

Les centres, le gaullisme et le service public

C'est quelques années après la naissance officielle du concept de service public (attribuée à l'arrêt « Blanco », Tribunal des Conflits, 8 février 1873)¹ que cette même fin du XIX^e siècle voit aussi une partie des droites admettre *de facto* la République², soit, dans la nomenclature de René Rémond, la droite libérale (orléaniste) et une partie de la droite autoritaire (bonapartiste)³. Sans lien direct entre eux, ces deux événements n'en constituent pas moins deux affirmations de la République, ce qui amène à se pencher sur leurs rapports, mais cette étude rencontre trois difficultés.

D'une part, les contours des droites sont peu précis et stables. Albert Thibaudet a évoqué le « sinistrisme » (mouvement de poussée des forces politiques vers la droite, par la naissance de forces nouvelles sur leur gauche, « mouvement sinistrogyre »)⁴, qui amène donc les partis à évoluer sur l'axe gauche-droite, et se penser plus à gauche qu'ils ne sont en réalité. Il faudra donc examiner les racines « de gauche » de forces actuellement « de droite » pour comprendre leur positionnement envers le service public. D'autre part, les droites abordent peu la notion de service public, alors qu'elles évoquent le thème de l'État. Rien de très étonnant : le service public fait écho aux thèmes du Bien commun ou de l'intérêt général et, nulle part ailleurs qu'en France, elle n'a pris une telle importance, érigée en véritable mythe. C'est donc une conception générale du statut de l'État et du lien social qui est mobilisée. Le service public, vu comme bras exécutant de l'État, est peu évoqué pour lui-même, ou l'est par une appréhension floue. Paul Reynaud ne déclare-t-il pas en juin 1936 : « Je considère l'opposition comme un service public, au même titre que le gouvernement »⁵ ? Enfin, le service public existe uniquement en fonction de la volonté de ses promoteurs : est service public l'activité sociale que les pouvoirs publics ont entendu ériger comme telle... vision quasi tautologique, qui ne facilite pas l'identification de ses conceptions.

Cerner la vision des droites sur le service public s'avère donc ardu, faute notamment de documentation précise sur ce thème. Il sera peu fait ici allusion aux partis libéraux (incarnés par l'Alliance libérale populaire, le CNI, les RI ou le PR-DL), thème traité par Sébastien Caré dans cet ouvrage. On évoquera les centres (radicalisme, démocratie chrétienne) et le gaullisme héritier du bonapartisme. Tous ont pour point commun de ne pas se définir « de droite » à l'origine, mais d'avoir fini par s'y situer *volens nolens*. On se penchera de prime abord sur l'origine du rapport des droites au service public. Un second point permettra d'aborder plus spécifiquement le rapport du gaullisme – devenu la principale incarnation des droites après les années 60 – au service public, amenant à analyser aussi ses rapports avec les autres forces politiques.

¹ Associé à la propriété publique, le service public se définit ensuite comme une activité d'intérêt général, assurée par une personne publique et régie par les règles du droit public. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État, le voit comme « l'ensemble des activités présentant un caractère essentiel et un intérêt général suffisant pour qu'elles soient accessibles au plus grand nombre à un prix abordable, et dans des conditions similaires », Jean-Ludovic Silicani *La situation du service public et de la fonction publique en France. Un consensus sur les principes mais des divergences sur les nécessaires évolutions*, Paris, ENA, 2008, p. 1.

² Le tournant s'opère avec le toast d'Alger du cardinal Lavigerie (12 novembre 1890), précédant l'encyclique *Inter sollicitudines* (16 février 1892) de Léon XIII.

³ René Rémond, *Les Droites en France*, Paris, Aubier, 1982. À l'inverse, le légitimisme reste fidèle à la monarchie.

⁴ Albert Thibaudet *Les Idées politiques de la France* Paris, Stock, 1932.

⁵ Cité par Jean-Luc Pinol, « 1919-1958. Le temps des droites ? », in Jean-François Sirinelli (dir.), *Les Droites françaises. De la Révolution à nos jours*, Paris, Gallimard, 1992, p. 547.

1. Aux origines : du complexe rapport des droites au service public

Une idée reçue voudrait que l'attachement au service public ait toujours été naturellement plus marqué à gauche qu'au sein d'une droite réputée imprégnée d'un libéralisme favorable au secteur privé. Or, aux origines du service public, il n'en est rien car gauche et droite modérées partagent une vision commune alors que la gauche extrême voit le service public comme un artifice des droites. Serait-il une création de ces dernières ? À ce titre, l'évolution du radicalisme, position d'abord de gauche puis du centre, illustre ce rapport complexe, permettant également de voir en quoi les évolutions du service public ont influé sur le rapport des droites à celui-ci.

1.1 Une création des droites ?

L'origine même du service public, ainsi que les idées régnant au sein de la classe politique au moment où celle-ci œuvrait à sa définition, expliquent qu'il ait pu être vu comme « de droite ». Transposant les reproches adressés à Hegel par Marx quant à l'État, la gauche marxiste voyait dans le service public balbutiant une invention des droites (auxquelles la gauche modérée était assimilée sur ce point)⁶. Sous le masque de l'universalité d'une prestation rendue sans distinctions, la gauche révolutionnaire considérait le service public comme l'incarnation d'une fausse neutralité de l'État et d'une égalité uniquement juridique, destinées à tarir l'ardeur révolutionnaire des masses. Selon Jules Guesde, « les services publics ne présentent, pour le parti ouvrier et son objectif, que des dangers. Ils sont, dans une certaine mesure, l'ennemi parce qu'ils fortifient l'ennemi : la bourgeoisie ou la classe capitaliste, et qu'ils affaiblissent la classe ouvrière dont ils paralysent les mouvements. Plus l'État bourgeois englobe d'industries, plus il rattache, et intéresse d'individus à sa conservation, ne serait-ce que ceux qui, favorisés d'une paie plus forte ou d'un grade plus élevé, doivent redouter tout changement comme un saut dans l'inconnu. Toute industrie centralisée par l'État est une industrie soustraite aux désastres dont est semé le champ de bataille de l'industrie privée. C'en est fait de ces crises qui, en se multipliant, en se généralisant, créent et créeront de plus en plus une situation révolutionnaire. Autant de services publics qui se constituent, autant de risques supprimés pour la classe capitaliste et autant de chances enlevées à la classe prolétarienne, dont l'ordre libérateur ne peut sortir que du désordre, de tous les désordres, économiques et politiques, bourgeois »⁷.

Le débat sur la création du métro parisien à la fin du XIX^e siècle, en fournit une illustration. Michel Margairaz relève que les gauches modérées et les droites acceptent le service public alors que la gauche révolutionnaire le rejette⁸ : « Certes, pour nombre de socialistes parisiens, et en particulier l'une de leurs principales figures, Paul Brousse, les services publics doivent d'abord servir un projet politique. Le courant municipaliste et possibiliste que celui-ci anime voit dans les services municipaux le levier majeur de la transformation lente de la société, le socialisme s'identifiant chez lui, dans une perspective gradualiste et réformiste, à la prise en mains progressive des services publics par la collectivité locale [...] au-delà, le métro, incarnation du service public municipal, est présenté comme un outil de transformation progressive de la société urbaine, conforme aux principes

⁶ Lucien Nizard, « À propos de l'État : contribution à une analyse des idéologies institutionnelles », *L'Homme et la société*, n° 31-32, 1974, pp. 223-237.

⁷ Jules Guesde, *Services Publics et socialisme*, Paris, 1901, pp. 33-35, cité par Lucien Nizard, *art. cit.*, p. 228.

⁸ Michel Margairaz, « Experts et praticiens. Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier XX^e siècle : d'une configuration historique à l'autre », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2005/3 n° 52-3, pp. 132-165, et notamment p. 137 et s.

républicains et propre à faire l'économie de la révolution sociale [...]. Le nouveau mode de transport est censé contribuer à unifier le territoire, corriger les déséquilibres entre un centre de Paris jugé surpeuplé et des quartiers périphériques sous-urbanisés, alléger la pression de la rente foncière sur les loyers, arrêter l'exode des classes populaires et œuvrer ainsi à consolider la mixité sociale de la capitale. De fait, le métropolitain apparaît comme le terrain de conciliation entre des acteurs politiques qui rejettent autant la révolution que la réaction conservatrice »⁹.

Cette dernière remarque fait ressortir un clivage au sein des droites. En effet, les conservateurs-réactionnaires (légitimistes et bonapartistes « de droite ») qui considèrent surtout les services d'ordre public de l'État, pour gérer la société sans la transformer, s'opposent aux progressistes-modérés (libéraux, démocrates-chrétiens et bonapartistes « de gauche »¹⁰), favorables à une évolution de la société passant par celle du rôle de l'État et incluant alors de nouveaux services publics. Dans une logique bismarckienne, gauche et droite modérées se rapprochent par une même conception du service public, à savoir son opportunité pour prévenir la contestation sociale. La nuance reste cependant que, pour la gauche, cela se fait par la justice sociale et l'égalité ; alors que pour les droites, cela passe plutôt par l'ordre public (conservateurs) ou l'association ordre-réforme (progressistes). Cette vision révèle les futures conceptions de l'État-providence face à l'État-gendarme.

Enfin, la vision assimilant les services publics à une « invention » de la droite s'est également manifestée lors du débat récurrent quant au mode d'exploitation du service public. La régie directe (forme de ce qu'on appellera ensuite le socialisme municipal) étant refusée par les droites, c'est la concession au secteur privé (avec cahier des charges) qui reçoit les préférences des partis de gouvernement. À gauche, même ceux qui plaident (SFIO, Parti radical...) pour la fin des monopoles privés et la constitution de services publics, restent marqués par une conception assez libérale de l'exploitation de ces services¹¹. Les raisons sont que l'investissement public est moindre et qu'il est possible de bénéficier des compétences techniques des prestataires privés. Si l'on classe le libéralisme « à droite », force est alors de reconnaître que cette idée domine au sein des partis de gouvernement au moment où se dessine la définition du service public. Il en va d'ailleurs de même dans la délimitation du champ de ce service public : il prend en charge ce que l'initiative privée ne peut accomplir, ou pas aussi bien, selon une définition établie par Benjamin Constant au début du XIX^e siècle. L'approche adoptée par le Parti radical, politiquement dominant à la charnière des XIX^e et XX^e siècles, reflète cette convergence des forces modérées.

1.2 Entre gauche et droite, la vision du radicalisme

Sous l'effet du sinistrisme et de l'évolution de la vie politique (notamment la bipolarisation après 1962), le Parti radical (né à gauche en 1901) se scindera en 1972, aboutissant aux actuels Parti radical de gauche (PRG) et Parti radical (dit « valoisien ») composante de l'UDI alliée à l'UMP. Les germes du positionnement radical envers le service public sont décelables dans le solidarisme¹² défini par Léon Bourgeois, chef du gouvernement

⁹ *Id.*, p. 138.

¹⁰ Tendence qui, à la fin du Second Empire, était incarnée par le prince Napoléon-Jérôme, à l'opposé des « Mamelucks » (partisans de l'Empire autoritaire) et des bonapartistes libéraux (Émile Ollivier).

¹¹ M. Margairaz, *art. cit.*, p. 142.

¹² Le solidarisme (idéologie s'appuyant sur la sociologie naissante) part de l'interdépendance des individus et de la solidarité pour construire une théorie des droits et des devoirs sociaux. Du seul fait qu'il vit en société, chacun, parce qu'il hérite de l'acquis de la civilisation, se trouve redevable d'une « dette », compte tenu du « quasi-contrat » d'association sur lequel repose la société.

en 1895-1896¹³. Doctrine de compromis puisant une partie de ses racines dans le libéralisme (droit de propriété, opposition au collectivisme, voire hostilité à l'Église), il confère à l'État une nouvelle légitimité en considérant que celui-ci permet de dépasser la contradiction entre le principe d'égalité politique et la persistance des inégalités sociales. Par la mise en œuvre de la solidarité, l'État est au service du progrès de la société (d'où le développement d'un « droit social »). Dans le programme de Belleville (1869), déjà, les précurseurs des radicaux (derrière Gambetta) envisageaient la création d'un service de l'instruction laïque, publique et obligatoire. Pour les radicaux, ce n'est pas, à l'époque, l'absence du secteur privé sur un segment économique qui justifie la création d'un service public, mais un choix politique : l'État interventionniste se démarque ainsi de l'État libéral. La théorie de l'État-puissance, souverain et autoritaire, est dépassée : il devient un prestataire de services dont l'objectif est de satisfaire le mieux possible les besoins du public. Son intervention est autant un facteur de développement qu'un moyen de préserver la paix civile. La doctrine du service public des radicaux va alors refonder la théorie de l'État sur de nouvelles bases, et faire évoluer le champ du service public. Ainsi le parti radical, au congrès de Nancy (1907), envisage la reprise par l'État des monopoles de fait, et particulièrement le rachat des chemins de fer et du monopole des assurances. Il n'y est pas donné suite mais le thème a été très débattu, y compris par Léon Bourgeois attaquant les « abus de la propriété privée »¹⁴. Même si Gaston Jèze est l'expert du parti radical, Léon Duguit sera le chantre de cette vision d'un État au service de la société, mais dont les organes sont fortement décentralisés, en parallèle avec un certain dépérissement (ils restent gérés par le secteur privé).

L'influence du solidarisme est telle que, pourtant séparée par l'imprégnation religieuse, la vision de la démocratie chrétienne (incarnée par Marc Sangnier et le Sillon, fondé en 1894 et devenu en 1910 Ligue de la Jeune République¹⁵) n'en est pas très éloignée (la laïcité en moins). Les centristes rejoignent ainsi les radicaux pour tenter de propager et faire émerger « l'instruction, la formation, l'innovation et la culture », et « proposer une sorte d'insurrection de l'intelligence et de l'initiative contre le désespoir économique, l'égoïsme social et la misère civique et morale »¹⁶. Cependant, ce programme n'a pas forcément vocation à être réalisé par le secteur public car, plus libéraux, les démocrates-chrétiens estiment que l'État ne doit intervenir que pour ce qui est commun à tous et ne peut être accompli par le secteur privé (par exemple, remédier aux inégalités sociales). Leur plaidoyer pour la décentralisation, l'initiative locale, l'association et la proximité s'oppose ici à la tradition jacobine partagée par les radicaux. Il faudra donc encore du temps avant que le secteur public ne soit chargé, aux yeux de tous, de mettre en œuvre un tel projet. Le XX^e siècle allait y contribuer.

1.3 Les évolutions du service public au XX^e siècle

La Première Guerre mondiale figure parmi ces aléas de l'Histoire qui entraînent les évolutions concomitantes du service public et des conceptions à son sujet. Ainsi, la théorie de l'imprévision¹⁷ naît de la nécessité de faire supporter les imprévus par la puissance publique. Si l'application d'une vision libérale décline dans les faits (la gestion en régie montant en

¹³ Les radicaux gouvernèrent également avec Émile Combes (1902-1905), Ferdinand Sarrien (1906), Georges Clemenceau (1906-1909 ; 1917-1920), Ernest Monis et Joseph Caillaux (1911-1912), Gaston Doumergue (1913-1914), ou encore Édouard Herriot (1925-1926), Camille Chautemps (1930 ; 1932) et Daladier (1933), etc.

¹⁴ M. Margairaz, *art. cit.*, p. 141. Cf. également S. Bernstein, *Histoire du parti radical*, Paris, Presses de la FNSP, 1982, t. 1, p. 59 et suiv.

¹⁵ Lorsque Pie X le somme de choisir entre religion dépolitisée et création d'un parti laïque.

¹⁶ Jean-Pierre Rioux, *Les Centristes, de Mirabeau à Bayrou*, Paris, Fayard, 2011, p. 282.

¹⁷ CE, 30/3/1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*.

puissance par rapport à la délégation au secteur privé), son imprégnation idéologique demeure. Par exemple, en 1921 (législature de la Chambre « bleu horizon »), l'État repousse la nationalisation des chemins de fer (refusant de se passer de l'expertise des compagnies privées) mais prend en charge les déficits antérieurs de ces compagnies, soit une rupture avec le « laisser-faire, laisser-passer »¹⁸. De même, par l'arrêt du Tribunal des Conflits, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain* (dit « du bac d'Eloka »), soumettant le service public au droit privé (naissance du Service Public Industriel et Commercial, ou SPIC), le juge a voulu éviter que ne soit (trop) brisé le principe de concurrence, et que trop de monopoles ne se forment¹⁹. On constate donc que l'idéologie d'une des droites continue à imprégner la vision de la classe politique et des praticiens du droit, et ne cède le terrain que peu à peu. On pourrait s'étonner de voir perdurer un consensus sur ce mode de gestion libéral des services publics. C'est qu'une nécessité pragmatique a évité que n'apparaisse ici une différence majeure entre droite et gauche. Michel Margairaz le résume : « les gouvernants républicains d'alors, qu'ils se retrouvent derrière Herriot, conseillé par Gaston Jèze, ou derrière Poincaré, ainsi que les juristes dans leur ensemble, avaient ainsi tenté de maintenir le compromis service public – intérêts privés, en traçant, non sans sinuosité, une voie médiane entre le libéralisme proclamé et la prise en compte de besoins croissants d'intérêt général, mais cantonnés le plus souvent à l'échelle des communes et soumis à des contraintes encore sévères, bien qu'allégées. Les difficultés conjoncturelles de la dépression des années 1930, de la guerre, de l'Occupation, puis de la Libération allaient toutefois compromettre ce fragile équilibre »²⁰. Il n'est guère que le gouvernement de Vichy, inspiré par la droite contre-révolutionnaire, pour opérer un tournant antilibéral lorsqu'il publie, par la loi du 14 septembre 1941, le premier statut général des fonctionnaires. Celui-ci, fortement hostile à la grève et insistant sur les devoirs des agents, revient à une conception du service public en tant qu'organe de création et de maintien d'un ordre inspiré par l'idéologie, de préférence à celle d'un service à la population.

L'immédiat après-II^e Guerre mondiale allait réaffirmer parmi les forces politiques et les magistrats le consensus évoqué *supra*. Les services publics « à la française », dans leurs formes actuelles, datent de 1946. L'époque de la reconstruction se prêtait aux politiques keynésiennes, fondées sur une forte intervention étatique. Ainsi que le résume Michel Margairaz : « Le “programme d'action” du Conseil National de la Résistance [...] est achevé le 15 mars 1944. Il ne contient, dans la partie relative aux réformes économiques, aucune référence au service public, mais la mention d'une “véritable démocratie économique et sociale, impliquant l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie”, ainsi que “le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques”. L'énoncé de ces réformes témoigne d'abord et surtout du souci, à l'heure de la Reconstruction, de libérer les “secteurs clés” de l'économie nationale de la pression des grands intérêts privés, et cela au nom de l'intérêt national. Mais l'invocation de ce dernier va, selon une alchimie complexe, recouper les principes du service public et, pour ainsi dire, conduire à les redéfinir sur des bases

¹⁸ La SFIO avait défendu seule la nationalisation (réclamée aussi par la CGT).

¹⁹ « Le souci du Tribunal des Conflits se résumait, par attachement fondamental au libéralisme économique, à s'efforcer de ne pas fausser les lois de la concurrence en soumettant ces activités à des règles exorbitantes du droit commun », M. Margairaz, *art. cit.*, p. 151.

²⁰ *Art. cit.*, p. 155. Voir aussi Michel Margairaz et Olivier Dard, « Introduction » in « Le service public, l'économie, la République (1780-1960) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 3/2005 (n° 52-3), pp. 5-9.

renouvelées »²¹. Le même consensus marque l'adoption du premier statut général républicain des agents du service public, préparé par Maurice Thorez (vice-président du Conseil, chargé de la fonction publique), et défini par la loi du 19 octobre 1946, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée constituante. Le droit syndical et le droit de grève sont alors officiellement reconnus aux agents publics.

Une brèche apparaît avec la guerre froide et la rupture du Tripartisme (5 mai 1947). Le point d'équilibre de la vie politique de la IV^e République se trouve ramené plus au centre, si bien que la SFIO constitue l'aile gauche d'une coalition dominée par le centre – MRP, radicaux, UDSR – et les droites émergentes, surtout le CNI à partir de 1948. Des gouvernements de Troisième Force – avec un rôle central pour le MRP – maintiennent (Compagnie générale transatlantique, Compagnie des messageries maritimes) ou créent (Air France) des sociétés d'économie mixte de transport, renouant avec les solutions hybrides des années 1930. La rupture avec les principes de gestion libéraux est ainsi actée, puisqu'on assiste, sous l'initiative des centres, à la « formation de services publics économiques constitutifs d'un vaste ensemble de grandes entreprises nationales au sein d'un État désigné comme le promoteur principal de la croissance économique et de la diffusion des progrès sociaux. Véritable mutation idéologique et culturelle, qui dépasse la poussée à gauche des années 1944-1946, et se traduit par le ralliement – pour plus de trois décennies – à la constitution d'un secteur économique public renforcé dans les rangs d'une partie de la droite, des gaullistes, de la démocratie chrétienne mais aussi de l'extrême gauche cégétiste et communiste »²².

On voit donc que, confronté aux principes mêmes du secteur public, l'ensemble du spectre politique évolue, et que de ce fait, n'émerge pas une vision spécifique à la droite. Pour autant, l'adaptation des forces du centre et du gaullisme à cette vision du service public constitue une mutation d'autant plus importante que ces mêmes forces allaient gouverner ensemble au début de la V^e République et donc contribuer encore à déterminer les principes du service public. « [...] après 1958, une fois revenus au pouvoir, les gaullistes et leurs alliés ont vu dans les nouvelles entreprises nationales le vecteur des grands projets technologiques, qu'il s'agisse de l'électricité nucléaire, du Concorde, du TGV etc., incarnations de la grandeur nationale.

Cette approche convergeait avec celle des ingénieurs des grandes Écoles (Polytechnique, Centrale) et des grands Corps (Mines, Ponts), même de sensibilité conservatrice et libérale, particulièrement bien représentés et rapidement placés à la tête de ces entreprises nationales et pour lesquels la nationalisation signifiait d'abord un outil majeur de la rationalisation et de la modernisation techniquement jugées nécessaires [...]. De même, les hauts fonctionnaires de l'Inspection des Finances portés au sommet de l'appareil financier public, bien que libéraux de formation – tels François Bloch-Lainé, Paul Delouvrier, Roger Goetze ou Claude Gruson parmi bien d'autres – se sont aussi largement convertis à la constitution d'un puissant secteur économique public » souligne encore Michel Margairaz²³. Outre les partis politiques, il faut effectivement appréhender le rôle des agents publics. L'auteur souligne avec justesse que même ceux d'entre eux qui partageaient des idées

²¹ « Experts et praticiens. Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier XX^e siècle : d'une configuration historique à l'autre », *art. cit.*, p. 158.

²² M. Margairaz et O. Dard, « Introduction », *art. cit.*, pp. 5-9.

²³ « Experts et praticiens. Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier XX^e siècle », *art. cit.*, p. 164.

centristes, gaullistes ou libérales se sont pliés aux nouveaux principes de gestion du secteur public, et d'autant mieux que « pour ceux qui œuvraient à la tête des grandes entreprises privées de réseaux (électricité, chemins de fer, communications), les logiques techniques et économiques poussaient, dès les années 1930, à la rationalisation par la concentration et l'interconnexion, somme toute à la *nationalisation*, dans toutes les acceptions du terme. Ceci alors que l'effondrement national de 1940 et ses conséquences en avaient matériellement et symboliquement souligné l'urgence. Et ceux-ci ont d'autant mieux traversé l'épreuve que, à l'exception de quelques évictions emblématiques en 1944-1945, ils ont été maintenus dans les entreprises nouvelles et y ont rapidement joué un rôle dirigeant aux côtés de nouveaux promus, de formation souvent homogène »²⁴.

Plus que l'idéologie, c'est le pragmatisme et l'épreuve des faits qui président à la formation des conceptions du service public, aussi bien à gauche qu'à droite. On peine donc là encore à identifier une vision « de droite » spécifique. C'est à la principale force politique ne se situant pas à gauche, soit le gaullisme, qu'il revient à partir de 1958 de donner le ton.

2. Le gaullisme, une vision de l'État plus que des services publics

Selon Olivier Guichard, « le gaullisme n'a pas d'idéologie, ni de doctrine, juste quelques idées simples »²⁵. De fait, il n'y a pas de doctrine du service public, mais plutôt une conception forte du rôle de l'État, incluant alors son moyen, le service public. Cependant, le gaullisme se voulant un pragmatisme, cette vision de l'État a subi quelques évolutions, à mesure que s'estompait l'imprégnation du fondateur.

2.1 La vision du Général

Peu présente dans les textes du Général²⁶ jusqu'en août 1944, la conception de l'État selon de Gaulle, a trois origines :

- la nécessité de renforcer l'exécutif, énoncée dans les années 1930 notamment par Jacques Bardoux et son Comité technique pour la réforme de l'État, André Tardieu et son *Souverain captif* (inachevé), ou les premiers écrits de René Capitant (influencé par Carré de Malberg) ;
- les conceptions des juristes de la Résistance, notamment Michel Debré (publiant *Refaire la France* en 1943, sous le pseudonyme de Jacques Bruère, et des articles dans les *Cahiers politiques* sous celui de Fontevrault) ;
- l'expérience des crises entre 1940 et 1958 (qui nourrissent le discours de Bayeux en 1946, par exemple).

Ces influences formeront la définition gaullienne du rôle de l'État et du comportement que ses agents doivent adopter.

a/ Un État fort

L'État se doit d'être fort parce qu'il est au service de la nation et contribue à la grandeur sans laquelle la France ne peut être elle-même²⁷. Cette conception de l'État, instrumentale et territoriale, est peu originale mais ce principe implique celui d'un vaste service public transcendant les intérêts privés. Pour ce, de Gaulle croit en la planification, dont il a créé les structures dès 1945. Cette foi dans le rôle de l'État n'est pas une « concession de mauvaise grâce » aux nécessités de la reconstruction d'après-guerre, mais

²⁴ M. Margairaz et O. Dard, *art. cit.*, pp. 5-9.

²⁵ Andrew Knapp, *Le Gaullisme après De Gaulle*, Paris, Seuil, 1998, p. 726.

²⁶ Jean Touchard, *Le Gaullisme 1940-1969*, Paris, Seuil, 1978, p. 86.

²⁷ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre. L'Appel*, Paris, Plon, 1954.

s'inscrit dans « une tradition nationale qui remontait au moins au mercantilisme de Colbert, que De Gaulle avait fait sien »²⁸. Jean-Louis Debré renchérit : l'État a un rôle actif et positif pour les missions régaliennes, ce qui pourrait relever du libéralisme classique, mais il doit aussi agir « par sa politique en faveur de l'éducation, de la formation permanente, par sa volonté de favoriser la démographie et de venir en aide aux familles nombreuses, par sa détermination à promouvoir la participation au sein de l'entreprise en édictant un cadre législatif pour cela... », car il a « une fonction essentielle d'impulsion et de régulation »²⁹. C'est là un point de convergence avec une partie des centres, de même que l'hostilité viscérale au communisme et surtout la méfiance commune envers le libéralisme. Ce refus de l'économie administrée autant que du libéralisme pur répond au thème gaullien de la troisième voie, visant à remédier aux méfaits de la « civilisation mécanique » et à transformer la société (et non simplement la gérer, ce dont s'accommode la droite conservatrice). Le gaullisme postule la modernisation du pays, dont l'État sera le promoteur, via notamment un service public qui doit lui aussi se moderniser. Cette vision marquera *a contrario* les libéraux des années 1970 (sous l'égide de Valéry Giscard d'Estaing), amenés à développer une vision plus restreinte du service public passant par la privatisation de certains d'entre eux ou le démantèlement de monopoles.

Le débat sur le service public est donc l'un des points de divergence entre gaullistes et libéraux, mais pas avec les démocrates-chrétiens. En effet, si la démocratie chrétienne partage avec le libéralisme une certaine antipathie envers l'intervention excessive de l'État, elle prône cependant son action pour protéger les faibles et guider l'économie. Or, quand de Gaulle, avec Capitant et Vallon, a cherché les chemins d'une troisième voie passant par l'association capital-travail, l'intéressement ou la participation, ils ont développé une idée issue en partie du catholicisme social : l'État doit être correcteur des déséquilibres du marché³⁰ et des inégalités (sociales et territoriales), s'occupant de l'essentiel *mais pas de tout*. L'État et ses services se voient donc assigner la mission d'être la clé de voûte de la citoyenneté, et ce à travers deux domaines d'action : l'éducation (service public qui peut être assuré en partie par le secteur privé, comme le prévoit la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 - dite loi Debré - qui intègre l'enseignement privé au service public de l'Éducation nationale) ; et la protection sociale (qui, par la solidarité, permet la préservation de la cohésion nationale)³¹. L'intervention se fait également dans et par l'audiovisuel ou l'aménagement du territoire.

b/ Le statut des agents publics

Au sein des droites, et tout en prônant la défense du service public, les critiques envers les statuts de la fonction publique sont une antienne classique. Il s'agit de la dénonciation de l'archaïsme supposé de statuts trop protecteurs, inadaptés aux évolutions du monde. Régulièrement, est évoquée la différence avec le secteur privé, soumis (lui) au risque, amenant alors l'idée que le secteur public devrait compenser par son efficacité le manque de danger économique auquel ses agents sont exposés. Se démarquant de cette vision, de Gaulle fustige plutôt les « féodalités » (groupes défendant des intérêts particuliers plutôt que l'intérêt général), ce qui inclut les organisations représentatives des agents publics. Outre d'être facteurs d'affaiblissement de l'État par leur corporatisme, ces organisations contribuent à

²⁸ A. Knapp, *op. cit.*, p. 682.

²⁹ Jean-Louis Debré, *Le Gaullisme n'est pas une nostalgie*, Paris, Robert Laffont, 1999, p. 93 et s.

³⁰ Cette foi dans le dirigisme de l'État est notamment réaffirmée dans les *Mémoires d'espoir*. On donnera comme exemple, entre autres, l'encadrement du crédit par l'État, amenant la propriété publique des grandes banques et des principales assurances.

³¹ Jean-Louis Debré, *ibid.*

nuire à la neutralité dont le service public doit faire preuve. L'exemple de l'ORTF³² est à ce titre éclairant. Pour le Général, un État fort doit maîtriser l'expression publique. L'audiovisuel étant « la voix de la France », il doit être contrôlé par l'État, puisque, en outre, la presse écrite est jugée favorable à l'opposition : c'est donc aussi le rétablissement d'un équilibre, en même temps qu'un facteur de la grandeur de la France. Le service public audiovisuel sera donc sous surveillance renforcée³³. Il ne s'agit donc pas réellement d'un souci de neutralité, mais plutôt de s'assurer d'un traitement favorable au pouvoir en place. Néanmoins, au sein même du gaullisme, un débat s'amorce après le retrait du *Commandeur*, entre tenants de monopoles et partisans d'une évolution. En 1973, lors du débat sur l'ORTF et la privatisation de la télévision, les gaullistes sont majoritairement hostiles à celle-ci, mais Robert-André Vivien, président de la commission de contrôle et de gestion de l'ORTF, se déclare favorable à la fin du monopole. L'élection de Valéry Giscard d'Estaing³⁴ va ressouder les rangs gaullistes (après que « l'appel des 43 » les ait divisés) : voyant qu'une majorité ne se dégagerait pas au Parlement, le nouveau chef de l'État abroge le monopole de l'ORTF mais maintient la télévision dans le service public, et le Premier ministre, Jacques Chirac réussit à empêcher la vente d'une chaîne au secteur privé. Ces épisodes n'étaient que les premières illustrations des évolutions de statut et de conceptions.

2.2 Le service public, révélateur des évolutions des droites

Le climat post-soixante-huit se révèle hostile à l'étatisme, peu ou prou assimilé au pouvoir gaulliste et à son idéologie. Le regard sur le service public évolue donc. Ainsi que le retrace Philippe Bezès, « c'est de 1968 à 1981 que l'administration va progressivement devenir un "problème public" c'est-à-dire une institution qu'un certain nombre d'organisations et d'agents sociaux (intellectuels, partis politiques, médias, associations, groupes d'intérêt, fonctionnaires de l'État, syndicats, etc.) construisent, à travers des plaintes et des revendications, comme une source de difficultés touchant un grand nombre d'individus, comme quelque chose de "dysfonctionnel" ou d'indésirable qui "pose problème" et qui appelle l'intervention des autorités publiques [et] les années 1970 constituent une période-clé parce que l'État, comme entité symbolique dans le contexte post-soixante huit, et les fonctionnements concrets de l'administration y deviennent conjointement l'objet d'une critique publique dans les médias, un enjeu dans le champ des luttes électorales et le sujet de réflexions au sein de la haute fonction publique »³⁵.

La « politisation » de la question administrative (soit « l'inscription de la thématique dans les jeux concurrentiels des partis politiques »³⁶) se produit dans le cadre bipolaire de la vie politique. La distinction entre gauche et droite, assez absente antérieurement, se fait alors

³² La loi du 27 juin 1964 octroie l'autonomie fonctionnelle à l'établissement public, qui devient un Office de Radiodiffusion Télévision Française (ORTF) placé sous la tutelle du ministre de l'Information. À partir de 1969, la tutelle est exercée par le Premier ministre. La loi du 3 juillet 1972 relative au statut de l'ORTF crée un poste de Président-directeur général nommé par le gouvernement.

³³ Cette position n'est pas nouvelle, car par la loi du 19 mars 1928 (adoptée sous l'égide du gouvernement – de droite – de Raymond Poincaré), l'État avait interdit la création de nouvelles stations de radio privées, et celles qui existaient étaient soumises à un régime d'autorisation d'exploitation à durée limitée. Plus aucune autorisation ne sera alors accordée à des radios privées en France. Seules les radios dont l'autorisation est antérieure au 31 décembre 1927 peuvent poursuivre leurs émissions à condition de ne pas modifier leurs conditions d'exploitation. Un décret du 7 juillet 1928 précise également que tous les postes créés depuis le 1er janvier 1928 seront fermés.

³⁴ Chef de file des Républicains Indépendants, scission du CNI en 1962.

³⁵ Philippe Bezès, « Un jeu redistribué sous la Cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'État dans les années 1970 », *Revue française d'administration publique*, 2006/4, n° 120, pp. 721-742.

³⁶ *Ibid.*

en partie sur la vision du service public. Ainsi, pour le Parti socialiste, l'administration est qualifiée de « service public » lorsqu'il est question de ses fonctionnaires, mais elle devient l'« État » pour dénoncer son organisation. Le PCF distingue en revanche les hauts fonctionnaires et les agents hiérarchiquement inférieurs (transposition de la théorie de la lutte des classes au sein de l'appareil étatique). La dénonciation de la technocratie ou de l'énarchie par les actuels partis souverainistes (MPF, Debout la France notamment), tout en défendant le service public traditionnel (et ses agents « d'en bas »), reproduit cette analyse initiée par le PCF.

Au centre, Jean-Claude Colli (énarque et inspecteur des Finances), secrétaire national du Mouvement réformateur³⁷ (1973-1974) et futur vice-président du Parti radical (1975-1977), selon Philippe Bezès, « dénonce les multiples échecs des politiques françaises issues du gaullisme et propose un vibrant plaidoyer pour “La Réforme” qui reposerait sur la redistribution des pouvoirs entre l'État et la région, la réforme de l'argent public par une nouvelle politique fiscale, des mesures sociales et la réaffirmation du rôle du Plan »³⁸, avant de s'en prendre à la lourdeur bureaucratique. Le club de réflexion « Échange et Projets », d'inspiration sociale-démocrate et démocrate-chrétienne, publie *La Démocratie à portée de main* en 1977, ouvrage dans lequel il reprend des analyses du livre collectif *Pour nationaliser l'État*³⁹ et critique l'inefficacité d'un État surdimensionné et impuissant, dépourvu de démocratie interne. Jacques Delors, proche de Chaban-Delmas y côtoie Bernard Tricot, fidèle du Général...

Les droites ne sont pas en reste, reprend Philippe Bezès, « notamment la Fédération nationale des républicains indépendants, le parti giscardien. Soucieux de se démarquer du parti gaulliste (UDR) en recomposition et de défendre une marque politique originale, les républicains indépendants mettent fortement l'accent, dès 1972, sur l'impératif de “débureaucratisation” de l'administration et sur la réaffirmation du pouvoir de contrôle des élus. Le programme électoral des républicains indépendants de 1972 dénonce l'excessive centralisation de l'État et son effet, la “bureaucratisation de la nation” caractérisée par la multiplication des externalités négatives produites par l'appareil d'État (paperasserie, lenteur, anonymat, trop grande insensibilité aux demandes des administrés). Les mesures préconisées proposent de renforcer les pouvoirs des administrés par une “restauration de responsabilités réelles et personnelles à tous les niveaux de l'administration, ce qui impose la réadaptation du statut de la fonction publique” et par la “possibilité, pour tout citoyen, de bénéficier d'un droit de recours rapide, clair et gracieux en cas où il se considérerait comme victime d'une décision abusive de l'administration, initiative déjà ancienne des Républicains indépendants, aujourd'hui unanimement reconnue [...]” Paradoxe apparent d'un parti dont Pierre Birnbaum a montré que la direction s'appuyait largement sur des hauts fonctionnaires techniciens, passés en politique, le second argument dénonce la “technocratisation” de la bureaucratie et l'insuffisant contrôle des fonctionnaires par les élus, notamment les ministres. La défense des administrés et la lutte contre la “bureaucratie”, au sens péjoratif du thème, deviennent ainsi,

³⁷ Brève tentative de rassemblement du Centre démocrate (ex-MRP) de Jean Lecanuet et du Parti radical rénové sous la houlette du directeur de *l'Express* Jean-Jacques Servan-Schreiber.

³⁸ P. Bezès, « Un jeu redistribué sous la Cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'État dans les années 1970 », *op. cit.*, p. 738.

³⁹ Paris, Seuil, 1968. Les auteurs principaux sont Michel Crozier, Simon Nora, François Bloch-Lainé, Jean-François Théry.

tout au long des années 1970, la marque distinctive du parti giscardien. Elles déboucheront sur une série de lois votées en 1978 et 1979 en faveur des administrés »⁴⁰.

Plus à droite encore, le Club de l'Horloge (fondé en juillet 1974 par d'anciens étudiants de l'Institut études politiques de Paris et de l'ENA : Yvan Blot, Jean-Yves Le Gallou et Henry de Lesquen) regroupe ceux qui souhaitent refonder la droite en se démarquant des gaullistes et des giscardiens, et établir des passerelles avec la droite radicale. Il publie *Le Péril bureaucratique* en 1980, qui reprend les interventions d'un colloque de 1979 auquel avaient participé Michel Crozier et Roland Drago. Gérard Longuet (député de la Meuse) y défend même le principe d'une séparation des activités de l'État entre missions régaliennes et tâches d'exécution et recommande de confier « les services publics d'exécution à des établissements publics dont les agents bénéficieraient de conventions collectives » (régime proche du secteur privé). Cette crainte de voir les agents du service public contrôler et paralyser l'État, en dépouillant le pouvoir politique de son rôle de décision, est caractéristique mais contredit l'un des principes du *new public management*, à savoir la nécessaire responsabilisation des agents publics, afin de les rendre plus autonomes.

Entre droite libérale et droite radicale, les gaullistes n'ont pu rester en dehors d'une évolution parfois déchirante pour eux qui avaient « l'État dans le sang »⁴¹. La conversion gaulliste au libéralisme se fera sous la triple influence :

- du néo-libéralisme (érigé en modèle par R. Reagan et M. Thatcher face à l'échec des modèles sociaux-démocrates confrontés à la crise économique et sociale des années 70) ;
- d'une radicalisation face à la présence de la gauche au pouvoir en 1981 ;
- d'une évolution du gaullisme après 1968, à commencer par la tentative de Jacques Chaban-Delmas exposant son projet de Nouvelle Société à l'Assemblée nationale (16 septembre 1969). Fondé sur le *Rapport sur les entreprises publiques*, commandé en 1965 à Simon Nora, et publié en 1967, il devait guider la politique contractuelle du gouvernement Chaban-Delmas. Même si l'inspiration était plus à chercher du côté de la social-démocratie que du libéralisme, la conclusion prônait une réforme de l'étatisme envers les entreprises publiques, mais le diagnostic valait pour l'ensemble des services publics. Dans la lignée des travaux de

⁴⁰ P. Bezès, « Un jeu redistribué sous la Cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'État dans les années 1970 », *op. cit.*, pp. 730-731. L'auteur précise : « Cette problématisation résulte de la concurrence interne aux partis de droite (UDR, partis centristes) et au souci tactique de plaider pour un fonctionnement plus libéral des institutions. Le choix est aussi plus directement électoraliste. Cherchant à occuper une position centrale qui emprunte à la fois au parti gaulliste et au Parti socialiste et qui fédère, autant que possible, la nébuleuse des partis centristes, les Républicains indépendants investissent massivement les réformes de société. La défense des administrés s'inscrit dans cette stratégie. Elle redouble le discours électoral et permet de privilégier certains publics (administrés, entreprises ou collectivités locales). L'acteur politique se pose ainsi en médiateur entre les citoyens-électeurs et l'administration. Cette problématisation spécifique de l'administration en « bureaucratie », que réussissent à imposer les giscardiens, ne doit rien au hasard. Ce registre permet en effet à ces « énarques en politique » de ne plus s'appuyer sur leurs ressources d'accession au pouvoir – la compétence technique » mais de revendiquer une légitimité proprement politique, en autonomisant et en différenciant leur position de l'administration. La légitimité de l'homme politique ne repose plus sur la capacité de réforme interne de l'administration (où les coûts et les bénéfices de la politique sont concentrés) mais sur une stratégie externe par laquelle il se pose en instance de recours contre l'appareil d'État et restaure symboliquement la médiation directe aux administrés-électeurs », *op. cit.*, p. 731.

⁴¹ Selon A. Knapp, *op. cit.*, p. 681.

Michel Crozier et Stanley Hoffman⁴², le Premier ministre laissait espérer un allègement de l'étatisme et plusieurs services publics furent libéralisés : Education nationale, ORTF (repris en main cependant par le président Pompidou), universités (autonomie déjà abordée par la loi Faure de 1968), mise en place de contrats de progrès dans le secteur public... Néanmoins, l'hostilité engendrée par ces réformes témoigne de la résistance d'une frange importante des gaullistes – à commencer par le chef de l'État – envers ce changement de conception. La Nouvelle société fut suivie de la publication par Alain Peyrefitte, à la suite de son passage au ministère des Réformes administratives et du Plan (1973-1974), d'un livre remarqué⁴³ dont le constat rejoignait celui de Chaban-Delmas.

Les années 1970 vont donc voir les droites (re)converger vers un libéralisme établi sur des principes de privatisation et de réduction des effectifs de la fonction publique, assez éloignés des politiques suivies par elles depuis 1945. C'est ce qui explique que, même si la gauche modère sa politique en 1983 (« tournant de la rigueur »), la droite, en revanche, n'atténue que peu sa « nouvelle » doctrine. En 1984, elle s'oppose par exemple au projet de service public unifié de l'éducation, du gouvernement Mauroy et, en 1993, elle propose d'élargir les possibilités de financement public des écoles privées, en modifiant la loi Falloux de 1850⁴⁴. C'est un congrès du RPR qui, en 1983, officialisa la transition entre le gaullisme traditionnel et le libéralisme. Selon Jean Vavasseur-Desperriers, le mouvement néo-gaulliste (re)fondé par Jacques Chirac en 1976, « opère à partir de 1983 une profonde révision programmatique. Il demande une relance de la politique européenne et adopte une plate-forme libérale en matière sociale et économique (privatisation du secteur public, baisse des prélèvements obligatoires, diminution du nombre des fonctionnaires). En ce domaine, le pragmatisme avait été la règle, mais jusque-là prédominait un mélange de colbertisme et d'idées sociales chrétiennes : un État interventionniste aux fins de renforcer la puissance économique et une politique sociale fondée sur la participation. Le tournant libéral de 1983 ne procède pas seulement de la vague générale des années 1980 ; il traduit la prédominance grandissante dans le parti des travailleurs indépendants et surtout des professions libérales (36% des cadres en 1984) »⁴⁵. L'application n'allait pas tarder puisque le RPR vint aux affaires en 1986. La réforme des universités (loi Devaquet), le projet Chalandon de construction et gestion par le secteur privé de places de prison ou la privatisation de TF1 ressortent de cette nouvelle vision. De même, localement, et à partir de 1983, les maires RPR nouvellement élus (Patrick Balkany à Levallois-Perret, Alain Carignon à Grenoble, Patrick Devedjian à Antony, etc.) ou réélus (Jacques Chirac à Paris, etc.) privatisèrent nombre de services municipaux : régie des eaux, gestion des cantines scolaires ou des parkings municipaux, etc.

Néanmoins, deux bémols doivent être apportés à l'idée d'une conversion définitive et homogène des gaullistes au libéralisme. D'une part, il existe bien, au sein des héritiers du gaullisme, un clivage opposant les convertis au libéralisme (E. Balladur, N. Sarkozy, A. Juppé voire J. Chirac 1986-1988) ; et les tenants de l'État fort, hostiles à la mise en concurrence et la déréglementation, tels les souverainistes Nicolas Dupont-Aignan, Charles Pasqua ou Philippe Séguin, voire Dominique de Villepin ou le même Jacques Chirac (1976-1983). Un tel clivage interne reprend celui observé entre bonapartistes autoritaires et ceux partisans d'une évolution

⁴² Stanley Hoffman, *À la recherche de la France*, Paris, Seuil, 1963 ; Michel Crozier, *La Société bloquée*, Paris, Seuil, 1970.

⁴³ Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, Paris, Plon, 1976.

⁴⁴ Jean Vavasseur-Desperriers, *Les droites en France*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2006, pp. 110-111.

⁴⁵ *Ibid.*

libérale, et révèle que la dichotomie observée par François Goguel⁴⁶ entre « ordre » et « mouvement » règne bien, au sein des droites, entre conservatisme (voire la réaction, avec la droite contre-révolutionnaire) et rupture avec l'ordre établi (boulangisme, bonapartisme de gauche.) ; l'orléanisme se situant à mi-chemin entre les deux.

On put en voir une illustration de 2005 à 2007 lors de l'affrontement de Villepin – Sarkozy, dont la conception du rôle et de la place de l'État fut un marqueur important. Dominique de Villepin explique que « les Français sont attachés à un État à sa place et qui fait son travail, à un État fort, à un État capable d'apporter des réponses, à des services publics toujours meilleurs »⁴⁷. Ceux qui se réclament du gaullisme historique condamnent également la pénétration des logiques du secteur privé dans le secteur public⁴⁸, notamment parce que cette évolution (correspondant entre autres au démantèlement de monopoles publics et à la mise en concurrence de certains services publics avec le secteur privé) se fait sous l'influence de l'Union européenne : c'est autant la perte de souveraineté que l'évolution vers le « moins d'État » qui est fustigée. En réplique, Édouard Balladur⁴⁹ convoque le Général : « Si 1940 et 1958 ne sont pas une rupture, alors je ne sais pas en quoi elle peut consister. Lorsque, en 1986, j'ai lancé les privatisations, supprimé le contrôle des prix et relancé l'économie grâce à la baisse des déficits et des impôts, c'était une rupture avec l'ordre établi depuis la guerre ». Bien plus, Édouard Balladur présente surtout l'affrontement Sarkozy-de Villepin comme « deux conceptions de l'avenir », et fait de 2007 une revanche de 1995 : « la droite française, depuis le XIX^e siècle, est riche de deux courants : un courant jacobin et un courant libéral. Cette ligne de partage existe toujours. En 1995, j'avais insisté sur le fait que la France devait s'ouvrir au monde, à la liberté économique, se réformer. Chirac avait insisté davantage sur la protection, le rôle de l'État »⁵⁰.

D'autre part, et cela modère quelque peu le constat dressé ci-dessus, on ne relève pourtant pas, après 1983, de politique généralisée de privatisations par les maires RPR, alors même que des maires issus d'autres formations (même à gauche) privatisent aussi. Dans la gestion des finances locales, on ne constate pas non plus de politique spécifiquement néogaulliste, tant la gestion ne se différencie guère de celle des maires d'autres sensibilités. De même, les privatisations accomplies en 1993 (groupes industriels et entreprises publiques, mais pas de services publics) seront d'une ampleur limitée, et ne permettent pas de crier à l'ultralibéralisme. Édouard Balladur, soucieux de ménager sa popularité avant l'élection présidentielle de 1995, intervint encore nettement dans l'économie, notamment en recapitalisant Air France. Le gaullisme n'a jamais postulé l'intervention tous azimuts de l'État, ni la permanence de son intervention dans un domaine, comme le rappelle Jean-Louis Debré⁵¹ : par exemple, l'État n'a pas à agir dans la production industrielle (Renault a été nationalisé seulement pour fait de collaboration), ni à administrer directement télévision ou radio. L'État, pour être fort, ne doit pas se disperser : s'il dresse les grandes lignes des évolutions nécessaires du pays, il ne les concrétise pas forcément lui-même. C'est pourquoi Jean-Louis Debré propose en 1999 de réduire le nombre de fonctionnaires en ne remplaçant pas tous ceux partant en retraite, ainsi que de motiver les agents en les payant mieux,

⁴⁶ François Goguel, *La Politique des partis sous la III^e République*, Paris, Seuil, 1946.

⁴⁷ Université d'été des Jeunes populaires, La Baule, 2, 3 et 4 septembre 2005.

⁴⁸ Voir par exemple l'éditorial du président de Debout La République, en date du 28 décembre 2010 : <http://blog.nicolasduponatignan.fr/post/La-grande-misere-de-nos-services-publics>.

⁴⁹ Édouard Balladur, « La France a besoin d'une politique profondément nouvelle », *Le Figaro*, 17 octobre 2005.

⁵⁰ Jérôme-Alexandre Nielsberg et Stéphane Sahuc, « Synthèse idéologique et adaptation néoconservatrice », *Nouvelles Fondations*, 2006/1, n° 1, p. 13.

⁵¹ *Le gaullisme n'est pas une nostalgie*, op. cit., p. 94.

d'accroître la mobilité dans la fonction publique, de lutter contre la « citadelle de Bercy » (mais tout en défendant l'ENA), et d'instaurer un service minimum en cas de grève⁵². Ironie de l'histoire, il esquisse ainsi sans s'en douter une forte partie du programme de Nicolas Sarkozy en 2007 !

Les gaullistes « classiques » ne sont donc pas si hostiles à la limitation de l'intervention publique, alors que ceux présentés comme « libéraux » ne sont pas si opposés au maintien de l'intervention de l'État...

On voit qu'il n'y a pas une vision de droite du service public mais plusieurs, parfois peu distinctes des conceptions de gauche. Le ralliement d'une partie des droites au libéralisme de gestion des services publics n'est qu'une nuance si on le compare à l'acceptation par une partie des gauches de ce même mode de gestion. Ainsi, le *New public management* n'est pas remis en cause par les alternances politiques, non plus que les réductions de postes. Tout au plus relève-t-on une sensibilité plus importante de la gauche envers la Sécurité sociale ou l'Éducation nationale (comme l'annonce de la création de 60.000 postes dans l'Éducation nationale par François Hollande en 2012 l'atteste, mais compensés par des réductions dans d'autres services publics). Quant à l'autre droite, plus conservatrice en la matière, elle partage finalement plusieurs éléments d'analyse avec la gauche radicale incarnée par le PCF ou le Parti de Gauche. Cela confirme que le clivage gauche-droite ne s'avère pas ici déterminant pour distinguer les conceptions du service public.

Jean-Ludovic Silicani⁵³ n'a pas tort d'affirmer que, sur ce point, « il y a un consensus en France, à droite comme à gauche, pour estimer qu'il faut globalement conserver ce modèle de service public, ce qui n'est pas du tout le cas dans certains pays »⁵⁴. Faut-il y voir une faillite des idéologies, devenues incapables de se distinguer, ou au contraire le signe d'une vie politique apaisée ? Cela illustre surtout le degré de fusion atteint par les relations entre les domaines politique et administratif, au point que les partis politiques semblent désormais peu ou prou des auxiliaires de l'État. La notion de « parti cartel » définie par Peter Mair⁵⁵, et désignant des partis financés en grande part par l'État, jouant un rôle d'agent de la démocratie (par la mobilisation de l'opinion, notamment lors des scrutins) l'illustre. Cette assimilation progressive des partis au secteur public, et qui en fait de « quasi services publics », révèle un risque de dilution lente des principes régissant le service public... Bien plus, cela rappelle que, avant d'être une notion juridique, le service public a bel et bien une origine et une nature politique. La réaffirmation (plus que le « retour ») du politique dans ce concept, alors que l'imprégnation juridique semble perdre de sa consistance, ne doit pas cesser d'interroger le citoyen...

Emmanuel CHERRIER

Maître de Conférences en science politique

Directeur de l'IPAG de Valenciennes

Institut du Droit et de la Prospective / Observatoire de l'Administration

Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis

⁵² *Ibid.*, pp. 134 et s.

⁵³ *La situation du service public et de la fonction publique en France. Un consensus sur les principes mais des divergences sur les nécessaires évolutions, op. cit.*, p. 2.

⁵⁴ *Id.*, p. 2.

⁵⁵ Peter Mair, *Party System Change*, Oxford, Oxford University Press, 1997; et avec Richard Katz, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, t. I, 1995, p. 19 (une version traduite de cet article se trouve in Yohann Aucante et Alexandre Dézé, *Les Systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 35-64).