Luc Rouban

Luc Rouban : ”Notre État est de moins en moins une puissance publique”

La crise de confiance dans l'État est marquée par un sentiment d'impuissance publique, une individualisation croissante du rapport au travail et une attractivité en baisse de la fonction publique.

Vous constatez une forme de privatisation de l'espace public et d'impuissance publique.

Luc Rouban. On voit clairement dans nos enquêtes électorales le sentiment d'impuissance publique qui se développe avec, en face, des gouvernants qui infusent l'éternel discours de l'adaptation. Nous sommes loin de la technocratie des années 1960 où les hauts fonctionnaires dirigeaient les grandes transformations du pays ! De grands phénomènes comme l'intelligence artificielle, l'extension des grands groupes privés, la mondialisation des flux et des personnes, viennent percuter l'idée que ce sont des choix politiques qui « changent la vie ». Et c'est entretenu par un discours fataliste depuis des années, qui dit à la société que face à des facteurs externes que nous ne maîtrisons pas – l'environnement, la finance, la mondialisation des marchés, etc.-, il faut se réformer comme une entreprise.

Luc Rouban est directeur de recherches émérite au CNRS et travaille au Cevipof et à Sciences Po. Il a notamment publié Les racines sociales de la violence politique (éditions de L'Aube, 2024) et La société contre la politique (Presses de Sciences Po, 2026).

509.indd 27 26/10/2026 12:44:17

Face à cela, les réactions pour « reprendre la maîtrise » nourrissent une polarisation très forte. Quand on étudie le vote pour l'extrême-droite par exemple, on retrouve cette idée de retrouver la maîtrise du destin collectif comme celle du destin personnel.

Dans d'autres pays, parce qu'il existe des structures fédérales, décentralisées, ouvertes, souples, plus libérales, il y a davantage de marges de manœuvre. Dans un pays comme la France, où tout a été investi depuis la monarchie dans la décision centrale, le sentiment d'impuissance domine. Le centre de gravité du changement social, qui était auparavant impulsé par l'État et, en partie, par les services publics, est aujourd'hui impulsé par le secteur privé, par de grandes entreprises privées très généralement étrangères, mondialisées, aux capitaux internationaux.

Comment le service public et les fonctionnaires sont-ils perçus dans ce contexte ?

L.R. Notre univers de représentation sociopolitique est en train de s'effriter. Les cadres collectifs de représentation du pouvoir sont anciens. Si l'on fait une archéologie de l'État, on en trouve les premières traces – l'intérêt général, la res publica – dès le IXe siècle. Cette sacralité du pouvoir central sur lequel le pays a tout misé a été portée par la monarchie puis par la République. En France, au nom de la défense de cet idéal, on laisse très peu de place à la négociation. Tout revient au pouvoir hiérarchique : c'est unilatéral, vertical, descendant - une conception très militaire –, qui n'est pas une conception professionnelle moderne. Il n'y a pas de véritable dialogue social, d'où des conflits à répétition. Les négociations sur le point d'indice existent, parfois sectorielles (on rajoute des points, on rééchelonne les indices), mais tout cela reste collectif. Le problème est que les situations individuelles ne sont plus perçues ni traitées, alors qu'elles sont de plus en plus fréquentes. Il y a donc un enjeu d'attractivité des fonctions publiques. On compte désormais près de 24% de contractuels dans les fonctions publiques, avec des différences entre les trois

509.indd 28 26/10/2026 12:44:17

versants, mais en augmentation régulière.

J'ai calculé de manière assez poussée le degré d'attractivité des fonctions publiques. Depuis 2000, on observe une chute régulière, en tenant compte dans l'indice des variations entre l'offre et la demande qui pourraient fausser la mesure. Il y a donc un vrai problème de recrutement, de qualité et d'investissement personnel. On le voit déjà dans l'Éducation nationale : des secteurs où l'on n'arrive plus à recruter des gens de qualité, qui partent dans le privé ou ailleurs. Il y a des problèmes de rémunération mais pas seulement : il y a l'absence de prise en compte des situations individuelles. C'est un enjeu central pour les syndicats. Si le travail était mieux récompensé et reconnu – non seulement en termes pécuniaires mais aussi socialement, par l'écoute, et tout simplement par la capacité de complimenter quelqu'un qui fait bien son travail –, les choses seraient différentes. Il y a toute une culture du mépris du travail. Au fond, le salariat reprend l'ancien servage : si l'on revient toujours au Moyen Âge, c'est que le système médiéval est toujours là. Ce rapport au travail est central pour tous les Français, qu'ils soient salariés, indépendants, fonctionnaires ou non. Or nos enquêtes comparatives montrent que, dans les autres pays, le rapport au travail est bien meilleur : par exemple aux Pays-Bas, dans les pays nordiques et scandinaves, au Royaume-Uni, en Allemagne évidemment. À la question « Votre travail est-il reconnu ? », dans la dernière vague du baromètre du Cevipof, les fonctionnaires sont 43 % en France à répondre positivement, contre 54 % au Royaume-Uni, 59 % en Allemagne et 58 % en Italie[1].

Si le travail était mieux récompensé et reconnu — non seulement en termes pécuniaires mais aussi socialement, par l'écoute, et tout simplement par la capacité de complimenter quelqu'un qui fait bien son travail —, les choses seraient différentes.

Quels sont les leviers de développement du service public ?

L.R. L'individualisation du rapport au travail n'empêche nullement un investissement fort dans les métiers. Au contraire : elle peut nourrir une émulation. Encore faut-il

1-Cevipof, « Baromètre de la confiance politique. Vague 17 », 2026.

509.indd 29 26/10/2026 12:44:17

trouver des contrepoids : le dialogue social et les syndicats. Et il faut, me semble-t-il, une autonomie des services, c'est-à-dire des équipes. Car toutes les enquêtes montrent que la satisfaction au travail augmente avec l'autonomie dont on dispose. Plus on est autonome, plus on est satisfait. Avec des chefs et des petits chefs, cela ne fonctionne pas. Il faut mener une réflexion sur la hiérarchie et sur la haute fonction publique, dont une partie n'a pas du tout conscience de ces problèmes, et dont la logique de carrière est très différente. Sa logique, c'est la mobilité : quand on regarde les biographies, on change de poste tous les deux ans. C'est l'inverse de ce qu'il faudrait faire : il faudrait des gens réellement impliqués dans leur travail, qui connaissent leur métier et qui restent. Il faudrait une certaine permanence. Passer d'un poste à l'autre, d'un ministère à l'autre, c'est anti-professionnel.

Il y a eu aussi une sous-estimation des besoins dans une société marquée par le vieillissement et la fragilité. Il existe des zones de pauvreté et beaucoup d'isolement. Le problème est celui de l'équilibre entre, d'un côté, les prestations sociales globales – assurance maladie, retraites –, et de l'autre des services publics qui manquent de moyens financiers, budgétaires et humains pour répondre à la demande. Nous avons un système de redistribution sociale généreux mais, en termes de services à la personne, nous sommes de plus en plus faibles. D'où le sentiment d'incompréhension qui nourrit toutes les revendications et toutes les critiques.

Il y a des problèmes d'arbitrage et de proximité. Le service public doit être proche - c'est essentiel pour l'hôpital, pour l'école –, sans tomber dans la démagogie, sans dire que c'est aux parents d'élèves de faire l'école ou aux usagers de définir ce qui est bon à l'hôpital : il y a des métiers, des savoir-faire. Mais il y a une question de proximité, d'abord d'accès, puis une question d'autonomie et de responsabilité politique. Sinon, on aboutit à un système où personne n'est responsable : l'hôpital ne marche pas ? C'est l'Agence régionale de santé, c'est la Sécurité sociale… tout cela

509.indd 30 26/10/2026 12:44:17

échappe à la responsabilité politique. On a l'impression d'un système qui fonctionne sur lui-même, sans qu'on puisse imputer quoi que ce soit à quiconque.

Une des solutions est donc une relocalisation, une décentralisation réelle, permettant de sortir de cette usine à gaz que l'on appelle aujourd'hui la décentralisation et qui ne permet plus de bien fonctionner : elle est trop complexe. On a les communes, les intercommunalités, les départements, et les régions ont été découpées un peu n'importe comment en 2015. Il faut répondre à une triple attente : la proximité, donc l'accès ; la qualité – donner à ces services les moyens de recruter du personnel de qualité –, et la responsabilité politique pour rétablir le lien politique avec les autorités locales.

Une des solutions est donc une relocalisation, une décentralisation réelle, permettant de sortir de cette usine à gaz que l'on appelle aujourd'hui la décentralisation et qui ne permet plus de bien fonctionner : elle est trop complexe.

Il faut reprendre les choses à la base, car nous sommes dans un système de déresponsabilisation générale. L'État donne de l'argent aux collectivités, mais de moins en moins ; les collectivités ne peuvent pas avoir leur fiscalité propre, mais elles sont responsables de tout ce qui se passe sur le terrain, alors que sur ce terrain beaucoup de services publics ne dépendent pas d'elles. Les services sociaux relèvent des départements ; l'éducation est divisée selon le niveau éducatif entre trois niveaux hiérarchiques géographiques, ce qui n'a aucun sens. Surtout, rien ne permet d'adapter l'éducation ou la santé au bassin d'emploi, à la réalité géographique et sociologique des territoires. Si l'on veut installer de nouvelles industries dans certaines zones, il faut des universités technologiques de haut niveau à proximité.

Toute la réflexion sur l'aménagement du territoire a été perdue. Elle était autrefois le fait des hauts fonctionnaires, remplacée par un système très complexe de distribution des compétences. Au niveau local, on vous dit : « *Nous n'avons de toute façon pas les moyens. L'hôpital, ce n'est pas nous. L'Éducation nationale ? Nous ne gérons que l'entretien des bâtiments des écoles primaires au niveau communal, mais les programmes, ce n'est pas nous.* » Il y

509.indd 31 26/10/2026 12:44:17

a donc quelque chose à revoir : il faut adapter, et l'État doit donner les moyens de compenser certaines régions plus pauvres que d'autres.

C'est tout le problème de l'État unitaire qui est posé.

L.R. Tant que les problèmes et les besoins étaient relativement limités et homogènes, la généralisation du service public pouvait fonctionner. Aujourd'hui, nous avons trop de situations différentes et différenciées. La société est très atomisée et il existe des zones entières où il n'y a pratiquement plus rien, pas même de service privé : ni médecins libéraux, ni pharmacie, ni même un bistrot. Il y a donc un véritable travail de réflexion à mener sur les territoires et sur la réorganisation des régions. Nos enquêtes le confirment : une très grande majorité de Français disent qu'il faudrait renforcer ce qui faisait société localement. Et on le voit dans tous les conflits récents, notamment les gilets jaunes : partout, cette idée de proximité, cette forme d'interaction positive, cette exigence que les besoins immédiats, locaux, soient réellement pris en considération, plutôt que de partir de grands projets nationaux qui se déclinent ensuite très mal avec, derrière chaque projet, trente-cinq intervenants qui n'ont pas les mêmes intérêts et cherchent chacun à garder leur pré carré, leur petit fromage.

Il faut, à mon sens, refonder complètement la logique du service public sur cette base, avec une idée centrale : l'État est de moins en moins une puissance et l'on doit donc passer de l'État puissance publique à un État de service public. Il faut mettre au cœur de cette refondation les professionnalités et la proximité.

Propos recueillis par Laurent Tertrais

509.indd 32 26/10/2026 12:44:17