

Remettre la France sur les rails : pourquoi ce que le Général de Gaulle a fait en 1958 n'est plus possible à l'identique en 2017



Emmanuel Macron reste fidèle à sa volonté d'incarner la continuité du gaullisme. Il souhaite maintenant faire "évaluer" les personnes dont la nomination dépend du gouvernement. Pour autant, l'administration n'est plus du tout la même qu'au début de la Ve République.

Avec Jean-Marc Boyer

Avec Éric Verhaeghe

Atlantico : Après l'analogie du renouvellement des députés entre 2017 et 1958, Emmanuel Macron souhaite désormais faire "évaluer" les personnes dont la nomination dépend du gouvernement, ce qui, une nouvelle fois, tend à rapprocher l'action du Général de Gaulle en 1958 avec celle d'Emmanuel Macron. Pour autant, en quoi le pouvoir de l'administration a-t-il pu évoluer au cours de ces 60 dernières années ? En quoi la perte de contrôle due au processus de la mondialisation ou la montée en puissance des institutions européennes ont-elles pu participer à une perte de pouvoir réel de la part de l'Administration ? Le renouvellement de 2017 peut-il réellement avoir le même impact que celui de 1958 ?

Jean-Marc Boyer : L'administration en 60 ans a vu la montée en charge des énarques tous azimuts. L'évaluation envisagée dépend des critères définis par les dirigeants (le Président, son Secrétaire général, le Premier ministre, tous 3 énarques). Si ces critères reproduisent les tropismes administratifs de dépenses publiques et de contraintes administratives, ce sera plutôt une aggravation qu'une amélioration.

L'Etat français a perdu du pouvoir parce qu'il n'y a plus de marge budgétaire. Nous sommes au taquet des 3% de Maastricht. Par exemple, les promesses électorales de LREM coûteraient en net 1% du PIB d'après Bercy, ce qui serait inacceptable par les instances européennes.

Sous le Général de Gaulle, structurer une administration dans un pays ruiné par la guerre faisait sens. Il s'agissait de moderniser avec un sens de l'intérêt général éprouvé (avec d'anciens résistants).

Aujourd'hui, la compétition mondiale commande au contraire moins de bureaucratie et moins de prélèvements obligatoires. Or, il s'agit aujourd'hui moins d'une modernisation qu'un renouvellement de personnes issues du même moule fiscal-administré, qui a échoué depuis 40 ans en termes d'emploi et de croissance.

~~La moitié des membres des cabinets sortants tente de rester dans les nouveaux cabinets. Le renouvellement est plus marqué à~~

l'Assemblée Nationale avec les CSP+ de LREM. On estime à près de 200 le renouvellement par « spoils system » (chasse aux sorcières). EM remercierait ainsi ses supporters en remplaçant les hauts dirigeants, renvoyés dans des inspections générales notamment.

Eric Verhaeghe : Il me semble que les problématiques des deux époques sont très différentes. En 1958, l'économie française est moins intégrée dans le système monde qu'aujourd'hui. L'enjeu est de constituer un état moderne, qui tourne le dos à la guerre, à la IVe République, et qui s'ouvre à la modernité. Sur ce point, Emmanuel Macron peut avoir la même perception aujourd'hui, à ceci près que par ses engagements communautaires la France est obligée de réduire la voilure de l'Etat, alors que sous De Gaulle l'ambiance était plutôt à l'expansion de l'action publique. En ce sens, les performances attendues sont très différentes selon les époques. En 1958, il fallait des bâtisseurs, des créateurs, des fondateurs. Aujourd'hui, il faut plutôt des ingénieurs de la transformation, des optimiseurs de processus, des gestionnaires de talent. Les compétences à identifier et promouvoir sont donc très différentes, très largement parce que nous finissons un cycle qui a vu les dépenses publiques passer le cap des 50% du PIB et se rapprocher dangereusement du plafond de 60%.

Du point de vue de la haute fonction publique elle-même, comment la société a-t-elle pu évoluer à son égard ? En quoi la perception du publique, vers une "technocratie" a-t-elle pu modifier la donne du recrutement ? Alors que le prestige de la fonction pouvait dominer toutes les autres il y a 60 ans, les "meilleurs" profils n'ont-ils pas tendance à s'orienter vers d'autres cieux, de la finance aux grandes entreprises mondialisées ?

Jean-Marc Boyer : Le passage par la fonction publique permet d'être parachuté jeune à des niveaux inespérés. Dès que l'on ne peut plus progresser dans la fonction publique, on peut faire le saut dans le privé, les institutions publiques ou la politique. Avec les mobilités et les détachements, au pire on peut réintégrer son corps d'origine.

La principale évolution en cours est la restriction des places en Cabinet, non seulement en nombre mais en limitant les membres officieux (dont les noms ne sont pas publiés au JO). Pour le reste, on devrait assister à un renforcement politique de la technostructure administrative, avec un écrasement des partis traditionnels, des médias sous contrôle, un assèchement des finances des collectivités locales (perte de 80% de la taxe d'habitation) et des syndicats (étatisme de l'Unédic, d'une partie de la formation professionnelle, et la fusion des caisses de retraites).

Le plus lucratif a pu être d'atterrir dans la finance pour les hauts fonctionnaires de Bercy, en restant en lien avec ses anciens camarades du ministère ou de l'ACPR. Le privé et le parapublic subissent les parachutages de hauts fonctionnaires ou quand on en recrute c'est tacitement pour faciliter l'interfaçage avec l'administration.

Eric Verhaeghe : Il existe une constante dans le recrutement de la fonction publique, par-delà cet avatar circonscrit dans le temps qu'on appelle l'ENA, c'est le recrutement des grands corps parmi les meilleurs. Les inspecteurs généraux des finances, les conseillers d'Etat, les magistrats de la Cour des Comptes plus marginalement, sont de longue date recrutés parmi une élite. La question est de savoir quelles qualités on attend aujourd'hui de ces grands corps. Sur ce point, il est très probable que les décideurs publics n'aient pas pris conscience qu'il faut désormais s'ouvrir à de nouvelles formes d'action. Les qualités attendues continuent à être celles de capitaines de tranchée, alors que la modernisation de l'Etat reposera sur des colonels de hussards. Macron devra composer avec plusieurs générations de managers publics frileux, indécis, soucieux de ne pas innover et ne comprenant pas grand-chose aux nouvelles technologies. Cet héritage-là sera difficile à écarter.

Sur le modèle de la Commission Juncker en 2015, où, d'évidence, la France n'avait pas "placer" ses hommes aux fonctions les plus sensibles (directeurs cabinets etc...) En quoi le processus d'intégration européenne, qui a effectivement privé la France d'une part de sa souveraineté, n'a pas pleinement profité au pays ? La France ne s'est-elle pas trop désintéressée de postes éminents au niveau européen ?

Jean-Marc Boyer :

Eric Verhaeghe : Une grande part de la fonction publique continue de mépriser le processus de Bruxelles et de ne pas comprendre les enjeux qui s'y jouent. C'est pourquoi les fonctionnaires français qui partent en détachement à Bruxelles en reviennent généralement dans l'indifférence générale, sans que personne ne se soucie de ce qu'ils y ont appris, et en considérant généralement qu'ils sont comme partis dans un club de vacances. Cette stratégie à courte vue explique largement pourquoi la France n'a pas bâti de stratégie globale vis-à-vis de la Commission comme l'Angleterre a pu le faire. Là encore, c'est un problème de génération: les capitaines de tranchée qui font la décision publique aujourd'hui se préoccupent peu de ce qui se passe au-delà de leur tranchée. Macron a ici un problème sur les bras qu'il aura du mal à résoudre.