

**LES ATTITUDES POLITIQUES
DES FONCTIONNAIRES :
VINGT ANS D'ÉVOLUTION**

LUC ROUBAN
CHARGÉ DE RECHERCHE AU CNRS
CEVIPOF – SCIENCES PO



SOMMAIRE :

INTRODUCTION	3
1 - LE VOTE DES FONCTIONNAIRES.....	5
1.1 - UN FAIBLE NIVEAU D'ABSTENTION	6
1.2 - LE VOTE DE GAUCHE : SPECIFICITE OU BANALISATION ?	6
1.3 - LE JEU DES INTERETS CATEGORIELS : UN UNIVERS ECLATE	10
1.4 - LE VOTE LORS DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE.....	12
1.5 - L'ECART ENTRE LE VOTE DU PUBLIC ET LE VOTE DU PRIVE : DES EVOLUTIONS CONTRASTEES	14
1.6 - L'AUTO-POSITIONNEMENT POLITIQUE.....	17
1.7 - LE PROFIL DU VOTE FRONT NATIONAL.....	18
1.8 - LES SALAIRES DU SECTEUR PUBLIC ONT-ILS INTERET A VOTER A GAUCHE ?	21
1.9 - LES DETERMINANTS DU VOTE : LA PRATIQUE RELIGIEUSE ET LE METIER.....	24
2 - LES VALEURS SOCIOPOLITIQUES DES FONCTIONNAIRES	27
2.1 - UN ENGAGEMENT POLITIQUE MARQUE : LA PROXIMITE PARTISANE	28
2.2 - LE FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE.....	29
2.3 - LA DEFENSE DES INTERETS COLLECTIFS	30
2.4 - LE LIBERALISME CULTUREL	32
2.5 - LES FONCTIONNAIRES ET L'EUROPE	33
2.6 - LE LIBERALISME ECONOMIQUE	35
2.7 - VINGT ANS D'ÉVOLUTION.....	37
2.8 - LE DECALAGE ENTRE L'IDEOLOGIE ET LES OUTILS DE L'ACTION PUBLIQUE.....	38
2.9 - LE SECTEUR ET LA CATEGORIE SOCIALE	39
CONCLUSION	40
BIBLIOGRAPHIE	42

INTRODUCTION

L'ensemble du secteur public comprend environ 7 millions de personnes, soit entre le quart et le cinquième des électeurs potentiels. Ce poids est considérable et doit être pris en considération par tout gouvernement soucieux d'assurer sa survie politique, alors même que la réforme de l'État reste une priorité depuis le début des années quatre-vingt dix. En effet, et contrairement à la boutade que l'on prête à Tardieu, la réforme administrative n'est pas un sujet qui fait plaisir à tout le monde car personne ne sait ce que cela veut dire. Bien au contraire, puisque le modèle français d'administration publique est désormais confronté aux exigences de la déréglementation des services en réseaux, à la réduction des dépenses publiques et, surtout, à l'émergence de modèles libéraux totalement détachés des contraintes de service public. On peut même penser que c'est bien sur le terrain de la réforme de l'appareil d'État que le gouvernement Juppé a perdu les atouts politiques qu'il détenait depuis l'élection présidentielle de 1995. La mobilisation du secteur public a joué de manière déterminante dans le succès de la gauche aux élections législatives de 1997. On peut également ajouter que le terrain de la réforme de l'État est devenu la pierre d'achoppement des volontés de réforme qui se manifestent par ailleurs dans le cadre de diverses politiques sectorielles (réforme de la santé, réforme de la justice, etc.) ou intersectorielles (le financement des retraites ou l'organisation du passage aux 35 heures).

La question de la fonction publique offre par ailleurs un sujet propice à tous les discours populistes : les fonctionnaires sont trop nombreux, trop payés, privilégiés, cotisent moins que les salariés du privé et partent plus tôt en retraite, ne travaillent pas suffisamment, décident de tout car ils sont technocrates, ne décident de rien car ils sont bureaucrates... Bref, la litanie des accusations péremptoires renouvelée à l'occasion du débat sur les 35 heures ou sur les systèmes de retraite, ne fait que reprendre les antiennes des manifestes qui dénonçaient dans les années 1880 le "fonctionnarisme" de la société française. Bien plus tôt, déjà, les mêmes critiques pleuvaient sur une fonction publique de moins de 20 000 agents lorsque Saint-Just dénonçait devant la Convention en 1793 le fait que "tous ceux qu'emploie le gouvernement sont paresseux" et que "le service public, tel qu'on le fait, n'est pas vertu, il est métier". Les propos populistes tenus contre les fonctionnaires ne font que réitérer des routines de désignation bien connues consistant à définir des boucs émissaires en attribuant une identité collective à un groupe humain supposé homogène et en le stigmatisant par des caractéristiques permanentes. La globalisation de "la fonction publique" ou du "secteur public", indûment assimilés par ailleurs l'un à l'autre, constitue donc la porte d'entrée de toute analyse sociopolitique qui se veut définitive, permettant d'opposer en termes symétriques le monde du privé au monde du public sans aller voir de trop près en quoi ces deux mondes sont homogènes.

Une première précaution épistémologique consiste donc à s'interroger sur la frontière entre "public" et "privé". Cette frontière n'est pas offerte par les critères juridiques comme la soumission au statut général de la fonction publique. Il existe en France un million de contractuels du secteur public dépendants de l'État, des collectivités locales ou des établissements publics et dont une partie partagent les valeurs sociopolitiques de certains fonctionnaires (notamment dans l'enseignement). On peut encore citer le cas d'organismes comme France Télécom dont les cadres, fonctionnaires de l'État, se distinguent bien mal sur le plan politique de leurs homologues travaillant dans le secteur privé, chez Alcatel ou Bouygues Télécom, d'autant plus qu'ils sont généralement passés par les mêmes écoles de formation et qu'ils appartiennent

souvent au même corps des ingénieurs télécom. Les définitions organisationnelles, qui peuvent séduire de prime abord, peuvent également s'avérer assez trompeuses. Par exemple, les cabinets des maires sont composés en partie de conseillers recrutés sur contrat de droit privé. Les interrelations nombreuses entre les ministères, les établissements publics, les associations, notamment dans le secteur social, créent des communautés d'intérêts et de représentations qui dépassent la situation juridique des personnels. La corporatisation des politiques publiques permet également de créer des univers cohérents de représentations professionnelles de part et d'autre du public et du privé. On pourrait également s'interroger sur la nature privée des exploitations agricoles dont les trois quarts des revenus sont parfois assurés par les prestations publiques. On doit donc se contenter d'une définition somme toute assez floue et générale selon laquelle le secteur public est composé de l'ensemble des salariés de l'État, des collectivités locales ou des établissements publics, l'analyse devant discriminer la nature des variables qui peuvent peser sur les comportements sociopolitiques.

A ce titre, trois variables sociologiques peuvent être prises en considération : la nature du métier, la place dans la hiérarchie socioprofessionnelle et la nature de l'environnement (plus ou moins exposé à la concurrence, au politique ou à l'opinion). La nature de l'environnement est au cœur, notamment, des différences opposant la fonction publique de l'État aux agents des services publics industriels et commerciaux. Elle joue également dans la définition des univers professionnels assez distincts que constitue la fonction publique de l'État, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. Les analyses qui suivent s'appuient sur des définitions catégorielles qui distinguent la fonction publique de l'État des services publics industriels et commerciaux (SPIC) et que l'on a pu généralement réitérer dans les enquêtes CEVIPOF de 1978 à 1997. Un certain flou méthodologique existe néanmoins à la marge dans la saisie des questions signalétiques (notamment dans l'affectation des fonctionnaires territoriaux qui peuvent être inclus dans la fonction publique de l'État ou dans les SPIC) ce qui peut entraîner un affaiblissement des contrastes entre les populations de la fonction publique de l'État et des SPIC.

Une autre précaution épistémologique est relative au fait que les attitudes sociopolitiques des fonctionnaires s'inscrivent dans trois perspectives liées entre elles.

La première est relative à l'engagement citoyen, s'exprimant par le vote et le militantisme, et que l'on va plus particulièrement étudier ici.

La seconde tient à la pratique professionnelle elle-même, qui renvoie à la place que les fonctionnaires peuvent occuper dans la production de l'action publique. Sur ce point, il faut tenir compte du fait que les agents des services publics, au sens large, constituent une "catégorie" professionnelle particulièrement proche du politique, au sommet comme au guichet. La proximité au politique des hauts fonctionnaires ou de l'encadrement supérieur de l'État ou des collectivités locales n'est plus à décrire. Celle-ci a néanmoins changé de sens, à mesure que les débats se font plus techniques et demandent davantage de mise en synthèse. L'époque est révolue où les fonctionnaires pouvaient proposer des solutions clé en main aux élus, se contentant ensuite de mettre en œuvre les arbitrages du pouvoir. Il faut désormais hiérarchiser les demandes provenant de multiples groupes de pression, s'investir dans le suivi des politiques publiques ou dans la gestion du personnel. Plus rien n'est automatique. On doit également souligner que même le travail de terrain le plus modeste, au contact des usagers, revêt une dimension politique : il appartient aux fonctionnaires de transformer des normes juridiques en normes sociales par leur interprétation des cas individuels, au travers de grilles de lecture de nature sociale et morale. Le politique est donc omniprésent dans le travail de la fonction publique, qu'il s'agisse de définir des prestations sociales, de patrouiller dans des banlieues "à risque" ou de négocier des

redressements fiscaux. La réalité sociopolitique de la fonction publique est loin de ressembler aux canons de l'orthodoxie webérienne. Les attitudes sociopolitiques, le vote, restent toujours attachés à cette dimension professionnelle où les "interventions" des élus comme des usagers ne sont perçus ni avec la même acuité ni avec la même sérénité.

Enfin, une troisième perspective tient plus directement à la politisation des carrières et des nominations, nouvelle pratique qui s'est développée au début des années quatre-vingt, nourrie par les alternances successives. La politisation de la fonction publique est une tendance de fond que l'on retrouve, sous diverses variantes mais parfois avec plus d'intensité, dans les autres pays de l'Union européenne. L'univers professionnel des fonctionnaires, à la fin des années quatre-vingt dix, n'est donc plus un univers protégé, comme aiment à le décrire les discours populistes. L'instabilité, l'arbitraire, l'incertitude sont des éléments à part entière des carrières, donnant d'autant plus de poids relatif au capital social ou culturel mais également à l'investissement dans le militantisme.

C'est en gardant à l'esprit le fait que ces trois dimensions sociopolitiques interagissent et définissent ce que l'on peut appeler un *ordre institutionnel*¹, que l'on posera deux grandes questions : peut-on déceler une attitude politique homogène au sein du secteur public ? Peut-on parler d'une identité collective de la fonction publique ou doit-on au contraire faire la part de la fragmentation due aux métiers ? Par ailleurs, peut-on déceler les signes d'une divergence entre les fonctionnaires et les personnes travaillant dans le secteur privé ? Peut-on souscrire à la thèse selon laquelle la distinction public/privé constituerait l'une des ultimes grilles de lecture incontestables dans un système politique en recomposition ? Pour répondre à ces deux questions, on étudiera à partir des enquêtes CEVIPOF tout d'abord le vote puis les valeurs sociopolitiques des fonctionnaires et des agents des SPIC.

1 - LE VOTE DES FONCTIONNAIRES

Le vote du secteur public est traditionnellement un vote de gauche. Cette caractéristique remonte aux premières années du vingtième siècle. Le milieu socioprofessionnel de la fonction publique s'est attaché très tôt aux valeurs de la gauche. C'est l'association des valeurs républicaines portées par des fonctionnaires dreyfusards et des revendications pour une plus grande professionnalisation de la fonction publique qui scellera l'alliance précoce entre les valeurs de gauche et les mouvements collectifs au sein de la fonction publique dès le début du siècle². L'ancrage à gauche des petits et des moyens fonctionnaires n'est pas "naturel" mais s'élabore dans le développement de revendications professionnelles. Les aspirations politiques

1. Sur ce concept, je me permets de renvoyer ici à mon ouvrage, *Le pouvoir anonyme*, Presses de Sciences Po, Paris, 1994.

2. Les premiers engagements collectifs de fonctionnaires, précurseurs des mouvements syndicaux, apparaissent à la fin du XIX^e siècle. Il s'agit pour l'essentiel de pétitions ou de protestations organisées contre les décisions de nomination ou de recrutement prises par les ministres : "testaments ministériels", titularisations et augmentations de traitements arbitraires se multiplient alors par favoritisme politique ou personnel. C'est la professionnalisation de l'administration qui pousse les fonctionnaires à rejeter l'ancien modèle de la faveur et du pouvoir personnel qui prévaut encore largement dans les années 1880. Le point de rupture sera atteint avec l'arrivée au début du XX^e siècle de jeunes fonctionnaires des services centraux, d'origine modeste, qui ont milité dans le camp des dreyfusards et qui sont passés par les concours de recrutement, tel Pierre d'Hugues ou Louis Salaun. C'est bien contre le favoritisme qu'ils organisent les premiers mouvements associatifs, embryons des futurs syndicats. Sur ce point, voir : Olivier Beaud, "Bureaucratie et syndicalisme (1870-1904)", *Revue administrative*, 244, juillet-août 1988, pp. 309-322.

des fonctionnaires se sont donc traduites par et à travers le mouvement syndical tout d'abord au profit du radicalisme puis, à partir de la première guerre mondiale, des courants socialistes. La solidarité de la fonction publique et du monde ouvrier sera portée par la puissante Fédération des fonctionnaires bien que dans une perspective de plus en plus réformiste. En 1932, plus du tiers des principaux dirigeants de la Fédération étaient membres ou sympathisants de la SFIO³. La Fédération constituera par la suite l'un des principaux soutiens du Front populaire. Le parti communiste, quant à lui, s'implanta surtout parmi les enseignants et les postiers. Il faut souligner que des divergences parfois très profondes séparent dès le début du siècle les divers mouvements de fonctionnaires selon leur métier : les revendications anarcho-syndicalistes restèrent toujours très vivantes chez les postiers (qui organisent la première grande grève du secteur public en 1905) alors que le réformisme et la cogestion se développent chez les fonctionnaires des administrations centrales séduits par les thèses technocratiques. Le fait que les fonctionnaires adoptent en majorité des attitudes politiques de gauche est donc dû, certes, à une tradition de lutte collective et de revendications professionnelles, mais encore à une configuration proprement politique des rapports de force entre les divers métiers et les diverses strates de la fonction publique. Que reste-t-il de cette spécificité à la fin du vingtième siècle ?

1.1 - UN FAIBLE NIVEAU D'ABSTENTION

Les fonctionnaires se sont toujours distingués des salariés du secteur privé par un degré d'engagement politique plus élevé comme par un taux de syndicalisation supérieur. La mesure du niveau d'abstention au premier tour des élections législatives montre que les fonctionnaires ont un niveau de participation politique toujours plus élevé que les salariés du secteur privé⁴. Il semble que cet écart se soit accru à partir des années quatre-vingt dix puisque l'on passe de 3 points pour les élections de 1986 et de 1993 à 7 points pour les élections de 1997.

Tableau 1.1 - Le niveau d'abstention comparé au premier tour des élections législatives (%)

	FP de l'État	Agents des SPIC	Salariés du privé
1973	21,2	19	23
1978	6,4	6,8	6,6
1986	11,3	11,8	14
1993	10,4	14,5	14,8
1997	14,4	16,7	21,5

1.2 - LE VOTE DE GAUCHE : SPÉCIFICITÉ OU BANALISATION ?

Les résultats de l'enquête CEVIPOF 1997 montrent clairement que le vote de gauche est toujours majoritaire dans le secteur public si on le compare à l'ensemble du secteur

³. Voir : Jeanne Siwek-Pouydesseau, "Un groupe à part : petits et moyens fonctionnaires", dans Georges Lavau, Gérard Grunberg, Nonna Mayer (dir.), *L'univers politique des classes moyennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 1983, pp. 113-124.

⁴. Comme François Platone me l'a fait remarquer, il faut prendre en considération le fait que les enquêtes sous-estiment toujours le niveau réel de l'abstention. Celle-ci peut alors s'exprimer dans les "sans réponse" ou dans le vote déclaré blanc ou nul. On ne prend donc en considération ici, comme sur la plupart des autres questions, que la valeur des différences relatives qui séparent les diverses catégories.

privé⁵. Qui plus est, si l'on crée un cluster⁶ de vote à gauche incluant le vote aux élections législatives de 1993, à l'élection présidentielle de 1995 ainsi que le vote aux élections législatives de 1997, on voit que le vote régulier à gauche obtient 66% dans le secteur public contre un peu moins de 46% dans le secteur privé (tableau 1.2).

Cela étant, on peut également observer que les agents des SPIC ne partagent pas exactement les choix électoraux des fonctionnaires de l'État. Ils constituent bien une population particulière qui vote, certes, davantage à gauche que les salariés du secteur privé mais moins que les fonctionnaires de l'État. La même remarque prévaut lorsqu'on observe le cluster de vote régulier pour la gauche ou pour la droite modérée entre 1993 et 1997. Les agents des SPIC sont sensiblement plus attirés par la droite modérée que les fonctionnaires de l'État. Comme on le verra par la suite, il s'agit bien d'un effet de structure qui peut se traduire par des écarts relativement faibles mais très réguliers, quelles que soient les variables sociopolitiques que l'on utilise.

Tableau 1.2 - Le vote du secteur public en suffrages exprimés (%)

	Ensemble secteur privé	Ensemble secteur public	FP de l'État	Salariés SPIC	Salariés secteur privé
Vote au 1^{er} tour législatives de 1997					
Gauche + écologistes	37,4	49	50,3	46,6	41
Droite modérée	35,4	24,3	22,8	26,7	30,9
Front national	14	12,7	13,6	11,9	14,6
SR	13,2	13,9	13,3	14,8	13,5
Clusters de vote 1993-1997					
Vote pour la droite modérée	54,2	33,9	30,8	38,7	47,6
Vote à gauche+écologistes	45,8	66	69,2	61,3	52,4

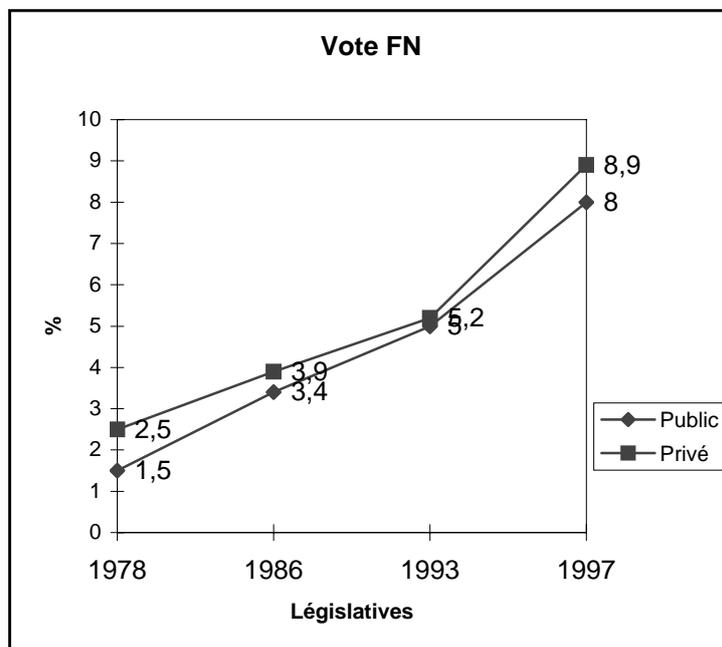
Une autre observation tient à ce que les niveaux de vote en faveur du Front national sont très proches, voire similaires, dans le secteur public et le secteur privé. Le tableau 1.2 présente des données électorales pondérées afin de refléter plus fidèlement le vote FN aux législatives de 1997. Même si l'on prend des données d'enquête non pondérées⁷, on voit clairement sur le tableau 1.3 que la dynamique de vote est sensiblement la même, l'accélération du vote FN se produisant aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé entre 1993 et 1997 pour atteindre des niveaux tout à fait comparables.

⁵. Les données électorales présentées dans les tableaux qui suivent reposent toutes sur les seuls suffrages exprimés. Ont été placés en "valeurs manquantes" l'abstention, le vote blanc et le vote nul.

⁶. Procédure statistique permettant de dichotomiser une population sur la base de plusieurs variables pouvant définir un ensemble de valeurs ou d'attitudes. La répartition des individus entre les deux clusters est réglée par la maximalisation des distances entre les deux groupes et la minimalisation des distances entre les individus appartenant à un groupe. Ici, les clusters de vote sont calculés à partir d'une échelle d'attitude fortement intégrée, puisqu'elle obtient plus de 0,9 en alpha de Cronbach.

⁷. À l'exception du tableau 1.2, toutes les données présentées sont non pondérées.

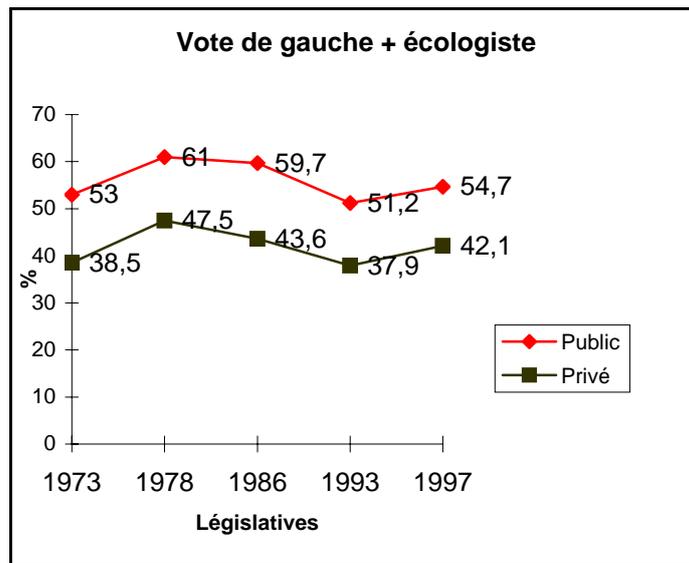
Tableau 1.3 - Le vote Front national dans le secteur public et le secteur privé au premier tour des élections législatives (suffrages exprimés)



Le vote FN constitue bien un point commun entre le secteur public et le secteur privé, même si le secteur public est globalement plus à gauche que le secteur privé. À ce titre, on peut également remarquer que les transferts de voix de la droite modérée vers le Front National entre les élections législatives de 1993 et celles de 1997 sont plus importants dans le secteur public que dans le secteur privé. En effet, sur 100 personnes du secteur privé ayant voté pour la droite modérée en 1993, 4,6 ont voté pour le FN en 1997 et 8,7 pour la gauche et les écologistes. En revanche, sur 100 personnes du secteur public ayant voté pour la droite modérée en 1993, on en trouve 12,4 qui votent en 1997 pour le FN et 9,6 pour la gauche ou les écologistes. Le phénomène Front national a donc touché au moins dans les mêmes proportions le secteur public et le secteur privé.

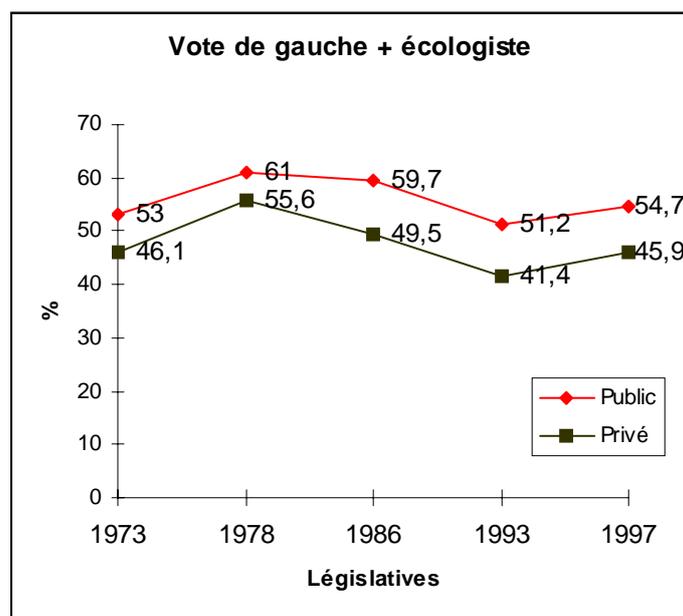
Peut-on par ailleurs observer une divergence d'ensemble entre le vote du secteur public et le vote du secteur privé sur le long terme ? La réponse est négative. Les votes des secteurs public et privé suivent la même courbe : une croissance importante du vote pour la gauche à la fin des années 1970 suivi par un déclin dans la seconde moitié des années 1980 et une légère remontée en 1997. L'écart entre les deux secteurs existe mais ne va pas en s'élargissant. Le tableau 1.4 montre ainsi que l'écart du vote pour la gauche et les écologistes entre les secteurs public et privé passe de 16% à 12,6% entre 1986 et 1997 alors que le rapprochement des deux secteurs en 1978 témoigne de la dynamique qui permet à la gauche de gagner aux élections de 1981. Le pourcentage toujours très élevé de mobilisation du secteur public en faveur de la gauche aux élections de 1986 s'explique par les tensions qui naissent alors du programme néolibéral de la droite modérée auquel s'est rallié le RPR.

Tableau 1.4 - Le vote de gauche et écologiste des secteurs public et privé (salariés et non-salariés) au premier tour des élections législatives (suffrages exprimés)



Le tableau 1.5 montre que les écarts sont bien plus faibles si l'on ne retient dans la comparaison que les salariés des deux secteurs. La comparaison avec un secteur privé indifférencié intègre de manière artificielle les attitudes des professions indépendantes beaucoup plus à droite que les salariés. On peut, de plus, s'interroger sur la pertinence d'une comparaison globale qui ne tiendrait pas compte des univers et des pratiques de travail impliquant, dans le cas des salariés, une dépendance forte à l'égard de la hiérarchie, qu'il existe ou non une protection statutaire. Mais, là encore, on peut observer que les écarts séparant les salariés du public et ceux du privé concernant le vote à gauche ne vont pas en s'amplifiant. Après s'être restreint effectivement à 5,4% en 1978, l'écart augmente et reste stable à 10% jusqu'au milieu des années quatre-vingt dix pour redescendre à 8,8% en 1997.

Tableau 1.5 - Le vote de gauche et écologiste des salariés des secteurs public et privé au premier tour des élections législatives (suffrages exprimés)



La nature du vote de gauche a elle-même évolué. Au sein du secteur public, on voit que le vote PS prend le relais du vote PC dans les années quatre-vingt. En effet, le vote communiste culmine en 1978 au sein du secteur public avec plus de 23% pour retomber en 1986 à 9,3%. Dans le même temps, le vote socialiste progresse sensiblement, passant de 28% à près de 47%. Le vote communiste ne remontera que de un ou deux points dans les années quatre-vingt-dix alors que le vote socialiste perd environ 13 points. Mais on observe que le phénomène se reproduit dans les mêmes proportions au sein du secteur privé (tableau 1.6).

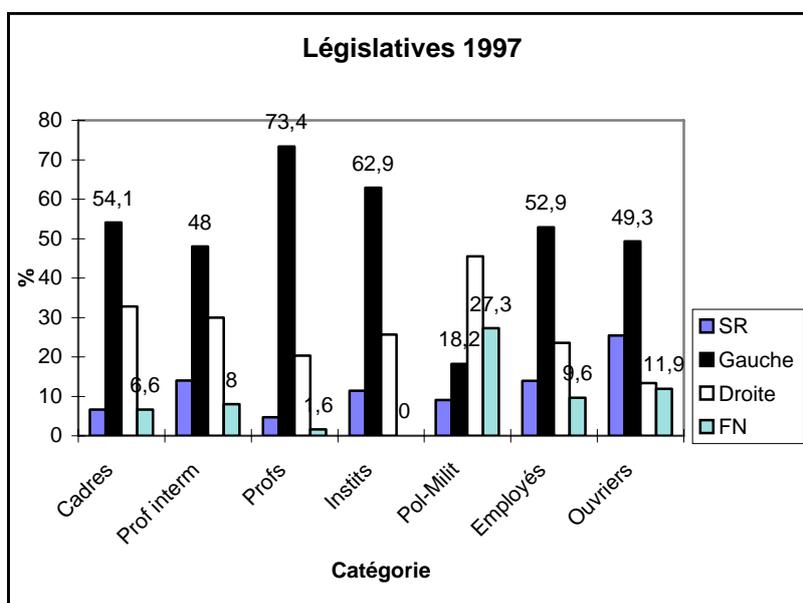
Tableau 1.6 - Le vote communiste et socialiste dans les secteurs public et privé aux élections législatives en suffrages exprimés (%)

	1973		1978		1986		1993		1997	
	PC	PS								
Privé	13,3	23,3	18,4	21,7	7,1	38,6	7,1	25,8	9,1	23,6
Public	18,3	32	23,2	28	9,3	46,9	10,1	32,5	11,4	30,4

1.3 - LE JEU DES INTÉRÊTS CATÉGORIELS : UN UNIVERS ÉCLATÉ

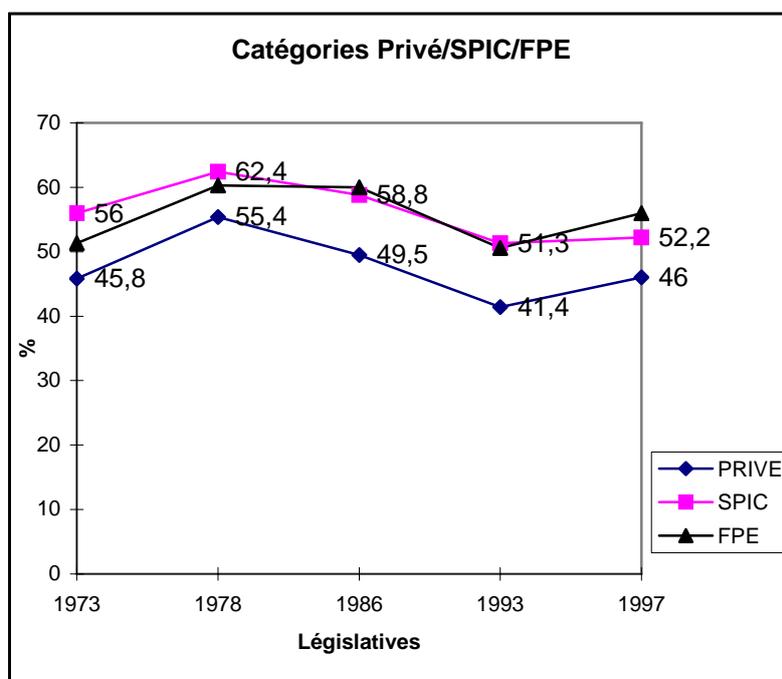
Comme le montre le tableau 1.7, il existe de grandes différences dans le choix électoral effectué par les diverses catégories socioprofessionnelles du secteur public. On peut en particulier remarquer que le vote de gauche est loin d'être homogène. S'il atteint des sommets chez les professeurs (plus de 73%) et les instituteurs (plus de 62%), il est relativement beaucoup plus modeste chez les employés (53%), les professions intermédiaires (48%), et les cadres (54%). On remarque également que le vote FN est particulièrement important chez les policiers et militaires (plus de 27%) ainsi que chez les ouvriers (presque 12%), étant entendu qu'il s'agit, là encore, de données non pondérées et que le vote réel en faveur du FN est certainement encore supérieur de 3 à 4 points.

Tableau 1.7 - Le vote des métiers du secteur public au premier tour des élections législatives de 1997



L'évolution dans le temps est elle-même assez contrastée. Comme le montre le tableau 1.8, le vote de gauche des SPIC est supérieur au vote de gauche des fonctionnaires de l'État en 1973 et 1978, du fait d'un vote plus élevé en faveur du parti communiste. Il reste similaire au vote des fonctionnaires de l'État en 1986 et 1993, puis descend à 52% en 1997.

Tableau 1.8 - Le vote pour la gauche et les écologistes des salariés du secteur privé, des SPIC et de la fonction publique de l'État aux élections législatives (suffrages exprimés)



La différence entre la fonction publique de l'État et les agents des SPIC est surtout particulièrement marquée chez les cadres des deux secteurs. L'enquête de 1997 montre en effet que le vote de gauche et écologiste atteint plus de 71% chez les cadres de la fonction publique de l'État alors qu'il n'est que de 50% chez les cadres des SPIC et de 32,5% chez les cadres du secteur privé. Inversement, le vote pour la droite modérée est de plus de 38% pour les cadres des SPIC contre 19,5% seulement chez les cadres de la fonction publique de l'État. Quant au vote FN, il évolue en raison inverse du niveau socioprofessionnel mais les écarts entre cadres et employés sont bien plus grands dans la fonction publique de l'État ou les SPIC que dans le secteur privé (tableau 1.9).

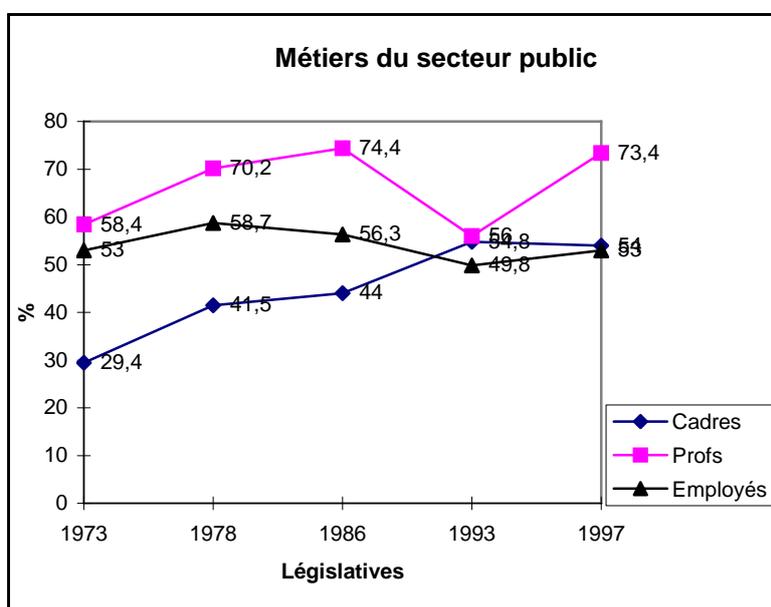
Tableau 1.9 - Le vote des différentes catégories de salariés par groupe socioprofessionnel aux élections législatives de 1997 (%)

	FP de l'État			SPIC			Secteur privé		
	Cadres	Profs. Interm.	Ouv., employés	Cadres	Profs. Interm.	Ouv., employés	Cadres	Profs. Interm.	Ouv., employés
Gauche+ écologiste	71,3	49,7	54	50	51,3	53	32,5	46,6	48,5
Droite modérée	19,5	32,7	15,8	38,6	31,3	23,5	53,2	38	26,7
FN	4,6	8,8	10,8	2,3	5	9,7	6,3	8,9	10

L'évolution du vote par métier montre également sur le long terme des différences assez sensibles. Il faut alors distinguer les cadres du secteur public des enseignants et membres des professions scientifiques. On peut alors faire trois observations. Tout d'abord, le vote

à gauche des enseignants et des professions scientifiques est assez volatil, pouvant varier entre 56% et 74%. Ce vote n'est donc pas acquis. Ensuite, le vote pour la gauche ou les écologistes semble progressivement diminuer chez les employés du secteur public. Enfin, les cadres hors enseignants semblent voter de plus en plus souvent à gauche ou pour les écologistes durant les vingt-cinq dernières années (tableau 1.10). Ces variations témoignent du fait qu'il existe des univers sociopolitiques au sein du secteur public qui co-existent sans partager nécessairement le même comportement électoral. On voit également que les temporalités et les rythmes du vote ne sont pas identiques. Les employés du secteur public n'ont ni les mêmes capacités ni la même volonté de se mobiliser pour la gauche que les enseignants. On pourrait sans doute penser qu'à la différence des enseignants et des cadres ils sont relativement peu concernés dans leur vie professionnelle par une alternance ou par les diverses propositions que les partis politiques font en matière de politique de la fonction publique.

Tableau 1.10 - Le vote pour la gauche ou les écologistes de trois groupes socioprofessionnels du secteur public



1.4 - LE VOTE LORS DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Cette évolution peut être également rapportée au vote de ces différentes catégories lors de l'élection présidentielle. Lors de l'élection présidentielle de 1974, on observe que les cadres du secteur public (en dehors des enseignants) votent à concurrence de 44% pour Valéry Giscard d'Estaing, alors que les employés du secteur public ne votent en sa faveur qu'à concurrence de 26%. Au second tour, les cadres du public sont également en retrait par rapport à l'ensemble de la fonction publique de l'État pour voter en faveur de François Mitterrand : 37% contre 41% (on observe également que les professeurs votent toujours plus pour le candidat socialiste que l'ensemble des fonctionnaires au premier comme au second tour).

Quatorze ans plus tard, en 1988, les cadres du secteur public votent exactement dans les mêmes proportions au profit de François Mitterrand au premier tour. Au second tour, cependant, ils se rallient massivement au candidat de la gauche : 47% contre 37% en 1974. Il existe néanmoins toujours 12 points de différence en faveur du candidat socialiste entre le

vote des employés et celui des cadres du secteur public, au premier comme au second tour. Sept ans plus tard, en 1995, on assiste à un renversement complet de la situation. Le vote en faveur de Lionel Jospin monte chez les cadres du secteur public à 44% alors qu'il n'est plus que de 32% chez les employés. La différence s'explique moins par le vote communiste (Robert Hue obtient 5,7% chez les employés contre 2,8% chez les cadres) que par le vote Le Pen qui dépasse les 7% chez les employés. Au second tour, les cadres du secteur public votent à concurrence de 55% pour Lionel Jospin alors que les employés ne votent en sa faveur qu'à concurrence de 46%. Le vote en faveur de Jacques Chirac gagne presque 9 points, passant de 30% à 38%.

Si l'on examine les grandes catégories de salariés, on voit que les fonctionnaires de l'État comme les agents des SPIC se mobilisent fortement pour le candidat socialiste au second tour de 1988, à plus de 60% contre, respectivement, 41% et 46% en 1974. Cette mobilisation s'effondre ensuite en 1995, Lionel Jospin n'obtenant plus que 49% des voix des fonctionnaires et 48% des voix des agents des SPIC. Une autre évolution apparaît à travers ces chiffres : les agents des SPIC étaient bien plus engagés à gauche que les fonctionnaires de l'État dans les années soixante-dix alors qu'ils votent plus qu'eux en faveur de Jacques Chirac dans les années quatre-vingt dix.

Tableau 1.11 - Le vote à l'élection présidentielle de 1974 par catégories de salariés et par métiers du secteur public (%)

Vote au premier tour

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé	Profs	Instits	Pol-Milit.	Cadres	Employés
SR	8,1	7	9	3	5,4	17,3	7	8,5
Chaban	7	6,3	5,6	5	6	17,3	8,8	7,5
VGE	26,7	24,1	31,1	25	21,5	38,5	43,9	26,2
Mitterrand	35,1	42,1	29,3	39	38,3	17,3	28,1	37,3
Abstention	15,9	15,5	20,6	14	19,5	5,8	3,5	16,1

Vote au second tour

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé	Profs	Instits	Pol-Milit.	Cadres	Employés
SR	5,6	6	6,5	1	3,4	17,3	7	7
VGE	35,9	31,8	39,4	32	30,2	55,8	50,9	35
Mitterrand	41,1	46,1	32,4	49	45	19,2	36,8	41,5
Abstention	15,9	14,5	20,5	14	19,5	5,8	5,3	15

Tableau 1.12 - Le vote à l'élection présidentielle de 1988 par catégories de salariés et par métiers du secteur public (%)

Vote au premier tour

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé	Profs	Instits	Pol-Milit.	Cadres	Employés
SR	2,4	1,5	4,1	0	1	6,9	4,1	2
Lajoinie	5,2	9,4	5,1	6,4	1,9	0	5,4	5,2
Mitterrand	41,4	35,8	34,9	42,6	37,5	27,6	28,4	40,6
Barre	12,8	11,8	11,3	10,6	13,5	10,3	14,9	12,4
Chirac	10,7	11,5	14,2	6,4	11,5	10,3	21,6	12,4
Le Pen	9	9,1	9,8	6,4	6,7	27,6	10,8	9,5
Abstention	5,7	9,4	11,4	4,3	4,8	6,9	4,1	8,6

Vote au second tour

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé	Profs	Instits	Pol-Milit.	Cadres	Employés
SR	2,4	1,8	4,1	0	1	6,9	5,4	2
Mitterrand	62	63	53,3	68	64,4	37,9	47,3	59,4
Chirac	28,7	26,4	30,8	21,3	26,9	34,5	41,9	29,7
Abstention	4,2	5,2	8,8	4,3	6,9	3,8	4,1	6,7

Tableau 1.13 - Le vote à l'élection présidentielle de 1995 par catégories de salariés et par métiers du secteur public (%)

Vote au premier tour

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé	Profs	Instits	Pol-Milit.	Cadres	Employés
SR	7,1	7,7	7,3	7,7	4,7	3,9	4,2	8
Hue	7,3	4,1	4,8	9	2,3	3,9	2,8	5,7
Jospin	32,6	34,4	26,6	37,2	48,8	9,8	44,4	32,2
Chirac	25,1	24	28,3	21,8	20,9	49	25	25,7
Balladur	5,5	6,3	9,5	3,8	2,3	7,8	9,7	6,9
Le Pen	6	5,6	5,7	1,3	0	15,7	0	7,7
Abstention	2,7	5,1	5,5	2,6	2,3	3,9	1,4	3,8

Vote au second tour

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé	Profs	Instits	Pol-Milit.	Cadres	Employés
SR	5,8	5,1	5,3	5,1	2,3	2	2,8	5,4
Chirac	34,8	37	44,1	33,3	23,3	70,6	34,7	38,3
Jospin	49,2	48,4	39	56,4	69,8	15,7	55,6	46
Abstention	3,5	5,8	5,8	1,3	2,3	2	2,8	5,7

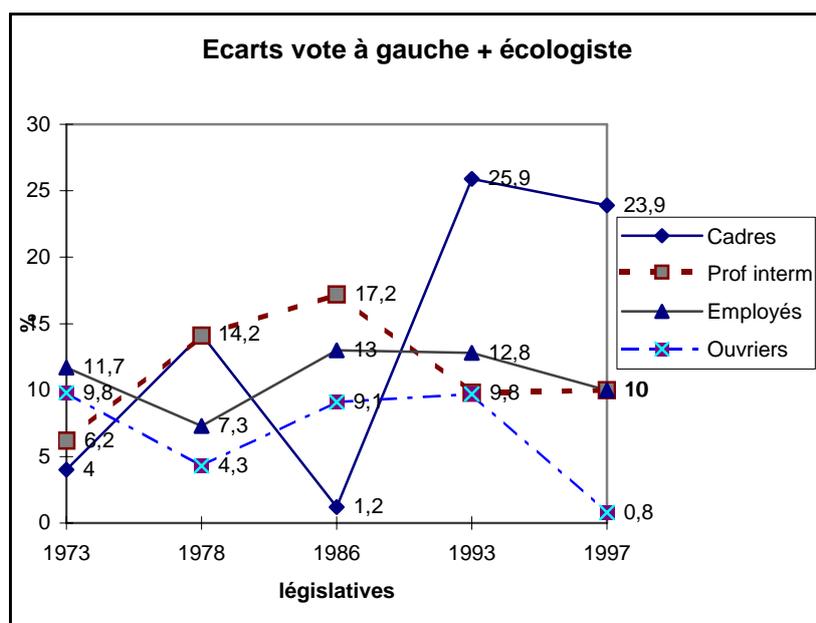
1.5 - L'ÉCART ENTRE LE VOTE DU PUBLIC ET LE VOTE DU PRIVÉ : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

On peut également examiner les écarts de vote pour la gauche et les écologistes qui séparent, au sein de chaque métier, le secteur public du secteur privé. On observe alors que les écarts ont sensiblement baissé entre 1973 et 1997 chez les ouvriers et les professions intermédiaires. L'écart a également diminué entre les employés du public et du privé entre 1986 et 1997 mais dans de moindres proportions. En revanche, les cadres du public (en

dehors des enseignants) et du privé semblent se séparer très nettement depuis le début des années quatre-vingt dix. La conversion des cadres du secteur public (en dehors des enseignants) à la gauche semble relativement récente et date du virage libéral de la droite modérée en France.

La réduction des écarts en 1978, qui joue pour toutes les catégories à l'exception des cadres, traduit la montée en puissance du vote de gauche dans le secteur privé, qui gagne par exemple 10 points chez les employés du secteur privé et 11 points chez les ouvriers du secteur privé. L'écart se creuse entre les cadres des deux secteurs en 1978 car la mobilisation pour la gauche est très sensible parmi les cadres du secteur public : 41% ont voté pour la gauche contre 29% en 1973. En 1986, les scores de la gauche et des écologistes s'affaissent partout dans le secteur privé sauf, précisément, parmi les cadres qui vont voter à plus de 42% pour la gauche ou les écologistes. C'est ce qui explique le rapprochement sensible des cadres des deux secteurs au moment des législatives de 1986. Le tableau 1.14 montre bien que l'écart entre les cadres des deux secteurs n'est pas une constante historique et qu'il peut varier fortement selon la conjoncture politique. Au sein du secteur privé, la désaffection pour la gauche commence au début des années quatre-vingt dix. Les scores obtenus par la gauche ou les écologistes seront alors toujours inférieurs à ce qu'ils étaient dans les années quatre-vingt.

Tableau 1.14 - Écart dans le vote à gauche/écologiste entre métiers du public et du privé



La comparaison entre le secteur public et le secteur privé par métier met en lumière des évolutions assez indépendantes. Il faudrait évidemment pouvoir entrer plus en détail dans la définition de chaque métier, mais les conditions d'échantillonnage ne le permettent pas. Il apparaît cependant nécessaire d'isoler le cas des enseignants qui déforment les statistiques concernant le secteur public du seul fait qu'ils représentent à eux seuls la moitié des fonctionnaires titulaires de l'État. Or le vote des enseignants et des membres des professions scientifiques, toujours majoritaire à gauche, peut évoluer de manière assez sensible sur le long terme.

On voit ainsi que le vote pour le seul Parti socialiste, après avoir atteint des sommets en 1986, avec plus de 60% des suffrages exprimés, a sensiblement diminué en 1993 pour remonter quelque peu à 36% en 1997. Le Parti socialiste n'a donc pas capitalisé, comme on le soutient souvent, le vote des enseignants qui s'avère assez volatile, sans doute plus chez les enseignants et membres des professions scientifiques que chez les instituteurs. Cette baisse

sensible du score obtenu par le PS n'est pas compensée par la très légère augmentation du vote en faveur du Parti communiste. On n'observe pas non plus un transfert des voix vers les partis de la droite modérée (tableau 1.15). Les enseignants qui ont déserté le Parti socialiste ne se tournent pas vers l'extrême-gauche dont les résultats sont faibles et très réguliers, autour de 2,5% depuis 1973. Cette situation a peut-être évolué en 1997 puisque l'extrême-gauche semble avoir fait une percée relative avec un score de 3,1% chez les professeurs et de 5,7% chez les instituteurs contre, respectivement, 2,9% et 0% en 1993. On remarque en revanche une croissance importante du vote écologiste (toutes tendances confondues) qui s'affirme pour la première fois avec 10% des voix en 1978 puis passe ensuite de 4,7% en 1986 à 8,8% en 1993 et à plus de 17% en 1997.

Une seconde tendance, qui s'affirme clairement sur le long terme, est la croissance de l'abstention et du vote blanc et nul. La pointe à 23% obtenue en 1973 peut être considérée comme une attitude de rejet global des choix politiques offerts aux électeurs. Mais l'abstention ainsi que le vote blanc et nul, qui déclinent au moment où la gauche semble en mesure de l'emporter (6% en 1978), passent néanmoins dans un contexte de forte mobilisation idéologique à 8,5% en 1986 puis à 12,8% en 1993 pour terminer à 18% en 1997. C'est dire que l'abstention ou le vote blanc et nul ont triplé durant les vingt dernières années chez les enseignants ou les membres des professions scientifiques.

L'étude du vote pour l'élection présidentielle ne fait que confirmer ce diagnostic. Une augmentation spectaculaire en faveur du candidat du Parti socialiste a lieu entre 1974 et 1988. Au premier tour de l'élection présidentielle de 1974, les enseignants votent à concurrence de 39% pour François Mitterrand (la moyenne étant de 35% pour l'ensemble de la fonction publique) et à concurrence de 49% au second tour (se détachant alors de la moyenne de la fonction publique qui est de 41%). Au premier tour de l'élection de 1988, le vote des enseignants en faveur de François Mitterrand passe à 42% et à plus de 71% au second tour (l'ensemble de la fonction publique de l'État votant alors en faveur de François Mitterrand à concurrence de 64%). En 1995, les chiffres sont sensiblement inférieurs. Au premier tour, Lionel Jospin recueille 37% des voix des enseignants (le score est plus élevé chez les seuls instituteurs : 49%). Au second tour, il en recueille 56%. La majorité des enseignants vote toujours pour le candidat du PS mais on remarque dans le même temps que le score de Jacques Chirac passe, au premier tour, entre 1988 et 1995, de 6% à 22%.

Quant au vote en faveur du Parti communiste, il s'est effondré chez les enseignants comme chez les membres des autres catégories socioprofessionnelles au milieu des années quatre-vingt pour remonter légèrement dans les années quatre-vingt dix. Ce phénomène est particulièrement visible chez les instituteurs puisque le vote communiste au premier tour des élections législatives de 1978 était de plus de 25% pour passer à 6% en 1986 puis remonter ensuite légèrement dans les années quatre-vingt dix. Le vote communiste est désormais plus important parmi les enseignants et membres des professions scientifiques que parmi les instituteurs.

Tableau 1.15 - Évolution du vote (suffrage exprimé) de trois métiers du secteur public au premier tour des élections législatives (%)

	1973		1978		1986		1993		1997	
	PC	PS								
Cadres	7,8	21,6	11,3	24,5	4,4	35,3	3,2	41,9	4,9	34,4
Professeurs	13	37,7	16	31,9	9,3	60,5	10,3	32,4	12,5	35,9
Instituteurs	17,9	36,8	25,8	25,8	6,2	55,7	11,8	41,2	8,6	40

	1973		1978		1986		1993		1997	
	Droite	FN	Droite	FN	Droite	FN	Droite	FN	Droite	FN
Cadres	54,9	0	56,7	0	42,7	4,4	33,8	1,6	31,1	6,6
Professeurs	37,7	0	24,4	0	20,9	2,3	25	2,9	17,2	1,6
Instituteurs	25,7	0	25,8	0	32	1	26,5	0	22,8	0

1.6 - L'AUTO-POSITIONNEMENT POLITIQUE

L'étude du vote doit être confrontée à l'auto-positionnement des fonctionnaires sur l'axe droite-gauche. On peut en effet supposer que la culture de gauche est dominante dans le secteur public et qu'elle commande donc mécaniquement le vote à gauche ou bien encore, de manière plus subtile, que des choix électoraux qui se porteraient sur la droite voire l'extrême-droite ne seraient pas corrélés par un positionnement idéologique ou culturel à droite. En d'autres termes, la comparaison entre le vote et le positionnement sur l'échelle gauche-droite permet d'apprécier si les attitudes sont similaires aux comportements. Cette homogénéité de ce que l'on peut appeler la *posture politique* permet également de vérifier si les votes sont déterminés par les intérêts professionnels ou bien par un ancrage ancien et durable dans une culture de gauche. On peut en effet aussi bien supposer a priori que les fonctionnaires votent à gauche parce que c'est leur intérêt ou que les fonctionnaires votent à gauche parce qu'ils appartiennent à une culture de gauche d'autant plus forte qu'elle s'insère dans le cadre d'une forte hérédité socioprofessionnelle.

La comparaison des positionnements effectués sur l'échelle gauche-droite entre 1978 et 1995 permet de faire plusieurs observations.

Tout d'abord, bien que l'ensemble des fonctionnaires de l'État se situent toujours plus que les salariés du secteur privé sur les degrés 2 et 3 de l'échelle en 1995, il apparaît clairement qu'un recentrage s'est opéré en vingt ans. Les échelons 2 et 3 obtiennent jusqu'à 49% en 1988 puis retombent à 39% en 1995 alors que le centre et le centre droit se renforçaient dans le même temps (échelons 4 et 5). Le tableau 1.16 ci-dessous montre clairement que la distribution des fonctionnaires de l'État et des salariés du secteur privé sur les échelons 4 et 5 est pratiquement identique en 1995. Cette évolution historique est encore plus sensible pour les professeurs et les instituteurs généralement plus engagés à gauche que la moyenne des fonctionnaires de l'État. Le positionnement centriste des agents des SPIC est également remarquable puisqu'il passe de 20% en 1978 à 27% en 1995.

Une tendance du long terme est également offerte par la fréquence plus grande des positionnements à l'extrême-droite aussi bien pour les salariés du secteur privé que

pour les agents des SPIC. Cette tendance est également très forte parmi les policiers et les militaires puisque ces derniers se positionnaient à 7% sur les échelons 6 et 7 de l'échelle en 1978 contre 30% en 1995.

Enfin, on observe que les cadres du secteur public, en dehors des enseignants, se positionnent de moins en moins à gauche : les échelons 3 et 4 passent de 65% en 1978 à 55% en 1988 puis à 48% en 1995. La seule différence opposant réellement les cadres du public aux cadres du privé en 1995 est le positionnement sur l'échelon 3 (centre gauche) : 28% dans le public contre 21% dans le privé. Pour le reste, la distribution est similaire. Ce rapprochement des cadres du public et des cadres du privé vient contredire l'évolution du vote qui oppose de plus en plus les deux groupes, ainsi qu'on l'a vu plus haut. Le fait que les cadres du public votent de plus en plus à gauche durant les vingt dernières années ne peut donc être rapporté à un ancrage culturel à gauche puissant mais à un choix stratégique. Celui-ci peut sans doute être expliqué par la baisse relative du niveau de vie (comparée à la hausse obtenue par les agents de catégorie B et C depuis le début des années quatre-vingt dix) et par les réactions suscitées par l'ombre des réformes néolibérales.

Tableau 1.16 - L'auto-positionnement sur l'échelle droite-gauche (%)

Par grandes catégories

	FP de l'État			SPIC			Salariés du privé		
	1978	1988	1995	1978	1988	1995	1978	1988	1995
SR	4,8	1,1	0,7	2,3	2,4	1,6	4	3,2	2,1
1 (ext. Gauche)	3,8	4,2	6,3	3	3,3	7,4	2,1	2,4	6,2
2	17,8	14,8	14,7	21,6	14,8	14,4	17,6	11	11
3	30	35	24,3	32,3	33	24	26,9	30	20,5
4	23,3	24,2	24,6	20,3	22,7	27,2	23,2	27,9	25,4
5	15,8	12,5	16,2	16,5	17,3	13,9	19,3	16,2	17,6
6	4,2	6,6	9,5	4	5,2	6,3	6	6,9	12,6
7 (ext. Droite)	0,3	1,7	3,8	0	1,2	5,2	0,8	2,3	4,5

Par métiers du secteur public

	Professeurs			Militaires-Policiers			Cadres		
	1978	1988	1995	1978	1988	1995	1978	1988	1995
SR	5	0	1,2	7,7	3,4	2,7	3,5	2,7	0
1 (ext. Gauche)	10	6,4	7	0	0	0	1,8	2,7	3,5
2	20	21,3	20	3,8	6,9	10,8	7	8	12,9
3	33	38,3	34	13,5	17,2	8	28	32,4	28,2
4	21	19	18,8	38,5	20,7	21,6	36,8	23	20
5	9	10,6	12,9	28,8	27,6	27	17,5	17,6	24,7
6	2	4,3	5,9	7,7	17,2	13,5	5,3	12,2	9,4
7 (ext. Droite)	0	0	0	0	6,9	16,2	0	1,4	1,2

1.7 - LE PROFIL DU VOTE FRONT NATIONAL

Afin de mesurer l'évolution dans le temps du vote Front national et de le rapporter à l'appartenance au secteur privé ou au secteur public, on a choisi de prendre le vote au premier tour de l'élection présidentielle de 1988 en faveur de Jean-Marie Le Pen et le vote au premier tour des élections législatives de 1997 en faveur du Front national. On dispose ainsi d'une

durée d'environ dix ans et de données suffisamment importantes pour être discriminées ensuite par catégorie.

En 1988, le vote Le Pen réunit 9% des suffrages, 9,3% dans le secteur privé et 8,7% dans le secteur public. L'analyse des profils sociopolitiques permet-elle de distinguer un vote Front national du secteur public d'un vote Front national du secteur privé ?

La réponse est clairement négative. Bien entendu, des différences apparaissent, mais elles sont presque toutes commandées par la différence de structure sociologique entre le secteur public et le secteur privé. Par exemple, il est vrai que plus de 11% des cadres du secteur public contre 5% des cadres du secteur privé ont choisi de voter Le Pen. Mais la structure des emplois dans l'ensemble de l'échantillon montre que les cadres constituent 12% des emplois publics et 7% des emplois privés. Symétriquement, la proportion des ouvriers votant Le Pen dans le secteur privé est bien plus importante que dans le secteur public : 47,5% contre 17,4%. Mais là, également, la structure des sous-populations est très différente puisque les ouvriers constituent 43% des emplois privés et 16% des emplois publics étudiés. Le fait d'être en activité ou à la retraite ne distingue pas le secteur public du secteur privé, ni même la répartition par classe d'âge. On trouvera sans doute une légère sur-évaluation du vote Le Pen dans la tranche d'âge des 40 à 64 ans dans le secteur public (43% des électeurs contre une répartition moyenne de 37%) mais la différence est minime. De la même façon, le niveau de diplôme ne joue pas de manière significative. Les titulaires de diplômes d'enseignement supérieur votent moins pour Le Pen dans le secteur privé comme dans le secteur public (7,3% dans le privé et 17,2% dans le public) mais la distribution ne s'écarte pas beaucoup de la distribution moyenne des diplômes dans les deux sous-populations (11,5% des personnes appartenant au secteur privé et 23% des personnes appartenant au secteur public ont un diplôme d'études supérieures). En fait, il apparaît de manière générale que le niveau de diplôme ne joue que très peu dans le vote Le Pen en 1988. Il en va de même, et très corrélativement, avec la distribution par grandes catégories socioprofessionnelles. Le fait d'avoir eu un père ouvrier à la fin de ses études ne change que de très peu la distribution moyenne du vote Le Pen dans le secteur privé (44,6% de ceux qui votent Le Pen ont un père ouvrier mais 40,8% de l'ensemble de la population du privé ont eu un père ouvrier) et ne change rien du tout dans le secteur public.

Les facteurs d'amplification du vote Le Pen peuvent être trouvés en 1988 tout d'abord dans l'auto-positionnement social qu'opèrent les interviewés. On voit ainsi que ceux qui se situent dans les classes moyennes supérieures (degrés 6 et 7 de l'échelle) votent plus qu'en proportion en faveur de Jean-Marie Le Pen. En revanche, ce vote est plus faible en proportion pour ceux qui se situent dans les classes populaires (degrés 2 et 3). Il ne change pas pour ceux qui se classent dans les catégories moyennes inférieures (degrés 4 et 5). On peut ensuite observer que les électeurs choisissant Jean-Marie Le Pen se situent clairement à droite de l'échelle de positionnement politique : 55,7% dans le secteur privé (distribution moyenne de 28,6%) et 60,2% dans le secteur public (où cette distribution moyenne est de 21,5%). Le vote en faveur du Front national est alors clairement rapporté à un choix politique de droite de la part du secteur privé comme du secteur public. Ce choix peut être éclairé par le mécontentement de ces électeurs face à ce qu'ils estiment être la dégradation de leurs conditions de vie. Lorsqu'on les interroge sur le point de savoir s'ils estiment qu'ils vivent mieux ou moins bien qu'avant, les électeurs du Front national appartenant au secteur privé estiment que leur situation s'est dégradée à concurrence de 62,5% (pour un moyenne dans le secteur privé de 51%) et ceux appartenant au secteur public à concurrence de 61,3% (pour un moyenne de 47,8%). Cependant, quel que soient les écarts à la moyenne pouvant éclairer le vote Le Pen, on observe que l'amplitude des variations est la même dans le secteur public et dans le secteur privé. Peut-on observer les mêmes phénomènes neuf ans plus tard ?

En 1997, le vote en faveur du Front national ne se distribue plus exactement de la même façon entre le secteur public et le secteur privé. On remarque tout d'abord que le jeu des professions est différent. Dans le secteur privé, les électeurs qui votent le plus en proportion pour le Front national se retrouvent parmi les ouvriers (ils constituent 41% des électeurs FN du secteur privé alors qu'ils ne constituent que 35% de la sous-population) et les membres des professions intermédiaires (plus de 21% des électeurs FN pour une distribution de 15,7% dans la sous-population). Dans le secteur public, les ouvriers apparaissent également plus attirés par le vote FN (16% des électeurs pour une présence de 12%) mais l'on trouve également les employés (40% des électeurs pour une présence de 36,5%). La catégorie professionnelle la plus marquée par le vote FN au sein du secteur public reste les militaires et les policiers qui fournissent 24% des électeurs FN du secteur public alors qu'ils n'en constituent que 7%. On observe également des différenciations en fonction de la tranche d'âge. L'électorat FN du secteur privé se retrouve plus souvent dans la tranche d'âge des 25-39 ans (40% pour une présence de 31%) alors que l'électorat FN du secteur public est plus particulièrement présent dans la tranche d'âge des 40-64 ans (55% pour une présence de 44%). Comme en 1988, ni le fait d'être à la retraite ni le fait d'être un homme ou une femme ne jouent sur la distribution de l'électorat.

En revanche, et contrairement à ce que l'on a pu souligner pour 1988, le niveau de diplôme comme la place dans la hiérarchie socioprofessionnelle font varier le vote de manière sensible. Dans le secteur privé, les titulaires d'un brevet élémentaire, d'un BEP ou d'un CAP constituent la population la plus encline à voter FN (45,3% des électeurs pour une présence de 35%). Dans le secteur public, cet électorat est surtout constitué par les personnes n'ayant pas fait d'études ou ayant un niveau d'études primaires (39,3% de l'électorat pour une présence de 25%). En termes de grandes catégories socioprofessionnelles, la catégorie des ouvriers et des employés fournit le plus gros des électeurs FN, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public. Mais on observe cependant que les écarts sont très différents entre les deux secteurs : les ouvriers et employés constituent 57,3% de l'électorat FN dans le secteur privé pour une présence de presque 53% alors qu'ils constituent 60,7% de l'électorat FN du secteur public pour une présence de 49% seulement. Le différentiel est donc de 4 points dans le secteur privé contre 11 points dans le secteur public. La différenciation sociale opère également entre le secteur public et le secteur privé sur le terrain de l'auto-positionnement. L'électorat FN du secteur privé se classe de lui-même surtout dans les classes populaires (23,4% de l'électorat pour une distribution de 15,2% de la population du secteur privé) alors que l'électorat FN du secteur public se positionne autant dans les classes populaires (16% pour une distribution de 12,6%) que dans les classes moyennes supérieures (37,5% pour une distribution de 33%). En 1997, le fait d'avoir eu un père ouvrier joue sur la répartition de l'électorat FN, mais cela uniquement dans le secteur public. Alors que les agents du secteur public ayant eu un père ouvrier constituent 39,4% de la population, ils offrent 46,4% de l'électorat FN du secteur public.

Sur le terrain politique, on peut également remarquer des différences bien plus accentuées qu'en 1988. Les membres du secteur privé votant pour le FN s'auto-positionnent toujours plus à droite que l'ensemble de la population du secteur privé : 45,3% contre 35,4%. Mais la catégorie des personnes s'estimant "ni de droite ni de gauche" est elle-même en forte sur-représentation : 39,3% contre 25% pour l'ensemble de la population composant le secteur privé. En revanche, l'électorat FN du secteur public marque surtout sa différence par son auto-positionnement à droite : 53,6% pour une distribution de 24,2% dans l'ensemble de la population du secteur public. Cet auto-positionnement à droite est cependant moins intense en 1997 qu'en 1988. L'électorat FN du secteur public se distingue par son inquiétude pour l'avenir puisque 77% de ses membres contre 62% de l'ensemble des agents du secteur public affirment être inquiets pour leur avenir personnel.

On peut donc tirer deux enseignements de cette comparaison entre le secteur public et le secteur privé à presque dix ans de distance.

Le vote FN se différencie légèrement entre le secteur privé et le secteur public. Dans le secteur privé, il caractérise une population ouvrière, jeune, rejetant le système politique alors que dans le secteur public, il désigne une population d'employés plus âgés, issue généralement de milieux ouvriers, affirmant son appartenance à la droite et craignant une prolétarisation. On peut faire l'hypothèse que le vote FN est plutôt synonyme d'exclusion dans le secteur privé alors qu'il témoigne d'une crainte du déclin social dans le secteur public. Cela étant, on doit convenir que la distinction public/privé ne va pas plus loin et renvoie très clairement à la structuration sociale des deux secteurs. C'est ce qui apparaît sans ambiguïté lorsque l'on compare systématiquement la distribution de l'électorat FN de chaque secteur et la distribution des caractéristiques de chaque population. Par ailleurs, la différence public/privé s'efface largement devant les mutations d'ensemble qui touchent l'électorat FN entre 1988 et 1997.

Tableau 1.17 - Profil de l'électorat FN dans le secteur privé et le secteur public (%)

	1988		1997	
	Privé	Public	Privé	Public
Diplômes				
Sans dip. + études primaires	44,4	28	35	39,3
BEP, CAP	43	41	45,3	35,7
Bac	5,2	13	9,4	5,4
Supérieur	7,3	17,2	10,3	19,6
Autoposition de classe				
Moyenne Sup.	15,5	21,6	24,8	37,5
Moyenne Inf.	54	62,4	34,2	26,8
Populaires	23,7	14	21,4	16
Catégorie				
Cadres	5,6	10,8	11	8,9
Prof. intermédiaire	34	32,3	31,6	30,4
Ouvriers, employés	60,3	57	57,3	60,7

1.8 - LES SALARIÉS DU SECTEUR PUBLIC ONT-ILS INTÉRÊT À VOTER À GAUCHE ?

La permanence d'un vote de gauche majoritaire dans le secteur public peut être analysé au regard des politiques salariales ou sociales menées par les divers gouvernements en faveur (ou au détriment) de la fonction publique. Des comparaisons internationales montrent que les gouvernements de gauche sont effectivement plus généreux à l'égard du secteur public, bien que cette générosité s'exprime plus en termes de recrutement et d'emploi public qu'en termes de croissance du pouvoir d'achat⁸. Ce phénomène a pu être mis en lumière aussi bien pour les États-Unis ou le Canada, bien qu'il faille dans chaque cas bien mesurer ce que peut signifier le terme de "gauche", les Démocrates américains ayant peu de points communs avec les communistes français. Il existe néanmoins des différences dans les politiques de la fonction publique menées par les gouvernements de gauche et celles menées par les gouvernements de droite. Cette divergence s'est d'autant plus affirmée depuis une quinzaine d'années que la vague

⁸. Voir : André Blais, Donald E. Blake, Stéphane Dion, *Governments, Parties and Public Sector Employees*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1997.

de réformisme néolibéral a touché un plus grand nombre de pays occidentaux qui sont toujours cités en exemple par l'OCDE ou la Banque mondiale comme des modèles et des exemples de "good governance".

Les bouleversements provoqués par les politiques de réforme néolibérales ont entraîné des réactions syndicales et politiques plus ou moins vives, d'autant plus que les mesures prises ont pu être particulièrement radicales. Par exemple, la fonction publique fédérale aux États-Unis a diminué de 8% entre 1993 (date du programme de réforme lancé par le rapport Gore, le *National Performance Review*) et 1997, soit 160 000 emplois. La Nouvelle-Zélande a fait passer ses effectifs de 88 000 agents à 36 000 agents entre 1984 et 1994. L'Australie a réduit de 30% les rémunérations des agents publics entre 1981 et 1991. Dans l'ensemble, néanmoins, les gouvernements s'étant engagés dans ces politiques néolibérales ont reçu l'appui de l'opinion. Les grèves ont été rares, sauf dans l'Ontario, l'une des provinces canadiennes les plus engagées dans les politiques libérales de réforme du secteur public. Malgré la réaction syndicale virulente, on peut néanmoins remarquer que les sondages effectués auprès de l'opinion montraient que 75% des personnes interrogées approuvaient les réformes. Très généralement, les réductions d'effectifs, passant aussi bien par le non-renouvellement des départs à la retraite, la privatisation des emplois ou même les licenciements, ont été compensées par une souplesse accrue des modes de gestion des personnels et une grande flexibilité des rémunérations, ce qui n'est pas allé dans le sens d'une plus grande solidarité des agents publics entre eux.

Si l'on examine le cas de la France, qui a connu une expansion considérable de son secteur public après 1981 puis une stabilisation des effectifs de la fonction publique à partir du début des années quatre-vingt dix, on peut effectivement considérer que les gouvernements de gauche ont été plus généreux avec les fonctionnaires que les gouvernements de droite. Le pouvoir d'achat des fonctionnaires a baissé en niveau de 9,5% entre 1982 et 1992 mais il a augmenté en masse (c'est-à-dire en intégrant les effets des promotions et des réaménagements de carrière) de 25%, si l'on retient le gain cumulé du salaire moyen par agent comme indicateur, ce qui est vivement contesté par les syndicats. Les données d'ensemble doivent en effet être discriminées soigneusement par catégorie et par métier car si les agents de catégorie C ont vu leur pouvoir d'achat en niveau augmenter de près de 3% (étant donné notamment l'effet des requalifications opérées sur la base du protocole Durafour), les cadres de catégorie A ont vu leur pouvoir d'achat diminuer de 7,5%. Si l'on examine ensuite l'évolution du pouvoir d'achat au sein de la catégorie A, on observe des différences importantes selon les corps. Les magistrats ont vu ainsi leur pouvoir d'achat augmenter de 3% alors que les personnels de direction voyaient le leur fondre de 14%, ce qui n'a pas été sans entraîner de nombreuses protestations des associations professionnelles de hauts fonctionnaires.

On peut également s'interroger sur la capacité réelle des différents gouvernements d'infléchir la politique de la fonction publique. L'absence de toute réforme libérale entre 1986 et 1988, malgré les déclarations du gouvernement de l'époque, l'enlisement des réformes Rocard à partir de 1991, malgré leur effet positif sur le fonctionnement des services et la motivation des agents, l'inertie du gouvernement Balladur, malgré la mise en place de la commission Picq chargée de mener une véritable réforme de l'État aux vastes ambitions, l'échec du gouvernement Juppé dans sa tentative de réformer les régimes spéciaux de retraite du secteur public, malgré des données incontestées sur l'évolution démographique et le rapport cotisants-retraités, pourraient laisser penser que le secteur public en France s'est approprié toute politique de réforme qui risquerait de le menacer. Qui plus est, il faut tenir compte des mécanismes de recrutement et de promotion dont l'inertie est telle qu'il est très difficile de modifier les taux de croissance des effectifs en quelques années sans entraîner ipso facto des réactions corporatives ministérielles et placer le pouvoir dans une situation intenable, devant choisir entre les infirmières

et les policiers ou entre les enseignants et les magistrats. Cette situation est propice à des critiques populistes faciles, dénonçant l'ensemble du secteur public comme un monstre intouchable. La réalité est certainement plus nuancée. On doit tout d'abord observer que le secteur public industriel et commercial a connu sans interruption depuis 1986 une série de réformes et de privatisations entérinées par les gouvernements de droite comme par les gouvernements de gauche. Au sein de la fonction publique d'État, des secteurs entiers ont fait l'objet de réformes de fond, techniques et professionnelles, qui ont bouleversé leurs structures, qu'il s'agisse de la Défense, de l'Équipement ou même de l'Agriculture. On pourrait y ajouter les transformations importantes opérées au sein du secteur hospitalier ou la politique de modernisation de la fonction publique territoriale qui a dû se moderniser en quinze ans pour faire face à la décentralisation.

Les capacités réactives de la fonction publique (plus que du secteur public industriel et commercial), et par conséquent la marge de manoeuvre laissée aux réformateurs, peuvent être expliquées par des évolutions sociologiques au moins autant que par des prises de position idéologiques, évolutions qui jouent depuis le début des années quatre-vingt. On en retiendra ici au moins trois :

- le déclin du statut social des fonctionnaires confrontés à la transformation de l'action publique. La demande de service public n'a fait qu'augmenter alors même que les figures de l'entreprise et de l'entrepreneur étaient valorisées. Cette tension s'est paradoxalement accrue sous les gouvernements de gauche des années quatre-vingt lorsque l'image positive de l'entreprise était au plus haut dans l'opinion. Le déclin du statut sociopolitique des fonctionnaires est également lié à la pression croissante que font peser sur leurs pratiques professionnelles la paupérisation ou la marginalisation de populations de plus en plus importantes. Les années quatre-vingt dix ont vu s'imposer la question des banlieues et des exclus, dont le traitement revenait en priorité à des fonctionnaires qui devaient jouer les "pompiers du social", souvent démunis devant l'ampleur du phénomène, qu'il s'agisse des enseignants, des professionnels de la santé ou des policiers;
- le blocage des mécanismes internes assurant une mobilité sociale ascendante au sein de la fonction publique. L'époque est bien révolue où l'on pouvait entrer commis et finir sa carrière comme chef de service. Aujourd'hui, le niveau d'entrée dans la fonction publique détermine assez largement le niveau de sortie. Les concours externes et internes sont déstabilisés par le nombre des demandes de personnes ayant des qualifications ou des diplômes bien supérieurs à ceux exigés par les textes. Il n'est plus rare de rencontrer des docteurs en droit passer des concours de catégorie B ou des titulaires de maîtrise chercher à devenir préposés à la Poste. Inversement, les parcours atypiques reposant sur des savoir-faire personnels (développement de l'informatique, montage d'opérations complexes au niveau local) ne s'intègrent toujours pas dans les critères reconnus de la réussite professionnelle;
- la transformation des rapports entre administration et politique. La frontière ne passe plus aujourd'hui entre des élus qui décident et des fonctionnaires qui exécutent mais entre ceux, élus ou fonctionnaires, qui s'engagent dans l'action publique selon des critères politiques et ceux qui se voient contraints de s'intégrer dans des normes d'efficacité et de rendement. La politisation, au sens large, de la fonction publique, née des alternances, a produit un nouveau modèle d'administration, au niveau national comme au niveau local, qui a été entériné par les équipes politiques de droite comme de gauche. Cette politisation peut s'expliquer par le besoin de disposer de critères relativement simples et cohérents pour organiser une action publique dans un environnement fragmenté, soumis à l'intervention de nombreux groupes qui ont désormais la légitimité pour comme la capacité de se faire entendre par l'opinion. Elle

implique aussi une forme de dualisation des services publics. Un nombre croissant de fonctionnaires, écartés du milieu de la décision, voient leur autonomie professionnelle se restreindre à mesure qu'ils sont davantage enserrés dans des normes de productivité qu'ils perçoivent comme leur étant imposées de l'extérieur.

Il n'est donc pas nécessaire d'opposer les intérêts à la culture. La culture de gauche de la fonction publique est née d'une certaine interprétation de la notion de service public, de luttes historiquement situées pour la défense des idées républicaines et de l'influence des idées communistes sur la constitution d'un grand secteur public avant et après la seconde guerre mondiale. Cette culture s'est cependant construite dans la défense des intérêts professionnels : lutte contre l'influence du politique sur les nominations et les carrières, critères d'objectivation pour entrer dans la fonction publique (concours) comme pour y obtenir de l'avancement (tableaux d'ancienneté), recherche d'une organisation de la promotion sociale, en bref, autant d'éléments qui traduisent la volonté d'échapper à l'ordre défini par les pouvoirs politiques comme par les marchés. La fonction publique constitue en tant que telle une société aux traits caractéristiques : fort taux d'endogamie, taux élevé d'hérédité professionnelle (42% des cadres de la fonction publique ont un père lui-même cadre de la fonction publique). Les transformations sociales subies par la fonction publique, comme sa remise en cause liée à la fin de l'ère de la production fordiste et du bureaucrate webérien, jouent de manière puissante dans ses comportements et ses attitudes politiques. Un bilan même rapide de la réforme de l'État montre à ce titre que les réponses faites aux fonctionnaires par les divers gouvernements pour résoudre leurs difficultés professionnelles sont encore loin d'être suffisantes. La permanence du vote à gauche ou le développement du vote FN signifient de plus en plus que la droite modérée est faiblement créditée sur ce terrain. Mais on voit bien dans le même temps que le *nouvel ordre institutionnel* vient remettre en cause des stratégies électorales établies au début du siècle, et qui se modèlent aujourd'hui selon les intérêts des professions ou des capacités d'action laissées aux uns ou aux autres. Pas plus qu'il n'existe *une* classe moyenne, il n'existe pas *un* secteur public.

Les évolutions d'ensemble ne doivent pas cacher en effet les contrastes qui apparaissent entre les divers métiers de la fonction publique, des métiers qui s'affirment et viennent modeler les valeurs sociopolitiques.

1.9 - LES DÉTERMINANTS DU VOTE : LA PRATIQUE RELIGIEUSE ET LE MÉTIER

Le vote des fonctionnaires ou de l'ensemble des agents du secteur public est souvent expliqué par une tradition de gauche qui les distinguerait des salariés du secteur privé. On a déjà vu, cependant, que cette opposition était sérieusement malmenée par les différences que les métiers introduisent dans les comportements et les attitudes. Sur le seul plan électoral, on a également vu que le vote FN était de même niveau dans les deux secteurs.

Les explications reposant sur la tradition de vote ou le niveau de socialisation dans le secteur public peuvent s'appuyer sur des données incontestables montrant que plus le nombre des attributs du secteur public augmente (c'est-à-dire le nombre de personnes de l'entourage familial appartenant au secteur public) et plus la probabilité d'un vote de gauche est forte. On peut en effet observer dans le cadre de l'enquête 1997 que la participation au cluster de

vote de gauche entre 1995 et 1997 passe de 48% pour 0 attribut de secteur public à 72% pour 2 attributs (le père et le conjoint appartenant alors au secteur public).

Cela étant, il faut bien se rendre compte que ce type d'explication est tautologique. Que les agents du secteur public votent plus à gauche que les salariés du secteur privé s'explique par la défense des intérêts professionnels d'autant mieux explicités et intériorisés que l'on appartient à un "milieu" de la fonction publique. Ce phénomène est encore plus marqué pour la défense des intérêts corporatifs à laquelle excellent, par exemple, d'autant plus les membres des grands corps de l'État, qu'ils relèvent eux-mêmes généralement d'une longue histoire familiale dans le même corps. La plupart des tris ou des analyses de régression que l'on peut faire ne peuvent que confirmer un phénomène très simple à savoir que la défense des intérêts professionnels collectifs est plus forte que les différences induites par le niveau atteint dans la hiérarchie professionnelle. Que l'on soit employé de bureau ou cadre supérieur, la défense des principes de base de la fonction publique ou du service public, vigoureusement contestés par les candidats de droite, prend le pas sur des considérations relatives aux carrières ou au niveau de vie. Ce que l'on pense être d'ailleurs la "défense du métier" peut également conduire à voter pour la droite modérée ou le Front national. On peut ainsi observer que le nombre d'attributs de secteur public chez les policiers et militaires ne fait qu'accroître la propension à voter en faveur du Front national⁹.

Il faut alors ouvrir l'explication à d'autres variables, et notamment à la pratique religieuse. Une analyse de régression logistique permet de mesurer le poids relatif de la place dans la hiérarchie sociale (cadres, professions intermédiaires, ouvriers et employés), de la catégorie professionnelle (salariés du public, salariés du privé, indépendants) et de la pratique religieuse des catholiques (régulière, irrégulière, inexistante) dans le vote en faveur de Lionel Jospin à l'élection présidentielle de 1995. Cette analyse montre que la variable religieuse est déterminante (wald=57), arrivant avant la catégorie professionnelle (wald=36) ou la place dans la hiérarchie sociale (wald=16). Comme le montre le coefficient B, la pratique régulière oriente très sensiblement le vote en faveur de Jacques Chirac.

Tableau 1.18 - Régression logistique sur le vote en faveur de Lionel Jospin en 1995

	B	Wald	Sig
Catégorie professionnelle		36,3833	0,0000
Salarié du public	0,5140	35,8392	0,0000
Salarié du privé	0,1074	1,6318	0,2015
Catégorie sociale		16,4633	0,0003
Supérieure	-0,1667	2,8447	0,0917
Moyenne	-0,1388	2,7165	0,0993
Pratique religieuse catholique		57,4059	0,0000
Régulière	-0,5533	26,5944	0,0000
Irrégulière	-0,0095	0,0112	0,9157

La variable religieuse vient déterminer des comportements politiques sans interférer avec la catégorie professionnelle. On peut en effet observer que la répartition entre catholiques pratiquants réguliers, irréguliers et non pratiquants est tout à fait similaire chez les fonctionnaires, les agents des SPIC et les salariés du secteur privé. Il n'y a donc pas de redondance statistique. Les fonctionnaires ne votent pas plus souvent à gauche lorsqu'ils sont

⁹. Luc Rouban, "La culture politique du secteur public", dans Pierre Bréchon, Annie Laurent, Pascal Perrineau (dir.), *Les cultures politiques des Français*, à paraître aux Presses de Sciences Po.

catholiques parce qu'ils seraient moins pratiquants que les autres¹⁰. À pratique égale, les choix électoraux évoluent dans des limites étroites. Si l'on sélectionne l'ensemble des catholiques pratiquants réguliers, on voit que le vote des fonctionnaires est à peine plus élevé en faveur de Lionel Jospin que le vote des salariés du secteur privé : 30,4% contre 26,2%. Les écarts s'accroissent sensiblement lorsqu'on sélectionne la population des catholiques non pratiquants : les fonctionnaires votent alors en faveur de Lionel Jospin à concurrence de 57,9% contre 47,9% des salariés du secteur privé. Si l'on neutralise l'effet de la pratique religieuse, on voit en effet à travers une analyse de la variance que la catégorie professionnelle (salarié du public ou du privé, indépendant) a plus de poids pour expliquer le vote à l'élection présidentielle de 1995 que la place dans la hiérarchie sociale.

Tableau 1.19 - La pratique religieuse des catholiques par catégorie de salariés (%)

	FP de l'État	Agents des SPIC	Salariés du privé
Régulière	16,8	12,1	14,3
Irrégulière	23	28,1	22,6
Non pratiquants	60,2	59,8	63,1

On doit donc admettre que le vote de classe n'est plus une explication pertinente pour expliquer l'univers politique français. Ce n'est plus le rapport au mode de production mais le rapport au métier et le poids des convictions personnelles qui font désormais la différence entre la droite et la gauche.

Pour mieux préciser le poids des diverses variables dans le vote, on a sélectionné la seule population des agents publics afin de voir ce qui faisait varier le vote à l'intérieur même du secteur public. Une autre analyse de régression a été effectuée en prenant comme variables indépendantes la pratique religieuse des catholiques, le niveau de diplôme et la nature du métier. Le métier a été spécifié en cinq catégories en fonction des possibilités qu'offrait l'enquête 1997 : les cadres (en dehors des enseignants), les professions de santé, les enseignants (regroupant les professeurs et les instituteurs), les policiers et militaires et enfin les employés et ouvriers. L'analyse montre que la pratique religieuse a toujours le plus de poids (wald=21) mais elle est suivie de très près par la nature du métier (wald=17). Le niveau de diplôme n'a, comparativement, presque aucun poids (wald=0,68) et n'a aucune signification statistique réelle. On peut supposer que les limites techniques inhérentes à l'enquête ne permettent pas de préciser suffisamment le contour des métiers (la catégorie "employés-ouvriers" étant à l'évidence trop floue), ce qui conduit à sous-estimer les effets de variation produits par la différence entre les univers professionnels du secteur public et que l'on a pu observer par ailleurs dans d'autres enquêtes¹¹.

¹⁰. On ne peut pas non plus soutenir que les fonctionnaires seraient sensiblement plus enclins à se déclarer sans religion. La proportion des "sans religion" est en effet de 22,6% dans leurs rangs contre 21,3% parmi les agents des SPIC et 20,8% parmi les salariés du secteur privé. La proportion de catholiques est également similaire dans les trois groupes, autour de 72%.

¹¹. Luc Rouban, *Les cadres supérieurs de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 1994.

Tableau 1.20 - Régression logistique sur le vote en faveur de Lionel Jospin en 1995 au sein du secteur public

	B	Wald	Sig
Métiers		17,8594	0,0013
Cadres	0,4199	2,3333	0,1266
Professions de santé	0,2834	0,8034	0,3701
Enseignants	0,7613	7,6626	0,0056
Policiers-militaires	-1,5992	16,2816	0,0001
Diplômes		0,6827	0,9534
Sans	0,2072	0,5424	0,4615
Primaire	-0,0639	0,1011	0,7505
CAP,BEP	0,0136	0,0038	0,9508
Bac	-0,0182	0,0053	0,9419
Pratique catholique		21,9567	0,0002
Régulière +	-0,8792	5,6904	0,0171
Régulière -	-0,7130	3,3397	0,0676
Irrégulière	-0,0562	0,0593	0,8075
Rare	0,6321	9,5014	0,0021

2 - LES VALEURS SOCIOPOLITIQUES DES FONCTIONNAIRES

Peut-on dire que les valeurs des fonctionnaires et des salariés du secteur privé sont opposées ? Existe-t-il vraiment deux univers de pensée et de représentations dont la juxtaposition en France viendrait produire une fracture irréductible ? Il n'était pas possible dans le cadre des enquêtes du CEVIPOF de mesurer toutes les dimensions du problème, qui doit être rapporté à des pratiques professionnelles concrètes difficiles à cerner dans des travaux statistiques. Néanmoins, il était parfaitement possible de mesurer l'évolution du degré de libéralisme culturel ou économique des uns et des autres sur une période de vingt ans qui a vu la société française changer en profondeur. Ce changement ne concerne pas que les moeurs ou les politiques économiques. Il concerne également l'ouverture à l'Europe, la remise en cause du service public, le rapport à l'État, autant de sujets particulièrement sensibles pour les fonctionnaires qui ont toujours été socialisés dans une culture hiérarchique de l'ordre et de l'autorité. Il existe une tension nouvelle entre des formes d'engagement politique et de mobilisation collective héritées du passé et l'acceptation d'une nouvelle donne stratégique qui pousse les fonctionnaires à s'insérer différemment dans l'espace politique français. On en connaît les symptômes : des conflits sectoriels et des revendications concernant davantage le statut social que le niveau des rémunérations ; un rapport ambigu au politique : mise à distance au nom de la neutralité du service public mais proximité plus grande aujourd'hui au niveau national comme au niveau local.

Il faut donc poser la question de la différence entre les fonctionnaires et les autres salariés dans la perspective d'une réflexion plus générale sur l'évolution de l'action publique en France. Les enquêtes du CEVIPOF montrent un décalage important entre le vote et le choix des moyens de l'action publique. Les interrelations de l'État et de la société civile sont plus fines, relèvent désormais d'outils et de techniques plus différenciées, appellent des partenariats et des montages institutionnels plus complexes. En bref, une culture gestionnaire s'est développée qui

rompt avec le principe d'une parfaite concordance des fins et des moyens. La sauvegarde de l'État-providence, dont les fonctionnaires se font encore les porte-parole, ne passe plus nécessairement par l'utilisation de nationalisations massives ou de recrutements dans le secteur public. L'utilisation de ressources idéologiques ou de registres normatifs, comme la défense du service public, ne permet plus qu'imparfaitement de prédire le choix électoral.

2.1 - UN ENGAGEMENT POLITIQUE MARQUÉ : LA PROXIMITÉ PARTISANE

Le décalage entre les univers socioprofessionnels et l'offre politique effectuée par les partis se traduit entre 1978 et 1997 par un déclin sensible du nombre de personnes interrogées s'estimant "très proches" ou "assez proches" d'un parti politique. Ce déclin touche dans les mêmes proportions les salariés du secteur privé et les agents publics. On observe cependant que les fonctionnaires et, dans une moindre mesure, les agents des SPIC, se sentent toujours plus proches d'un parti politique que les salariés du secteur privé, ce qui correspond à un niveau d'engagement et de participation toujours plus élevé.

Au sein du secteur public, certaines professions sont plus concernées que d'autres par ce déclin. En 1978, les policiers et militaires ne s'estimaient "pas proches du tout" d'un parti politique à concurrence de 27%. En 1988, ils sont 29% mais, en 1997, ils sont 51%. De la même façon, les employés du secteur public affirmaient en 1978 n'être pas proches du tout d'un parti politique à concurrence de 25%. En 1988, ils étaient 30% et, en 1997, ils sont 37%. On voit très clairement, dans le tableau 2.1, d'une part que les professions du secteur public s'affranchissent des moyennes concernant ce secteur et, d'autre part, que les positionnements politiques peuvent sensiblement varier selon la conjoncture politique. Les années quatre-vingt, en particulier, constituent le cadre d'affrontements idéologiques qui s'atténuent considérablement par la suite.

Tableau 2.1 - Proximité générale à un parti politique (%)

	FP de l'État	SPIC	Salariés Privé	Profs	Instit.	Policiers-milit.
Très ou assez proches						
1978	53,5	52,4	46	66	59,8	46,2
1988	50,8	46,4	38	70,2	67	42
1997	43,5	35	31,4	51,3	62,8	33,3

L'étude détaillée de la proximité partisane entre 1978 et 1997 montre en effet quelques évolutions de fond. On remarque, tout d'abord, dans le secteur public comme dans le secteur privé, une proportion croissante de personnes interrogées ne s'estimant proches d'aucun parti. On passe en effet de 9% à 17% parmi les salariés du secteur privé mais de 8% à 18% parmi les agents des SPIC. Les grandes tendances du système politique français se lisent du reste dans les mêmes termes aussi bien au sein du secteur public que du secteur privé : croissance régulière de la proximité au Front national, avec des chiffres absolus assez bas mais une pente assez rapide ; chute brutale de la proximité au PC à partir des années quatre-vingt, particulièrement marquée chez les agents des SPIC en comparaison des fonctionnaires de l'État ; déclin régulier de l'UDF et stabilité du RPR (mais la proximité au RPR s'est renforcée parmi les militaires et les policiers) ; hausse sensible de la proximité aux écologistes à partir des années quatre-vingt dix. La proximité au Parti socialiste, qui culmine à plus de 48% chez les

fonctionnaires de l'État en 1988, a sensiblement baissé en 1997. Cela se vérifie aussi bien chez les professeurs et membres des professions scientifiques que chez les instituteurs. L'extrême-gauche, quant à elle, reste très stable et ne profite pas du déclin relatif de la proximité au PS.

Tableau 2.2 - Proximité partisane en 1978 (%)

	FP de l'État	SPIC	Salariés Privé	Profs	Instit.	Policiers-milit.
Extrême G	2,3	1,3	1,1	6	3,4	0
Écologistes	5,9	1,5	3,2	13	6,7	3,8
PC	13,7	20	17,5	11	15,9	1,9
PS	28,4	32,8	25,5	33	28,2	19,2
Parti Répub.	10,5	11,8	12,2	7	8,7	17,3
CDS	4,9	2	4,3	8	4	9,6
RPR	14,4	12,3	14,7	10	10,7	23,1
Extrême D	0,1	0,5	0,9	0	0	0
Aucun	7,8	8,3	9,5	3	7,4	11,5

Tableau 2.3 - Proximité partisane en 1988 (%)

	FP de l'État	SPIC	Salariés Privé	Profs	Instit.	Policiers-milit.
Extrême G	1	1,8	0,8	4,3	1	0
Écologistes	4,2	3,6	3,6	10,6	2,9	6,9
PC	5,6	9,1	5,2	4,3	3,8	0
PS	48,4	45,2	41,6	57,4	54,8	24
UDF	9,3	10	10,2	10,6	13,5	10,3
RPR	14,6	13,3	17	8,5	13,5	24
FN	3	1,5	4,2	2,1	1	17,2
Aucun	8,2	7,9	9,7	2	3,8	10,3

Tableau 2.4 - Proximité partisane en 1997 (%)

	FP de l'État	SPIC	Salariés Privé	Profs	Instit.	Policiers-milit.
Extrême G	2	1,5	1	2,6	7	0
Verts	7,3	6,5	5,3	15,4	11,6	2
Génér. Écolo.	1,6	2,4	2,3	0	4,7	0
PC	8	7,3	5,3	7,7	7	5,9
PS	30,4	30,5	27,6	34,6	39,5	7,8
UDF	5,5	6,8	9,3	1,3	7	9,8
RPR	16	13,6	18	12,8	14	39,2
FN	4,9	5,3	5	0	0	11,8
Aucun	12,6	18,6	17,7	15,4	4,7	13,7

2.2 - LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE

Le statut socioprofessionnel des fonctionnaires en France les poussent à (et leur permet de) s'impliquer davantage dans la vie politique ou syndicale. On peut également penser que leur proximité au politique, au niveau national comme au niveau local, favorise une forme de socialisation politique que ne connaissent pas les salariés du secteur privé, ne serait-ce, déjà, que par l'usage quotidien des normes juridiques. Leur perception du fonctionnement de la démocratie n'est cependant pas très éloignée de celle que partagent les salariés du secteur privé même si elle s'avère toujours un peu plus positive. Cela étant, on peut observer que le niveau général de satisfaction à l'égard du fonctionnement de la démocratie a singulièrement baissé entre

1988 et 1997. De plus, cette baisse s'est faite dans les mêmes proportions dans le secteur public et dans le secteur privé.

Tableau 2.5 - Comment fonctionne la démocratie ? (%)

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé
Très bien			
1988	11,8	10,8	5,9
1997	2,9	3,1	3,6
Assez bien			
1988	47,6	43,9	41,9
1997	41,5	36,3	35,2

Au sein du secteur public, la critique à l'égard du fonctionnement de la démocratie est surtout le fait des membres des professions intermédiaires ou des employés et des ouvriers. En dix ans, la proportion de cadres du secteur public pensant que la démocratie fonctionne très bien est passé de 19,3% à 7,4% alors que cette proportion passait de 15% à 3% parmi les membres des professions intermédiaires et de 8% à 1,4% parmi les employés ou les ouvriers. Si l'on examine la proportion d'agents publics considérant que la démocratie en France "ne fonctionne pas bien du tout", on voit que les mutations les plus importantes ont eu lieu chez les employés, dont les réponses passent de 6,8% à 18%, chez les policiers et militaires dont les réponses passent de 13% à 21,6% et chez les ouvriers qui estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien du tout à concurrence de 28,6% en 1997 contre 12,6% en 1988.

En vingt ans, l'intérêt pour la politique a chuté dans les mêmes proportions dans le secteur public et dans le secteur privé. Les fonctionnaires de l'État sont toujours deux fois plus nombreux en 1997 que les salariés du privé à s'intéresser "beaucoup" à la politique : 15,3% contre 8,8%. Mais ces chiffres étaient nettement supérieurs en 1978 : respectivement 20% et 10,6%. Au sein du secteur public, on remarque que l'affaiblissement de l'intérêt pour la politique concerne surtout les cadres (en y intégrant les enseignants) puisque la même réponse est passée de 38,4% en 1978 à 18,4% en 1997 alors que cette réponse fléchissait moins chez les employés et les ouvriers, passant de 10,7% en 1978 à 7,3% en 1997. De fait, le tri par profession est très explicite sur ce point. Les enseignants affirmaient s'intéresser "beaucoup" à la politique en 1978 à concurrence de 39% alors qu'ils ne sont plus que 22% en 1997. De la même façon, les cadres du secteur public (en dehors des enseignants) s'y intéressaient également "beaucoup" à concurrence de 39% en 1978 contre moins de 17% en 1997.

2.3 - LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS COLLECTIFS

Les fonctionnaires, plus que les salariés du secteur privé, approuvent l'usage des manifestations ou des grèves pour défendre leurs intérêts professionnels. Parmi eux, les enseignants sont particulièrement convaincus de l'efficacité de la grève comme moyen d'action, comme le montre l'enquête CEVIPOF de 1997 (tableau 2.6).

Tableau 2.6 - La grève est-elle un moyen d'action efficace ? (%)

	Salariés du privé	FP de l'État	Professeurs	Instituteurs
Efficace	46,2	54,1	66,6	53,5
Pas efficace	53,3	45,7	33,3	46,5

Les réactions face à la grève de novembre-décembre 1995 sont significatives. Plus de 30% des fonctionnaires de l'État affirment être "très solidaires" des grévistes ainsi que 28% des agents des SPIC contre 16,2% seulement des salariés du secteur privé. Il est vrai que le conflit touchait directement aux intérêts professionnels du secteur public. À ce titre, les différences de réaction suscitées par l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle ne jouent que relativement peu. On peut en effet remarquer que les cadres du secteur public s'estimaient "solidaires" du mouvement de grève à concurrence de 57% contre 60,5% des membres des professions intermédiaires et 67% des ouvriers et employés du secteur public.

Sur le long terme, on observe que les fonctionnaires ont défendu de manière constante l'usage des moyens d'action collectifs alors que les salariés du secteur privé s'y sont ralliés dans les dix dernières années. On voit ainsi que la manifestation est approuvée par plus de 61% des salariés du secteur privé en 1995 contre 47% seulement en 1988. Il en va également ainsi de la grève. Dans l'ensemble, il apparaît que les formes de lutte les plus radicales ont de plus en plus la faveur des agents du secteur public. Si le fait de commettre des dégâts matériels est rejeté par la quasi-totalité des fonctionnaires ou des salariés du secteur privé, en revanche, l'occupation de bâtiments administratifs est devenue assez largement légitime aux yeux des agents publics, que l'on pouvait penser être très réticents à cette perspective. L'occupation des bâtiments administratifs obtient l'approbation de plus de 47% de fonctionnaires en 1995 contre 32% en 1988. Il est vrai que les salariés du secteur privé ont changé également d'attitude dans les mêmes proportions puisqu'ils approuvent cette occupation à plus de 40% en 1995 contre 27% en 1988 (tableau 2.7).

Tableau 2.7 - Les formes légitimes de lutte collective (%)

	Salariés du privé	FP de l'État	Professeurs	Instituteurs
La manifestation				
en 1988	47	55,8	85	83
en 1995	61,6	67,6	90	73,9
La grève				
en 1988	67,6	73,8	91,5	84
en 1995	74,4	79,2	88,9	85,6
L'occupation de bâtiments adm.				
en 1988	27,5	32,4	59,6	56,6
en 1995	40,8	47,2	58	55

Le rapport au syndicalisme est également différent. On sait que les agents publics sont plus syndiqués que les salariés du secteur privé et se mobilisent davantage. Les enquêtes montrent deux phénomènes : tout d'abord, l'image des syndicats ou la confiance qu'on leur accorde pour la défense des intérêts professionnels sont toujours supérieures dans le secteur public que dans le secteur privé; mais on remarque également que le niveau général de confiance ne cesse d'augmenter entre 1978 et 1997 et cela aussi bien chez les salariés du secteur public que chez les salariés du secteur privé. Si les fonctionnaires avaient une représentation positive ou très positive des syndicats en 1978 à concurrence de plus de 50% et les salariés du secteur privé à concurrence de 40%, les chiffres passent respectivement en 1997 à plus de 62% et à plus de 52%. Le déclin du syndicalisme, tel qu'il est mesuré par le niveau des adhésions ou la difficulté de mener des actions revendicatives unitaires, n'implique pas un désaveu de l'action syndicale ou de son utilité (tableau 2.8). On peut également observer que le niveau de "sans réponse" n'a cessé de se réduire, ce qui peut indiquer une prise de position plus claire.

Tableau 2.8 - L'image des syndicats entre 1978 et 1997 (%)

	FP de l'État			SPIC			Salariés du privé		
	1978	1988	1997	1978	1988	1997	1978	1988	1997
SR	10,4	7,1	1,3	9,3	7,3	1,2	20,6	8,6	1,2
Positive	50,8	56,5	62,7	52,4	53,5	58,6	39,7	49,7	52,4
Négative	38,8	36,4	35,9	38,3	39,2	40,2	39,6	41,7	46,4

2.4 - LE LIBÉRALISME CULTUREL

Si les fonctionnaires sont attachés à un univers idéologique de gauche, laïque et républicain, on devrait naturellement s'attendre à ce que leur degré de libéralisme culturel soit plus élevé que celui des salariés du secteur privé. On a donc mesuré ce libéralisme en 1988 et en 1995 en utilisant une échelle d'attitude qui a été ensuite dichotomisée en deux clusters. Cette échelle repose dans les deux cas sur trois questions similaires portant sur l'acceptation de l'avortement, de l'homosexualité et sur les réponses données à une question portant sur le rôle des femmes ("doivent-elles avoir les mêmes possibilités professionnelles que les hommes ou doivent-elles rester à la maison et s'occuper surtout des enfants ?")¹². Les résultats de 1988 comme ceux de 1995 sont éloquentes : le libéralisme culturel des fonctionnaires est très légèrement supérieur à celui des salariés du secteur privé ; mais cette légère différence s'est amenuisée dans le temps et les proportions sont tout à fait comparables en 1995 dans les divers secteurs. Qui plus est, la structure des réponses est similaire entre 1988 et 1995 : les professeurs sont toujours les plus libéraux (bien qu'il semble l'être moins en 1995 qu'en 1988), suivis par les policiers et militaires et, enfin, par les cadres du secteur public. Les vérifications statistiques montrent clairement, en 1988 comme en 1995, que le degré de libéralisme culturel ne dépend pas du secteur professionnel mais bien du niveau de diplôme puisque l'on passe de 50% environ de libéraux pour les personnes n'ayant pas fait d'études ou ayant suivi seulement l'école primaire à 70% pour les titulaires de CAP ou de BEP et à plus de 75% pour les titulaires du baccalauréat ou de diplômes d'études supérieures.

Tableau 2.9 - Le libéralisme culturel en 1988 et 1995 (cluster de libéralisme fort en %)

	FP de l'État	Agents des SPIC	Salariés du privé	Cadres du publics	Professeurs	Policiers, militaires
En 1988	68,7	70,4	64,3	56,9	89,4	67,7
En 1995	67,6	68,3	64,5	56,6	70,9	65

La question de l'école, cependant, reste un point de divergence assez sensible entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé. Les fonctionnaires sont toujours plus nombreux en proportion que les salariés du secteur privé à penser que l'école doit avant tout "favoriser l'esprit critique" plutôt qu'inculquer le sens de la discipline. Les écarts ne se sont cependant pas élargis entre 1978 et 1997. Ils se sont stabilisés alors que l'ensemble de la population, qu'elle appartienne au secteur public ou au secteur privé, a évolué dans un sens plus

¹². L'échelle de 1988 obtient un alpha de Cronbach de 0,75 alors que celle de 1995 obtient 0,48. La différence est à mettre sur le compte, d'une part, de l'évolution des réponses à certaines questions dans le sens d'un plus grand libéralisme (la question sur la place des femmes dans la société est formulée sous la forme d'une échelle en 1995 et la moitié des réponses se situent sur le degré 1 de cette échelle) ; d'autre part, la formulation des questions en 1995 est adoucie par rapport à celle de 1988 puisque l'on ne parle plus de condamnation morale mais de l'acceptabilité générale de l'homosexualité ou du droit des femmes à choisir l'avortement. On a tenu compte de ces variations en recodant les variables avant traitement.

libéral. On remarque en revanche que professeurs n'ont pas évolué dans ce sens, à la différence des instituteurs.

Tableau 2.10 - L'école doit avant tout développer l'esprit critique (%)

	FP de l'État	Salariés du privé	Professeurs	Instituteurs
1978	48,6	35	77	67
1988	43	36,8	74,5	74,5
1997	53,9	44	72,8	73

2.5 - LES FONCTIONNAIRES ET L'EUROPE

Quoi que l'on ait pu dire après la crise de novembre-décembre 1995, les fonctionnaires sont très majoritairement favorables à la construction européenne. L'enquête de 1997 montre bien qu'il n'y a pas de rupture sur ce terrain entre, d'une part, des agents du secteur public qui seraient crispés sur leur environnement stato-national et, d'autre part, des salariés du secteur privé qui seraient habitués à la concurrence et donc bien plus ouverts à la construction européenne. En réalité, les attitudes sont parfaitement similaires dans le secteur public et dans le secteur privé. Si l'on compare ainsi les réponses faites à la question "Vous sentez-vous plus Français qu'européen ?", on voit que les fonctionnaires sont légèrement plus européenistes que les agents des SPIC ou que les salariés du secteur privé puisqu'ils répondent "je me sens autant Français qu'européen" à concurrence de 40% contre 37% dans les deux autres secteurs. Dans l'ensemble, la distribution des réponses est tout à fait comparable. Là encore, ce sont les métiers qui font la différence. Les professeurs et membres des professions scientifiques sont, et de loin, les plus "européanistes" au sein du secteur public.

Un autre clivage, particulièrement puissant, est offert par le niveau dans la hiérarchie socioprofessionnelle. On peut observer en particulier que les employés du secteur public sont beaucoup plus réticents à l'égard de la construction européenne que les cadres (en dehors des enseignants) de ce même secteur public : par exemple, plus de 73% des cadres du secteur public estiment que l'Union européenne permet de se protéger contre la mondialisation contre 50% seulement des employés ; plus de 73% également des cadres estiment que la France a bénéficié de la construction européenne contre 40% seulement des employés du secteur public ; et plus de 70% des cadres auraient de vifs regrets si l'on abandonnait la construction européenne contre 32% des employés. Mais les différences entre catégories socioprofessionnelles se retrouvent également au sein du secteur privé, et dans le même sens : 68% des cadres du privé contre 47% des employés du privé pensent que la France a bénéficié de la construction européenne et 74% des cadres contre 42% des employés du privé éprouveraient des regrets en cas d'abandon du processus européen. Une analyse de régression menée sur la base d'une échelle d'europeanisme dichotomisée en deux clusters montre clairement que le niveau de diplôme explique les variations dans le niveau d'adhésion à l'Europe : l'appartenance au public ou au privé, à la fonction publique d'État, aux SPIC ou au salariat du secteur privé ne joue pas¹³.

¹³. Cela vient confirmer le fait que les valeurs "universalistes" sont étroitement dépendantes du niveau scolaire et que leur distribution réorganise le champ politique français au moins autant autour de la dimension culturelle que de la dimension socio-économique. Sur le concept de "valeurs universalistes", voir : Gérard Grunberg, Étienne Schweisguth, "Recompositions idéologiques", dans Daniel Boy et Nonna Mayer (dir.), *L'électeur à ses raisons*, Presses de Sciences Po, Paris, 1997, pp. 139-178.

Tableau 2.11 - L'attitude à l'égard de la construction européenne (%)

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé	Cadres du public	Professeurs	Employés du public
L'Europe protège de la mondialisation						
SR	5	2,2	3,9	4,2	2,6	4,6
Oui+ et oui	62,3	59	59	73,6	81,3	50,6
Pouvoirs de l'Union à l'égard des États						
SR	4,7	6,8	6	4,2	1,3	6,9
Les renforcer	39,2	34,6	37	43	48,7	36,8
Les maintenir	41,5	42	39,8	40,3	43,6	39,5
La France a bénéficié de l'Union						
SR	6,7	3,4	6,5	2,8	1,9	5,4
Oui	51,4	53	49	73,6	65,4	40,2
Sentiment si abandon de l'Union						
SR	1,8	1,9	2,3	2,8	1,3	1,9
Regrets	50,6	42,4	45,7	70,8	79,5	31,8
Indifférence	30,2	36,6	33	20,8	15,4	39,5

Cet attachement des fonctionnaires à l'Europe peut également trouver témoignage dans les réponses données à l'enquête de 1995. Les fonctionnaires ont ainsi voté bien plus fréquemment en faveur du traité de Maastricht que les autres catégories de salariés : plus de 55% ont voté "oui" contre 50,7% chez les agents des SPIC et 43,7% chez les salariés du secteur privé.

L'analyse du vote aux élections européennes de 1994 confirme les résultats précédents. Le vote pour la liste Le Pen est identique chez les fonctionnaires et les salariés du secteur privé et l'on n'enregistre d'écart à la moyenne que pour les agents des SPIC qui votent proportionnellement moins en faveur du FN. L'attraction statistique est forte chez les fonctionnaires et les agents des SPIC en faveur de la liste Rocard, des deux listes écologistes principales. En revanche, on enregistre un écart statistique négatif à l'égard de la liste d'Arlette Laguiller ou des listes "nationalistes" présentées par Jean-Pierre Chevènement ou Philippe de Villiers. Il n'existe aucune différence statistique dans la distribution des réponses pour la liste présentée par le PCF. La liste Tapie est sensiblement préférée par les salariés du secteur privé tout comme la liste RPR-UDF conduite par Dominique Baudis. Rien n'indique par conséquent à travers le choix aux élections européennes un "atavisme" nationaliste qui viendrait caractériser les agents du secteur public.

Tableau 2.12 - Résultats des principales listes aux élections européennes de 1994 en suffrages exprimés (%)

	FP de l'État	Agents des SPIC	Salariés du privé
SR	14,7	14,6	18
Liste Rocard (PS)	31,4	33,2	23,4
Liste Baudis (RPR-UDF)	19,4	16,1	21,7
Liste Wurtz (PC)	4,2	5,1	3,8
Liste Laguiller	1,7	1,5	2,2
Liste Chevènement	1,7	0,7	2,3
Liste Lalonde (Génération Écologie)	5,2	6,6	3,1
Liste Isler-Béguin (Verts)	3,6	4	1,5
Liste Tapie	2,8	4,4	5,4
Liste De Villiers	4,3	4,7	7,2
Liste Le Pen	7,1	4,7	7,2

2.6 - LE LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE

Quelques questions précises permettent de mesurer l'évolution du rapport à l'économie et au libéralisme. Les données des enquêtes de 1978, 1988 et 1997 permettent de faire le point à dix ans de distance.

Entre 1978 et 1988, deux changements interviennent en ce qui concerne le processus de nationalisation/privatisation. Les agents des SPIC, qui étaient majoritairement favorables à l'extension des nationalisations en 1978 (plus de 52%) ne partagent plus dix ans plus tard les mêmes sentiments puisque la représentation qu'ils ont de la seule notion de nationalisation (sans même parler d'une éventuelle reprise de leur extension à l'époque du "ni-ni") n'est positive qu'à concurrence de 48%. La chute est plus brutale chez les salariés du secteur privé, qui aspirent aux nationalisations à concurrence de 43% en 1978 et en partagent une représentation positive à concurrence de 38% en 1988. Les fonctionnaires de l'État, quant à eux, se désolidarisent assez clairement de leurs collègues des SPIC puisqu'ils soutiennent les nationalisations autour de 45% d'une enquête à l'autre.

Cette désolidarisation des deux groupes est encore plus sensible si l'on prend la question à rebours, en posant des questions sur la représentation des privatisations. Durant la période 1988-1997, les fonctionnaires de l'État paraissent adopter une représentation assez positive des privatisations, représentation qui passe de 36,8% à 41,7%. Dans le même temps, les salariés des SPIC n'y sont favorables qu'à 40%, sans que ce chiffre ne bouge en dix ans. Les salariés du secteur privé, quant à eux, changent sensiblement en adoptant clairement le processus de privatisation dont la représentation positive passe de 43% à 55%.

Ces représentations changent très sensiblement en fonction de la catégorie socioprofessionnelle. Comme le montre le tableau 2.13, l'évolution touche l'ensemble des catégories mais 12 points de différence séparent en 1997 les cadres du secteur public (où figurent ici les enseignants) des employés et ouvriers du secteur public alors que cette différence est de 30 points entre les cadres et les employés ou les ouvriers du secteur privé. Ce différentiel permet de mesurer très concrètement la relative homogénéité sociale qui caractérise le secteur public par rapport au secteur privé. On peut également observer que les distances entre, d'une part, les

cadres du privé et les cadres du public et, d'autres part, les employés/ouvriers du privé et les employés/ouvriers du public, se sont accrues.

Là encore, les évolutions doivent être rapportées à la sociologie de chaque métier. C'est ainsi que les cadres du secteur public, en dehors des enseignants, partagent une représentation positive des privatisations à concurrence de 47% en 1988 contre 51,4% en 1997. Les professeurs eux-mêmes semblent accepter plus facilement les privatisations puisque les chiffres passent chez eux de 40,4% à 48,7%. Mais ce sont les policiers et les militaires qui semblent avoir évolué le plus vite au sein du secteur public : ils étaient seulement 38% à partager une représentation positive des privatisations en 1988 contre plus de 60% en 1997 !

Tableau 2.13 – La représentation positive des privatisations et son évolution entre 1988 et 1997 (%)

	1988	1997
Ensemble de la FP de l'État	36,8	41,7
Ensemble des agents des SPIC	40,4	40
Cadres du secteur public	43,7	48,5
Employés et ouvriers du secteur public	33,2	36,4
Ensemble des salariés du secteur privé	43,2	55,5
Cadres du secteur privé	69,4	78,2
Employés et ouvriers du secteur privé	39,5	49,5

La légitimité des entreprises s'est renforcée aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. En 1978, les fonctionnaires de l'État estimaient que l'État devait diriger la vie économique à concurrence de 39,6% alors que les agents des SPIC étaient beaucoup plus interventionnistes puisque leur réponse à la même question montait à 46,4%. De la même façon, les salariés du secteur privé considéraient que l'État devait également diriger la vie économique à concurrence de plus de 44%. Dix ans plus tard, en 1988, les choses ont bien changé. En effet, à la question "l'État doit-il faire confiance aux entreprises pour répondre à la crise économique ou bien les contrôler et réglementer leur activité ?", les fonctionnaires de l'État considèrent que l'État doit contrôler les entreprises à concurrence de 34,5%, les agents des SPIC à concurrence de 35,7% et les salariés du secteur privé à hauteur seulement de 32,6%. Le niveau des réponses est tout à fait similaire et une majorité d'agents publics comme de salariés du secteur privé estiment qu'il faut désormais faire confiance aux entreprises pour faire face aux difficultés économiques. L'enquête 1995 du CEVIPOF montre de la même manière que la perception de l'intervention de l'État (mesurée par une échelle) est tout à fait comparable au sein des diverses catégories de salariés. Bien plus, il apparaît, comme le montre le tableau 2.14, que les agents des SPIC comme les salariés du secteur privé sont désormais plus demandeurs de l'intervention de l'État dans la vie économique et sociale que les fonctionnaires de l'État.

Tableau 2.14 - Appréciation de l'intervention de l'État en matière économique et sociale en 1995 (%)

	FP de l'État	SPIC	Salariés du privé
SR	1,5	0,5	1,4
L'État intervient trop	20	22	20,5
L'État intervient comme il faut	35,5	29,4	29,3
L'État n'intervient pas assez	43	48	48,8

2.7 - VINGT ANS D'ÉVOLUTION

Les vingt dernières années se caractérisent par une évolution des valeurs socio-économiques des diverses catégories de salariés. Trois grandes tendances se dégagent durant cette période.

Tout d'abord, on observe une croissance régulière et forte des valeurs libérales parmi les salariés du secteur privé. Ensuite, on observe que les agents des SPIC développent eux aussi des valeurs libérales dans le domaine socio-économique, du moins dans la période la plus récente. Enfin, l'évolution des fonctionnaires de l'État paraît assez irrégulière. On remarque en particulier une attitude nettement plus hostile au libéralisme économique dans la période 1986-88, ce qui correspond à la tentative du gouvernement de Jacques Chirac d'imposer une politique néolibérale porteuse de vives critiques contre le secteur public et d'une première vague de privatisations. La nature des enjeux permet d'expliquer pourquoi les agents des SPIC sont toujours plus anti-libéraux que les fonctionnaires de l'État, moins exposés aux risques entraînés par les privatisations ou le développement de pratiques professionnelles nouvelles. L'irrégularité des attitudes partagées par les fonctionnaires de l'État peut être rapportée également aux enjeux politiques conjoncturels.

Dans la période 1988-1997, le niveau du libéralisme économique monte sensiblement chez les agents publics. Comme le montre le tableau 2.15, l'écart s'est néanmoins creusé de 1988 à 1997 entre les fonctionnaires de l'État et les agents des SPIC d'un côté et les salariés du secteur privé de l'autre, puisqu'il est passé de 10% environ à 13%. Il est clair que le libéralisme s'est développé beaucoup plus dans le secteur privé que dans le secteur public. Le tableau 2.15 a été établi sur la base d'une échelle d'attitude mesurant le degré de libéralisme économique¹⁴. Les données ont été ensuite dichotomisées afin de classer les réponses en deux groupes (clusters).

Tableau 2.15 - Le libéralisme économique par cluster entre 1978 et 1997 (%)

	Secteur privé	Secteur public	FP de l'État	Agents SPIC	Salariés du privé
1978					
Libéralisme fort	51,7	42,2	46,4	35,5	44,1
Libéralisme faible	48,3	57,8	53,6	64,5	55,9
1988					
Libéralisme fort	51,2	33,8	34,1	33,2	44,7
Libéralisme faible	48,8	66,2	65,9	66,8	55,3
1997					
Libéralisme fort	57,2	41	41,5	40,7	54,6
Libéralisme faible	42,8	59	58,5	59,3	45,4

¹⁴. Les clusters de libéralisme économique reposent en 1997 sur les trois questions : la représentation de la notion de profit, des privatisations, et du libéralisme. Pour l'enquête 1988, on a retenu la représentation du socialisme, des nationalisations et des privatisations. Dans les deux cas, l'alpha de Cronbach est de 0,6. Pour l'enquête 1978, l'échelle intègre les questions concernant l'élargissement du secteur nationalisé, l'interdiction du licenciement et l'augmentation des impôts. L'alpha de Cronbach est de 0,47. De telles variations sont inévitables étant donné que les enquêtes ne reprennent pas exactement les mêmes questions et que ces questions n'ont pas toujours exactement le même rapport entre elles selon l'état de la conjoncture politique.

2.8 - LE DÉCALAGE ENTRE L'IDÉOLOGIE ET LES OUTILS DE L'ACTION PUBLIQUE

Cette différence mesurée en termes de libéralisme économique doit être cependant mise dans la perspective d'une certaine convergence des valeurs touchant à l'action publique. L'enquête CEVIPOF de 1997 montre par exemple que la représentation de la notion même de libéralisme est positive à 60% dans le secteur public contre 68% dans le secteur privé. On peut également observer que la notion de service public n'oppose pas les deux secteurs qui la valorisent tous les deux : 67% la considèrent comme positive ou très positive dans le secteur privé contre 83% dans le secteur public. Bien plus, lorsqu'on demande en 1997 si les propositions de la droite et de la gauche ont paru différentes ou non lors des élections législatives, on recueille des réponses éloquentes. Pour la moitié des salariés, ces propositions n'étaient pas très différentes ou pas différentes du tout. Il n'existe pas de véritables différences sur ce point entre les fonctionnaires (49,4%), les agents des SPIC (50,3%) et les salariés du secteur privé (54,6%). Cette répartition des réponses sceptiques est du reste similaire dans toutes les strates du secteur public, qu'il s'agisse des cadres (49%), des membres des professions intermédiaires (51,6%) ou des employés et des ouvriers (49,8%). Même les enseignants, toujours plus engagés, paraissent assez désabusés (46% pour les professeurs et 49% pour les instituteurs) alors que le chiffre s'élève pour les seuls employés (52,5%) et les policiers et militaires (55%).

Comme on a pu le montrer par ailleurs¹⁵, la distinction public/privé n'est vraiment activée que lorsqu'il est question d'enjeux professionnels immédiats. La création d'une échelle d'attitude permettant de mesurer non plus le degré de libéralisme économique mais le degré de défense du secteur public permet alors d'y voir plus clair. Cette échelle, qui obtient 0,6 en alpha de Cronbach, porte en effet sur des questions associant la représentation de la notion de service public à des enjeux professionnels précis (la réduction du nombre des fonctionnaires, la création de nouveaux emplois publics). On remarque tout d'abord que la défense du secteur public est majoritaire dans l'opinion : 68% contre 32% des personnes interrogées font partie du cluster de défense forte du secteur public. Cette défense forte est de 62% chez les salariés du secteur privé contre 77% chez les agents publics. Cet attachement au "service public" dans son ensemble permet de mettre en lumière certaines contradictions de l'univers politique français.

Une première observation tient au décalage existant entre le vote et la conception que l'on a de l'action publique, surtout au sein de l'électorat de droite. En effet, 38% des électeurs qui ont voté pour le RPR au premier tour des élections législatives de 1997 font partie du cluster de défense forte du secteur public. Ce qui est plus surprenant, c'est que ce chiffre passe à 46% pour les électeurs de l'UDF, attachés aux valeurs libérales, et à 51% pour les électeurs du Front national malgré toutes les critiques qu'il a pu faire contre le secteur public, du moins jusqu'à une date récente.

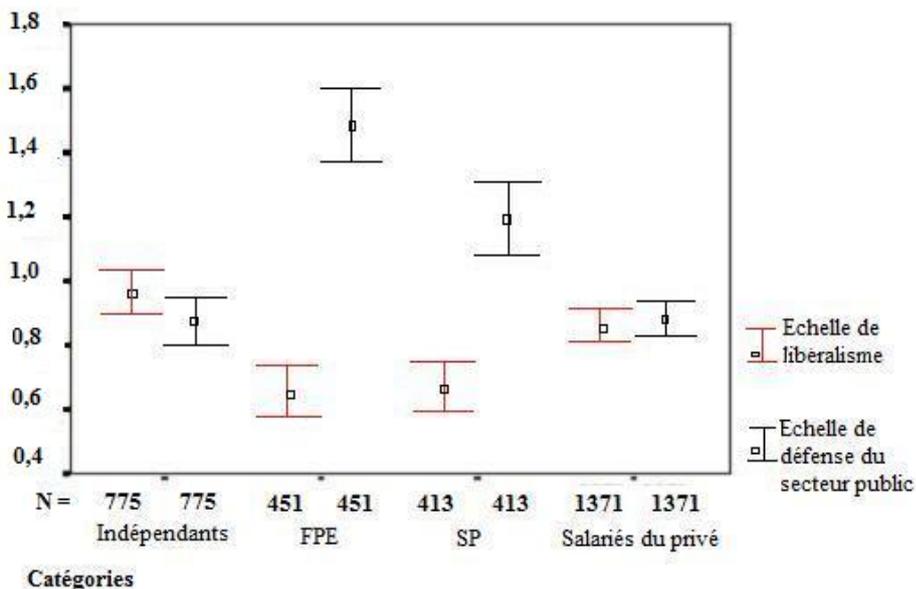
On observe également, là encore, que les réactions au sein du secteur public sont assez contrastées. Si les instituteurs appartiennent à concurrence de 79% au cluster de défense forte du secteur public, le chiffre tombe ensuite à 64% pour les policiers et militaires et à 58% pour les cadres du secteur public (hors enseignants). Ces derniers paraissent plus sceptiques quant aux vertus d'un renforcement quantitatif du secteur public. L'appartenance au

¹⁵. Luc Rouban, "Le service public face à l'opinion : la fin des clivages idéologiques ?", *Revue administrative*, 305, septembre 1998, pp. 645-652 et 306, novembre 1998, pp. 764-772.

cluster de défense forte du secteur public évolue assez sensiblement selon la catégorie socioprofessionnelle puisqu'elle passe de 83% pour les employés et ouvriers à 75% pour les professions intermédiaires puis à 65% pour les cadres.

Le croisement de l'échelle d'attitude mesurant le degré de libéralisme économique et de l'échelle mesurant le degré de défense du secteur public montre qu'il n'existe pas de symétrie entre l'attitude à l'égard du libéralisme en tant qu'idéologie et la défense du secteur public. Il passe en effet pour acquis qu'une attitude libérale conduit naturellement à critiquer le nombre des fonctionnaires ou à prêcher une limitation du secteur public autant pour des raisons économiques que pour des raisons théoriques relatives à l'éthique des sociétés modernes et aux abus de la justice distributive. Le croisement des deux échelles, établies sur la base de l'enquête 1997, montre en réalité que si la défense du secteur public varie très fortement en fonction du secteur d'appartenance celle du libéralisme économique évolue beaucoup moins (tableau 2.16) et qu'il n'existe pas de symétrie dans la répartition des deux échelles.

Tableau 2.16 - La répartition des trois populations sur les échelles de libéralisme et de défense du secteur public (moyennes indiquées par le point central +- 2 erreurs standards marquées par les traits horizontaux)



2.9 - LE SECTEUR ET LA CATÉGORIE SOCIALE

Une dernière vérification est encore nécessaire. Les différences que l'on peut apprécier entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé dans le domaine des valeurs économiques se retrouvent-elles plus généralement dans le domaine des valeurs

culturelles ou sociales ? La réponse est négative. Qu'il s'agisse de l'attachement à la construction européenne, du degré d'ethnocentrisme ou du degré de nationalisme, les différences que l'on peut observer s'expliquent bien plus par l'appartenance à la catégorie socioprofessionnelle que par l'appartenance au secteur public ou au secteur privé, même s'il existe par ailleurs des différences entre public et privé à niveau égal, notamment en matière d'ethnocentrisme. On ne peut donc pas soutenir l'existence d'un "conflit de classe" qui opposerait désormais le public au privé en deux mondes antagonistes ne partageant pas les mêmes valeurs. Le tableau 2.17 montre clairement que la hiérarchie sociale joue un rôle déterminant dans le fait d'être plus ou moins ethnocentrique ou dans le fait de défendre plus ou moins la construction européenne. Cette appartenance socioprofessionnelle est bien évidemment corrélée avec le niveau de diplôme. On a repris ici en forme de clusters les échelles d'attitudes mesurant le degré de nationalisme¹⁶, d'européanisme¹⁷ et d'ethnocentrisme¹⁸.

Tableau 2.17 - Les valeurs par secteur et niveau hiérarchique en 1997 (%)

	Salariés du secteur privé			Salariés du secteur public		
	Cadres	Professions interméd.	Ouvriers, employés	Cadres	Professions interméd.	Ouvriers, employés
Cluster de libéralisme fort	73,7	62	48,9	48,5	41,2	38
Cluster de nationalisme fort	28,2	34,8	55	20,2	34,8	57,3
Cluster d'européanisme fort	89	68,3	52	82,8	65,9	44
Cluster d'ethnocentrisme fort	33,3	40,7	59	23,3	39	59,2

CONCLUSION

Cette recherche avait pour ambition de répondre à deux grandes questions : l'univers politique du secteur public est-il homogène, constitue-t-il un milieu particulier fortement intégré qui s'opposerait aux évolutions sociales ou économiques d'un pays toujours peu enclin au libéralisme ? La seconde question concernait les conclusions que certains commentateurs avaient tirées de la crise de novembre et décembre 1995 : le secteur public et le secteur privé ne sont-ils pas en phase de rupture, cette fracture venant remplacer les distinctions sociales ou les appartenances de classe ?

Les résultats des enquêtes CEVIPOF, comparées sur vingt ans, permettent de répondre clairement. Sur le premier point, il apparaît que le secteur public est fortement hétérogène et que les métiers contribuent beaucoup plus que la seule appartenance au secteur public à expliciter les attitudes et les comportements. Les conclusions parfois hâtives sur l'intégration du secteur public autour d'une tradition de gauche sont généralement dues au fait que les enseignants constituent une sous-population dominante en termes quantitatifs, un million de fonctionnaires titulaires sur deux millions et demi. Cette présence majoritaire écrase les résultats

¹⁶. L'échelle de nationalisme est construite sur la base des questions portant sur le fait de se sentir plus français qu'européen, sur le rôle protecteur de l'Union européenne face à la mondialisation de l'économie, et sur le fait de considérer que "maintenant on ne se sent plus chez soi comme avant". L'alpha de Cronbach est de 0,49.

¹⁷. L'échelle d'européanisme (alpha de Cronbach = 0,66) est construite sur la base de questions portant sur le renforcement des pouvoirs politiques de l'Union européenne par rapport à ceux des États membres, sur les éventuels regrets en cas d'abandon de l'Union européenne, sur les effets de la construction européenne sur les manières de vivre et sur la croissance économique.

¹⁸. Cette échelle (alpha de Cronbach = 0,7) est construite à partir des questions portant sur le fait qu'il y a ou non trop d'immigrés en France, que l'on ne se sent plus chez soi comme avant et que les Maghrébins qui vivent en France seront ou non un jour des Français comme les autres.

statistiques qui débouchent sur des conclusions très différentes dès que l'on discrimine les divers métiers. Les enquêtes statistiques permettent alors de confirmer ce que les enquêtes sociologiques peuvent montrer : la logique des métiers, des corps et des secteurs vient organiser le secteur public qui est au moins aussi concurrentiel en termes professionnels que le secteur privé. Or c'est par rapport aux trajectoires de carrière et aux perspectives professionnelles que les agents du secteur public vont faire des choix électoraux, militer ou protester contre des réformes qu'ils refusent. On a pu voir que les fonctionnaires de l'État et les agents des services publics industriels et commerciaux n'avaient ni la même perception de l'Europe ni le même rapport au libéralisme.

Opposer par ailleurs le secteur public au secteur privé en deux "classes" antagonistes, c'est également réduire le monde de la fonction publique à un ensemble de comportements figés par des "privilèges" historiques sans tenir compte des mutations qui ont affecté ce milieu professionnel depuis vingt ans. Les privatisations, la déréglementation des services en réseau, le développement d'une logique des métiers au sommet comme au guichet conduisent à remettre en cause le modèle du fonctionnaire paperassier, polyvalent et généraliste. La maîtrise de la norme juridique a fait place à la maîtrise des savoir-faire, ce qui conduit à rapprocher les salariés des secteurs public et privé. La différence qui sépare toujours les deux mondes concerne presque exclusivement les intérêts professionnels. Les fonctionnaires ont intérêt à voter à gauche, une gauche qui s'avère toujours plus généreuse en termes de postes et de rémunérations qu'une droite plus ou moins convertie au néolibéralisme et, surtout, qui offre des modèles d'action qui ne viennent pas remettre fondamentalement en cause l'État-providence. Ils s'engagent également toujours plus dans l'action collective, car les structures professionnelles le leur permettent plus aisément. Cela étant, les fonctionnaires se sont également convertis à la politique des privatisations et ne défendent plus l'intervention de l'État en 1997 comme ils la défendaient en 1978. L'attachement au service public et à la solidarité n'empêchent pas d'utiliser d'autres moyens d'action : la séparation des idéologies et des modes d'action est au cœur de la recomposition de la vie politique en France. Sur le terrain des valeurs politiques, culturelles, morales, la conclusion est simple : la distinction public/privé n'existe presque pas. On peut observer que le vote Front national est le même des deux côtés de la barrière et que sa dynamique est similaire ou bien encore que la déception face à la vie démocratique est du même ordre. On peut aussi remarquer que les fonctionnaires sont aussi, sinon plus, attachés à la construction européenne que les salariés du secteur privé. La place dans la hiérarchie socioprofessionnelle comme le niveau des diplômes expliquent le degré d'ethnocentrisme ou de nationalisme. Le monde de la fonction publique est de moins en moins un "monde à part" : il devient tout aussi utilitariste que les autres univers professionnels.

BIBLIOGRAPHIE

Il existe très peu d'analyses concernant les attitudes politiques des fonctionnaires et ces études ne s'appuient généralement pas sur des enquêtes ou des données chiffrées. Ce Cahier présente pour la première fois une synthèse sur le sujet. Les références qui suivent constituent, à notre connaissance, les seules sources utilisables pour développer une perspective historique ou comparative.

BEAUD (Olivier), « Bureaucratie et syndicalisme (1870-1904) », *La Revue administrative*, n° 244, juillet-août 1988, pp. 309-322.

BLAIS (André), BLAKE (Donald E.) et DION (Stéphane), *Governments, Parties and Public Sector Employees*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997.

BOY (Daniel) et MAYER (Nonna), « Secteur public contre secteur privé : un nouveau conflit de classe ? », Nonna Mayer (dir.), *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 111 et s.

Revue française d'administration publique, « Les fonctionnaires et la politique dans les pays de l'Union européenne », 86, avril-juin 1998.

ROUBAN (Luc), *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996.

ROUBAN (Luc), « Le service public face à l'opinion : la fin des clivages idéologiques ? », *Revue administrative*, n° 305, septembre 1998, pp. 645-652 et n° 306, novembre 1998, pp. 764-772.

ROUBAN (Luc), *Les cadres supérieurs de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 1994.

SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), « Un groupe à part : petits et moyens fonctionnaires », Georges Lavau, Gérard Grunberg et Nonna Mayer (dir.), *L'univers politique des classes moyennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 1983, pp. 113-124.

CEVIPOF

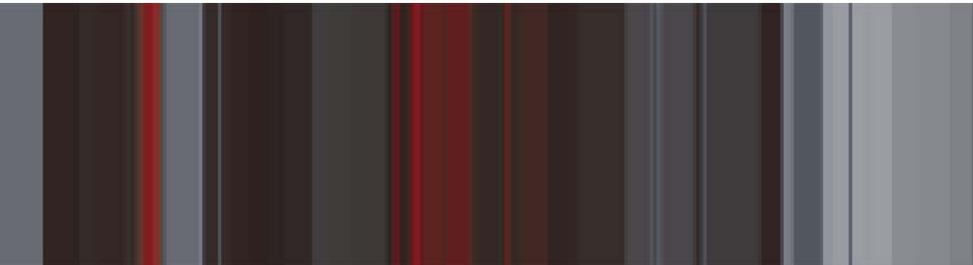

CENTRE DE RECHERCHES POLITIQUES DE SCIENCES PO

*98, rue de l'Université
75007 Paris*

Tél. 33 (0)1 45 49 51 05

e-mail : info@cevipof.sciences-po.fr

Site Internet : www.cevipof.msh-paris.fr



ISSN 1146-7924