

LE PUBLIC FACE A L'ADMINISTRATION

PAR

François RANGEON

Assistant à l'Université d'Amiens

Une tradition littéraire bien établie, illustrée notamment par Balzac, Courteline et Kafka, présente sous un angle conflictuel les rapports entre les citoyens et les administrations. Au cours des dernières décennies, l'intervention croissante de l'Etat dans la vie quotidienne des individus, loin de réduire la distance séparant l'administration des administrés, aurait au contraire aggravé le malaise et multiplié les sources de conflit¹. La cause semble entendue : les rapports entre l'administration et les citoyens sont mauvais et la situation empire. En 1976, V. Giscard d'Estaing reconnaissait, à propos de l'administration que « rien ne va tout à fait dans ses rapports avec l'administré »². Malgré les différentes tentatives visant à améliorer ces relations³, il semble que le fossé n'ait cessé de se creuser à tel point que l'actuel chef de l'Etat a récemment lancé cette mise en garde : « rien ne serait plus grave... que, dans une

1. Cf. P. Sabourin, « Recherches sur la notion de maladministration dans le système français », *A.J.D.A.*, 1974, p. 396 ; « Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'Administration », *Dalloz*, 1978, chr. p. 61 ; M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1963 ; « La centralisation », in *Où va l'administration française ?*, Ed. organisations, 1974.

2. V. Giscard d'Estaing, *Démocratie française*, Fayard, 1976, p. 85.

3. Voir notamment au plan législatif : la loi du 3 janvier 1973 (modifiée et complétée par la loi du 24 décembre 1976) instituant un médiateur, la loi du 17 juillet 1978 prévoyant la communication aux administrés de certains documents administratifs, la loi du 11 juillet 1979 imposant la motivation des décisions administratives faisant grief. Au plan réglementaire, on peut citer les cinq programmes de simplifications administratives adoptés, entre 1977 et 1981, à la demande du Premier ministre, R. Barre. Ces programmes prévoyaient au total trois cent quatre-vingt-seize mesures dont environ deux cents sont entrées en application. Cf. E. Rohde, « Les Français malades de l'administration », *Le Monde Dimanche*, 13 février 1982.

société déjà trop divisée, une coupure s'établit davantage entre les Français et leur administration »⁴.

Ces diagnostics et ces craintes sont-ils justifiés et fondés ? L'image de marque de l'administration dans l'opinion publique est-elle si mauvaise ? Des enquêtes et des sondages récents ont montré que le thème de l'administration mal aimée par le public méritait d'être nuancé⁵. Les gouvernements et les administrations se sont attachés, au cours des dernières années, à déterminer de façon plus précise la manière dont le public se représentait et vivait ses relations avec l'administration⁶. Les résultats de ces enquêtes ont permis de mettre en lumière les sentiments de crainte et d'impuissance que ressent la grande majorité des citoyens face à une administration qui leur paraît toute-puissante, lointaine, anonyme, bureaucratique. Mais ils ont aussi révélé la persistance d'un sentiment de respect face à un Etat bienfaisant dont l'intervention est souvent souhaitée⁷. L'administration semble ainsi concentrer sur elle les griefs que l'on n'ose adresser à l'Etat⁸.

Au moment où le gouvernement s'est fixé pour objectif de « bâtir une nouvelle citoyenneté »⁹, c'est-à-dire de restaurer l'administré dans sa dignité de citoyen, il nous a paru utile de tenter de mieux cerner l'image actuelle de l'administration dans l'opinion publique. Comment les citoyens perçoivent-ils aujourd'hui l'administration ? Quelles sont leurs attitudes à son égard ? Quelles réformes attendent-ils ?

4. F. Mitterrand, discours prononcé lors de la cérémonie annuelle de présentation des vœux devant les corps constitués, le 4 janvier 1983, *Le Monde*, 6 janvier 1983.

5. Cf. M. Abdel Hadi, *Le public face à l'administration*, Berger-Levrault, collection L'Administration Nouvelle, 1978.

6. En 1970, J. Chaban-Delmas, Premier ministre, demanda à la SOFRES de réaliser un sondage auprès d'un échantillon représentatif de la population française afin de déterminer l'image de l'Etat et de l'administration dans l'opinion publique. Les résultats de cette enquête furent publiés en avril 1971 : « Les Français et l'Etat », *Actualités-Documents*, Services du Premier ministre, C.I.P.I. (Comité interministériel pour l'information). En 1973, A. Peyrefitte, ministre chargé des réformes administratives, demanda à la Cofremca d'effectuer une série d'enquêtes sur les rapports entre les citoyens et l'administration. Un sondage auprès d'un échantillon de 936 personnes fut réalisé en juillet 1974 dans trois départements : l'Allier, l'Hérault et la Somme. Voir E. Sultan et C. Preiss, « Les citoyens et l'Administration », in A. Peyrefitte, M. Crozier, alii, *Décentraliser les responsabilités, pourquoi, comment ?*, La Documentation Française, 1976, rééd. Le Livre de poche, 1979, pp. 137 ss. Sur l'utilisation des sondages par les administrations, voir J. François, « Observation sociale et enquêtes par sondage », *Revue administrative*, n° 195, mai-juin 1980, pp. 314 ss.

7. Des ambivalences comparables peuvent être constatées en ce qui concerne l'attitude des citoyens face aux services publics industriels et commerciaux. Voir A. Lancelot, « Le service public industriel et commercial devant l'opinion », in « Le service public aujourd'hui », *Le Monde, Dossiers et documents*, suppl. octobre 1980, pp. 23 ss. (analyse d'un sondage effectué par la SOFRES pour la Fondation nationale des sciences politiques en mars-avril 1980 auprès d'un échantillon de 1 800 personnes âgées de dix-huit ans et plus). De nombreux sondages confirment cet attachement des Français à l'idée d'un Etat interventionniste, en particulier dans le domaine économique et social. Voir en particulier le sondage réalisé par la SOFRES en août 1981 sur un échantillon de mille personnes, *L'Expansion* du 2 au 15 octobre 1981.

8. E. Sultan et C. Preiss, *op. cit.*, p. 143.

9. Pierre Mauroy, Déclaration de politique générale du gouvernement prononcée, à l'Assemblée Nationale, le 8 juillet 1981.

Pour répondre à ces questions, il convenait d'abord de donner la parole aux citoyens en procédant auprès d'eux à une enquête visant à leur permettre d'exprimer leurs critiques, leurs craintes mais aussi leurs espoirs face à l'action administrative et à ses évolutions récentes. L'enquête dont les résultats seront ici analysés ne constitue pas un sondage. Un sondage est un reflet le plus exact possible, compte tenu d'une marge d'erreur inhérente à cette technique, de l'opinion publique. Il vaut surtout ce que vaut la représentativité de l'échantillon choisi. A l'inverse d'un sondage, notre enquête ne porte pas sur un échantillon de personnes, déterminé à l'avance, et représentatif de la population globale. Il s'agit ici d'une enquête par voie de presse. Nous avons demandé à un quotidien régional, *Le Courrier Picard*¹⁰, de diffuser auprès de ses lecteurs un questionnaire qui a été publié dans ses éditions du 7 novembre 1982¹¹. Ce questionnaire anonyme devait être renvoyé au journal par les lecteurs qui, spontanément, acceptaient de répondre aux questions qui leur étaient posées. Les résultats ne représentent donc que l'opinion de ceux qui ont participé à cette enquête. Quatre cent quatre-vingt-un questionnaires ont été retournés au journal. La « population » qui a participé à cette enquête présente des caractéristiques bien particulières. Elle est essentiellement masculine (à 74 %), relativement âgée (les moins de 25 ans ne représentent que 5,5 % de l'ensemble) et urbaine (plus du tiers des réponses émanent d'habitants de la ville d'Amiens, seule commune picarde de plus de 100 000 habitants). Les cadres, moyens et supérieurs, sont sur-représentés, alors qu'inversement les ouvriers et les agriculteurs sont sous-représentés.

Caractéristiques de l'échantillon (base : 481)

AGE	SEXE
— moins de 25 ans .. 5,5 %	— masculin 74 %
— 25 à 34 ans 17 %	— féminin 18,5 %
— 35 à 49 ans 30 %	— sans réponse 7,5 %
— 50 à 64 ans 32,5 %	
— plus de 65 ans .. 13,5 %	
— sans réponse 1,5 %	

10. *Le Courrier Picard*, société coopérative ouvrière de production dont le siège est à Amiens, dispose en ce qui concerne la presse régionale, d'un quasi-monopole dans le département de la Somme. Tirant à environ quatre-vingt mille exemplaires, il est également diffusé dans une grande partie du département de l'Oise.

11. Ce questionnaire, comportant quarante questions, a été élaboré dans le cadre du C.R.E.R.A.P.P. (Centre régional d'études et de recherches administratives et politiques de Picardie, section régionale de l'Institut Français des Sciences Administratives), qui, sous la présidence de J. Chevallier, réunit des universitaires, des fonctionnaires et des élus. Il était précédé d'un court texte précisant les objectifs de l'enquête : « associer le plus largement possible les administrés à l'élaboration des prochaines réformes administratives... mieux situer l'image de l'administration dans le public et dégager les réformes souhaitées ». Le dépouillement a été assuré par les étudiants de sciences politiques et administratives de la Faculté de Droit d'Amiens.

PROFESSION ¹²

— cadre supérieur, industriel, profession libérale, gros commerçant	11,5 %
— cadre moyen, employé	21,5 %
— fonctionnaire	18,5 %
— ouvrier	8,5 %
— artisan, petit commerçant	7,5 %
— agriculteur	4,5 %
— inactif, retraité	25 %
— sans réponse	3 %

DOMICILE ¹³

— ville de plus de 100 000 habitants	34,5 %
— ville de 20 000 à 100 000 habitants	9 %
— ville de 2 500 à 20 000 habitants	20,5 %
— commune de moins de 2 500 habitants	32,5 %
— sans réponse	3,5 %

RESPONSABILITES exercées dans :

— un parti	4 %
— un syndicat	10,5 %
— une association	24 %
— sans réponse	61,5 %

Les principales caractéristiques de cet échantillon doivent être prises en compte pour l'analyse des résultats. Les personnes qui ont répondu à l'enquête sont celles que l'âge, le sexe, la profession et le niveau culturel prédisposaient le plus à s'intéresser aux problèmes des relations entre l'administration et les citoyens. En apparence, tous les lecteurs du journal étaient censés être susceptibles de s'intéresser à l'enquête. Tout citoyen en effet est amené, plus ou moins souvent, à entrer en contact avec l'administration. En réalité, l'intérêt pour les problèmes relatifs à l'administration, la capacité d'émettre une opinion sur ce sujet, ne sont pas également partagés par les différentes catégories de citoyens. Certaines ont des contacts plus fréquents avec les administrations. D'autres ont pu rencontrer des difficultés avec tel ou tel service, et utiliser le questionnaire pour exprimer leur insatisfaction.

12. Nous indiquons, pour comparaison, la répartition de la *population active* du département de la Somme (I.N.S.E.E. 1975) :

— agriculteurs (exploitants et salariés)	11,9 %
— patrons de l'industrie et du commerce	7,6 %
— professions libérales et cadres supérieurs	4,3 %
— cadres moyens	10,8 %
— employés	15,1 %
— ouvriers	43,7 %
— autres catégories d'actifs	6,7 %

13. En 1975, 42 % de la *population totale* du département de la Somme résidait dans des communes de moins de 2 000 habitants.

Le caractère non représentatif de l'échantillon n'ôte-t-il pas à cette enquête toute valeur scientifique et ne rend-elle pas illusoire toute comparaison avec des enquêtes antérieures menées auprès d'échantillons représentatifs ? Sur ce point, plusieurs équivoques doivent être levées. Il faut tout d'abord souligner le caractère ambigu et relatif de la notion de représentativité. Un échantillon peut très bien, sans être représentatif de l'ensemble de la population âgée de plus de dix-huit ans, être représentatif des catégories de personnes qui interviennent le plus activement sur le terrain politique et social. Une enquête diffusée par la presse entraîne la constitution d'un « échantillon spontané » où les groupes de population sont représentés à proportion de leur prétention à agir sur l'administration. Le fait de répondre par écrit à un questionnaire implique un certain nombre de dispositions et de capacités qui sont inégalement réparties dans la population. Ainsi, le taux de réponse est nettement plus élevé pour les hommes que pour les femmes, pour les urbains que pour les ruraux, pour les plus âgés que pour les plus jeunes. Il est également plus fort pour les catégories professionnelles les plus directement concernées par le sujet (fonctionnaires, petits commerçants et artisans), ou ayant un niveau social et culturel plus élevé (cadres supérieurs et professions libérales). Ces capacités et ces dispositions sont d'ordre à la fois culturel, selon que la personne s'estime ou non suffisamment informée et compétente pour émettre une opinion sur l'administration, et social, selon qu'elle s'estime, de par son statut social, habilitée à produire une telle opinion et, éventuellement, à infléchir le fonctionnement de l'administration. En ce sens, un échantillon spontané n'est pas représentatif de l'« opinion publique » entendue comme la simple addition d'opinions individuelles considérées comme équivalentes, mais de l'« opinion mobilisée »¹⁴ c'est-à-dire celle qui, plus fortement structurée que la première, joue aussi un rôle plus actif. L'opinion mobilisée est d'abord celle des leaders et des relais d'opinion qui assurent une fonction déterminante dans la constitution de l'opinion publique. Ainsi, notre échantillon se caractérise par un pourcentage très important (38,5 %) de personnes exerçant des responsabilités dans une association, un syndicat ou un parti politique. Ce pourcentage est d'autant plus important que la personne appartient à une catégorie sociale moins favorisée : il atteint 55 % dans le cas des ouvriers¹⁵.

La structure d'un échantillon spontané exprime, en les renforçant, les mêmes tendances qui peuvent être constatées à propos des taux de non-réponse enregistrés lors des sondages effectués sur les mêmes thèmes, auprès d'échantillons représentatifs. L'analyse, effectuée par P. Bourdieu, des variations des taux de non-réponse aux questions posées par les

14. Cf. P. Bourdieu, *La distinction, critique sociale du jugement*, Ed. de Minuit, 1979, p. 480.

15. Cette constatation illustre la remarque de P. Bourdieu selon laquelle, dans un échantillon spontané, « les représentants de chaque catégorie sont d'autant moins représentatifs du groupe dans son ensemble qu'ils appartiennent à une catégorie moins élevée », *La distinction*, p. 482.

instituts de sondage¹⁶ est transposable à celle des catégories de personnes qui ont le moins répondu au questionnaire sur l'administration. Dans les deux cas, le taux de non-réponse est plus élevé pour les femmes, les ruraux, les jeunes et les ouvriers, la tendance étant simplement plus forte dans le cas de l'échantillon spontané. Cette constatation confirme la remarque de P. Bourdieu selon laquelle « l'échantillon spontané est la limite vers laquelle tend la population des répondants d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif »¹⁷. Par rapport à l'échantillon représentatif, l'échantillon spontané exprime sans doute moins bien l'opinion diffuse de la majorité silencieuse, mais il traduit mieux l'opinion mobilisée des minorités actives. A ce titre, sa valeur est non seulement indicative des grandes tendances de l'opinion, mais il donne aussi un reflet plus fidèle que l'échantillon représentatif des idées-forces qui traversent le champ social et politique. En quelque sorte, l'échantillon spontané grossit les traits dominants de l'opinion, il simplifie les évolutions et permet de souligner les orientations les plus nettes de l'opinion. Il peut ainsi être considéré comme un indicateur de tendance révélateur des principaux mouvements de l'opinion face à l'administration. La comparaison des résultats de cette enquête avec ceux de sondages antérieurs permettra de mieux situer ces évolutions, compte tenu de l'effet de grossissement entraîné par l'échantillon spontané.

L'effet de grossissement peut en outre avoir été renforcé par le type de questions qui a été choisi. Afin de bien mettre en lumière les grandes tendances de l'opinion, nous avons opté pour des questions fermées, c'est-à-dire impliquant une réponse par oui ou par non, ou obligeant l'individu à choisir une des deux alternatives proposées, et des questions préformées, c'est-à-dire posées de telle façon que l'individu soit tenu d'opter pour l'une ou plusieurs des propositions rédigées explicitement à l'avance. Ces types de questions, fermées et préformées, ont l'inconvénient de présenter pour l'individu un caractère contraignant, interdisant les nuances et occultant les opinions différentes de celles qui sont proposées. Les opinions sont ainsi simplifiées et globalisées. Certaines opinions importantes risquent d'être ignorées si elles ne figurent pas parmi les options proposées. Ce risque est toutefois réduit par la possibilité qui a été laissée aux individus d'apporter des réponses complémentaires et de formuler d'autres alternatives.

Le questionnaire comportait quarante questions visant à déterminer la manière dont le public perçoit l'administration, les types de relations qu'il entretient avec elle, les principaux griefs qu'il lui adresse et les réformes administratives qui lui paraissent les plus urgentes. Les réponses peuvent être regroupées autour de trois thèmes, le premier portant sur l'image de l'administration dans le public (I), le deuxième sur les attitudes des administrés face à l'administration (II) et le dernier sur les réformes souhaitées par le public (III).

16. *Questions de sociologie*, Ed. de Minuit, 1980, pp. 225 et 232 ; *La distinction*, pp. 466 ss.

17. *La distinction*, p. 482.



I. — L'IMAGE DE L'ADMINISTRATION ET DU FONCTIONNAIRE DANS LE PUBLIC

L'image de l'administration dans le public rassemble des représentations multiples, les unes concrètes, résultant de souvenirs de contacts précis avec tel ou tel service administratif, les autres plus abstraites, illustrant des jugements portés sur le rôle ou le fonctionnement de l'administration. L'image générique de l'administration dans le public se dégage progressivement de la succession et de la superposition de plusieurs images particulières. Certaines représentations s'appliquent à l'administration envisagée sous l'angle de ses rapports avec le public ; d'autres concernent les relations entre l'administration et le pouvoir politique. Ces différentes images ne se recoupent qu'imparfaitement et semblent même parfois s'opposer. Les réponses aux questions font apparaître non pas une image homogène, claire, précise de l'administration dans le public, mais au contraire une représentation contrastée, multiple, aux contours souvent imprécis. Ces contrastes sont révélateurs des sentiments ambivalents que les citoyens entretiennent à l'égard de l'Etat, de l'administration et des fonctionnaires.

A. — L'ADMINISTRATION ET SES AGENTS FACE AU PUBLIC

L'administration évoque le plus souvent dans le public des représentations critiques. Les reproches sont principalement adressés à l'« administration » perçue comme une entité abstraite, mais ils n'épargnent pas totalement les fonctionnaires, vis-à-vis desquels les administrés éprouvent des sentiments de jalousie critique.

1) IMAGES DE L'ADMINISTRATION

L'image de l'administration dans le public peut être dessinée en confrontant une suite de représentations qui se renforcent mais aussi se nuancent mutuellement.

a) *Une administration compétente mais inefficace.*

Aux yeux du public, l'administration présente un double visage. Elle apparaît à la fois compétente et inefficace.

« Estimez-vous que l'administration est, dans l'ensemble : »

— plutôt compétente	53,5 %
— plutôt incompétente	46,5 %
— plutôt efficace	32 %
— plutôt inefficace	68 %

Déjà, en 1970, 71 % des Français jugeaient les fonctionnaires compétents¹⁸. Cette opinion était, à l'époque, partagée par l'ensemble des catégories socio-professionnelles. La compétence de l'administration est aujourd'hui contestée par certaines d'entre elles, en particulier les ouvriers et les agriculteurs. La distribution des réponses par catégories socio-professionnelles montre à quel point l'opinion du citoyen concernant la compétence de l'administration est influencée par la profession qu'il exerce¹⁹.

« L'administration est compétente : »

		Sofres
		1970
— agriculteurs	33 %	67 %
— petits commerçants, artisans	67 %	67 %
— industriels, cadres supérieurs, professions libérales, gros commerçants	60 %	64 %
— cadres moyens, employés	62 %	73 %
— ouvriers	28 %	68 %
— retraités, inactifs	76 %	78 %
— fonctionnaires	66 %	*
— ensemble	53,5 %	71 %

* Catégorie non prise en compte par la Sofres en 1970.

Les jugements concernant l'efficacité ou l'inefficacité de l'administration sont moins inégalement répartis. Seuls les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans (pour 62 % d'entre elles) et les fonctionnaires (55 %) estiment l'administration efficace. Ce sont surtout les artisans et les petits commerçants (88 %) ainsi que les cadres supérieurs et les professions libérales (76 %) qui jugent l'administration inefficace. On peut ainsi remarquer que, à l'exception des personnes âgées et des fonctionnaires, ce sont les mêmes — les membres des professions indépendantes et les cadres supérieurs — qui sont les plus portés à juger l'administration à la fois compétente et inefficace.

On pourrait croire, en première analyse, qu'il est peu cohérent et peu logique de juger l'administration à la fois compétente et inefficace. La compétence n'est-elle pas la condition de l'efficacité ? Si elle est une condition nécessaire, elle n'est pas une condition suffisante. La notion de bureaucratie se caractérise justement par ces deux caractères ambivalents : la compétence et l'inefficacité. En outre, ces deux caractères ne se situent pas sur le même plan. La compétence est d'abord une qualité personnelle, liée aux individus. En qualifiant l'administration de compétente, on peut penser que les citoyens reconnaissent surtout cette qualité aux fonctionnaires. Par contre, l'efficacité ou l'inefficacité peut s'appli-

18. Enquête SOFRES, « Les Français et l'Etat », *Actualités-Documents*, C.I.P.I., avril 1971.

19. Cf. Abdel Hadi, *op. cit.*, p. 185.

quer aussi bien à une représentation abstraite (l'Administration) qu'à une personne physique. Ainsi le paradoxe apparent consistant à qualifier l'administration de compétente et d'inefficace pourrait s'expliquer par le fait que les individus ne se représentent pas de la même manière l'administration et les fonctionnaires. Si le mot administration évoque dans le public avant tout une image négative, en revanche les jugements portés sur les fonctionnaires apparaissent plus nuancés.

Le terme « efficacité » est par ailleurs extrêmement ambigu. Que signifie l'efficacité de l'administration ? Comment peut-on l'apprécier et la mesurer ? Le public se représente l'administration à travers les fonctionnaires avec lesquels il entre en contact. Par-delà cette image concrète de l'administration, le public a aussi une représentation plus abstraite et imprécise de la face immergée de l'administration : l'ensemble des services qui n'entretiennent pas de relations directes avec lui. Ainsi l'efficacité administrative est principalement perçue par le public sous sa forme externe : la capacité de l'administration de répondre aux attentes et aux demandes des citoyens. Le public connaît mal le fonctionnement interne de l'administration, ne serait-ce que parce qu'il est très peu informé sur ce point. C'est donc du côté de ses rapports avec les citoyens qu'il convient de rechercher les raisons du jugement globalement négatif sur l'efficacité de l'administration.

Ainsi, parmi les reproches les plus fréquemment adressés à l'administration, figure celui de la lenteur.

« Lorsque vous avez présenté une demande à l'administration dans quels délais avez-vous obtenu une réponse, et ces délais vous paraissent-ils normaux ou excessifs : »

			Normal	Excessif
— sur le champ	8 %	100 %	0 %	
— dans la journée	8 %	89 %	11 %	
— dans la semaine	18,5 %	68,5 %	31,5 %	
— dans le mois	20 %	34 %	66 %	
— dans les deux mois	15,5 %	25,5 %	74,5 %	
— plus de deux mois	25 %	17,5 %	82,5 %	
— sans réponse	5 %	—	—	

Près des deux tiers des personnes ayant participé à l'enquête déclarent avoir reçu une réponse dans un délai égal ou supérieur à un mois. Les trois quarts d'entre elles jugent ces délais excessifs. Les cadres supérieurs et les membres des professions libérales sont les plus nombreux à reprocher à l'administration sa lenteur.

b) Une administration compliquée et anonyme.

Compétente, mais inefficace et lente, l'administration apparaît ensuite compliquée et anonyme.

« Quel est le qualificatif qui, selon vous, s'applique le mieux à l'administration : »

— anonyme	22,5 %
— compréhensive	3,5 %
— compliquée	25 %
— tatillonne	17 %
— disciplinée	5 %
— serviable	5 %
— autoritaire	11,5 %
— autres qualificatifs	9,5 %
— sans réponse	1 %

Si l'administration paraît d'abord compliquée et anonyme, puis tatillonne et autoritaire, elle est beaucoup moins souvent qualifiée de disciplinée, serviable et compréhensive. Les artisans et les petits commerçants sont les plus portés à juger l'administration compliquée (40 % d'entre eux citent ce qualificatif, soit 15 points de plus que la moyenne), alors que les cadres supérieurs et les professions libérales qualifient en priorité l'administration d'anonyme (34 %, soit 11,5 points de plus que la moyenne). Les personnes âgées sont les plus nombreuses à juger l'administration tatillonne (plus 5 points) ; les ouvriers retiennent plus souvent que les autres catégories professionnelles le qualificatif autoritaire (plus 3 points). Le qualificatif disciplinée est valorisé par les fonctionnaires (plus 6 points) et le qualificatif serviable par les personnes âgées (plus 4 points). Près d'une personne sur dix ajoute un ou plusieurs qualificatifs à la liste proposée. Les cinq adjectifs les plus souvent employés sont, par ordre décroissant : « irresponsable », « lente », « inhumaine », « incompréhensive » et « impersonnelle ». Les autres qualificatifs mettent en lumière soit le manque de dynamisme de l'administration²⁰, soit son attitude distante et hautaine²¹. L'administration apparaît aussi comme une force « omnipotente », « toute-puissante » qui contraint le citoyen et lui inspire un sentiment de crainte : elle est qualifiée de « menaçante », « envahissante ». Toutefois, tous les qualificatifs ne sont pas négatifs : l'administration est aussi jugée « compétente » et « sérieuse ». Plusieurs personnes soulignent qu'elle est « méconnue », « incomprise » et que, en tout état de cause, « elle est ce que les lois la font ».

L'administration est d'abord perçue comme un monde complexe, mystérieux, opaque. Cette complexité implique de la part des fonctionnaires une compétence particulière. L'image d'une administration compliquée, « ésotérique » dit même une personne, est confirmée par les réponses données à deux autres questions. La complexité s'applique d'abord aux relations entre l'administration et les citoyens : elle signifie l'absence de clarté et illustre la difficulté de communication. Le langage écrit de l'administration est jugé peu clair et peu compréhensible.

20. Les termes employés sont « nonchalante », « indifférente », « pas motivée », « sans initiative », « désinvolte », « paresseuse ».

21. « Peu aimable », « peu accueillante », « égoïste », « insolente ».

« Selon vous, le langage utilisé par l'administration est-il clair et compréhensible : »

	Oui	Non	S.R.
— dans les imprimés	25 %	73 %	2 %
— par oral	54 %	42 %	4 %

Ce ne sont pas les lois qui sont incriminées, mais bien l'administration elle-même :

« Avec laquelle de ces deux opinions êtes-vous le plus d'accord : »

— les lois sont justes, mais l'administration est compliquée	60,5 %
— les lois sont compliquées, mais l'administration est juste	23 %
— autre réponse	8 %
— sans réponse	8,5 %

Les réponses confirment les résultats de l'enquête menée en 1974 par E. Sultan et C. Preiss et manifestent le respect des citoyens à l'égard de la loi. Toutefois, il convient de souligner que les deux alternatives proposées n'étaient pas exclusives. Près d'une personne sur dix a tenu à préciser que la complexité est autant le fait des lois que de l'administration en ajoutant une troisième réponse : « les lois et l'administration sont compliquées ». Là encore, il semble que l'administration soit perçue comme une pièce d'un système. Ce n'est pas l'administration qu'on accuse, ni les fonctionnaires mais beaucoup plus le système bureaucratique²². L'administration apparaît comme un monde à part, mystérieux, difficilement accessible, provoquant un sentiment d'exclusion. L'administration est le domaine réservé de spécialistes compétents, de professionnels de l'action administrative, une machine aux rouages complexes dont seuls ceux qui disposent du code culturel peuvent comprendre le fonctionnement.

c) Une administration impersonnelle et peu équitable.

Une troisième image, plus concrète, permet de préciser la manière dont le citoyen perçoit ses contacts avec l'administration. Si l'administration est jugée anonyme, le citoyen estime en outre qu'il est traité de manière impersonnelle par une administration qui le considère comme un numéro.

« Lorsque vous entrez en rapport avec l'administration, estimez-vous qu'elle vous reçoit : »

— comme un numéro	50 %
— de manière personnelle	4,5 %
— avec l'intention de vous aider	12,5 %
— pour se débarrasser de vous au plus vite	31,5 %
— sans réponse	1,5 %

22. Ainsi, en 1974, 77 % des personnes interrogées par la Cofremca jugeaient que « la machine administrative est trop lourde et compliquée. La bonne volonté des fonctionnaire n'y peut rien », E. Sultan, C. Preiss, *op. cit.*, p. 153.

Là encore, c'est plus la machine administrative que les fonctionnaires eux-mêmes qui paraît visée²³. Par ailleurs, les administrés estiment qu'ils ne sont pas traités par l'administration de manière équitable.

« Pensez-vous que l'administration : »	
— traite tout le monde de la même façon	30,5 %
— traite mieux les gens riches, puissant, influents	66,5 %
— sans réponse	3 %

Ainsi, les deux tiers des personnes qui ont participé à l'enquête estiment que « l'administration traite mieux les gens riches, puissants, influents »²⁴. Les plus convaincus de cette inégalité de traitement sont les ouvriers (85 %), les personnes âgées (80 %), les artisans et petits commerçants (77 %). Par contre, les cadres supérieurs (55 %) et surtout les agriculteurs (42 %) sont beaucoup moins portés à émettre cette opinion. Les fonctionnaires ne sont guère plus enclins que les autres à estimer que l'administration traite tout le monde de la même façon (32 % pour les fonctionnaires contre 30,5 % pour l'ensemble des personnes interrogées).

d) Une administration envahissante et pléthorique.

Machine lourde et inefficace, monde compliqué et impersonnel, l'administration est en outre jugée envahissante et pléthorique. Cette quatrième image de l'administration vient conforter les trois précédentes. La place et le poids de l'administration dans la société sont jugés excessifs.

« Dans l'ensemble, trouvez-vous que l'administration occupe en France une place : »	
— trop importante	68 %
— correcte	29 %
— pas assez importante	2,5 %
— sans réponse	0,5 %

Les citoyens se sentent de plus en plus contrôlés par une administration dont l'emprise sur la société ne cesse de s'étendre.

23. Selon un sondage de la SOFRES réalisé en mars-avril 1980, 79 % des personnes interrogées étaient d'accord avec l'opinion suivante concernant les entreprises publiques : « on vous traite comme un numéro sans s'occuper de votre problème personnel ». Les agents ne sont pas directement mis en cause puisque 70 % des personnes interrogées estimaient que : « les agents des entreprises publiques voudraient bien vous aider, mais ils ne peuvent rien faire à cause du règlement ». Cf. « Le service public aujourd'hui », *Le Monde, Dossiers et documents*, supplément octobre 1980.

24. Le mot « influents » est parfois souligné, ce qui tend à montrer que de nombreuses personnes estiment que les soutiens sont utiles pour obtenir satisfaction auprès d'une administration. En 1974, près des trois-quarts des personnes interrogées (74 %) estimaient que « si on veut que les choses se passent bien, on a intérêt à connaître des fonctionnaires ou des gens importants », E. Sultan, C. Preiss, *op. cit.*, p. 156.

« Certains disent que les administrations sont de plus en plus envahissantes, qu'elles nous contrôlent de plus en plus. Etes-vous d'accord avec cette opinion : »

— oui	78 %
— non	20,5 %
— sans réponse	1,5 %

Déjà, en 1974 ²⁵, 69 % des personnes interrogées jugeaient les administrations de plus en plus envahissantes. Il semble que ce sentiment se soit encore renforcé depuis. Le poids de l'administration est surtout ressenti par les agriculteurs, les artisans, les commerçants (plus 12 points), les professions libérales et les cadres supérieurs (plus 10 points). En revanche, les ouvriers et les personnes âgées sont en moyenne moins nombreux à partager cette opinion (respectivement moins 6 et 8 points). On retrouve peut-être ici la distinction entre une administration de service à laquelle s'adressent plus particulièrement les ouvriers et les personnes âgées et une administration de contrôle dont l'intervention est mal perçue par les membres des professions indépendantes qui, de par leur statut professionnel, acceptent plus difficilement les rapports d'autorité.

Si l'administration paraît de plus en plus envahissante, le nombre des fonctionnaires est également jugé excessif.

« Pensez-vous que les fonctionnaires sont : »

— trop nombreux	66,5 %
— pas assez nombreux	22 %
— sans réponse	11,5 %

Si ces réponses confirment les précédentes, il est intéressant de relever le pourcentage important de non-réponses suscité par cette dernière question. Les fonctionnaires sont les plus nombreux (22 %) à s'abstenir de répondre à cette question, alors qu'ils répondent dans les mêmes proportions que les autres catégories professionnelles (99,5 % de réponses) à la question relative à la place de l'administration dans la société ²⁶. Les cadres supérieurs sont les plus portés à estimer que les fonctionnaires sont trop nombreux (13 points de plus que la moyenne), les ouvriers au contraire sont moins nombreux à émettre cette opinion (moins 8 points). Quant aux fonctionnaires, ils estiment en majorité (51 %) qu'ils ne sont pas assez nombreux.

Alors que la majorité des personnes interrogées juge l'administration pléthorique, en revanche, elles ne sont plus que 8 % à ne souhaiter aucune augmentation d'effectifs de tel ou tel service.

25. *Ibid.*, p. 153.

26. Ce taux élevé de non réponses peut s'expliquer par l'absence, parmi les réponses proposées dans le questionnaire, d'une solution moyenne du type « fonctionnaires en nombre suffisant ou correct », mais aussi par l'implication directe des fonctionnaires à la question posée.

« Selon vous, quelles administrations devraient voir leurs effectifs augmenter : »

— armée	11	%
— P.T.T.	24	%
— sécurité sociale	7	%
— éducation nationale	43	%
— S.N.C.F.	9	%
— impôts	6,5	%
— hôpitaux	72	%
— police	50	%
— autres administrations	5	% ²⁷
— aucune	8	%
— sans réponse	2,5	%

(Total supérieur à 100, plusieurs réponses pouvant être données.)

Tous les ouvriers sont favorables à une augmentation des effectifs d'au moins un des services proposés ; par contre, les cadres supérieurs sont moins favorables que la moyenne (moins 6,5 points) à cette augmentation. Parmi les souhaits d'augmentation, deux services recueillent la majorité des suffrages : les hôpitaux (72 % d'opinions favorables à l'augmentation de leurs effectifs)²⁸ et la police (50 %). L'éducation nationale (43 %) et les P.T.T. (24 %) viennent ensuite. Les autres services proposés sont beaucoup moins fréquemment cités. Les ouvriers citent surtout les hôpitaux (plus 12 points), l'éducation nationale (plus 12 points). Ils sont également plus nombreux à souhaiter une augmentation des effectifs de l'armée (plus 8 points) et des P.T.T. (plus 9 points). Les cadres supérieurs et les professions libérales citent plus souvent la police (plus 5 points), l'armée (plus 3 points) et la S.N.C.F. (plus 3 points), mais moins souvent tous les autres services, les écarts les plus forts concernant l'éducation (moins 10 points), les P.T.T. (moins 9 points) et les hôpitaux (moins 6 points).

Jugé globalement excessif, mais toutefois insuffisant dans certains services, le nombre des fonctionnaires est l'objet d'appréciations nuancées, révélatrices de l'ambivalence des opinions du public sur l'administration. Les attitudes sont très différentes selon les catégories de public et les types d'administrations. Ces jugements portés par le public sur le nombre des fonctionnaires ne sont pas nouveaux. Déjà, en 1956, une enquête de l'Institut National d'Etudes Démographiques révélait que la majorité des personnes interrogées désapprouvait l'augmentation du nombre des fonctionnaires depuis 1914, mais elles n'étaient plus que 10 % environ

27. Parmi les autres administrations dont le public souhaite un accroissement des effectifs, sont le plus fréquemment citées, par ordre d'importance décroissant : la justice, l'A.N.P.E. et les services du contrôle des prix.

28. Un sondage SOFRES publié par *Le Nouvel observateur* du 28 novembre 1981 semble confirmer la bonne image de marque des hôpitaux publics dans l'opinion : 73 % des personnes interrogées se déclarent satisfaites du système actuel de santé en France, la majorité d'entre elles donnant leur préférence à l'hôpital public.

29. *Population*, janvier-mars 1957.

à juger excessif le nombre des personnels de l'Education nationale et des P.T.T.²⁹. Mais les opinions sur le nombre des fonctionnaires semblent aujourd'hui plus nettement critiques et beaucoup de personnes estiment que le changement politique intervenu le 10 mai 1981 a eu pour effet de renforcer l'emprise de l'administration sur la société.

« Selon vous, le changement politique intervenu le 10 mai 1981 a-t-il modifié le fonctionnement de l'administration et dans quel sens : »

— emprise accrue de l'administration sur la vie sociale ..	21,5 %
— décentralisation des responsabilités	11 %
— renforcement de la bureaucratie	19 %
— meilleure information du public	8,5 %
— allègement des formalités administratives	5 %
— réduction du train de vie de l'Etat	6 %
— plus grande politisation	17,5 %
— autres modifications	6 %
— sans réponse	5,5 %

Parmi les modifications intervenues depuis le 10 mai 1981, les personnes interrogées évoquent en priorité une emprise accrue de l'administration, un renforcement de la bureaucratie et une plus grande politisation de l'administration. L'avis des fonctionnaires se démarque nettement de la moyenne des réponses. Ils sont plus sensibles à la décentralisation (plus 9 points), à l'amélioration de l'information du public (plus 9 points) et à la réduction du train de vie de l'Etat (plus 9 points). Mais ils sont aussi nombreux que les autres à penser que le changement politique a entraîné une plus grande politisation de l'administration. Parmi les autres modifications citées spontanément, on distingue quatre catégories de réponses. Les premières, les plus nombreuses, insistent sur l'absence de changement, certaines précisant : « ce sont toujours les mêmes aux postes clés », ou du moins « beaucoup sont restés à leur place ». La deuxième catégorie de réponses manifeste un certain désenchantement : « aucun allègement des formalités, comme promis pourtant », « l'administration est de plus en plus lente ». La troisième série de réponses souligne au contraire « les progrès de la concertation » et « le souci d'établir le dialogue ». Mais elles relèvent aussi une certaine résistance au changement au sein de l'administration, ce qu'un fonctionnaire exprime ainsi : « au niveau national on essaie de mieux informer le public, mais au niveau local, les circulaires sont bloquées ou pas appliquées ». La dernière catégorie de réponses met en lumière l'augmentation du nombre des fonctionnaires, souvent jugée de manière négative : « on a surtout voulu résorber légèrement le chômage en remplissant les administrations d'improductifs » dit un artisan. Enfin, de l'ensemble de ces réponses, se dégage un souhait largement partagé d'une amélioration des relations avec le public : « il faudrait un peu plus de compréhension et d'amabilité », estime un retraité.

Ces différentes images esquissent les traits dominants d'une administration telle qu'elle est perçue par le public. Mais de quelle administration

s'agit-il ? Nous avons pu constater, à propos de la question du nombre des fonctionnaires, que certaines administrations ont une meilleure image de marque que d'autres. L'administration n'est pas, pour les citoyens, un monde indistinct. Elle est perçue d'abord à travers le prisme des relations vécues avec les agents de tel ou tel service. La manière dont le public se représente le fonctionnaire permet de préciser et de nuancer l'image de l'administration.

2) IMAGES DU FONCTIONNAIRE

Deux symboles illustrent principalement la représentation du fonctionnaire dans l'opinion : le guichet et le statut. Le fonctionnaire est « celui qui est derrière un guichet » et qui, en raison de son statut, bénéficie de la garantie d'emploi.

a) *Le guichet.*

La définition du fonctionnaire est l'objet, dans l'opinion publique, de quatre approches différentes. La première caractérise le fonctionnaire par sa situation de fait : celui qui est derrière un guichet, ou dans un bureau. La deuxième se base sur la fonction exercée : l'inspecteur des contributions, l'enseignant, le facteur... La troisième définit le fonctionnaire par un certain état d'esprit, une mentalité. La quatrième enfin spécifie le fonctionnaire par son statut : celui qui est payé par l'Etat et qui bénéficie d'une garantie d'emploi.

De ces quatre approches, quelle est celle qui domine dans l'opinion publique ? Si on compare, dans un premier temps, les deux premières approches, on constate que l'image du fonctionnaire-type est d'abord liée à celle du guichet.

« Pour vous, le fonctionnaire-type c'est : »

— le policier	6,5 %
— l'enseignant	12,5 %
— le facteur	9,5 %
— l'inspecteur des contributions	21,5 %
— le militaire	4 %
— l'assistante sociale	3 %
— celui qui est derrière un guichet	34,5 %
— autres	6 %
— sans réponse	2,5 %

Pour le plus grand nombre des personnes interrogées, le fonctionnaire-type est « celui qui est derrière un guichet ». Cette image est surtout dominante chez les fonctionnaires eux-mêmes (plus 10 points), les artisans et petits commerçants (plus 5 points) et les personnes âgées (plus 4 points). Les ouvriers se représentent la fonction publique sous l'image des fonctionnaires d'autorité : le policier (plus 7 points) et le militaire (plus 12 points)³⁰. Les cadres supérieurs et les professions indépendantes pen-

30. Cette image recoupe, chez les ouvriers, celle d'une administration perçue comme « autoritaire ». Cf. *supra*.

sent d'abord à l'inspecteur des contributions (plus 10 points) et à l'enseignant (plus 5 points). Les personnes âgées citent plus souvent que les autres catégories d'âge le facteur (plus 8 points) et le policier (plus 5 points). La répartition des réponses indique, par rapport à des enquêtes antérieures, une évolution de l'image du fonctionnaire. A la question suivante, posée par la SOFRES en 1971, « quand on parle des fonctionnaires, à qui pensez-vous ? », les personnes interrogées citaient, par ordre d'importance décroissante, les personnels de l'Education, des Postes, des Ministères, des Finances³¹... Le fonctionnaire est aujourd'hui plus souvent identifié à l'inspecteur des contributions qu'à l'enseignant ou au facteur. Les « autres » réponses se réfèrent aux deux dernières approches du fonctionnaire. Le fonctionnaire se caractérise d'une part par un état d'esprit (« c'est plus une mentalité que la profession exercée par elle-même) et par le comportement qui en découle : le fonctionnaire est « celui qui se met au service du public » mais aussi « celui qui néglige les dossiers sous prétexte que ça peut attendre », « celui qui ne cherche pas plus loin que les imprimés » et « celui qui n'y peut rien ». Le fonctionnaire est d'autre part perçu comme un « salarié de l'Etat », « titulaire d'un emploi permanent ».

Mais l'image du fonctionnaire est avant tout reliée à celle du guichet. Cette représentation illustre la coupure entre l'administration et les usagers. Selon l'enquête de la SOFRES évoquée plus haut, les deux tiers des Français pensent que les fonctionnaires forment une catégorie à part, alors qu'un tiers seulement estime qu'ils sont des citoyens comme les autres³². L'image dominante du fonctionnaire traduit bien la perception d'une séparation, matérialisée par le guichet, entre l'administration et le public.

D'où vient cette image du fonctionnaire ? On pourrait supposer que le fonctionnaire-type est celui que le public connaît le mieux, avec lequel il a des contacts les plus fréquents. Or, il n'en est rien.

« Classez les administrations suivantes selon la fréquence de vos contacts avec elles : »

Administrations	Rang de classement
— P.T.T.	1 ^{er}
— Sécurité sociale	4 ^e
— Police	8 ^e
— Education nationale	2 ^e
— E.D.F.	5 ^e
— Impôts	6 ^e
— S.N.C.F.	7 ^e
— Mairie	3 ^e
— Aide sociale	9 ^e
— Dispensaire	10 ^e
— Armée	11 ^e

31. Abdel Hadi, *op. cit.*, p. 181.

32. *Ibid.*, p. 180.

Ce sont avec les P.T.T. et l'Education nationale que les contacts sont les plus fréquents. Pourtant, ni le facteur, ni l'enseignant ne sont cités en tête pour caractériser le fonctionnaire-type.

En confrontant la représentation du fonctionnaire et celle de l'administration, on remarque que le public entretient avec les services publics, deux types de relations. Il s'adresse d'une part à l'administration prestataire de services, « l'administration-guichet ». L'administration fiscale d'autre part lui réclame une contribution financière. Les deux images, celle d'une administration de service et celle d'une administration d'autorité, se fondent dans la perception d'une « administration assise », qui ne va pas au devant du citoyen, mais qui au contraire l'attend derrière son guichet ou qui attend sa feuille d'impôts. L'administration paraît compliquée, anonyme, inefficace. Mais elle évoque aussi le fonctionnaire qui est au contact des usagers. Les deux images se complètent. Les reproches adressés à l'administration visent surtout l'administration fiscale, mais ils s'adressent aussi à l'administration-guichet. L'administration, telle que la perçoit le public, est à la fois une machine impersonnelle et une armée de fonctionnaires anonymes assis derrière leurs guichets ou leurs bureaux. Le fonctionnaire-type n'est pas celui qui est sur le terrain (le policier, le facteur, l'enseignant...) et qui va à la rencontre du citoyen, mais plutôt celui que protègent le guichet, la complexité des règlements, l'anonymat, l'irresponsabilité.

Parmi les explications de l'image globalement négative de l'administration dans l'opinion publique on peut évoquer le fait qu'elle paraît injuste et peu serviable, mais aussi la perception de la situation du fonctionnaire qui, dans le contexte social et économique actuel, apparaît comme un privilégié.

b) *Le statut.*

Si le guichet symbolise le fonctionnaire, ce dernier se caractérise aussi, aux yeux du public, par la protection et les avantages que lui assure son statut. Le public distingue l'image du fonctionnaire de celle des autres salariés et estime, en majorité, que sa situation est meilleure.

« Pensez-vous que la situation des fonctionnaires est, par rapport à celle des salariés du secteur privé : »

— meilleure	67 %
— comparable	17 %
— moins bonne	14,5 %
— sans réponse	1,5 %

Seuls les fonctionnaires sont d'un avis différent, la moitié d'entre eux (49,5 %) estimant leur situation moins bonne que celle des salariés du secteur privé, 26 % d'entre eux la jugeant comparable et 21,5 % meilleure (3 % ne répondent pas à la question). Une question similaire, relative aux personnels des services publics, avait été posée en 1980 par la SOFRES auprès d'un échantillon représentatif de la population nationale³³. Les réponses avaient été les suivantes :

« Pensez-vous que tout compte fait, la condition des travailleurs du service public est plutôt meilleure, plutôt moins bonne ou à peu près la même que celle des salariés des services privés ? »

	Ensemble	Personnels des services publics
— meilleure	48 %	40 %
— la même	31 %	39 %
— moins bonne	14 %	18 %

(Source : SOFRES 1980.)

La comparaison des chiffres de 1980 avec ceux de 1982 révèle une double évolution. D'une part la situation des fonctionnaires ou des travailleurs du secteur public apparaît aujourd'hui au public plus nettement préférable à celle des salariés du secteur privé. Inversement, les fonctionnaires sont aujourd'hui plus convaincus que leur situation est moins bonne que celle des salariés. Cette divergence d'opinion peut s'expliquer au regard des commentaires que certaines personnes ont joint à leur réponse. Si les personnes extérieures à la fonction publique pensent à « la garantie d'emploi » dont bénéficient les fonctionnaires, ces derniers évoquent « la dégradation, au cours des derniers mois, de leur pouvoir d'achat ». Le fonctionnaire suscite dans l'opinion un sentiment de jalousie critique. Le privilège de la sécurité d'emploi est jugé anormal par une large majorité du public.

« Les fonctionnaires ont une sécurité d'emploi plus grande que celle des salariés du secteur privé. Trouvez-vous cela : »

— normal	32,5 %
— pas normal	65 %
— sans réponse	2,5 %

Pour les fonctionnaires, les chiffres sont inversés : 66 % d'entre eux jugent normale leur sécurité d'emploi alors que 34 % rejoignent l'opinion majoritaire et la jugent anormale. La contestation du privilège dont bénéficient les fonctionnaires s'explique notamment par le fait que le public estime en majorité que la mission première de l'administration n'est pas d'offrir des emplois stables, mais d'être au service de l'intérêt général et des usagers, ainsi que nous le verrons en troisième partie.

Envisagés sous l'angle de leurs relations avec le public, les fonctionnaires et l'administration sont l'objet de nombreuses critiques. Mais, si les jugements portés par le public sont globalement négatifs, il doivent cependant être nuancés. D'une part, les perceptions de l'administration diffèrent selon les catégories de public et les types d'administrations. D'autre part, les reproches adressés à l'administration dépassent souvent

33. « Le service public aujourd'hui », *Le Monde, Dossier et documents*, octobre 1980.

le taux d'insatisfaction réelle. Une proportion notable des personnes interrogées se déclare en effet satisfaite de ses contacts avec l'administration ³⁴.

« Lorsque vous avez présenté une demande à l'administration, sa réponse vous a-t-elle, en général, satisfait ? : »

— oui	43 %
— non	50 %
— sans réponse	7 %

Les contrastes et les ambivalences qui caractérisent l'image de l'administration considérée sous l'angle de ses relations avec le public sont également perceptibles à un autre niveau. Monde mystérieux et difficilement accessible au public, l'administration est aussi un rouage de l'Etat. Elle est à ce titre l'objet d'un ensemble de représentations politiques.

B. — L'ADMINISTRATION FACE AU POUVOIR POLITIQUE

D'un point de vue politique, l'administration présente aux yeux du public un double aspect. Elle paraît d'une part nettement politisée, mais d'autre part relativement autonome vis-à-vis des gouvernants.

1) UNE ADMINISTRATION POLITISÉE...

Une large majorité des personnes interrogées estime que l'administration n'est pas neutre politiquement. Cette opinion est surtout partagée par les agriculteurs (93 % estiment que l'administration est politisée), les artisans et petits commerçants (88 %), les ouvriers (88 %), les cadres supérieurs et les professions libérales (85 %). Elle l'est aussi, mais dans une moindre mesure (62 %), par les personnes âgées. Seuls les fonctionnaires sont d'un avis contraire, 53 % d'entre eux jugeant que l'administration est neutre politiquement.

« Estimez-vous que l'administration est neutre politiquement ? : »	« Si vous pensez qu'elle n'est pas neutre politiquement, la considérez-vous comme étant : »
— oui 26,5 %	— plutôt à droite 24 %
— non 70 %	— plutôt à gauche .. 70,5 %
— sans réponse 3,5 %	— sans réponse 5,5 %

Parmi les personnes qui estiment que l'administration est politisée, la plupart la situent plutôt à gauche. L'administration a une image de gauche principalement chez les artisans et les petits commerçants (95 %), les agriculteurs (90 %), les cadres supérieurs et les professions libérales

34. En 1974, 41 % des personnes interrogées estimaient que « dans l'ensemble, on peut être assez content du bon fonctionnement de nos administrations », E. Sultan, C. Preis, *op. cit.*, p. 164.

(87 %) ainsi que chez les personnes âgées (87 %). Les fonctionnaires sont plus partagés (58 % de ceux qui estiment l'administration politisée la situent plutôt à gauche, 42 % à droite), de même que les ouvriers (35 % la situent à gauche, 35 % à droite) hésitation que confirme le taux important de non-réponses dans cette catégorie (30 % refusant de choisir).

Pour de nombreuses personnes, la politisation de l'administration s'est renforcée depuis le 10 mai 1981, ce phénomène étant cité parmi les trois principales modifications de l'administration intervenues depuis cette date. En outre, le qualificatif « politisée » est plusieurs fois cité spontanément en vue de caractériser l'administration.

2) ...MAIS AUTONOME

Concernant l'image de gauche de l'administration, on peut se demander si cette étiquette est conjoncturelle, liée à la tendance politique des gouvernants actuels, ou, plus profondément, liée à l'image même de la fonction publique. Certains commentaires ajoutés par les participants à l'enquête expriment l'une ou l'autre de ces hypothèses : « l'administration est plutôt à gauche depuis le 10 mai », disent certains, mais d'autres estiment que « l'administration est de gauche par nature ». Toutefois, aucune de ces deux hypothèses ne paraît vraiment convaincante. D'une part, une enquête récente de la SOFRES³⁵ révèle que la majorité des Français, quelles que soient leurs affinités politiques, estime que le renforcement des pouvoirs de l'Etat et de l'administration est plutôt une attitude de droite. On peut d'autre part douter que l'image de gauche de l'administration soit automatiquement liée à la tendance politique des gouvernants et qu'elle signifie une soumission politique de l'administration au gouvernement. En effet, près de la moitié des personnes interrogées estime que « l'administration fait ce qu'elle veut », alors qu'elles sont deux fois moins nombreuses à penser qu'elle « obéit au gouvernement ».

« Avec laquelle de ces opinions êtes-vous le plus d'accord : »	
— l'administration fait ce qu'elle veut	44 %
— l'administration obéit au gouvernement	22 %
— l'administration assure l'application des lois	33 %
— sans réponse	1 %

En outre, nous avons vu que le qualificatif « disciplinée » n'apparaît pas parmi ceux qui s'appliquent le mieux à l'administration. Ces réponses confirment, ainsi que l'ont révélé des enquêtes précédentes, que les Français ne confondent pas l'Etat et l'administration. L'Etat s'identifie, dans l'opinion majoritaire, avant tout au pouvoir exécutif : Président de la

35. Sondage réalisé entre le 20 et le 26 février 1981 auprès d'un échantillon national de 1 000 personnes, représentatif de l'ensemble de la population âgée de plus de 18 ans. *Le Nouvel observateur*, 30 mars 1981.

République et gouvernement. Très peu de Français estiment que l'administration est l'institution la plus marquante de l'Etat ³⁶.

L'administration apparaît donc politisée, mais relativement indépendante du gouvernement. Cette autonomie de l'administration, tant vis-à-vis des gouvernants que des lois, semble acceptée et même souhaitée par le public qui préfère que les fonctionnaires fassent preuve d'initiative au lieu d'appliquer strictement les lois et règlements.

« Estimez-vous que les fonctionnaires : »

— doivent appliquer strictement les lois et règlements . .	25,5 %
— doivent faire preuve d'initiative	71,5 %
— sans réponse	3 %

En outre, l'administration doit, selon la majorité du public interrogé, être au service de l'intérêt général et des usagers ³⁷ et non au service des gouvernants.

Monde lointain, anonyme, méconnu, l'administration paraît obéir à ses propres lois : c'est « un Etat dans l'Etat » dit un des participants à l'enquête. Certains lui reprochent de « freiner l'application des réformes du gouvernement ». Mais, de façon générale, les administrés connaissent mal le fonctionnement interne de l'administration. Ainsi, interrogés sur le rôle des syndicats de fonctionnaires, leurs avis sont partagés, une faible majorité d'entre eux estimant toutefois que les syndicats font la loi dans l'administration.

« Pensez-vous que les syndicats : »

— font la loi dans l'administration	49,5 %
— ne jouent pas dans l'administration un rôle plus important qu'ailleurs	46 %
— sans réponse	4,5 %

Les fonctionnaires émettent un avis différent, les trois quarts d'entre eux considérant que les syndicats ne jouent pas, dans l'administration, un rôle plus important qu'ailleurs.

La représentation de l'administration dont nous avons, par touches successives, tenté de reconstituer la trame présente de multiples facettes. Si l'image est parfois imprécise, elle recèle toutefois une cohérence globale. Ce système de représentations influe sur le comportement des individus vis-à-vis de l'administration.

36. Cf. Abdel Hadi, *op. cit.*, p. 174.

37. Cf. *infra*, III^e partie.



II. — LES ATTITUDES DU PUBLIC FACE A L'ADMINISTRATION

Les attitudes des administrés vis-à-vis de l'administration sont en partie déterminées par l'image que ceux-ci se font de celle-là³⁸. A l'égard d'une administration qui paraît compliquée, anonyme et envahissante, l'inquiétude est le sentiment dominant. Inquiète avant même d'entreprendre une démarche auprès de l'administration, la majorité des citoyens manifeste ensuite une agressivité teintée de scepticisme lorsque cette démarche ne lui donne pas satisfaction.

A. — DE L'INQUIETUDE...

« Lorsque vous devez faire une démarche auprès d'un fonctionnaire ou auprès d'une administration, vous sentez-vous : »

— inquiet	41 %
— confiant	20 %
— impatient	35 %
— sans réponse	4 %

Ces chiffres traduisent clairement les difficultés des relations entre l'administration et les administrés et l'absence d'un climat de confiance. Avant même d'entreprendre une démarche auprès d'une administration, le public a plutôt tendance à craindre a priori que le rapport sera difficile. Les pourcentages varient de manière importante d'une catégorie professionnelle à l'autre. Les plus inquiets sont les agriculteurs (75 % d'inquiétude pour cette catégorie), les ouvriers (58 %), les artisans et les petits commerçants (55 %). Un rapprochement avec d'autres questions conduit à penser que les raisons de l'inquiétude sont peut-être différentes selon les catégories professionnelles, les ouvriers étant les plus enclins à juger l'administration autoritaire et inégalitaire, les artisans et les petits commerçants estimant surtout l'administration compliquée et envahissante. L'impatience domine chez les cadres, alors que la confiance vient en tête chez les personnes âgées.

B. — ...A L'AGRESSIVITE...

Dans l'hypothèse où le premier contact avec l'administration n'aboutit pas à la satisfaction de l'administré, l'inquiétude tend à se transformer en agressivité.

³⁸. Inversement, le comportement des administrés rétroagit sur l'image qu'ils se forment de l'administration. Ainsi, les cadres, qui manifestent le plus d'impatience à l'égard de l'administration sont aussi les plus enclins à juger l'administration lente et peu efficace.

« Si vous n'obtenez pas satisfaction, vous avez plutôt tendance à penser que : »

— ce sera long, mais ça s'arrangera	13 %
— il va falloir se battre, mais je ne me laisserai pas faire	52,5 %
— contre l'administration on ne peut rien faire	31,5 %
— sans réponse	3 %

Trois types de comportements face à l'administration peuvent être dégagés : la combativité agressive, qui implique le refus d'admettre le bien-fondé de la réponse initiale de l'administration, la résignation qui traduit le découragement, la soumission et l'impuissance face à l'administration, et enfin la sérénité confiante qui exprime un optimisme distancié devant une situation qui finira par se régler. Une comparaison avec l'enquête menée en 1974 par E. Sultan et C. Preiss permet de souligner une assez nette évolution des attitudes des administrés vis-à-vis de l'administration. On peut constater le déclin sensible de l'attitude de sérénité confiante : 36 % des personnes interrogées en 1974 pensaient qu'en cas de litige avec l'administration, les choses finissent toujours par s'arranger. Elles ne sont plus aujourd'hui que 13 % à émettre cette opinion. Inversement, les attitudes de combativité et de résignation semblent aujourd'hui beaucoup plus répandues : les combattifs représentaient, en 1974, 32 % de la population. Ils en représentent actuellement 52 %. Quant aux défaitistes, les chiffres passent de 14 % à 31,5 %.

Là encore, le comportement paraît étroitement lié à la catégorie socio-professionnelle. Les combattifs se recrutent principalement parmi les cadres supérieurs et les membres des professions libérales (70 % d'entre eux se rattachent au groupe des combattifs), les artisans et les petits commerçants (62 %) et les ouvriers (55 %). Les résignés forment la deuxième cohorte. La résignation est plus forte chez les personnes âgées (44 %) et chez les agriculteurs (37,5 %). Les confiants ne représentent que 13 % de l'ensemble des personnes interrogées. Si le taux de confiance dépasse très légèrement la moyenne chez les agriculteurs, les ouvriers et les personnes âgées, il tombe à 9 % pour les cadres supérieurs et les professions libérales, et à 5 % pour les artisans et les petits commerçants. Ces chiffres confirment, sur certains points, les prévisions d'E. Sultan et de C. Preiss relatives à la probable dégradation progressive des rapports entre les administrés et les administrations et au développement des attitudes agressives³⁹. Cette dégradation des rapports avec l'administration est particulièrement sensible pour ce qui concerne les agriculteurs, les artisans et les petits commerçants. Si les premiers se montraient, en 1974, plutôt confiants face à l'administration, ils figurent aujourd'hui parmi les plus inquiets. Si les seconds faisaient preuve de résignation, ils ont aujourd'hui rejoint la cohorte des combattifs.

L'absence d'un climat de confiance entre les citoyens et l'administration se traduit également par le fait qu'on ne souhaite guère entrer en relation avec l'administration quand cela n'est pas nécessaire.

39. *Op. cit.*, pp. 167 et 168.

« Vous adressez-vous à l'administration : »

— volontiers	11	%
— quand c'est indispensable	60	%
— le moins possible	26,5	%
— jamais	0,5	%
— sans réponse	2	%

Les contacts avec l'administration sont donc perçus comme des rapports obligatoires, imposés, ne résultant pas d'une décision volontaire de l'individu. On ne s'adresse guère spontanément à l'administration pour demander un renseignement, un service. On attend le plus souvent d'être contraint d'entrer en contact avec elle.

Si l'attitude générale vis-à-vis de l'administration est méfiante et craintive, néanmoins, en pratique, les individus s'adressent le plus souvent personnellement à l'administration, sans recourir à une aide extérieure.

« Pour vos démarches auprès de l'administration, avez-vous recours à une aide extérieure ? : »

— un parent	6,5	%
— un voisin	2,5	%
— un spécialiste du droit	19	%
— sans réponse	72	%

Cette question est la seule qui ait suscité un taux aussi important de non-réponse. La majorité des personnes interrogées n'a pas le réflexe de demander une aide extérieure, ou du moins refuse de le reconnaître. Ainsi, l'attitude dominante vis-à-vis de l'administration est combative, mais elle est aussi individualiste. L'existence de groupements intermédiaires, tels que les associations, n'est jamais évoquée par les personnes qui ont joint un commentaire à leur réponse⁴⁰.

Individuel, le comportement du citoyen reste actif en cas de litige avec une administration.

« Lorsque vous avez un problème, un litige avec une administration, en général : »

— vous écrivez au service concerné	46	%
— vous vous déplacez pour rencontrer personnellement un fonctionnaire du service	33,5	%
— vous téléphonez	17,5	%
— vous ne faites rien	2	%
— sans réponse	1	%

On peut souligner le très faible pourcentage de passivité, ce qui d'une part confirme le développement des attitudes agressives et le déclin de

40. En 1974, 94 % des personnes interrogées jugeaient que « c'est excellent que les citoyens se groupent pour mieux se faire entendre », mais 62 % d'entre elles doutaient de l'efficacité des associations et affirmaient « ça m'étonnerait que ça change grand-chose », E. Sultan, C. Preiss, *op. cit.*, p. 218.

la confiance passive, et d'autre part indique que la résignation et la soumission n'entraînent pas nécessairement une attitude inactive.

Si la difficulté est sérieuse, c'est d'abord aux responsables de l'administration elle-même que le citoyen s'adresse en priorité.

« Si vous avez une difficulté sérieuse avec l'administration, vous vous adressez en priorité : »

— au chef du service concerné	62,5 %
— au préfet (commissaire de la République)	6 %
— au député	13 %
— au maire	7,5 %
— au ministre	6 %
— au médiateur	2,5 %
— sans réponse	2,5 %

On peut remarquer que plus d'une personne sur trois s'adresse à une personnalité extérieure au service. Le député apparaît comme l'intermédiaire privilégié entre le citoyen et l'administration. Le médiateur est peu cité et semble mal connu, peut-être en raison de l'absence de saisine directe et de la nécessité de passer par l'intermédiaire d'un parlementaire.

Peu confiant au départ, souvent isolé face à une administration qui le domine, le citoyen a tendance à devenir agressif lorsqu'une difficulté surgit. En cas de contestation avec l'administration, il ne se fait guère d'illusion sur la possibilité de faire reconnaître son point de vue.

C. — ...TEINTEE DE SCEPTICISME

Face aux recours juridictionnels, les administrés font preuve d'un scepticisme assez largement partagé.

« En cas de contestation avec l'administration, pensez-vous qu'il soit utile de s'adresser aux tribunaux administratifs : »

— oui	32 %
— non	60 %
— sans réponse	8 %

« Si non, pourquoi : »

— accès difficile	9 %
— manque d'information	20,5 %
— peur d'engager des frais	14 %
— peur des représailles de l'administration	7,5 %
— vous n'oseriez pas	4,5 %
— ça ne sert à rien	26,5 %
— vous n'y avez pas pensé	6,5 %
— sans réponse	11,5 %

Le doute portant sur l'efficacité de la démarche, que certains expliquent par « la lenteur de la procédure » ou « le risque de perdre le

procès » vient en tête des raisons invoquées par ceux qui estiment inutile le recours devant les tribunaux administratifs. Mais le manque d'information paraît, là encore, un élément déterminant.

Face à une administration qui paraît inefficace, complexe et toute-puissante, les sentiments dominants éprouvés par le citoyen sont le doute, la méfiance et l'agressivité. La relation à l'administration est souvent mal vécue, provoquant l'insatisfaction et la frustration et conduisant le public à souhaiter un ensemble de réformes concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration.

*
**

III. — LES REFORMES SOUHAITEES PAR LE PUBLIC

Avant d'examiner les réformes de l'administration souhaitées par le public, il faut au préalable analyser ce qui, pour les personnes interrogées, constitue ou devrait constituer la mission principale de l'administration.

« Pour vous, l'administration a pour mission : » ⁴¹

— de servir l'intérêt général	34,5 %
— de satisfaire le mieux possible les usagers	26 %
— de garantir la croissance économique	4,5 %
— d'assurer la sécurité des personnes et des biens	12 %
— de réaliser la justice sociale	9,5 %
— d'offrir des emplois stables	8 %
— autres missions	3,5 %
— sans réponse	2 %

Pour toutes les catégories de personnes, la mission première de l'administration est de servir l'intérêt général. Cette opinion est principalement partagée par les ouvriers (plus 9 points), les cadres supérieurs et les professions indépendantes (plus 5 points), ainsi que par les fonctionnaires (plus 7 points). Le service des usagers est valorisé par les ouvriers (plus 4 points) et les fonctionnaires (plus 3 points). Les personnes âgées pensent surtout à la sécurité (plus 4 points) et à la justice sociale (plus 6 points). Le rôle économique de l'administration est très mal perçu ; seuls les cadres lui accordent une importance relative. Les autres catégories, y compris les fonctionnaires, citent très rarement cette mission (moins de 3 % des réponses). Parmi les « autres missions » évoquées par le public, deux types de réponses sont fournies. Les unes insistent sur la nécessité d'un rapprochement entre l'administration et les citoyens : « sa mission devrait être d'essayer de se faire comprendre des usagers », « de se mettre à la portée des usagers », « de mieux faire connaître les droits de chacun »,

41. Les commentaires joints à cette question montrent que les personnes interrogées ont voulu, le plus souvent, exprimer leurs souhaits concernant les missions que doit ou devrait exercer l'administration.

« de faciliter la vie du public ». Les autres confèrent à l'administration une mission sociale : « être juste », « corriger les inégalités sociales », « protéger les contribuables ». Mais le plus souvent, ces missions concernent une administration telle qu'elle est rêvée par le public et non telle qu'elle est effectivement perçue. Ces réponses expriment, en négatif, les principales critiques adressées à l'administration : sa complexité, son injustice envers certaines catégories d'usagers, sa difficulté de communiquer avec les citoyens. On comprend ainsi que, parmi les réformes de l'administration, le public réclame d'abord une simplification et une réduction des formalités administratives.

A. — LES ATTENTES DU PUBLIC

Les attentes du public concernant une réforme de l'administration découlent de la mission première qu'il lui attribue : le service de l'intérêt général et des usagers. Le public souhaite une administration plus claire, plus simple, plus ouverte sur l'extérieur.

1) SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS

La simplification et la réduction des formalités administratives apparaît comme la réforme prioritaire souhaitée par la plus grande partie des personnes interrogées. Viennent ensuite un meilleur accueil du public et une plus grande efficacité de l'administration.

« Dans quel sens devrait, selon vous, s'orienter en priorité une réforme de l'administration : »	
— vers un meilleur accueil du public	21,5 %
— vers une réduction et une simplification des formalités administratives	35,5 %
— vers une plus grande efficacité	19,5 %
— vers une plus grande neutralité	9 %
— vers une diminution du nombre des fonctionnaires ..	14 %
— sans réponse	0,5 %

On peut noter que si le nombre des fonctionnaires est jugé excessif par les deux tiers des personnes interrogées, elles ne sont plus que 14 % à estimer prioritaire une diminution de ce nombre. De même, si la fonction publique est jugée politisée par 70 % des personnes interrogées, 9 % seulement d'entre elles pensent qu'une plus grande neutralité des fonctionnaires serait une réforme prioritaire. Les ouvriers insistent sur une amélioration de l'accueil du public (plus 8 points) et une plus grande efficacité de l'administration (plus 3 points) ; ils sont par contre moins nombreux à souhaiter une diminution du nombre des fonctionnaires (moins 7 points), ils étaient d'ailleurs déjà les moins nombreux à estimer le nombre des fonctionnaires trop important. La réduction des formalités administratives est souhaitée surtout par les artisans et les petits commer-

çants (plus 12 points) ainsi que par les fonctionnaires (plus 11 points), sans doute parce que les uns et les autres sont directement concernés. Les cadres supérieurs et les professions libérales (plus 3 points), les artisans et les petits commerçants (plus 5 points) sont les plus nombreux à réclamer une diminution du nombre de fonctionnaires.

2) CONSULTATION ET PARTICIPATION DES ADMINISTRÉS

Le désir d'une plus grande transparence de l'administration s'accompagne d'un souhait d'ouverture vers le public ; celui-ci devrait pouvoir donner son avis sur le fonctionnement de l'administration estime une majorité importante des personnes interrogées.

« Estimez-vous que les citoyens devraient pouvoir donner leur avis en ce qui concerne le fonctionnement des administrations ? : »

— oui	88 %
— non	9,5 %
— sans réponse	2,5 %

Une majorité encore confortable souhaite aller plus loin et estime que les citoyens devraient participer au fonctionnement des administrations. Les réponses des fonctionnaires à cette question ne se distinguent pas sensiblement de la moyenne des opinions émises.

« Estimez-vous que les citoyens devraient participer au fonctionnement des administrations ? : »

— oui	65,5 %
— non	33,5 %
— sans réponse	1 %

« Si oui, comment ? : »

— consultation avant les décisions importantes	41,5 %
— association à la gestion	21,5 %
— représentation dans les organes de direction	36 %
— sans réponse	1 %

« Si non, pourquoi ? : »

— ça ne vous intéresse pas	2,5 %
— ce n'est pas votre rôle	42,5 %
— vous n'auriez pas le temps	10 %
— vous manquez d'information	25,5 %
— ça ne servirait à rien	17,5 %
— sans réponse	2 %

Parmi les procédures de participation, la consultation vient en tête. Mais il faut souligner l'importance du pourcentage des personnes souhaitant l'établissement de liens plus étroits entre l'administration et les usagers, soit par une représentation de ceux-ci au sein des organes de direction, soit même par une association à la gestion. Les cadres moyens

et supérieurs sont les plus nombreux à demander une participation des citoyens au fonctionnement des administrations. Parmi les formes de participation, ils privilégient la représentation des usagers au sein des organes de direction, mais aussi une association des citoyens à la gestion des administrations. Ils sont donc partisans d'une conception maximaliste de la participation qui ne se réduirait pas à une simple consultation des usagers. Toutefois, leurs réponses laissent transparaître un doute quant à l'efficacité d'une telle participation. Parmi les cadres qui récusent toute forme de participation, la raison principalement invoquée est l'inutilité de cette mesure. Les ouvriers ne sont quant à eux guère moins favorables à la participation que les autres catégories professionnelles. Mais ils défendent une conception minimaliste de la participation, réduite à une simple consultation des usagers avant les décisions importantes. En outre, la raison principalement avancée par ceux qui, parmi les ouvriers, refusent cette participation est le manque d'information.

Les citoyens souhaitent une administration plus claire et plus soucieuse des usagers ; ils réclament aussi une plus grande efficacité et une plus grande participation. Les principales réformes engagées par le gouvernement, concernant l'extension du secteur public et la décentralisation leur paraissent-ils aller dans ce sens ?

B. — LES REACTIONS DU PUBLIC FACE AUX NATIONALISATIONS ET A LA DECENTRALISATION

La question de l'extension ou au contraire de la réduction du secteur public provoque dans l'opinion des réactions mitigées. Le thème de la décentralisation suscite des réactions plus nettement favorables qui s'accompagnent toutefois d'un certain scepticisme.

1) LES NATIONALISATIONS

Si la place de l'administration dans la société est jugée excessive, en revanche l'interventionnisme étatique est, dans l'ensemble, bien accueilli et apprécié par le public. Une enquête de la SOFRES, en 1970, révélait d'une part que la majorité des Français estime que l'Etat doit en priorité protéger les citoyens contre les risques sociaux (maladie, chômage, vieillesse...) ⁴², et qu'elle accorde d'autre part plus de confiance aux entreprises publiques qu'aux entreprises privées ⁴³. Si, avant l'accession de la gauche au pouvoir, la majorité des Français (52% selon une enquête de l'I.F.O.P. en 1977 ⁴⁴) était favorable à la nationalisation de

42. Abdel Hadi, *op. cit.*, p. 47. Un sondage plus récent, effectué par la SOFRES en janvier 1977, montre que 96 % des Français considèrent que la suppression de la sécurité sociale serait une chose grave, *L'Expansion*, février 1977.

43. Abdel Hadi, *op. cit.*, p. 47.

44. Cf. « Le dossier des nationalisations », *Le Monde, Dossiers et documents*, novembre 1977.

certaines secteurs-clés de l'industrie, il était intéressant d'étudier, quelques mois après l'adoption de la loi de nationalisation, les réactions de l'opinion publique. Deux questions étaient posées, l'une concernant l'extension du secteur public, l'autre sa réduction.

« Etes-vous partisan d'une nationalisation : »

— de la médecine	19	%
— des cliniques privées	22,5	%
— des pharmacies	35,5	%
— des écoles privées	26	%
— des grandes surfaces commerciales	19	%
— des transports routiers	18	%
— des études d'avocat ou de notaire	28,5	%
— des banques privées	25	%
— autres activités	8	%
— aucune de ces activités	10,5	%

(Total supérieur à 100, plusieurs réponses pouvant être données.)

« Seriez-vous partisan du retour au secteur privé des administrations ou entreprises publiques suivantes : »

— Renault	37	%
— assurances	36	%
— banques	40	%
— E.D.F.	20	%
— S.N.C.F.	20	%
— hôpitaux	20	%
— police	6	%
— enseignement	26	%
— autres administrations	6	%
— aucune	12,5	%

(Total supérieur à 100, plusieurs réponses pouvant être données.)

La première constatation qui se dégage des réponses est l'absence de position dogmatique concernant les frontières du secteur public. Un faible pourcentage des personnes interrogées (10,5 %) se déclare hostile, par principe, à toute nationalisation. De même, très peu de personnes (12,5 %) seraient opposées à un retour de tel ou tel service ou entreprise au secteur privé⁴⁵.

Si l'on examine les secteurs « nationalisables », on remarque d'abord qu'aucun d'entre eux n'obtient la majorité absolue des suffrages. Les pharmacies, qui arrivent en tête, recueillent un peu plus du tiers d'opinions favorables à leur nationalisation. La nationalisation des cliniques

45. L'attitude face aux nationalisations est extrêmement variable d'une catégorie professionnelle à l'autre. Le pourcentage moyen d'opposition à toute nationalisation est de 10,5 % pour l'ensemble des personnes ayant participé à l'enquête, mais il atteint 80 % chez les agriculteurs, 63 % chez les cadres supérieurs et les professions libérales et 52 % chez les artisans et les petits commerçants.

privées et surtout de la médecine obtient nettement moins de suffrages, ce qui confirme l'attachement des Français à l'exercice libéral de la médecine⁴⁶. Les professions juridiques (avocats, notaires) arrivent en deuxième position dans les souhaits de nationalisation. Ce sont surtout les études de notaire que l'on souhaite voir nationaliser, beaucoup de personnes ayant souligné le mot notaire.

Les souhaits de retour au secteur privé concernent non seulement des secteurs récemment nationalisés (banques, assurances), mais aussi une entreprise (Renault) nationalisée depuis 1945. Parmi les secteurs non proposés dont les personnes souhaitent la nationalisation, deux sont fréquemment cités : le service de distribution des eaux et les pompes funèbres. En ce qui concerne les souhaits de retour au privé, les « autres » secteurs les plus souvent cités par le public sont les « industries » ou les « entreprises ».

Il semble donc que le public établisse une distinction entre d'une part les services publics qui devraient relever de l'administration (la santé, les services juridiques, l'éducation, la police...) et d'autre part le domaine économique qui devrait échapper à l'emprise de l'administration. La situation de monopole d'une entreprise ne paraît pas constituer un critère valable de nationalisation.

« A partir du moment où une seule entreprise existe dans un secteur d'activité donné, pensez-vous qu'elle : »

— doit être nationalisée	25,5 %
— peut rester privée	68 %
— sans réponse	6,5 %

On peut relever sur ce point une évolution de l'opinion publique. A la même question, posée par la SOFRES en 1980, les Français répondaient en majorité (52 %) qu'une entreprise en situation de monopole doit devenir publique⁴⁷.

Cette image d'une administration-service public est confirmée par les souhaits d'augmentation du nombre de fonctionnaires qui concernent en priorité les services des hôpitaux, de la police, de l'éducation et des P.T.T.⁴⁸. Ces réponses indiquent la persistance, dans l'opinion, d'une image traditionnelle de l'administration centrée sur des activités de services et dont les missions économiques n'apparaissent pas prioritaires. Cette représentation s'applique aussi bien aux services de l'État qu'aux administrations locales.

2) LA DÉCENTRALISATION

La notion de décentralisation est ambiguë ; elle peut être comprise dans un sens politique, administratif ou économique. Revêtant des signi-

46. Cf. enquête SOFRES, *Le Nouvel observateur*, 28 novembre 1981.

47. « Le service public aujourd'hui », *Le Monde, Dossiers et Documents*, octobre 1980.

48. Cf. *supra*, I^{re} partie.

fications multiples, elle est en outre chargée de connotations idéologiques et culturelles. L'enquête, menée en 1974, par C. Preiss et E. Sultan avait révélé le faible impact de la notion de décentralisation dans le public⁴⁹. Aujourd'hui, la décentralisation est devenue un des enjeux politiques majeurs ; on peut alors se demander comment le thème est perçu par le public, ce que signifie pour lui la décentralisation.

« La décentralisation, cela signifie pour vous en priorité : »	
— une augmentation des pouvoirs des élus locaux	29,5 %
— un moyen de lutte contre le chômage	6,5 %
— un moyen de rapprocher l'administration des administrés	25 %
— l'amélioration de la situation financière des collectivités locales	9 %
— un moyen de « vivre au pays »	25,5 %
— autre chose	1,5 %
— sans réponse	3 %

Ces réponses montrent que la notion de décentralisation, comme celle d'administration, n'a pas une signification économique dominante. Le terme a avant tout une résonance administrative et politique. Parmi les autres significations citées, les unes, les plus nombreuses, traduisent les craintes des administrés quant aux effets de la décentralisation. Beaucoup de personnes redoutent que la décentralisation ne signifie une augmentation des impôts, un accroissement du nombre des fonctionnaires et une politisation de l'administration. D'autres réponses font état de doutes quant à l'efficacité de la décentralisation, certains estimant qu'elle n'est qu'« un mot vide de sens » ou « une pure opération politicienne ». Enfin, une troisième catégorie de réponses exprime les espoirs que suscite la décentralisation : une administration plus rapide, plus responsable et moins anonyme d'une part, une reconnaissance de la culture locale et un accroissement de la conscience régionale d'autre part.

A travers les réponses spontanées, la décentralisation apparaît comme une réalité très diffuse, aux multiples facettes. Le scepticisme et les craintes proviennent surtout du fait que la décentralisation semble perçue comme un changement interne à l'administration, sans retombée directe sur la vie quotidienne des individus. Il faut toutefois souligner que la décentralisation est un thème bien reçu par l'opinion publique. En effet, toutes les réponses proposées par le questionnaire étaient positives ; le faible pourcentage des « autres réponses » indique a contrario que la décentralisation a une bonne image de marque dans l'opinion.

La décentralisation signifie pour le public une augmentation des pouvoirs des élus locaux, elle suscite aussi l'espoir d'une administration plus proche des citoyens. En ce sens, la commune apparaît comme le lieu privilégié de la décentralisation.

49. *Op. cit.*, p. 205.

« Estimez-vous que le meilleur niveau d'administration locale est : »

— le niveau communal	54 %
— le niveau départemental	29,5 %
— le niveau régional	11 %
— sans réponse	5,5 %

De même, le maire devrait être le principal bénéficiaire de la redistribution des pouvoirs.

« Si les choses devaient changer, qui, selon vous, devrait avoir le plus de pouvoirs : »

— le préfet (commissaire de la République)	22 %
— le maire	32 %
— le député	11 %
— le président du conseil général	17 %
— le président du conseil régional	14 %
— sans réponse	4 %

Une question similaire avait été posée en 1974 par la Cofremca⁵⁰. Le maire arrivait alors nettement en tête, suivi du député, du préfet et du conseiller général. Si le maire conserve toujours les préférences du public, l'ordre de classement du préfet et du député est aujourd'hui inversé. Cette inversion semble indiquer que le public conserve un certain attachement à la fonction préfectorale. L'image du député, chargé de défendre à Paris les intérêts de sa circonscription, ne paraît pas directement associée par le public à celle de la décentralisation.

*
**

En définitive, par-delà les nuances et la diversité des opinions émises, une cohérence globale se dégage de l'ensemble des réponses. Ainsi, les réformes souhaitées par le public correspondent aux reproches qu'il adresse à l'administration, lesquels déterminent son attitude face à celle-ci. Par ailleurs, il serait excessif de croire que les réponses ne font que reproduire des stéréotypes, des clichés. En effet, il est intéressant d'observer que les réactions face aux réformes récentes confortent les représentations traditionnelles de l'administration, mais montrent aussi que le public n'a pas une conception figée de l'organisation administrative.

⁵⁰. *Ibid.*, p. 204.