

N° 371

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mars 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à la création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République,

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mmes Éliane ASSASSI, Esther BENBASSA, M. Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, MM. Thierry FOUCAUD, Fabien GAY, Guillaume GONTARD, Mme Michelle GRÉAUME, MM. Pierre LAURENT, Pierre OUZOULIAS, Mme Christine PRUNAUD, MM. Pascal SAVOLDELLI et Dominique WATRIN,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« Dans ce monde politique ainsi composé et ainsi conduit, ce qui manquait le plus, surtout vers la fin, c'était la vie politique elle-même. »

Alexis de TOCQUEVILLE, *Souvenirs*

Plus que les sondages, conçus selon des méthodologies souvent douteuses, rappelant rituellement la défiance des Français envers la vie politique et leurs élus, les résultats des consultations électorales successives montrent le fossé en train de se creuser entre le peuple et ses représentants et plus globalement le désenchantement des citoyens envers les institutions républicaines.

Particulièrement significatifs de la profondeur du malaise, ceux des dernières élections, présidentielles et législatives, moment pourtant essentiel de notre vie démocratique.

Premier constat : une nouvelle poussée de l'extrême droite. Ainsi, au second tour des présidentielles, le FN a-t-il rassemblé près de 11 millions de voix, soit un quasi triplement de son score de 2007, dix ans avant. Entre le premier et le second tour, Marine Le Pen gagne près de 3 millions de voix, son père, dans la même situation en 2002, en gagnant 720 000 seulement.

Deuxième constat : le triomphe de l'absentéisme, des votes blancs et nuls. Emmanuel MACRON rassemble seulement 43,6 % des électeurs inscrits au second tour alors que les abstentions, votes blancs et nuls atteignent eux 34 %. Les résultats des législatives sont encore plus significatifs du désintérêt des électeurs pour un exercice électoral qu'ils constatent sans effet sur leur vie : au second tour, le total de l'abstention et des votes blancs et nuls atteignait 62,3 %, du jamais vu pour une consultation de cette importance. Ce qui signifie que 32,8 % seulement des électeurs inscrits ont choisi leur candidat, soit un score moyen de l'ordre de 20 % par élu. Merveilleux système qui transforme une poignée d'électeurs en majorité écrasante !

Plus fondamentalement, ces élections sont une manifestation particulièrement nette du « démagisme », comportement qui s'est progressivement installé. Les élus le sont surtout par défaut, même le président, ce qui est un comble sous la V^{ème} République. L'intéressé lui-même n'est pas dupe, même si l'aveu reste ambigu : « *Je ne suis pas l'enfant naturel de temps calmes de la vie politique*, confie-t-il à la presse lors de son premier bilan de mandat, *je suis le fruit d'une forme de brutalité de l'Histoire, une effraction car la France était malheureuse et inquiète.* » (Le Monde 15/02/2018)

Cette « sécession » civique est le résultat d'une longue évolution à laquelle les gouvernements ont tenté de répondre au gré des scandales qui ont régulièrement enflammé les médias et l'opinion publique depuis vingt ans ; des réponses préférant ignorer le fonctionnement réel des lieux de pouvoir pour se situer sur le terrain moins glissant de la morale. On moralisera donc la vie publique en rendant ses acteurs plus « transparents » et en renforçant les règles déontologiques s'imposant à eux.

Depuis bientôt vingt ans les lois de transparence de la vie publique vont donc se suivre au rythme des scandales sans évaluation de leurs effets.

Les premières sont les lois du 11 mars 1988 visant à « *renforcer la transparence de la vie publique* » qui avaient installé la première « *Commission pour la transparence financière de la vie politique* » dont les pouvoirs seront étendus par les lois du 14 avril 2011.

L'affaire Bettencourt poussera sur le devant de la scène une notion importée des pays anglosaxons et jusque-là cantonnée aux domaines des affaires et de la finance : le « conflit d'intérêts ». Notion certes aux contours un peu flous mais bien plus chic que le vulgaire « trafic d'influence » du code pénal. Une « *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique* », présidée par Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, sera mise en place le 10 septembre 2010 par Nicolas SARKOZY. Son rapport, remis le 26 janvier 2011, donnera lieu à un projet de loi laissé sans suite.

Il faudra attendre l'affaire Cahuzac pour voir, avec la loi du 11 octobre 2013 « *relative à la transparence de la vie publique* » et la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), le « conflit d'intérêts » et l'obligation de transparence placés au cœur de la régulation de la vie publique. Leur principal avantage est de ne pas perturber le business et de détourner l'attention sur les parlementaires et les élus locaux.

Le dispositif sera complété par la loi du 6 décembre 2013 « *relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière* » qui institue un Procureur de la République financier, par la loi du 20 avril 2016 renforçant les obligations déontologiques des fonctionnaires puis par la loi du 9 décembre 2016 dite « *loi Sapin 2* » « *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* » qui crée l'Agence française anti-corruption.

Classiquement, au lieu de donner à l'institution et aux services chargés de lutter contre la corruption, la police et la justice les moyens de leur mission, sera bâti à côté d'eux une annexe chargée de faire reculer la corruption à coup de procédures, d'obligations de déclaration, de conseils et de règlements à l'amiable. Tel est, en effet, le rôle confié à l'Agence française anticorruption : non pas un outil au service de la répression de la corruption mais un outil de prévention, comme si existait une corruption par inadvertance !

Couronnement de la pyramide de la transparence, les lois organique et ordinaire pour la confiance dans la vie politique promulguées le 15 septembre 2017. Présentée comme une urgence durant la campagne présidentielle, elle sera inscrite à l'ordre du jour de la première session extraordinaire de la nouvelle législature. Se situant dans la lignée de celles qui l'ont précédées, au final, elle n'aura plus rien à voir avec l'intention première de son initiateur, le Garde des sceaux François BAYROU qui déclarait en février 2017 : « *Je refuse, comme je l'ai refusé toute ma vie que des intérêts privés, de grands intérêts industriels ou financiers, prennent la vie publique en otage. Je ne céderai rien sur la séparation nécessaire de la politique et de l'argent.* »

La nouveauté c'est l'apparition d'une nouvelle problématique venant recouvrir celle de la transparence, celle de la « confiance », dans laquelle on peut voir soit un avatar francisé de la théorie du « care », du « soin », chère aux sociaux libéraux du New Labor, soit une forme de populisme chic. On calmera donc la défiance des citoyens, en transformant une administration jugée soupçonneuse et tatillonne en administration de l'accueil, en instaurant une « société de confiance ».

Le projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public, en cours de discussion, dans l'annexe à son article 1 en définit les modalités.

L'administration publique n'administre plus, elle donne des conseils et rend des services. Son objectif n'est plus de concilier efficacité et équité

de traitement des citoyens mais de leur donner confiance dans leur administration, donc en eux-mêmes. C'est d'abord un service social. « *L'administration est au service des personnes, qu'elle conseille loyalement et accompagne dans leurs démarches. Les prérogatives et les moyens qui lui sont conférés pour la mise en œuvre des politiques publiques sont employés au bénéfice de ces personnes.* »¹. C'est « *une administration qui accompagne* » et qui reconnaît le droit à l'erreur.

Certes, les dispositions concrètes du texte, codifications souvent de pratiques déjà existantes, restent bien en deçà des objectifs annoncés mais l'affichage est là.

Quel que soit leur intérêt, on peut douter que ces approches morale, déontologique, psychosociale qui contournent la difficulté aient un effet durable sur l'opinion publique.

Pour une bonne part en effet cette « sécession » civique ne renvoie qu'accessoirement aux comportements individuels des responsables politiques et administratifs mais plus fondamentalement au sentiment que les élections ne servent à rien, que, quelle que soit l'issue de la consultation, pour l'essentiel les mêmes politiques continueront, avec les mêmes résultats. D'où, au mieux l'abstention et au pire le « dédagisme », la préférence donnée aux candidats visant d'abord à éliminer les sortants plus pour ce qu'ils n'ont pas fait que pour ce qu'ils ont fait. Le phénomène n'est pas nouveau.

Ainsi, analysant comment l'Ancien Régime avait ôté à la population des villes tout pouvoir sur la gestion de ses affaires, Tocqueville avait-il observé le lien entre importance de la participation à la vie publique et pouvoirs réels dont dispose l'électeur : « *Le peuple, qui ne se laisse pas prendre aussi aisément qu'on se l'imagine aux vains semblants de la liberté, cesse alors partout de s'intéresser aux affaires de la commune et vit dans l'intérieur de ses propres murs comme un étranger... Inutilement ses magistrats essayent de temps en temps de réveiller en lui ce patriotisme municipal qui a fait tant de merveilles dans le Moyen-Âge : il reste sourd. Les plus grands intérêts de la ville semblent ne plus le toucher. On voudrait qu'il allât voter, là où on a cru devoir conserver la vaine image d'une élection libre : il s'entête à s'abstenir.* »²

¹ Annexe « Stratégie nationale d'orientation de l'action publique » du projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public.

² Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*.

En neutralisant toute possibilité de changement substantiel des grandes orientations politiques du pays – politiques européenne, économique et budgétaire, services publics et démocratie locale etc. – on rend impossible toute autoréforme, toute évolution par le jeu normal des institutions. Ce verrouillage est, pour ses bénéficiaires, la garantie de se perpétuer au pouvoir quoi qu'en pense le bon peuple qui d'ailleurs n'entend rien aux nécessités qu'impose ce monde. La contrepartie, c'est le risque d'une explosion du système sous l'aggravation de ses contradictions.

À l'origine de cette situation potentiellement fatale pour la démocratie républicaine à la française, deux phénomènes essentiels :

1- La transformation du « *parlementarisme rationalisé* » en une forme inédite de consulat où le Président de la République concentre tout le pouvoir exécutif – le Premier ministre n'ayant plus aucune marge de manœuvre – tout en devenant en même temps chef de la majorité parlementaire. Potentiellement présente depuis l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, cette innovation manifesterà tous ses effets après la réforme du quinquennat assortie de l'inversion du calendrier des élections présidentielle et législatives.

Pouvant s'exprimer désormais devant les parlementaires réunis en congrès, toujours doté du pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale sans pouvoir être lui-même récusé par personne, il concentre donc l'essentiel du pouvoir politique. Parler de régime présidentiel est donc impropre faute de séparation suffisante des pouvoirs. Une entorse à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pour qui « *toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* » (article 16) qui ne perturbe pas grand monde et surtout pas le Conseil constitutionnel.

2- La grande transformation libérale qui, partie des États-Unis après la rupture des Accords de Bretton Woods gagnera, via la Grande-Bretagne, rapidement le vieux continent. Débutant en France par les privatisations qui neutraliseront l'État acteur économique, investisseur et régulateur financier elle s'épanouira sous le paravent d'une construction européenne qui, loin de « *réunir les peuples* » selon le vœu proclamé de Jean MONNET, s'ingéniera à les mettre en concurrence.

L'essentiel du pouvoir financier et économique passe donc au privé puis, progressivement, sous des formes diverses, les services publics ou parties de services publics « rentables ».

La fonction de l'État, conformément à la vulgate ordolibérale importée d'Allemagne, n'est plus de faire prévaloir un intérêt général

distinct des intérêts particuliers, mais d'assurer la pérennité du système, la « *concurrence libre et non faussée* » entre les acteurs, l'intérêt général résultant du bon fonctionnement du marché et non d'équilibres dont l'État serait le garant. Le régulateur du système n'est plus le pouvoir politique mais la concurrence qu'il s'agit de garantir. Là où elle ne peut exister durablement, comme dans les services publics de réseaux qui demandent des investissements trop importants pour intéresser les amateurs de « retours sur investissement », on la fabriquera de toute pièce. D'où la floraison d'une réglementation permettant de garantir que la concurrence n'est pas faussée et d'autorités de régulation censées être indépendantes de l'État, laisser cette mission au Moloch étant devenu impensable. Se met ainsi en place ce qu'il faut bien appeler un « *libéralisme bureaucratique* » dont la réglementation et la régulation corrigent l'instabilité constitutive.

Ces évolutions vont représenter des opportunités extraordinaires de pouvoir, de promotion et d'enrichissement pour une partie de la Haute administration, d'où l'accélération non seulement du « pantouflage » mais des allers-retours (*revolving doors*) public-privé-public, autorités administratives indépendantes (AAI), etc.

Situations et pratiques qui n'ont plus grand-chose à voir avec celles du « Fonctionnaire » que décrivait François BLOCH-LAINÉ en 1976 dans son livre « *Profession Fonctionnaire* » (Seuil) où il soulignait qu'il avait « *choisi de servir un maître et un seul : l'État* », un « *maître dont les agents jouissent d'une indépendance, d'une liberté qu'on trouve dans peu d'autres métiers.* »

Même si les intéressés ont passablement poussé à la roue, les transformations du système lui-même rendaient inéluctable cette évolution de la nature et des fonctions de la Haute administration. En effet, la nécessité d'assurer la continuité du fonctionnement du pays malgré ces transformations, ajoutée à la concentration du pouvoir politique à l'Élysée et à l'obsolescence continue des partis dont le rôle se réduira progressivement à la sélection et au soutien des candidats à la prochaine élection présidentielle, appelait nécessairement un renforcement des équipes présidentielles autour du Président et la mise en place d'un réseau d'influences et de connivences dans tous les lieux de pouvoir, financiers, économiques, médiatiques, juridictionnels et désormais politiques.

À en croire la récente tribune d'un collectif de « hauts fonctionnaires » tenant à l'anonymat, publiée par Le Monde (21/02/2018), le véritable parti politique de l'actuel Président de la République n'est pas le mouvement La République en Marche (LaREM), mais la crème de « la haute administration », composée des énarques du ministère des finances, des

banques publiques et des cabinets ministériels auxquels s'ajoutent quelques hauts responsables du ministère de l'intérieur. Rédacteurs du programme du candidat élu, lui-même énarque, inspecteur des finances et banquier d'affaire temporaire, ils sont omniprésents dans les cabinets ministériels quand ils ne sont pas eux-mêmes ministres, à commencer par le premier :

« Parmi les quatorze ministres ou secrétaires d'État qui pourraient être considérés comme venant de la "société civile", la plupart d'entre eux avaient auparavant exercé de très hautes responsabilités administratives, le plus souvent de direction d'administration centrale. Il ne s'agit plus de débattre de l'opportunité ou non pour les ministres de choisir directement les directeurs et directrices de leurs administrations centrales (système des dépouilles, ou spoils system à la française) : il s'agit de constater que, avec une ampleur inédite dans l'histoire de la République, on choisit les ministres parmi les directeurs et directrices de l'administration.

Les propositions politiques émanent dès lors directement des fonctionnaires et agents publics. »

Selon les rédacteurs de cette tribune, la principale nouveauté résiderait dans la proximité idéologique de ces hauts administrateurs et du personnel politique :

« La nouveauté réside dans une communion totale entre l'idéologie du Gouvernement actuel et celle des administrations dominantes dans le jeu interministériel... »

D'où le risque du « remplacement de la démocratie – littéralement, le « pouvoir du peuple » – par la technocratie, au sens premier du terme : le pouvoir des techniciens. Tendant à accréditer l'idée d'une seule politique "réaliste", commune à la droite et à la gauche, cette dérive contribue à déplacer progressivement le clivage gauche/droite vers un clivage entre réalisme et populisme, dont l'extrême droite tire pleinement son épingle du jeu. Elle conduit, de plus, à délocaliser ce qu'il reste du débat sur la politique gouvernementale au sein de la haute administration, entre fonctionnaires, et non plus à l'Assemblée nationale et au Sénat, entre représentants du suffrage universel. Elle fait apparaître, en creux, une urgence éthique et démocratique : la repolitisation du débat public. »

Étrange bégaiement de l'Histoire que cette répétition en habit contemporain de la situation de la monarchie de Juillet finissante telle que la décrit Tocqueville en exergue !

Est-on donc passé d'une Haute administration au « service d'un seul maître », l'État, à une Haute administration « État dans l'État » pour

reprendre le titre du rapport d'enquête de Jacques MÉZARD, ancien sénateur, désormais ministre de la cohésion des territoires, consacré aux AAI, désormais à son propre service au nom de la compétence, du réalisme et de lois économiques élevées au rang de lois naturelles ?

L'objet de cette commission d'enquête est de tenter de répondre à ces questions, d'abord en dressant un état des lieux aussi précis que possible : ampleur et nature des évolutions ? De qui parle-t-on ? Ceux que certains dénomment les « Intouchables d'État » constituent-ils une caste privilégiée, jugement que semblait partager le candidat Emmanuel MACRON dans son ouvrage « Révolution » en particulier ? La nature du sujet se prêtant aux simplifications hâtives sinon intéressées et aux phantasmes, ce préliminaire est indispensable.

Ce constat dressé il s'agirait d'envisager les conséquences exactes de ces évolutions sur le fonctionnement de nos institutions républicaines et les dispositions pouvant permettre d'en limiter les éventuels effets négatifs.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

En application de l'article 51-2 de la Constitution, de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 6 *bis* et 11 du Règlement du Sénat, il est créé une commission d'enquête composée de 21 membres sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.