRÉMION et L. NIZARD montrent bien comment le système de représentations des planificateurs, basé sur la concertation, « prend à rebrousse-poil » le système de représentation basé sur la tutelle et le clientélisme.

(137) G. BÉLORGEY, p. 174. Dans le même sens, C. DEBBASCH, « Une potion magique », *Le Monde*, 21 décembre 1974.

(138) F. BLOCH-LAINÉ, *Seuil*, 1976, p. 237.

les hauts fonctionnaires n'hésitent plus à conquérir des mandats électifs ou à passer dans le secteur privé pour y occuper des postes de responsabilité. L'osmose qui se produit ainsi modifie inévitablement les représentations au sommet de la fonction publique, et par contrecoup celles de l'ensemble des fonctionnaires : ce sont désormais des valeurs sensiblement identiques qui prévalent de part et d'autre de la frontière bureaucratique. Cet effacement des valeurs administratives traditionnelles se traduit concrètement par la réévaluation du rapport entre l'intérêt général et les intérêts particuliers et par l'abandon du mythe de la neutralité : reconnaissant la légitimité de certains intérêts privés, les fonctionnaires acceptent de s'engager résolument à leurs côtés. L'action administrative se trouve ainsi quelque peu désacralisée aux yeux de ceux-là mêmes qui sont chargés de son exercice.

a) *Le nouveau rapport public/privé.*

Le schéma d'opposition dichotomique public/privé, sur lequel reposait tout le système de représentations des fonctionnaires, a été fortement ébranlé. Le discrédit qui s'attachait au privé, considéré comme sale et impur, s'est progressivement atténué ; loin d'être prohibés et condamnés, les contacts avec les groupes sociaux sont devenus un élément essentiel de la légitimation administrative. Quittant leur splendide isolement, qui était censé préserver leur indépendance et leur liberté de jugement, les fonctionnaires cherchent à développer des relations étroites avec le reste de la société. Cette évolution est perceptible à trois niveaux différents : d'abord, les intérêts particuliers se voient reconnaître un rôle important dans la formation de l'intérêt général ; ensuite, les valeurs dominantes dans le secteur privé tendent à imprégner de plus en plus la fonction publique ; enfin, les fonctionnaires envisagent désormais sans réticence de franchir la ligne de démarcation entre l'administration et le secteur privé, en utilisant les passerelles aménagées à cet effet.

1° *La légitimité des intérêts particuliers.* — L'idée traditionnelle selon laquelle les fonctionnaires sont les dépositaires et les gardiens de l'intérêt général de la société, qu'ils doivent défendre contre la pression des intérêts particuliers, a fait place à une conception plus nuancée. L'intérêt général ne sort pas tout armé du cerveau des fonctionnaires : c'est la résultante d'un arbitrage entre les demandes sociales. A la base de l'intérêt général, on trouve nécessairement les intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels, des membres : le rôle des fonctionnaires est de mettre ces divers intérêts en balance, afin de parvenir au meilleur équilibre possible — soit par voie de conciliation et de compromis, s'ils peuvent être rendus compatibles, soit par hiérarchisation et sélection s'ils sont contradictoires. De ce fait, intérêt général et intérêts particuliers n'apparaissent plus comme étant de nature, d'essence, radicalement différentes, et leur opposition tend à s'estomper : les intérêts particuliers ne sauraient être frappés d'illégitimité, puisqu'ils contribuent à la formation de l'intérêt général ; et, à l'inverse, l'intérêt général ne saurait être envisagé sans référence aux intérêts particuliers dont il est le produit, l'émanation, la projection. A la réhabilitation des intérêts particuliers correspond une certaine désacralisation de l'intérêt général, qui n'est plus transcendant mais immanent au corps social,

l'expression de l'identité collective de la société mais l'aboutissement d'un processus de traitement des demandes sociales. Du même coup, la distance se réduit entre fonctionnaires et administrés : si les fonctionnaires gardent le privilège de définir l'intérêt général, les administrés participent à cette définition, en fournissant les éléments à partir desquels sont effectués les arbitrages administratifs : l'intérêt général n'est donc plus vraiment l'apanage, le monopole, des seuls fonctionnaires (139).

Cette version nouvelle de l'intérêt général implique que les fonctionnaires sont tenus, non plus de fuir les contacts sociaux, mais au contraire de les rechercher et de les développer. La qualité de leurs décisions dépend en effet de l'étendue de leur information : ils ne peuvent accéder à la représentation de l'intérêt général qu'à condition de maîtriser l'ensemble des données sociales. Il leur faut donc s'assurer le concours d'interlocuteurs capables d'exprimer la diversité des besoins sociaux : sur chaque sujet, il y a plusieurs conceptions possibles de l'intérêt général ; « ces conceptions diverses doivent constamment s'affronter pour que la plus forte et la plus sage puisse se dégager du débat » (140). C'est de la *confrontation* générale de tous les intérêts particuliers que sortira l'intérêt général de la société. La décision se transforme dès lors en un vaste processus de négociation, au cours duquel les porte-parole représentatifs des divers groupes sociaux sont appelés à faire valoir et à défendre leur point de vue : leur intervention n'est plus considérée comme une pression intolérable exercée sur les fonctionnaires, mais comme un moyen de renforcer la capacité de choix et l'autorité de ceux-ci. Le fonctionnaire doit entendre toutes les parties en présence pour se prononcer en connaissance de cause : il ne cherche plus à protéger frileusement son indépendance, en se mettant à l'abri des pressions ; il l'affirme de manière positive, en se montrant également accessible à tous les intérêts sociaux. La relation nouvelle ainsi établie entre intérêt général et intérêts particuliers apparaît clairement dans la planification : d'après ses initiateurs, le plan ne pouvait réussir que s'il était vraiment l'« œuvre de tous », l'« expression des intérêts et des vœux de la Nation » (141) ; il fallait donc que les forces économiques et sociales fussent associées, elles aussi, à son élaboration. La « concertation » qui s'instaure dans le cadre des commissions de modernisation vise à la fois à assurer un meilleur contrôle des zones d'incertitude, à obtenir le consensus des participants et à faire bénéficier les planificateurs d'une caution démocratique. Ainsi expérimentée, la concertation sera systématiquement utilisée par l'administration pour exercer les responsabilités nouvelles qui lui incombent sur le plan économique ; mais à partir du domaine économique, qui constitue son point d'application originaire et privilégié (142), elle va rayonner à travers l'administration toute entière, malgré les résistances qui lui sont, ici et là, opposées : portée

(139) L. NIZARD, in Cujas, 1972, p. 442 et « Planification, processus décisionnel et changement : le cas français », bull. I.I.A.P., n° 24, oct.-déc. 1972, p. 673.

(140) *La démocratie à portée de la main*, p. 168.

(141) P. MASSÉ, *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, 1965, p. 153.

(142) F. BLOCH-LAINÉ définira « l'économie concertée » comme le régime dans lequel les représentants de l'Etat et des entreprises « se réunissent de façon organisée, pour échanger leurs informations, pour confronter leurs prévisions et pour ensemble, tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement » (*A la recherche de l'économie concertée*, Ed. de l'épargne, 3^e éd. 1964, p. 7).

par les corps de fonctionnaires dynamiques et innovateurs (143), qui s'en servent pour renforcer leur position dans l'appareil, elle entraîne la restructuration de l'idéologie des fonctionnaires autour du thème nouveau de la « participation ». L'intérêt général n'est plus seulement érigé en dogme mais révélé par la présence des acteurs sociaux sur la scène participative.

La promotion de l'idée de participation conduit les fonctionnaires à envisager leurs rapports avec les administrés moins en termes d'autorité que d'*influence*. D'abord, parce que la participation des administrés à la définition de l'intérêt général permet de diminuer l'ampleur des réactions de rejet et des refus d'obéissance : les instances participatives sont le lieu d'une intense action de socialisation par laquelle les fonctionnaires cherchent à convaincre leurs partenaires sociaux du bien-fondé de leurs arbitrages. Ensuite, parce que la concertation, basée sur la rétention des prérogatives de puissance publique, fait entrer les fonctionnaires dans le jeu du marchandage et de la négociation (144) ; et ce jeu se prolonge au niveau de l'exécution par le recours à des procédés plus souples d'incitation, visant à induire certains types de comportements. Les fonctionnaires comptent sur la persuasion et la manipulation plus que sur la contrainte pour faire prévaloir l'intérêt général.

Il ne faut pourtant pas surestimer la portée de ces représentations. S'il est bien perçu comme la résultante d'un arbitrage entre les intérêts particuliers, l'intérêt général garde pour les fonctionnaires une dimension spécifique et irréductible. Car, l'arbitrage qu'ils effectuent n'est pas neutre et passif : il introduit un principe d'ordre, de cohérence et de rationalité, là où il n'y avait qu'incohérence et dispersion ; et de ce fait l'intérêt général est autre chose que la somme de ses composantes. Dès l'instant où il est pris en charge par les fonctionnaires et intégré à l'intérêt général, l'intérêt particulier subit en réalité une véritable transmutation : il change de nature, perd son identité originaire pour se fondre dans l'universel et le général. Par ailleurs, si elle est dévalorisée, la conception ancienne n'a pas pour autant disparu : non seulement, elle continue à imprégner fortement certains corps de fonctionnaires, mais encore elle hypothèque le déroulement du processus participatif qui est davantage utilisé par les fonctionnaires comme dispositif de socialisation que comme moyen d'information (145). Plus profondément, le discours des fonctionnaires reste bâti sur la même idée fondamentale : celle de l'*égalité* des administrés devant l'administration. Dans le passé *personne* n'était admis à faire pression sur l'administration ; désormais, *tous* ont la possibilité d'y accéder : il s'agit d'une simple inversion du signe. Or, ce discours cache, dans un cas comme dans

(143) Alors que les ingénieurs T.P.E. restent attachés à la conception traditionnelle de l'intérêt général et considèrent l'urbanisme comme une opération technique relevant de la compétence exclusive de l'administration, les ingénieurs des Ponts souhaitent une extension de la participation des représentants politiques et économiques locaux (J.C. THÉNIG et E. FRIEDBERG, p. 402).

(144) P. GRÉMON, C.S.O., 1974, p. 180 et Seuil, 1976, p. 407.

(145) J.C. THÉNIG et E. FRIEDBERG montrent que la conception que les ingénieurs des Ponts ont de la participation est en définitive « moins neuve » qu'il pouvait paraître à première vue : la participation n'est pas instaurée dans la perspective d'une véritable discussion, mais dans un but pédagogique ; elle vise essentiellement à « faire passer l'intérêt général » auprès des décideurs locaux. « Faire participer, c'est impliquer les gens dans une politique dont la définition continue de leur échapper en grande partie ».

l'autre, l'existence de liens privilégiés avec certains groupes d'intérêts, dont la puissance est telle que les fonctionnaires ne peuvent prétendre les ignorer (146). L'introduction du thème de la participation a seulement pour effet de légitimer ces relations qui étaient antérieurement inavouées.

2° *La logique de l'efficacité.* — La position nouvelle occupée par les fonctionnaires au sein de l'espace social et politique explique qu'ils soient de plus en plus perméables aux valeurs sociales dominantes. La conscience de la spécificité administrative, auparavant très aiguë, tend à s'affaiblir : l'administration ne constitue plus pour ses agents un îlot coupé du reste de la société et devant être régi par des règles fondamentalement différentes ; ce n'est que « l'un des partenaires sociaux jouant son rôle dans le jeu des rôles que distribue la société moderne » (147). Les idées de *rentabilité* et *efficacité*, qui résultent de l'application de la logique de production capitaliste, paraissent dès lors pouvoir être transposées avec profit au sein de l'appareil bureaucratique.

Traditionnellement, l'administration ne connaissait aucune préoccupation de ce type : privilégiant les impératifs de sécurité, stabilité, régularité, elle était censée agir avec une sage lenteur, et sans souci du rendement. Ces dogmes sont jugés incompatibles avec les principes de fonctionnement d'une administration moderne. L'inefficacité ne présentait pas trop d'inconvénients quand l'administration n'avait que des tâches limitées à remplir : elle devient insupportable dès l'instant où l'administration est chargée d'assurer l'équilibre global de la société ; les responsabilités essentielles qui lui ont été données dans le secteur économique notamment l'obligent à modifier ses méthodes de gestion. L'impératif d'efficacité pèse sur l'administration avec plus de force encore que les entreprises privées, dans la mesure où elle exerce son action dans l'intérêt collectif de la société : investie d'une telle mission, elle est tenue de la remplir de la manière la meilleure possible ; et les administrés réclament toujours plus « de rapidité, de rendement, de pertinence et de souplesse dans la fourniture des services publics » (148). Parce qu'ils proviennent de la collectivité, les moyens dont elle dispose doivent être gérés au moindre coût et en évitant tout gaspillage (149). Enfin, la recherche de l'efficacité doit permettre de rompre le cercle vicieux bureaucratique (150) et d'atténuer les effets les plus graves d'un système qui entraîne l'aliénation et l'assujettissement des administrés, soumis aux oukases d'un appareil impersonnel et omnipotent : seule l'application des principes du *management public* peut permettre à l'administration d'échapper aux inconvénients de la gestion bureaucratique. Certes, on ne peut transposer purement et simplement les méthodes appliquées dans le secteur privé : l'administration est soumise à d'autres

(146) E.N. SULEIMAN, *Seuil*, 1976, pp. 202-217 et *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, 1978, *Seuil* 1979 ; P. BIRNBAUM et autres, *La classe dirigeante française*, P.U.F., 1978, pp. 83-86.

(147) M. MASSENET, p. 111.

(148) M. MASSENET, p. 143.

(149) B. GOURNAY, « Les administrations publiques peuvent-elles être gérées comme les entreprises privées ? », *Rev. Déf. Nat.*, août-sept. 1969.

(150) D'où l'attrait que la logique du management exerce sur les hauts fonctionnaires désireux d'obtenir un meilleur fonctionnement de la machine dont ils se sentent responsables (J. SIWEK-POUYDESSEAU, « La critique idéologique du management en France », *R.F.S.P.*, 1974, p. 698).

contraintes que les entreprises privées et sa rationalité n'est pas identique ; elle doit recourir à des techniques spécifiques et créer ses propres outils de gestion. Mais cette spécificité est relative (151), et le management public est inspiré des mêmes préoccupations fondamentales que le management privé.

La logique de l'efficacité contraint l'administration à une remise en cause profonde de ses structures, de ses finalités, de ses méthodes. D'abord, les *structures* doivent être réaménagées pour faire face à l'accroissement du volume et de la complexité des tâches administratives ; il faut les rendre plus souples, plus flexibles et déconcentrer largement les responsabilités ; parallèlement, en desserrant le carcan du statut de la fonction publique, on espère favoriser un dynamisme plus grand des agents. Ensuite, dans les actions qu'elle entreprend, l'administration doit prendre systématiquement en considération le *rapport coût/efficacité* : elle abandonnera en conséquence les activités non rentables qui opèrent une ponction excessive sur les ressources collectives. Ce souci doit conduire aussi l'administration à se décharger d'une série de tâches de gestion qu'elle est mal outillée pour exercer et qui tout à la fois entravent sa liberté d'action et compromettent sa capacité d'arbitrage. En confiant à d'autres le soin de gérer, en s'efforçant de « faire faire » plutôt que de faire elle-même, l'administration doit retrouver « la flexibilité, la pugnacité, l'efficacité, qui lui font défaut » (152) : son rôle est avant tout de poser les règles du jeu et d'assurer le maintien des grands équilibres ; en revanche, elle doit déléguer largement les responsabilités de gestion, notamment sur les associations qui sont des relais, des médiateurs indispensables (153). Ce transfert est considéré comme de nature à modifier positivement le rapport Etat/Nation, en brisant le monopole de l'administration sur l'intérêt général (154) et en donnant aux administrés la possibilité de participer à l'exécution des tâches d'intérêt collectif. Enfin, l'administration doit éliminer de ses *décisions* tout élément d'arbitraire et d'improvisation en utilisant les techniques les plus sophistiquées d'information et de prévision, et en fixant un ordre rigoureux de priorité. Cet accent mis sur l'efficacité a pour corollaire la dévalorisation du *droit* : à la « conscience de la loi » qui caractérisait la conception ancienne du service public et privilégiait la « régularité des démarches », il faut substituer la « conscience du but » qui implique la possibilité de raisonner en fonction des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre (155). Du fait de la prépondérance de l'aspect instrumental, la règle de droit tend à être considérée comme une contrainte superflue et irritante ; la maîtrise dont l'exécutif dispose depuis 1958 sur le processus de création du droit a engendré chez les fonctionnaires un certain dédain vis-à-vis de normes

(151) A. DELION, « Administration publique et management », *Bull. I.I.A.P.*, n° 969, p. 55.

(152) Analyse présentée à peu près dans les mêmes termes dans *Nationaliser l'Etat* (pp. 10 ss) et *La démocratie à portée de la main*, (pp. 85 ss, 218).

(153) F. BLOCH-LAINÉ, *Pouvoirs*, p. 66 ; A. HOLLEAUX, p. 38.

(154) L'intérêt général ne doit plus être « l'apanage de quelques initiés, responsables de l'Etat, hauts fonctionnaires, mais le bien commun de tous les citoyens, chacun en étant constitué responsable pour sa part et mis à même d'y contribuer effectivement » (*Nationaliser l'Etat*, p. 236).

(155) M. MASSENET, p. 10.

qui perdent leurs caractères anciens de stabilité et de généralité pour devenir mouvantes et élastiques.

La logique de l'efficacité n'est cependant prééminente qu'au sommet de l'appareil administratif : si les hauts fonctionnaires se perçoivent comme des managers chargés d'améliorer le fonctionnement des services publics, les autres fonctionnaires restent davantage attachés aux valeurs traditionnelles et méfiants à l'égard de réformes qui sont souvent imposées par la hiérarchie.

3° *L'osmose*. — Le rapprochement progressif des valeurs qui dominent dans la fonction publique et dans la société ne s'explique pas seulement par une ouverture plus grande des fonctionnaires au monde extérieur ; il résulte aussi et surtout de l'osmose qui tend à se développer entre la haute fonction publique et le monde des affaires. Certes, des liens étroits et des contacts personnels ont toujours existé entre des dirigeants, unis par une communauté d'origine sociale et de formation (grandes écoles). Mais, la ligne de démarcation entre le secteur public et le secteur privé était nettement tracée, et le passage de l'un à l'autre pratiquement exclu : opter pour le « service de l'Etat », c'était renoncer en fait à toute possibilité de réorientation ultérieure ; le « pantouflage » était d'importance limitée et ne se produisait qu'en fin de carrière. Cette stricte séparation est devenue obsolète : toutes les enquêtes indiquent en effet que les postes de direction dans le secteur privé sont désormais détenus en majorité par d'anciens hauts fonctionnaires, sortant en général des grands corps ; « on voit les anciennes dynastie industrielles et financières peu à peu céder la place à d'anciens hauts fonctionnaires qui — « pantoufflant » de plus en plus tôt dans leur carrière — peuplent en nombre croissant les états-majors et les fonctions dirigeantes dans les grandes entreprises privées » (156). Le même groupe d'hommes, issu des grands corps va se trouver placé aux commandes de l'administration, des entreprises nationales et des entreprises privées.

Cette constatation a évidemment une portée considérable. D'abord, l'omniprésence des hauts fonctionnaires montre qu'ils tendent à *investir* l'ensemble du champ social et à s'assurer la maîtrise des diverses positions de pouvoir (157). L'accès aux fonctions dirigeantes dans les entreprises est à première vue paradoxale, si l'on considère le discours très critique tenu par le patronat français sur l'administration ; mais l'appel aux hauts fonctionnaires permet aux entreprises de tirer parti de leur compétence technique, de bénéficier par transfert de leur légitimité, ainsi que de s'assurer les contacts nécessaires avec les milieux politiques et administratifs (158). Ensuite, l'identité des responsables du secteur public et du secteur privé traduit un processus d'*unification*

(156) E. FRIEDBERG et D. DESJEU, « Fonctions de l'Etat et rôle des grands corps : le cas du corps des mines », *Annuaire inter. de la fo. publ.*, 1971/72, n. 567.

(157) De ce fait, les mêmes hommes se retrouveront des deux côtés de la barrière : c'est ainsi qu'« une grande partie des rapports entre le pouvoir et la finance sont des relations entre membres de l'inspection des finances » (J. SAINT-GEOURS, Fayard, 1979, p. 29).

(158) E.N. SULEIMAN, Seuil, 1979, p. 248.

des différentes catégories dirigeantes de la société française (159). Enfin, le profil nouveau de carrière des hauts fonctionnaires révèle que la frontière entre le public et le privé n'est plus étanche mais poreuse, et que le passage de l'un à l'autre, loin d'être exceptionnel, est normal : il y a désormais *deux types possibles de carrières* au sommet de la fonction publique, soit comme fonctionnaire professionnel, soit comme « manager » appelé à occuper indifféremment les postes-clés de l'administration, de la politique ou de l'économie (160) ; le rôle des grands corps consiste dès lors à fournir, non seulement à l'administration, mais à la société toute entière, les cadres dont elles ont l'une et l'autre besoin (161). Cependant, il faut le noter, ce système d'échanges entre la fonction publique et le reste de la société ne joue que dans un sens : le statut de la fonction publique continue à opposer une barrière infranchissable à une ouverture de l'appareil administratif ; d'où les propositions de hauts fonctionnaires visant à remettre en cause sa rigidité, de manière à permettre le recrutement d'agents contractuels en provenance du secteur privé, ainsi qu'à faciliter le retour dans la fonction publique de fonctionnaires ayant pantouflé (162).

Pour les hauts fonctionnaires, le service public est donc moins une fin en soi qu'une étape vers d'autres responsabilités, politiques ou économiques (163) : faire carrière exclusivement au service de l'Etat est considéré plutôt comme un aveu d'échec, la preuve d'une incapacité à mettre en valeur sa compétence technique ; et cette perception révèle bien un certain affaiblissement du « sens de l'Etat », un goût moins prononcé pour le service désintéressé du public (164). Néanmoins, l'effet est réversible : lorsqu'il passe dans le secteur privé, le haut fonctionnaire reste imprégné du système de représentations qui lui a été inculqué (165) ; il continue à se sentir investi d'une mission d'intérêt général et proche de l'Etat. Et ce phénomène contribue à favoriser l'homogénéité des représentations de part et d'autre de la frontière administrative.

b) *L'engagement social.*

L'image traditionnelle de l'administration comme instance tutélaire et lointaine, chargée de veiller au maintien des équilibres sociaux, n'a pas

(159) Pour P. BIRNBAUM, (P.U.F., 1978, p. 187), c'est l'indice que « les catégories dirigeantes de la classe dominante française constituent véritablement une classe dirigeante ».

(160) J.L. BODIGUEL, *Les anciens élèves de l'E.N.A., F.N.S.P.*, 1978, pp. 179 ss. (161) En 1970, 35,9 % d'anciens élèves du corps des mines étaient fonctionnaires : 32,6 % détachés et 31,5 % dans le secteur privé, alors que les chiffres en 1949 étaient respectivement de 43,4 %, 27,5 % et 29,1 % (E. FRIEDBERG et M. DESJEUX, *op. cit.*).

(162) Sur ce point les propositions de M. MASSENET (p. 102) et des hauts fonctionnaires groupés autour de J. DELORS, (*La démocratie à portée de la main*, p. 148), se rejoignent.

(163) Pour ceux des élèves de polytechnique qui veulent entrer dans un grand corps (la moitié), ce passage n'est considéré le plus souvent que comme un « tremplin » vers les postes de responsabilité du secteur privé (G. GRUNBERG, « L'école polytechnique et ses grands corps », *Annuaire inter. fo. publ.*, 1973/74, p. 383).

(164) F. BLOCH-LAINÉ affirme que « si l'on devait admettre qu'il est indifférent de servir de part et d'autre... il y aurait une dénaturation grave de la fonction publique (p. 247).

(165) Voir les remarques pertinentes de J. SAINT-GEOURS, Fayard, 1979, p. 34.

résisté à l'extension des tâches administratives. L'administration ne peut plus en effet se tenir à l'écart du champ social : la société a besoin de sa présence constante, de ses interventions répétées, pour parvenir à surmonter ses contradictions internes et se reproduire ; abandonnant son statut de neutralité, l'administration est amenée à prendre en main le développement d'ensemble de la société. Cette promotion de l'administration au cœur de la société a profondément modifié les représentations des fonctionnaires relatives au sens de leur mission : il n'est plus question d' « arbitrer » mais d' « agir », et de la manière la plus efficace possible ; c'est aux fonctionnaires, et à eux seuls, qu'incombe la responsabilité écrasante d'orienter l'évolution sociale, pour le plus grand bien de tous. S'estimant parfaitement armés pour assumer cette responsabilité, les fonctionnaires manifestent « cette impatience fébrile d'agir sur les autres, ce goût du pouvoir » (166), qui sont les traits marquants de la nouvelle psychologie administrative.

Les valeurs dominantes dans la fonction publique sont désormais entièrement tournées vers l'*action* et le *changement*. D'abord, les fonctionnaires sont tenus d'intervenir activement dans le champ des rapports sociaux : leur rôle n'est plus « de maintenir une tradition mais bien au contraire de présider à une évolution » (167) ; il leur appartient d'évaluer les besoins sociaux, d'établir entre eux des hiérarchies et des priorités, et de définir les moyens propres à les satisfaire. Porteurs du destin collectif de la Nation, ils sont chargés de contribuer positivement à sa réalisation. Cette conception volontariste apparaît nettement sur le plan économique ; investie d'une fonction de contrôle, de régulation et d'animation permanente de la vie économique, l'administration ne doit plus seulement garantir le libre jeu des lois économiques, mais assurer le « développement », la « croissance », l' « expansion » (168). Dans cette nouvelle perspective, l'idée d'efficacité prime sur toute autre considération : l'administration ne doit pas se laisser arrêter par le souci de respecter scrupuleusement l'initiative privée ou la liberté du commerce et de l'industrie ; l'intérêt général déborde le cadre restreint des interventions supplétives ou correctives. Chaque fois que cela est nécessaire (169), et au besoin en dehors du mandat explicite des élus (170), le fonctionnaire ne doit pas hésiter à prendre des initiatives et à courir des risques. Ensuite, les fonctionnaires se considèrent comme des agents privilégiés de transformation sociale. A la vision statique et défensive ancienne succède une approche dynamique et offensive. La société française est caractérisée par de multiples blocages, archaïsmes, anachronismes : il faut l'adapter, la réformer, la moderniser, en éliminant les structures dépassées ; et seule, l'administration a la lucidité et la capacité d'action nécessaires pour entreprendre une telle tâche. Les fonctionnaires sont « la minorité éclairée qui révélera la société à elle-même » (171). Le discours des fonctionnaires se caractérise par un schéma d'opposition dichotomique, manichéenne, entre passé/avenir, traditionnel/

(166) R. CATHERINE et G. THUILLIER, *Rev. adm.*, n° 189, p. 242.

(167) R. GRÉGOIRE, p. 160.

(168) J.F. KESLER, *R.F.S.P.*, 1964, p. 245.

(169) J. SAINT-GEOURS, *Esprit*, janvier 1970, p. 175.

(170) J. SAINT-GEOURS, (Fayard, 1979, p. 149), cite, à titre d'exemple, son intervention personnelle pour monter le financement de la Caravelle.

(171) B. GOURNAY, *R.F.S.P.*, 1964, p. 229.

moderne. Alors que le « passé » était auparavant porteur des valeurs fondamentales de la société, qu'il fallait à tout prix sauvegarder, il n'est plus jamais évoqué positivement : « il n'apparaît que comme " frein " qu'il faut " débloquer ", " facteur de retard " qu'il faut neutraliser » (172). Au contraire, les fonctionnaires sont tournés vers l' « avenir », dans lequel ils voient la solution de tous les problèmes : « l'optimisme social succède au pessimisme conservateur » (173). Cependant, entre le passé et l'avenir, le passage est difficile ; il faut ménager des transitions et définir une « stratégie de changement », qui permette de réaliser les transformations nécessaires, tout en préservant les équilibres sociaux par des concessions appropriées. Le Plan sera l'instrument essentiel de cette stratégie : présentant les évolutions comme inéluctables et « objectives », il prépare les acteurs économiques et sociaux à les accepter et à infléchir leur comportement en conséquence ; c'est un « lieu neutre » où peut s'opérer « la liquidation du passé et la construction de l'avenir » (173).

Cette conception conduit inévitablement les fonctionnaires à s'engager *aux côtés* de groupes économiques et sociaux, dont l'action peut contribuer à atteindre l'objectif de transformation et de modernisation : les intérêts particuliers de ces groupes semblant coïncider avec l'intérêt général de la société, les fonctionnaires sont portés à nouer avec eux des relations privilégiées et à soutenir leur développement. C'est ainsi que, de manière générale, l'extension des responsabilités de l'administration dans l'économie s'est traduite par un appui systématique apporté aux entreprises privées : non seulement la croissance passe par l'expansion des entreprises, mais encore le concours et la collaboration de celles-ci sont indispensables pour assurer le succès d'une politique économique ; l'entreprise privée dispose en effet, dans l'économie capitaliste, d'une position stratégique telle que l'administration est obligée de discuter, de négocier avec elle, faute de pouvoir imposer sa volonté. La priorité accordée au *développement économique* aboutit donc à la fois à multiplier les avantages de toute nature accordés aux entreprises privées et à leur conférer un droit de regard, une capacité d'influence, sur la définition des choix publics : leur puissance leur permet de faire reconnaître les intérêts qu'elles défendent comme conformes à l'intérêt général de la société. Bénéfique pour la collectivité, la croissance profite d'abord, et avant tout, à ceux qui détiennent les attributs de la puissance économique. Cependant, le développement économique implique aussi des changements structurels au sein même de l'appareil de production ; et les fonctionnaires vont être amenés de ce fait à opter pour une politique plus sélective, favorisant certains secteurs, certaines branches, certaines catégories d'entreprises. Le choix opéré en faveur du *développement industriel* a été sur ce plan lourd de conséquences. L'intérêt général ne consiste plus à maintenir les équilibres traditionnels entre les divers secteurs de l'économie, mais à restructurer l'ensemble de l'économie autour du pôle industriel ; il ne conduit plus à préserver le tissu industriel existant, mais à soutenir les entreprises les plus compétitives et à accélérer les concentrations. Il coïncide dès lors objectivement avec les intérêts des entreprises les plus puissantes et

(172) P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, p. 39.

(173) P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, p. 44.

les plus dynamiques, qui poursuivent des objectifs similaires. L'idée de croissance industrielle, qui passe au premier plan des préoccupations avec le V^e et surtout le VI^e plans, est commun aux planificateurs et aux grandes entreprises (174). Aussi, alors que les relations se dégradent avec les petites entreprises et les agriculteurs, les liens se renforcent-ils avec les grandes entreprises. On peut voir dans ce commun engagement en faveur de l'industrialisation les premiers effets de l'osmose qui s'est produite entre les hauts fonctionnaires et les dirigeants des grandes entreprises (175); mais lui-même contribue à en renforcer les effets, en montrant que l'intérêt général peut être poursuivi en dehors du cadre du secteur public. La solidarité nouvelle qui apparaît ainsi entre l'administration et les grandes entreprises compromet indiscutablement les bases de la légitimité administrative : l'administration n'apparaît plus comme le garant de l'équilibre entre les groupes sociaux, et son image traditionnelle de neutralité sociale se ternit. Certes, une légitimité nouvelle, fondée sur l'idée d'efficacité peut être dégagée; mais cette substitution n'a pas que des effets positifs; « dans la mesure où la justification de l'action de l'administration réside de plus en plus exclusivement dans la réussite des opérations qu'elle engage, elle entraîne celle-ci dans une perpétuelle fuite en avant, où sa marge de manœuvre et de négociation se rétrécit au fur et à mesure qu'augmentent les enjeux et que s'amplifie la dimension d'un échec éventuel » (176).

Ces nouvelles représentations, basées sur une réévaluation du rapport public/privé et sur l'engagement social, n'ont cependant pas totalement supplanté les représentations anciennes. D'abord, un certain nombre de fonctionnaires restent attachés à la conception traditionnelle de l'intérêt général, soit parce qu'ils sont âgés, soit parce qu'ils ont une position subordonnée dans la hiérarchie (177), soit parce qu'ils appartiennent à une administration conservatrice par essence (178), soit encore parce qu'ils exercent des fonctions où l'idée d'arbitrage ne peut être aisément déracinée (179). Ensuite, et plus profondément, tous les fonctionnaires ont conscience de l'importance des responsabilités qui leur incombent et leur engagement n'est jamais tel qu'il compromette les équilibres sociaux fondamentaux : le changement doit se faire « dans l'ordre », et le rôle des fonctionnaires est précisé de mettre l'accent

(174) L. NIZARD, « Les rapports de pouvoirs entre l'INSEE, la direction de la prévision et le commissariat général au plan et leur évolution », *R.F.A.P.*, n° 10, avril-juin 1979, p. 125.

(175) En ce sens, E.N. SULEIMAN, *Seuil* 1979, pp. 253 ss.

(176) E. FRIEDBERG, p. 139.

(177) C'est surtout parmi les anciens élèves de l'E.N.A., et donc tout au sommet de la fonction publique, qu'on trouvera « l'optimisme réformateur » et « la croyance aux vertus de l'organisation rationnelle », qui sont la marque du nouvel état d'esprit (B. GOURNAY, *R.F.S.P.*, 1964, pp. 230-231).

(178) Tous s'accordent à reconnaître que le ministère des Finances n'a « jamais véritablement admis » le plan (J. SAINT-GEOURS, *Fayard*, 1979, p. 72) et qu'il ne participe que de manière très réticente au processus de concertation (L. NIZARD, « Les stratégies du ministère des Finances », *Bull. I.I.A.P.*, n° 37, janv.-mars 1976, p. 38).

(179) C'est ainsi que les préfets (J.P. WORMS — Voir à titre d'exemple G. BÉLORGEY, pp. 173-174) ou les ingénieurs des Ponts (J.C. THÉNIG et E. FRIEDBERG) se considèrent toujours comme les seuls dépositaires de l'intérêt général et fondés à ce titre à imposer leur mode de raisonnement aux groupes locaux

alternativement sur chacun de ces impératifs (180). Enfin, il faut tenir compte de l'impact possible des théories les plus récentes, prônant le désengagement de l'État, notamment dans l'économie, et un retour partiel aux équilibres du marché (181) : certes, ces théories n'ont pas la faveur des fonctionnaires, fortement imprégnés des idées keynésiennes (182) ; mais il n'est pas exclu qu'elles entraînent une réactivation des représentations fondées sur les thèmes de la neutralité et de l'arbitrage.

*
**

Il faut revenir en conclusion sur le problème de la compatibilité des nouvelles représentations des fonctionnaires avec l'idéologie de l'intérêt général. Le rapprochement du public et du privé, ainsi que l'engagement aux côtés de certaines forces économiques et sociales, révèlent la dévalorisation des idées d'éloignement et de distanciation sur lesquelles les fonctionnaires fondaient auparavant leur autorité sociale. Ils ne remettent pas pour autant en cause la structure profonde de leurs représentations : loin de perdre le sens du sacré, les fonctionnaires gardent l'image de l'État chevillée en eux ; quant au processus d'auto-légitimation, s'il renforce leur position par rapport aux élus, il ne modifie pas leur situation vis-à-vis de la société et de l'État. L'intérêt général reste bien l'idéologie-matrice sur laquelle s'appuie leur système de représentation.

(180) D'où un discours illustrant parfaitement le schéma « niniste » : « Tradition et progrès », « ni réaction, ni révolution », « du neuf et du raisonnable », « l'expansion dans la stabilité » sont quelques-uns des thèmes favoris des fonctionnaires (B. GOURNAY, *Ibid.*).

(181) J. SIWEK-POUYDESSEAU, *R.F.A.P.*, n° 10, p. 179. Voir mon étude, « La fin de l'État-providence », *Projet*, n° 143, mars 1980, p. 262.

(182) G. BRAIBANT, « Réflexions sur les perspectives d'évolution de l'administration », *R.F.A.P.*, n° 9, janv.-mars 1979, pp. 195-196.