

Vers l'État impartial ?

Luc Rouban

▶ **To cite this version:**

Luc Rouban. Vers l'État impartial ?. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2012, 370, pp.52 - 56. hal-03461164

HAL Id: hal-03461164
https://sciencespo.hal.science/hal-03461164

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VERS L'ÉTAT IMPARTIAL ?

Luc Rouban
Directeur de recherche au CNRS (Cevipof)

L'État partial est celui qui confond intérêts publics, privés et partisans dans la sphère publique. Ce phénomène de privatisation de l'État se traduit par la nomination d'amis politiques dans la fonction publique et ses grands corps, l'absence réelle de séparation des pouvoirs ou encore la multiplication des « affaires ». Il résulte notamment de la politisation de l'État. De tels développements constatables en France à partir des années 1980, ont conduit en retour, et dès la même époque, à ce que le thème de « l'État impartial » devienne central dans le discours politique. Il évoque un retour à la « normalité » institutionnelle, à un État aussi bien transparent que non « gaspilleur ». Mais, dans le contexte du capitalisme financier d'aujourd'hui, explique Luc Rouban, les règles juridiques pour lutter contre les pratiques pernicieuses semblent insuffisantes.

C. F.

La question de « l'État impartial » a occupé une place centrale dans la campagne présidentielle de 2012. Le président de la République, François Hollande, en a fait un argument critique contre la présidence de Nicolas Sarkozy, détaillant lors du fameux débat télévisé du 3 mai toutes les rubriques de l'impartialité : le manque d'indépendance des magistrats du Parquet, les nominations d'amis politiques dans la haute fonction publique, le mélange entre fonctions officielles et intérêts partisans, les conflits d'intérêts entre divers mandats, l'absence de réelle séparation des pouvoirs[1]. Le thème n'est cependant pas nouveau.

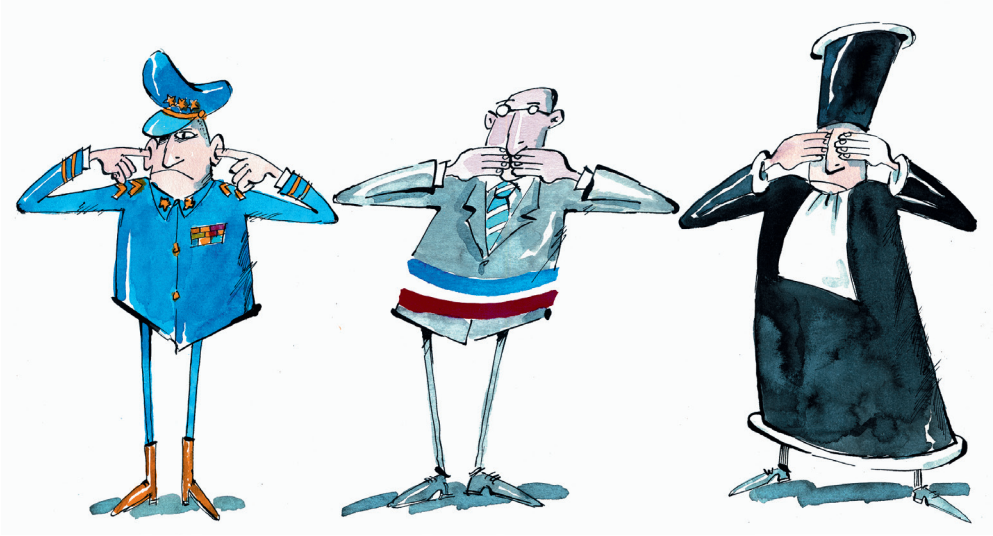
C'est dans les années 1980 que l'historien des institutions peut repérer l'apparition d'un décalage entre la pratique des institutions et la théorie qui les porte. L'alternance de 1981, puis celle de 1986, avaient été riches de controverses sur les nominations politiques effectuées par l'Élysée ou Matignon au sein de la fonction publique. Le thème selon lequel l'État à ses sommets serait devenu la « créature » des partis politiques gagne dès lors du terrain. En 1988, Raymond Barre en fait un de ses principaux arguments de campagne pour dénoncer l'État-RPR comme l'État-PS.

Jusque-là, la question de l'État dans son rapport à la politique partisane était restée dans l'ombre énigmatique mais rassurante que lui avaient conférée les auteurs de la Constitution de 1958. À vrai dire, le giscardisme avait déjà fortement ébranlé dans les années 1970 le consensus gaullien qui, rappelons-le, reposait globalement sur l'idée selon laquelle l'Élysée décidait des grandes options politiques et laissait aux ministres et à la fonction publique une assez grande autonomie dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les serviteurs de l'État, à l'instar de leurs homologues britanniques, se devaient d'être neutres et non pas gaullistes. Il suffisait qu'ils n'eussent pas été compromis sous le régime de Vichy et peu importait qu'ils fussent plutôt proches du Mouvement républicain populaire (MRP) ou même de la Section française de l'internationale ouvrière (SFIO).

Le changement introduit par le giscardisme a conduit à l'abandon de cette doctrine au profit d'une appétence mal déguisée pour le régime américain. Cela impliquait à la fois une fascination immodérée pour le régime présidentiel et son corollaire, la politisation de la haute fonction publique, cette dernière étant mise dès lors au service non plus de l'État mais d'un programme politique. Le haut fonctionnaire (du moins celui cherchant à faire carrière) se devait de s'engager dans l'application du programme présidentiel et, si possible, d'en partager les idéaux.

Cette mutation discrète mais profonde du régime établi en 1958 changeait la logique même des institutions, sans que le droit n'y puisse rien puisque l'article 13 de la Constitution donne au président le droit de nommer

(1) François Hollande, « Un retour à l'impartialité de l'État s'impose », interview donnée à *Acteurs Publics*, le 22 février 2012, cf. http://www.acteurspublics.com.



discrétionnairement environ 500 hauts fonctionnaires. La révision constitutionnelle de 2008 n'a pas eu pour l'instant un impact réel sur le contrôle que le Parlement doit exercer sur les nominations faites, souvent par délégation, à la tête des entreprises ou des établissements publics, faute d'une loi organique d'application générale[2]. À cela s'est ajoutée l'utilisation habile des dispositions prévoyant des recrutements « au tour extérieur » (c'est-à-dire sans concours et sans que l'on soit nécessairement fonctionnaire) même si ce dernier est limité par des quotas afin de protéger les carrières au sein notamment des grands corps.

La pratique, devenue coutumière, a conduit de proche en proche à politiser les sommets de l'État, phénomène amplifié par les alternances successives. Bien plus, les cohabitations de 1986, de 1993 et de 1997 ont suscité une guerre de tranchées au sein même de l'exécutif, chaque camp devant resserrer les rangs face à l'adversaire et récompenser avec largesse ses partisans.

En quelques décennies, le régime de la Ve République est passé du paternalisme un peu technocratique au clientélisme partisan propice aux carrières fulgurantes, les seules qui pouvaient encore retenir de jeunes hauts fonctionnaires tentés par le pouvoir nouveau des grands groupes bancaires ou industriels. Mais la médaille avait également son revers puisque ce processus s'est traduit également par une crise sans précédent de confiance dans le personnel politique et qu'un soupçon populiste général a plané sur la campagne présidentielle de 2012. L'État politisé est rapidement devenu l'image même du malaise démocratique français.

La privatisation de l'État

La politisation au sommet de l'État

La politisation des sommets de l'État n'est pas en soi un phénomène condamnable puisqu'il exprime la traduction des choix électoraux. Chaque État occidental a préservé une forme ou une autre de pouvoir discrétionnaire au politique sur les nominations administratives. La partialité apparaît lorsque ce pouvoir conduit à confondre intérêts publics, privés et partisans dans des réseaux d'échange. Les nominations de proches suscitent de plus en plus de critiques.

Peut-on observer empiriquement les avancées de la politisation ? Les relations entre administration et politique en France ne sont pas simples à élucider et se placent souvent dans une « zone crépusculaire ». La volonté politique se heurte non pas tant au droit – on est dans l'en deçà de la corruption – qu'aux régulations professionnelles de la fonction publique. Par exemple, il faut respecter le droit de quasi-autogestion que les grands corps ont sur leur personnel ou le fait qu'un corps fonctionnellement très « politique » comme le corps préfectoral doit également préserver un minimum de cohérence dans la gestion des carrières.

La politisation des sommets de l'État s'affirme néanmoins à partir de 1974. Par exemple, le taux de remplacement des directeurs d'administration centrale

(2) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

passe de 14 % entre juin 1958 et avril 1974 à 25 % entre mai 1974 et août 1976[3]. L'engagement militant devient plus fréquent et prend la place de la politisation un peu distante qui était le signe distinctif de la haute fonction publique jusque-là. Mais la tendance d'ensemble est sujette à de fortes variations selon les présidents et les Premiers ministres autant pour des raisons politiques (comme l'alternance ou la cohabitation) qu'institutionnelles (Matignon se transforme en quasi-secrétariat général de l'Élysée entre 2007 et 2012). Enfin, et surtout, une fracture apparaît clairement entre les états-majors et la population des cadres supérieurs des administrations. Si l'on compare deux présidences d'orientation libérale, il apparaît que les militants constituent 24 % du cabinet de Valéry Giscard d'Estaing contre 34 % de celui de Nicolas Sarkozy[4]. À Matignon, cette proportion est de 13 % dans l'entourage de Raymond Barre Premier ministre contre 8 % sous François Fillon. La proportion de militants chez les directeurs d'administration centrale des gouvernements Fillon ne dépasse pas elle-même les 4 %, soit un niveau équivalent à celui des années 1970 (contre 16 % sous les gouvernements Mauroy). Si des poussées de politisation ont bien eu lieu (les militants représentent 65 % des entourages de François Mitterrand entre 1981 et 1988 et 51 % des cabinets de Pierre Mauroy), elles ne sont pas nécessairement durables et ne concernent pas tous les niveaux de responsabilité. De nombreuses critiques ont visé le président Nicolas Sarkozy sur ce terrain, notamment pour avoir placé à la Place Beauvau des « fonctionnaires formatés et promus par lui, maître des lieux depuis dix ans »[5].

Une menace pour l'autonomie professionnelle des hauts fonctionnaires

La question change de portée dès lors que les appuis politiques paraissent constituer des menaces pour l'autonomie professionnelle des hauts fonctionnaires. C'est notamment le cas lors d'un usage intensif des nominations « au tour extérieur » dans les grands corps. On a vu ainsi des diplomates protester en octobre 1981 contre des nominations d'amis du Président au quai d'Orsay qui n'appartenaient pas au corps. En septembre 2011, c'est la nomination au grade de conseiller-maître à la Cour des comptes contre l'avis négatif de la Cour d'une ancienne conseillère à l'Élysée qui a fait grand bruit. La nomination de cette énarque à un grade inférieur (de conseiller référendaire) aurait été plus acceptable pour l'association des magistrats de la cour qui entend bien protéger les carrières au sein du corps. De même, le Conseil d'État a annulé en décembre 2011 la nomination du fils d'un ancien maire de Paris sur un poste du Contrôle général économique et financier effectué contre l'avis d'une commission d'évaluation. L'abus du « tour extérieur » peut aussi apparaître au détour de nominations de personnes sans compétences particulières qui obtiennent des emplois protégés se situant au sommet de l'indice de la fonction publique. C'est ainsi que la Cour des comptes a saisi le Premier ministre en octobre 2011 d'abus manifestes dans des nominations effectuées au sein de l'Inspection générale de l'Éducation nationale. En dehors de ces cas assez rares, il faut bien reconnaître que les nominations et les promotions s'appuient sur un mélange complexe de compétences professionnelles et d'engagement partisan, ce qui fait du débat un serpent de mer insaisissable. C'est notamment le cas des mouvements de préfets qui reposent à la fois sur des choix politiques et sur la mobilité intrinsèque du corps ou des promotions d'anciens membres de cabinets ministériels qui ont accompli de véritables carrières.

L'ÉTAT IMPARTIAL DANS LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE DE 2012

La campagne électorale de 2012 a clairement abordé ce sujet puisque le président de la République, François Hollande, déclarait le 22 février qu'un « retour à l'impartialité de l'État » s'imposait après « la politisation » des cabinets ministériels et des nominations (cf. note 1). Dans son discours de Dijon du 3 mars, il précisait que, s'il était élu, « la seule loyauté » exigée des hauts fonctionnaires « sera celle à l'égard de l'État et non à l'égard du chef de l'État… Un État impartial, c'est un État qui concourt à l'intérêt général et non à l'intérêt d'un parti, c'est un État respectueux de son administration ». Nicolas Sarkozy avait dénoncé de son côté les risques d'un État-PS dans un discours à Bayonne du 1er mars : « Hollande a annoncé l'épuration, forcément, ça échauffe les esprits des gens de la base ».

Luc Rouban

(3) Rouban L. (hiver 2009), « La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'État », *Télescope* (École nationale d'administration publique du Québec), n° 15 (1), p. 52-64. Cf. http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_15_no_1/Telv15n1_pouvoir_desAP.pdf.

(4) Rouban L. (à paraître), « Les entourages du pouvoir exécutif 2007-2012 », *Revue Française d'Administration Publique*.

(5) Ploquin F. (2012), « La gauche se lance à l'assaut de la police », *Marianne*, n° 780, avril, p. 37.

De la politisation à l'allégeance personnelle

La politisation « quantitative » des postes ne rend donc pas compte de la « partialité » de l'État. Derrière ce thème se cache en effet une transformation qualitative plus sourde mais importante consistant à voir se développer une personnalisation des relations de pouvoir au sein de l'État. L'appartenance à un parti fait alors place à des logiques de « clan ». On connaît le poids particulier des anciens de la mairie de Paris dans les entourages de Jacques Chirac. Les liens partisans se revêtent alors d'attaches personnelles et recréent des conditions propices à l'arbitraire comme à la suspicion des citoyens. La multiplication des « affaires » à partir des années 1980 sert de révélateur à ce phénomène de privatisation de l'État qui passe souvent très simplement par des relations familiales.

L'allégeance personnelle dépasse l'horizon du militantisme : l'octroi de postes, de débouchés dans le secteur privé permet de verrouiller les réseaux de pouvoir en dépassant les frontières juridiques, voire déontologiques, du public et du privé. En somme, l'État partial, c'est l'État partisan réticulaire qui récompense ses serviteurs mais qui sert lui-même les intérêts bien compris des élites sociales. C'est alors l'expression la plus claire d'une privatisation de l'État mais d'une privatisation qui s'impose non par l'effet mécanique des marchés mais bien par le jeu d'influences personnelles prenant force de droit du fait d'un pouvoir discrétionnaire auquel les fonctionnaires ordinaires doivent se soumettre. Le marché est alors instrumentalisé pour justifier une indifférenciation du public et du privé qui ne profite qu'à une poignée d'individus, lesquels sont généralement issus des élites politiques et sociales déjà en place. L'État « post-moderne » et « managérial » retrouve paradoxalement les modes de fonctionnement de régimes politiques non démocratiques.

On entre alors dans un nouveau monde, celui d'un mérite décliné dans les termes d'une « excellence » auto-proclamée ou d'un « courage » exceptionnel[6] qui justifient des rémunérations gigantesques déconnectées de toute grille d'évaluation sérieuse en dehors de celle induite par la nécessaire distance sociale avec le commun de la haute fonction publique. Certes, le « pantouflage » n'est pas récent[7], mais il revêt désormais une nouvelle signification puisque ce sont les inspecteurs des Finances de retour du secteur privé qui sont venus superviser la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)[8]. La réforme managériale de l'État a fait place à des réseaux de pouvoir privatisés où politique, famille et entreprises privées se confondent. On entre alors dans l'ère d'une « dépublicisation » de l'État, ce qui appelle naturellement des réactions populistes et des interrogations plus larges sur la manière de gouverner.

Comment être gouverné ?

Le thème de l'impartialité recouvre en effet une demande plus générale concernant la qualité des pratiques démocratiques.

Tout d'abord, l'impartialité est présentée comme le retour à la « normalité » institutionnelle après l'« hyperprésidence » et la concentration des pouvoirs à l'Élysée entre 2007 et 2012. Pour le président François Hollande, notamment, l'impartialité exige un renforcement de la décentralisation et l'interdiction parallèle du cumul des mandats pour les députés, cumul qui consoliderait leur rôle de porte-parole d'intérêts locaux. Par ailleurs, « le Premier ministre ne doit pas être un collaborateur mais l'animateur d'une équipe », et les ministres « ne seront pas des souffre-douleur, des faire-valoir, des prête-noms, ils seront les chefs de leur administration »[9]. François Bayrou, quant à lui, a présenté le 3 avril 2012 un projet de référendum sur une loi-cadre visant la moralisation de la vie publique[10]. Outre l'interdiction du cumul des mandats et le contrôle parlementaire de certaines nominations, ce projet porte sur les conflits d'intérêts et dispose notamment qu'une Autorité de déontologie de la vie publique doit être créée afin de contrôler les activités des membres du gouvernement ou des hauts fonctionnaires. Il reprend les principales dispositions d'un projet de loi sur les conflits d'intérêts présenté à l'été 2011 en Conseil des ministres mais qui a été

(6) Voir Garrigou A. (2010), « La formation des élites d'État et l'avènement d'une nouvelle 'classe rapace'» dans Pelletier W. et Bonelli L., *L'État démantelé*, Paris, La Découverte, p. 42-53.

(7) Pour un bilan historique sur l'Inspection des finances, Cardoni F., Carré de Malberg N., Margairaz O. (dir.) (2012), *Dictionnaire historique de l'Inspection des finances*, Paris, CHEFF.

(8) Rouban L. (2010), « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, n° 136, octobre, p. 865-879.

(9) François Hollande, discours prononcé à Dijon, le 3 mars 2012, cf. agence Reuters.

(10) Consultable sur : http://bayrou.fr/article/120403-francois-bayrou-presente-son-referendum-de-moralisation-de-la-vie-publique (accès le 6 avril 2012).

L'ÉTAT IMPARTIAL DANS LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE DE 2007

Le thème de l'État impartial avait déjà été abondamment exploré par Ségolène Royal lors de la campagne de 2007 dans le sens d'une extension des libertés publiques et d'un renouveau de la vie démocratique : « Il y a beaucoup à faire. L'enjeu de cette présidentielle, c'est l'État impartial, c'est de mettre fin à un État monopolisé par un clan, les puissances d'argent et lobbies de tous ordres »(1). Elle plaidait alors en faveur de la création d'une Haute autorité du pluralisme et la révision du mode de nomination des membres du Conseil constitutionnel. De son côté, Nicolas Sarkozy, s'inquiétant des nominations prévues à la tête de la Caisse des Dépôts, se faisait le chantre d'une République irréprochable et d'un État impartial lors de son investiture par l'UMP(2). Son projet a débouché sur la révision constitutionnelle de 2008.

Luc Rouban

(1) Agence France-Presse, discours de Nantes, 16 avril 2007.

(2) Bayart B. (2007), « Caisse des Dépôts : le suspense dure », *Le Figaro-Économie*, 23 janvier.

enterré comme celles de la « Commission Sauvé » qui avait produit un rapport sur le sujet(11).

L'impartialité d'une bonne gestion

Un dernier avatar de l'impartialité étatique tient au besoin d'évaluation des politiques publiques. Le thème gestionnaire reste clairement au centre d'une impartialité conçue alors comme celle d'un État économe, soucieux des deniers publics et donc respectueux des citoyens. L'État impartial devient alors l'antithèse d'un État propice aux gaspillages nés de compromissions partisanes ou financières et de contrats publics douteux. En 1997, Lionel Jospin avait développé ce thème devant les préfets : « Les mêmes règles doivent s'appliquer à tous les citoyens, quelles que soient leurs situations sociales ou leurs opinions. Les serviteurs de l'État (…) doivent être irréprochables à cet égard dans leur comportement public (…) Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales et le contrôle budgétaire doivent être exercés sans faiblesse, quel que soit l'élu en cause »(12).

(11) Le rapport de la Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts a été remis au président de la République le 26 janvier 2011. Consultable sur : http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf.

(12) Reuters, *Les actualités en français*, « Jospin mobilise les préfets, insiste sur l'État impartial », 24 juin 1997.

Mais l'État impartial connaît aussi une version libérale, celle d'un État jouant les arbitres du secteur privé et se gardant d'intervenir sur les marchés, comme le soulignait Alain Juppé en 1995 : « Si l'État doit être impartial face aux affaires privées, ce n'est pas seulement par vertu, c'est aussi par efficacité. Il a bien assez à faire dans son propre domaine. La bonne gestion de nos entreprises publiques, la poursuite de la privatisation de celles qui appartiennent au secteur concurrentiel sont ainsi pour nous des objectifs essentiels »(13). L'État impartial doit alors réguler l'économie et se débarrasser du colbertisme tout en se pliant à des règles de contrôle plus strictes de ses activités. On retrouve ici le thème de la « reddition des comptes » (*accountability*) au cœur de la démocratie américaine.

●●●

L'impartialité de l'État est donc un thème qui se décline de diverses manières mais qui désigne toujours un processus de privatisation de la sphère publique qui va bien au-delà des simples dénonciations de phénomènes de corruption, au demeurant assez limités. On rejoint ici un autre sujet central de la vie politique des années 2000, celui d'une dépossession des citoyens de leur pouvoir démocratique non pas de la part d'un État centralisateur et omnipotent mais bien de réseaux privatisés, politisés, claniques voire familiaux.

Les propositions se sont multipliées pour combattre les conflits d'intérêt, encadrer les nominations ou le « tour extérieur », mais il faut bien reconnaître que les mesures légales ont peu d'effet sur la morale même des acteurs publics. Une illustration en est fournie par la Commission de déontologie de la fonction publique dont certains avis de compatibilité donnés à des départs en « pantouflage » sont assortis de conditions tenant au fait que l'intéressé doit s'abstenir de tout contact ultérieur avec ses anciens collègues de cabinet sans que personne au monde ne puisse avoir le moindre pouvoir de contrôle en la matière.

Le problème de fond tient aux contraintes nouvelles (l'effacement des frontières entre public et privé, le prestige social conféré par la direction des grandes entreprises) que le capitalisme financier fait peser désormais sur les institutions de la Ve République qui n'ont jamais été conçues pour fonctionner dans un tel cadre. La seule régulation reste alors celle des « mœurs » comme auraient dit les philosophes des Lumières.

(13) Reuters, *Les actualités en français*, « Juppé pour un 'État impartial' », 10 juillet 1995.