

N° 16

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 4 octobre 2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 octobre 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République,

Président

M. Vincent DELAHAYE,

Rapporteur

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateurs

Préconisations, rapport et annexes

(1) Cette commission d'enquête est composée de : M. Vincent Delahaye, *président* ; M. Pierre-Yves Collombat, *rapporteur* ; MM. Emmanuel Capus, Pierre Cuypers, Mmes Josiane Costes, Christine Lavarde, M. Robert Navarro, Mme Sophie Taillé-Polian, M. André Vallini, *vice-présidents* ; MM Pascal Allizard, Jérôme Bascher, Mme Maryvonne Blondin, M. Olivier Cigolotti, MM. Loïc Hervé, Benoît Huré, Patrice Joly, MM. Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Philippe Pemezec, Stéphane Piednoir, Charles Revet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	7
RAPPORT	11
RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE DE RÉCEPTION)	19
I. INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION	19
II. SERVICE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES	20
III. COUR DES COMPTES	26
IV. CONSEIL D'ÉTAT	29
V. CENTRE INTERMINISTÉRIEL DE GESTION DES INGÉNIEURS DES PONTS, DES EAUX ET DES FORÊTS	30
VI. INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES.....	30
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31
I. AUDITIONS EN RÉUNION PLÉNIÈRE.....	31
II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR OUVERTES AUX MEMBRES DE LA COMMISSION.....	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	37
• Compte rendu de la réunion constitutive (Mardi 17 avril 2018).....	37
• Examen du rapport (Jeudi 4 octobre 2018).....	44
• Audition de M. Dominique CHAGNOLLAUD de SABOURET, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris Panthéon Assas (Mardi 15 mai 2018).....	50
• Audition de M. Luc ROUBAN, sociologue, directeur de recherche au CNRS-Cevipof (Mardi 15 mai 2018).....	64
• Audition de M. Pierre DELVOLVÉ, professeur émérite de l'université de Paris II, membre de l'Institut (Mardi 15 mai 2018).....	72
• Audition commune avec Mme Ghislaine OTTENHEIMER, rédactrice en chef de Challenges, et MM. Vincent JAUVERT, journaliste à l'Obs, auteur de Les Intouchables d'État, bienvenue en Macronie (Robert Laffont, 2018) et Laurent MAUDUIT, journaliste à Mediapart (Jeudi 17 mai 2018)	79
• Audition de Mme Marie-Anne COHENDET, professeur des universités (Mardi 22 mai 2018).....	95
• Audition de M. Stéphane BRACONNIER, professeur des universités (Mardi 22 mai 2018)	104

• Audition de M. Jean GICQUEL, professeur des universités (Mardi 22 mai 2018)	112
• Audition de M. Antoine VAUCHEZ, directeur de recherche au CNRS, auteur de « Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage » (Mercredi 23 mai 2018)	117
• Audition de M. Marc-Olivier BARUCH, directeur de l'EHESS (Mercredi 23 mai 2018)	125
• Audition de M. Hervé JOLY, directeur de recherche à l'ENS Lyon (Mercredi 23 mai 2018)	132
• Audition de M. Fabrice MELLERAY, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris (Mercredi 30 mai 2018)	141
• Audition de M. Laurent VALLÉE, secrétaire général du groupe Carrefour (Mercredi 30 mai 2018)	149
• Audition de M. Thomas PERROUD, professeur des universités (Jeudi 31 mai 2018)	167
• Audition de M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ancien ministre (Lundi 11 juin 2018)	175
• Audition de M. Jérôme GOLDENBERG, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances (Jeudi 14 juin 2018)	184
• Audition de Mme Marie-Christine LEPETIT, chef du service de l'Inspection générale des finances (Jeudi 14 juin 2018)	191
• Audition de M. Bernard SPITZ, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) (Vendredi 15 juin 2018)	201
• Audition de M. Emmanuel ROUX, directeur général du groupe AESIO (Mardi 19 juin 2018)	213
• Audition de Mme Marylise LEBRANCHU, ancien ministre (Mercredi 20 juin 2018)	227
• Audition de M. Sylvain LAURENS, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (Mercredi 20 juin 2018)	235
• Audition de M. Marc-André FEFER, président de Transparency International France (Mercredi 20 juin 2018)	250
• Audition de M. Patrick GÉRARD, directeur de l'École nationale d'administration (Mercredi 20 juin 2018)	259
• Audition de M. James GALBRAITH, économiste (Mercredi 20 juin 2018)	267
• Audition de M. Jean-Luc VIDELAINE, préfet du Var (Mercredi 27 juin 2018)	275
• Audition de M. Roland PEYLET, président de la commission de déontologie de la fonction publique (Mercredi 27 juin 2018)	282
• Audition de M. Daniel KELLER, président de l'association des anciens élèves de l'École nationale d'administration (Mercredi 27 juin 2018)	290
• Audition de Mme Adeline BALDACCHINO, conseillère référendaire de la Cour des comptes (Mercredi 27 juin 2018)	299
• Audition de M. Bruno LASSERRE, Vice-président du Conseil d'État (Mardi 3 juillet 2018)	308
• Audition de M. Jean-Ludovic SILICANI, Conseiller d'État (Mardi 3 juillet 2018)	322
• Audition de M. Florent MÉREAU, avocat, membre du Conseil national des barreaux (Mardi 3 juillet 2018)	331
• Audition de M. Thierry LE GOFF, Directeur général de l'administration et de la fonction publique (Mardi 3 juillet 2018)	339
• Audition de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes (Mercredi 4 juillet 2018)	350
• Audition de M. Fabien TASTET, Président de l'association des administrateurs territoriaux de France (Mercredi 4 juillet 2018)	374

• Audition de M. Bruno BÉZARD, Managing partner du fonds d'investissement Cathay Capital private Equity (<i>Mercredi 4 juillet 2018</i>)	381
• Audition de M. Jean-Louis NADAL, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) (<i>Jeudi 5 juillet 2018</i>)	389
• Audition de M. Jean-Christophe THIERY, Président du directoire de Canal + (<i>Jeudi 5 juillet 2018</i>)	404
• Audition de Mme Élise VAN BENEDEN, Avocate, secrétaire générale adjointe d'ANTICOR (<i>Mardi 10 juillet 2018</i>)	412
• Audition de M. François VILLEROY de GALHAU, Gouverneur de la Banque de France (<i>Mardi 10 juillet 2018</i>)	418
• Audition commune de Mme Marie-Anne BARBAT LAYANI, Directrice générale de la Fédération bancaire française, et de MM. Gilles BRIATTA, Secrétaire général de la Société générale et Nicolas BONNAULT, Associé-gérant de Rothschild and Co (<i>Mercredi 11 juillet 2018</i>)	430

PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

I. Mieux connaître le phénomène

1. Promotion et financement des études générales sur les parcours administratifs et les passages par le secteur privé ;

II. Plus de transparence et de cohérence dans la haute fonction publique

2. Donner une existence légale à la catégorie A+ dans la fonction publique ;

3. Publicité des rémunérations du secteur public ;

4. Intégration des primes au traitement des fonctionnaires ;

5. Harmoniser les rémunérations des hauts fonctionnaires en poste dans les AAI, dans des entreprises relevant du secteur public et dans les administrations déconcentrées avec celles des hauts fonctionnaires en poste dans les administrations centrales ;

6. Création d'une DRH auprès du Premier ministre pour tous les fonctionnaires de catégorie A+ ;

7. Publication chaque année en juin par cette DRH des postes à pourvoir dans les différents ministères ;

8. Publication par cette DRH des secteurs de compétence nécessaire à l'État et des besoins de postes dans ces domaines ;

9. Fluidifier les passages d'une fonction publique à l'autre, y compris entre la haute fonction publique territoriale et la haute fonction publique d'État, afin d'enrichir les plans de carrières et retarder un possible départ dans le privé ;

III. Mieux contrôler les départs vers le secteur privé

10. Centraliser le contrôle du respect des engagements de servir s'imposant aux anciens élèves des écoles du service public (ENA, École polytechnique, Écoles normales supérieures...). Harmoniser, entre ces différentes écoles, le montant des « pantoufles » qui ont pour seul point commun de ne pas tenir compte de l'ensemble des frais de scolarité à la charge de l'État ;

11. Supprimer la possibilité pour les magistrats en activité de s'inscrire directement au barreau ;

12. Prévoir une incompatibilité renforcée pour le départ dans le privé des agents ayant exercé des responsabilités dans le domaine des données publiques et du numérique et prévoir des clauses limitant plus strictement le départ des personnels contractuels dans les entreprises d'un secteur qu'ils ont participé à réguler ;

13. Limiter les disponibilités pour convenance personnelle pour occuper un poste dans le secteur privé à deux fois trois ans ;

14. Clarifier les possibilités de détachement et éviter la confusion avec les disponibilités ;
15. Attribution à la commission de déontologie de la fonction publique un rôle d'investigation des déclarations et du respect des réserves qu'elle émet ;
16. Revoir la composition de la commission afin de garantir que les membres communs à toutes ses formations ne soient pas tous issus des grands corps et que sa présidence ne soit pas systématiquement confiée à un conseiller d'État.
17. Assurer la publicité des décisions favorables de la commission de déontologie ;
18. Organiser un meilleur contrôle des réserves émises par l'administration d'origine et l'employeur privé du fonctionnaire en disponibilité ;
19. Responsabilité du chef de corps ou du Directeur de l'administration d'origine sur le respect des réserves formulées par la commission de déontologie ;
20. Suivi annuel des réserves émises ;
21. Émission d'un avis conforme lors du retour du fonctionnaire après examen des fonctions exercées dans le secteur privé ;
22. Envisager des sanctions disciplinaires spécifiques pour le fonctionnaire en disponibilité qui ne respecte pas les obligations déontologiques ;
23. Remédier au conflit de compétence entre la HATVP et la commission de déontologie en confiant à la Haute Autorité la compétence du contrôle des passages dans le privé de l'ensemble des personnes soumises à déclaration et relevant d'un des statuts de la fonction publique ;
24. Interdiction pour certains postes à responsabilité d'avoir travaillé pour le privé dans le secteur de compétence ;
25. Affectation des retours pendant une période de latence sur un emploi opérationnel prioritaire pour l'administration ou un poste d'inspection ou de contrôle ;

IV. Mieux adapter la scolarité et le classement de sortie de l'ENA aux besoins de l'administration

26. Introduire dans la première partie de la scolarité à l'ENA des élèves issus du concours externe des stages d'observation sur des postes de catégories A ou B y compris au sein des collectivités locales et sur différents territoires, notamment dans les territoires ruraux et en banlieue ;
27. Modifier la seconde partie de la scolarité à l'ENA en faisant une plus grande place aux universitaires, aux sciences sociales et aux échanges avec des élèves étrangers ;
28. Modifier les conditions de sortie de l'École nationale d'administration en faisant dépendre les affectations des besoins de l'administration ;
29. Affectation des nouveaux hauts fonctionnaires sur ces postes prioritaires pendant 4 à 5 ans avant de recruter ceux qui seront affectés dans les « grands corps » ;

V. Réformer les « grands corps » et le tour extérieur

30. Mettre fin au monopole de fait du Conseil d'État sur le poste de Secrétaire général du Conseil constitutionnel ;
31. Fusionner l'Inspection des finances et le Contrôle général économique et financier ;
32. Renforcer le contrôle des nominations au tour extérieur pour réduire les nominations politiques de convenance ;
33. Instituer un temps de latence de deux ans entre participation à un cabinet présidentiel ou ministériel et nomination dans un grand corps.

RAPPORT

À la demande de M. Pierre-Yves Collombat et de ses collègues du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, la Conférence des Présidents a pris acte, lors de sa réunion du 4 avril 2018, de la demande de création, en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, d'une commission d'enquête sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

Constituée le 17 avril 2018, la commission d'enquête a procédé au cours de ses six mois de travaux et près de 45 heures de réunion à 41 auditions entendant 45 personnes, responsables politiques et administratifs, chercheurs, acteurs et témoins. Ces travaux ont permis de dresser un certain nombre de constats communs aboutissant à une série de propositions qui visent cinq domaines :

- mieux connaître le phénomène ;
- améliorer la transparence et la cohérence de la gestion la haute fonction publique ;
- mieux contrôler les départs vers le secteur privé ;
- mieux adapter la scolarité et le classement de sortie de l'École nationale d'administration (ENA) ;
- réformer les grands corps et le tour extérieur.

La majorité de la commission d'enquête n'ayant pas souhaité s'associer à l'analyse présentée par le rapporteur, celle-ci paraît sous sa seule responsabilité.

Plusieurs constats communs peuvent cependant être dressés, qui sous-tendent les préconisations de la commission d'enquête.

Tout d'abord, plusieurs critiques sont traditionnellement adressées à la haute fonction publique : celle d'être en décalage par rapport aux réalités de terrain et d'incarner un pouvoir purement technocratique ou, pire, bureaucratique ; celle de s'être constituée en caste ayant accaparé le pouvoir ; celle enfin de ne pas servir les intérêts de l'État. Ces critiques sont injustes au regard de la compétence et de la loyauté de la fonction publique française. De plus, le contrôle permanent exercé sur le personnel politique et une partie de la haute administration n'a jamais été aussi important, du fait du développement des normes nationales et communautaires en matière de lutte contre la corruption. Cependant, l'attention récente portée au phénomène des « portes tournantes » entre sphère publique et secteur privé, ainsi que les mesures proposées par le Gouvernement pour faciliter ces passages, conduisent à s'interroger sur l'existence d'une évolution du

rapport de la haute fonction publique au privé, symptôme de l'évolution de l'État lui-même.

En application des lois portant statut de la fonction publique, celle-ci se divise en trois pans : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Dans le cadre de cette commission d'enquête, qui s'intéresse à l'impact sur les institutions de la V^{ème} République des mutations de la haute fonction publique, les travaux se sont concentrés sur la fonction publique d'État, dont les rapports avec les institutions nationales sont les plus étroits. Ceci ne signifie pas que les enjeux propres aux deux autres fonctions publiques, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, soient moins importants, ni que les mutations de la haute fonction publique d'État n'aient pas d'impact sur les autres fonctions publiques. N'ont pas non plus été traités les cas de la magistrature civile et des officiers de l'armée, même si les problématiques les concernant ont pu servir de point de comparaison.

La question des mutations de la haute fonction publique résulte de ce qu'au-delà des échos médiatiques que peut avoir le parcours de tel ou tel fonctionnaire, se joue à l'heure actuelle quelque chose de plus profond. Du fait de la difficulté juridique à définir la haute fonction publique, c'est la sociologie qui s'est penchée sur le sujet. À partir des années 70, des travaux pionniers, français et étrangers, ont mis au jour un certain nombre de mutations qui ont semblé s'accélérer au cours de ces dernières années, notamment le rapport des hauts fonctionnaires au privé. Ce phénomène a pu être appréhendé au travers du terme de « pantouflage », le fait de quitter le service public pour travailler dans le privé, mais en fait celui-ci, phénomène ancien, n'est qu'une partie d'un mouvement plus vaste : la multiplication des allers-retours entre le public et le privé et l'évolution de la conception du rôle de l'État et de l'intérêt général.

Premier problème : la nature même de la haute fonction publique paraît au premier abord insaisissable, car cette notion, qui a une réalité historique¹ et sociologique, n'a pas de réalité juridique. Les diverses approches possibles aboutissent à des chiffres d'ampleur très variable allant de 4 000 (le nombre d'anciens élèves de l'École nationale d'administration encore en activité) à 26 609². Une valeur moyenne, 11 800 fonctionnaires

¹ Cf. l'étude de Christophe Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Gallimard/Julliard 1980.

² Chiffres donnés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans son rapport annuel 2017 sur l'état de la fonction publique pour la catégorie A+ de la fonction publique. Dans son rapport annuel 2008-2009, la DGAFP indique « La catégorie A+ n'existe pas au sens du statut général des fonctionnaires de l'État puisqu'elle n'est pas prévue à l'article 29 de la loi n° 84 16 du 11 janvier 1984 qui définit les catégories hiérarchiques A, B et C. Mais l'expression « catégorie A+ » est fréquemment utilisée par les gestionnaires pour distinguer, au sein de la catégorie A, les corps ayant vocation à occuper des emplois de direction, les autres corps de catégorie A ou niveau « A type » ayant vocation à exercer des fonctions d'encadrement intermédiaire. Afin d'aboutir à une définition partagée par tous, cette notion a fait l'objet depuis

civils, a été donnée par le Groupe des Associations de la haute fonction publique (G16), constitué pour porter les demandes des hauts fonctionnaires.

Il paraît donc nécessaire a minima de mieux connaître la réalité de la haute fonction publique et particulièrement de promouvoir et financer des études générales sur les parcours administratifs et les passages par le secteur privé.

Ceci passe notamment par le fait de donner une existence légale à la catégorie A+ dans la fonction publique, afin qu'elle puisse être clairement identifiée et faire l'objet de mesures spécifiques.

La commission d'enquête a aussi été marquée par la difficulté, pour les responsables publics, d'obtenir un certain nombre d'informations, notamment sur la rémunération des hauts fonctionnaires, ce qui nourrit fantasmes et « révélations » médiatiques. Elle souhaite donc la publicité des rémunérations du secteur public. Cette publicité n'a de sens que s'il est fait droit à une revendication ancienne des fonctionnaires : l'intégration des primes à leur traitement, afin qu'ils puissent non seulement être rémunérés, mais aussi cotiser à l'assurance vieillesse à la hauteur réelle des responsabilités qui leurs sont attribuées.

Cette intégration serait l'occasion d'harmoniser les rémunérations des hauts fonctionnaires en poste dans les AAI, dans des entreprises relevant du secteur public, ou dans les administrations déconcentrées, avec celles des hauts fonctionnaires en poste dans les administrations centrales, afin de mettre fin à des écarts souvent dénoncés entre postes de niveaux équivalents, qui sont autant d'obstacles à la mobilité.

Ensuite, la question des passages des hauts fonctionnaires vers le privé pose la question des perspectives de carrière qui leur sont offertes par l'État. Celui-ci, comme tous les employeurs, se trouve aujourd'hui soumis aux aspirations nouvelles des jeunes actifs à plus de responsabilité et de mobilité, dans un contexte de mutations économiques et technologiques. Cependant, au-delà même des quelques cas de personnes arrivées très jeunes à des postes de responsabilité élevée et sans possibilité de progression fonctionnelle, l'État paraît avoir quelques progrès à faire afin de permettre à tous ceux qui ont choisi de le servir de rester dans le secteur public.

Dès lors, la création d'une direction des ressources humaines interministérielle et placée auprès du Premier ministre pour tous les fonctionnaires de catégorie A+ a paru à la commission d'enquête le moyen le plus adapté pour fournir des perspectives de carrière cohérentes et éviter la démotivation, voire les exclusions de fait de la fonction publique de hauts fonctionnaires désireux de servir l'État.

Cette DRH serait notamment garante de l'adéquation des recrutements et des postes à pourvoir en publiant annuellement la liste des besoins dans les différents ministères.

Afin de lutter contre la perte de compétences au sein de l'État et de recruter les profils les plus susceptibles de lui permettre de faire face aux enjeux économiques, financiers et technologiques nouveaux, cette DRH serait également chargée de publier régulièrement le panorama des secteurs de compétence nécessaires à l'État et des besoins de postes dans ces domaines.

L'action de gestion des ressources humaines ainsi conduite devrait être accompagnée par une fluidification des passages d'une fonction publique à l'autre, y compris entre la haute fonction publique territoriale et la haute fonction publique d'État, qui participerait également à l'amélioration des perspectives de carrière et garantirait un meilleur échange des expériences et des compétences.

Un contrôle renforcé des départs vers le privé est également nécessaire.

À cette fin, la commission d'enquête souhaite la centralisation du contrôle du respect des engagements de servir s'imposant aux anciens élèves des écoles du service public (ENA, École polytechnique, Écoles normales supérieures...) et l'harmonisation, entre ces différentes écoles, du montant des "pantoufles", qui ont pour seul point commun de ne pas tenir compte de l'ensemble des frais de scolarité à la charge de l'État.

Afin d'éviter la fuite de certains hauts fonctionnaires vers la profession d'avocat d'affaires alors même que leur rôle devrait être d'être juge et non de servir des parties, la commission d'enquête souhaite la suppression de la possibilité pour les magistrats en activité de s'inscrire directement au barreau¹.

Les cas récents de hauts fonctionnaires ayant quitté des postes à responsabilité au sein de la sphère publique pour occuper des fonctions au sein des géants du numérique ont également conduit la commission d'enquête à préconiser une incompatibilité renforcée pour le départ dans le privé des agents ayant exercé des responsabilités dans le domaine des données publiques et du numérique, ainsi que la mise en place de clauses limitant plus strictement le départ des personnels contractuels dans les entreprises d'un secteur qu'ils ont participé à réguler.

La commission d'enquête a considéré que la durée actuelle de dix ans qu'il est possible de passer dans le secteur privé avant d'avoir à choisir n'offre de garantie qu'à ceux qui auront échoué dans ce secteur et ne présente pas d'intérêt pour l'État. Elle souhaite donc limiter les disponibilités pour convenance personnelle pour occuper un poste dans le secteur privé à

¹ Article 97 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

deux fois trois ans. Cette durée suffit pour faire une expérience dans le secteur privé et pour choisir en toute connaissance de cause si l'on souhaite rester au sein de la haute administration.

À rebours du choix fait par le Gouvernement dans la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, qui permet de conserver ses droits à avancement lors de certaines disponibilités dans le secteur privé, votre commission souhaite la clarification des possibilités de détachement, aujourd'hui issues d'un empilement de possibilités diverses sans réelle cohérence, et la fin de la confusion entre les détachements - qui doivent se faire dans l'intérêt public - et les disponibilités pour convenance personnelle - qui sont le fruit d'un choix personnel au service d'une entreprise privée.

Depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, l'élément central du contrôle des départs des fonctionnaires vers le secteur privé est la commission de déontologie de la fonction publique, dont la saisine est devenue obligatoire et qui a pour mission de rendre un avis de compatibilité, d'incompatibilité, ou de compatibilité avec réserves entre l'activité jusqu'alors occupée par l'agent et les fonctions qu'il envisage d'occuper dans le secteur privé.

Le meilleur contrôle des passages par le privé passe aussi par l'attribution à la commission de déontologie de la fonction publique d'un rôle d'investigation des déclarations et du respect des réserves qu'elle émet, ces fonctions étant actuellement du seul ressort de la hiérarchie du fonctionnaire désireux de passer dans le privé.

Il paraît également opportun de revoir la composition de la commission de déontologie afin de garantir que les membres communs à toutes ses formations ne soient pas tous issus des grands corps et que sa présidence ne soit pas systématiquement confiée à un conseiller d'État.

Afin que soit mieux connue la manière dont la commission rend ses avis et les réserves qu'elle émet, la commission d'enquête souhaite également la publicité des décisions favorables de la commission de déontologie.

Parallèlement au renforcement du rôle de la commission de déontologie de la fonction publique, la commission d'enquête estime nécessaire d'organiser un meilleur contrôle des réserves qu'elle émet tant par l'administration d'origine du fonctionnaire que par l'employeur privé pendant la disponibilité.

Ce renforcement du rôle de l'administration d'origine doit aboutir à la responsabilité directe du chef de corps ou du directeur de l'administration d'origine s'agissant du respect des réserves formulées par la commission de déontologie et à un suivi annuel.

Lors du retour d'un fonctionnaire au sein de la fonction publique, la commission de déontologie serait ainsi en mesure d'émettre un avis conforme sur le respect des conditions posées lors du départ. À cette

occasion, à l'issue d'un contrôle annuel, le non-respect de celles-ci pourrait alors faire l'objet de sanctions disciplinaires spécifiques.

Il est enfin nécessaire, conformément au choix déjà fait par le législateur, de remédier au conflit de compétence entre la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et la commission de déontologie, en confiant à la HATVP la compétence du contrôle des passages dans le privé de l'ensemble des personnes soumises à déclaration et relevant d'un des statuts de la fonction publique. La commission d'enquête a en effet relevé les propos de Jean-Louis Nadal, président de la HATVP. Il indiquait que dans certains cas particuliers où la commission de déontologie de la fonction publique et la HATVP avaient toutes deux à se prononcer sur la licéité d'un départ vers le secteur privé, la HATVP avait pu faire obstacle à de tels départs du fait de conflits d'intérêts alors même que la commission de déontologie avait déjà rendu un avis de compatibilité.

La définition très large retenue par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique du conflit d'intérêts se traduit dans les faits par une obligation de « déport ». En pratique, est interdit pour un agent public le fait de prendre ou participer à la prise de décision concernant une entreprise précise au sein de laquelle il a exercé des fonctions. Ces règles paraissent à la commission d'enquête inadaptées à certaines situations dans lesquelles c'est la proximité avec le secteur économique, au-delà du fait d'avoir travaillé pour telle ou telle entreprise, qui est en soi problématique. Il lui paraît donc nécessaire, pour certains postes à responsabilité, de poser une interdiction d'avoir travaillé pour le secteur privé dans le domaine où un fonctionnaire est appelé à exercer des fonctions.

En cohérence avec le point de vue émis par plusieurs des personnes auditionnées, dont le Vice-Président du Conseil d'État, la commission d'enquête préconise l'affectation des retours pendant une période de latence sur un emploi opérationnel prioritaire pour l'administration ou un poste d'inspection ou de contrôle.

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a été amenée à constater que la question des allers-retours vers le privé ne touche pas tous les hauts fonctionnaires, ni tous les anciens élèves de l'ENA mais seulement une petite partie d'entre eux, sortis dans les grands corps.

Les auditions de la commission d'enquête et les données qu'elle a pu recueillir ont abouti au constat que ni le pantouflage ni les allers-retours vers le secteur privé ne sont attribuables à l'École nationale d'administration, dont 78 % des anciens élèves ne partiront jamais dans le secteur privé. Il a cependant paru important de tenter de mieux adapter la scolarité et le classement de sortie de l'ENA aux besoins de l'administration.

À cette fin, la commission d'enquête souhaite que soit introduite dans la première partie de la scolarité des élèves issus du concours externe de l'ENA des stages d'observation sur des postes de catégories A ou B, y

compris au sein des collectivités locales et sur différents territoires, notamment dans les territoires ruraux et en banlieue.

La seconde partie de la scolarité à l'ENA pourrait également être modifiée en faisant une plus grande place aux universitaires, aux sciences sociales et aux échanges avec des élèves étrangers, afin de promouvoir l'ouverture d'esprit et la pensée critique.

Si l'existence de l'ENA et son rôle ne sont pas en question, la question du recrutement des « grands corps », Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection des Finances, dont les membres issus de l'ENA sont les plus susceptibles de partir vers le secteur privé, se pose.

Afin de mieux garantir que les élèves affectés dans les grands corps exercent effectivement les fonctions pour lesquels ils ont été recrutés, la commission d'enquête souhaite modifier les conditions de sortie de l'École nationale d'administration, en faisant dépendre les affectations des priorités de l'administration plutôt que des besoins et enjeux de prestige des différentes institutions.

La commission d'enquête souhaite donc l'affectation des nouveaux hauts fonctionnaires sur ces postes prioritaires pendant une durée de 4 à 5 ans avant de recruter ceux qui seront affectés dans les « grands corps ».

Les grands corps se conçoivent historiquement comme une pépinière de talents destinés à occuper les emplois les plus importants dans l'État¹ et dans le secteur privé. La commission d'enquête constate qu'en pratique, cela aboutit à ce que ce ne soit pas ceux qui sont recrutés à la sortie de l'ENA pour exercer les missions au sein des grands corps qui les exercent réellement, mais d'autres, aux statuts divers et souvent temporaires, pendant que les membres des corps exercent des fonctions à l'extérieur de ceux-ci.

S'il n'est ni possible, ni souhaitable d'exclure les membres des grands corps des plus hauts postes de l'administration en dehors de leur corps d'origine, il convient d'éviter toute situation de rente.

La commission d'enquête estime ainsi nécessaire de mettre fin au monopole de fait du Conseil d'État sur le poste de Secrétaire général du Conseil constitutionnel, en organisant des appels à candidature publics.

Afin d'éviter que la plus grande partie des membres de ces corps n'exercent en dehors des services pour lesquels ils ont été recrutés, avec les difficultés de gestion qui en résultent, la commission d'enquête souhaite qu'il soit procédé à la fusion de l'Inspection des finances et le Contrôle général économique et financier.

Dans le prolongement des mesures existantes en matière de contrôle des compétences, la commission d'enquête souhaite le renforcement du

¹ Comme l'a indiqué le Vice-Président du Conseil d'État lors de son audition.

contrôle des nominations au tour extérieur afin de réduire les nominations politiques de convenance.

Enfin, afin de limiter le caractère de tremplin de carrière que constitue parfois le passage en cabinet ministériel, la commission d'enquête souhaite que soit institué un temps de latence de deux ans entre participation à un cabinet présidentiel ou ministériel et nomination dans un grand corps. À cette occasion la commission d'enquête relève le paradoxe qui consiste, pour certains postes, à empêcher la nomination de personnes appartenant à un corps hiérarchiquement moins important tout en permettant la nomination de toute autre personne choisie par le Président de la République.

La commission d'enquête estime que ces mesures garantiront un meilleur respect des parcours et carrières de ceux qui se destinent au service de l'État, limiteront les risques de confusion entre intérêt public et privé et garantiront de ce fait un meilleur fonctionnement des institutions de la République.

RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE DE RÉCEPTION)

I. INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

Nombre de membres du corps - évolution depuis 2007

Effectifs au 31 décembre de l'année considérée

Questions		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Total	73	74	76	79	83	87	90	87	88	91	91
2	Présents au sein de l'inspection générale de l'administration	43	43	43	46	50	54	59	52	53	53	54
3	Exerçant une fonction au sein d'une AAI sous forme de temps partiel ou de vacation	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2
4	Exerçant une fonction au sein d'une AAI à temps complet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	En poste au sein des ministères	10	11	11	10	8	12	16	16	17	21	19
6a	Exerçant des fonctions au sein des entreprises publiques	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
6b	Exerçant des fonctions au sein d'autres organismes publics	9	9	10	11	12	11	5	5	7	7	7
7	Exerçant des fonctions au sein d'un cabinet ministériel ou des services de la Présidence de la République	3	4	4	6	3	1	1	4	2	3	3
8	En position statutaire pour exercer des fonctions dans des organismes privés	4	5	6	4	5	4	4	3	3	1	2
10	Durée moyenne de passage dans le secteur privé des membres revenus exercer des fonctions au sein de l'inspection générale de l'administration	0	0	0	13 ans 6 mois	0	0	0	0	0	9 ans 8 mois	0
11	Exerçant des fonctions à titre accessoire (autre que d'enseignement dans des organismes privés)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Démissions	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0

II. SERVICE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

1/ Combien de membres comporte actuellement le corps ?

Au 1^{er} juin 2018, le corps des mines compte 769 ingénieurs qui se répartissent selon les positions administratives suivantes :

Position administrative	Nombre
En position normale d'activité	346
En détachement	386
Mis à disposition	17
Hors cadre	18
En congé parental	2
TOTAL	769

2/ Combien parmi eux sont en poste au sein du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies ?

Actuellement 43 ingénieurs des mines travaillent au conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (dont 2 chargés de la mission de la tutelle des écoles et 3 au service du conseil en charge de la gestion du corps et de la formation)

3/ Combien exercent des fonctions au sein d'une autorité administrative indépendante sous forme de temps partiel ou de vacation ?

Un seul ingénieur du corps des mines exerce un mandat par vacation au sein du collège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routière.

4/ Combien exercent des fonctions au sein d'une autorité administrative indépendante sous forme de temps complet ?

AAI	Type de fonction	Nombre
ACPR - Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	En fonction	22
AMF - Autorité des Marchés Financiers	En fonction	2
ARCEP - Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes	En fonction	8
ARCEP - Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes	Membre du collège	2
ARJEL - Autorité de Régulation des Jeux en Ligne	En fonction	1
ASN - Autorité de sûreté nucléaire	En fonction	11
ASN - Autorité de sûreté nucléaire	Membre du collège	2
CRE - Commission de Régulation de l'Energie	En fonction	2
CSA - Conseil Supérieur de l'Audiovisuel	En fonction	2
CSA - Conseil Supérieur de l'Audiovisuel	Membre du collège	1 ¹

¹ Radié du corps en 1993

5/ Combien sont en poste au sein des ministères ?

275 ingénieurs des mines sont actuellement en position d'activité au sein des ministères ou dans des services directement rattachés.

Employeur ministériel	Nombre
APE - Agence des participations de l'Etat	4
CGDD - Commissariat Général au Développement Durable	1
CGEDD - Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable	2
CGEFI - Contrôle Général Economique et Financier	2
CGEET - Conseil Général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies	43
DGCCRF - Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	8
DGDDI - Direction Générale des Douanes et Droits Indirects	2
DGE - Direction Générale des Entreprises	30
DGEC - Direction Générale pour l'Energie et le Climat	9
DGFIP - Direction Générale des Finances Publiques	5
DGMIC - Direction générale des médias et des industries culturelles	3
DGPR - Direction Générale de la prévention des risques	8
Services déconcentrés de l'état - DIRECCTE	22
Services déconcentrés de l'état - DREAL	13
Services déconcentrés de l'état - SGAR	3
Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie	1
Direction de la Sécurité Sociale	1
Direction du Budget	9
Direction Générale de la Cohésion Sociale	1
Direction Générale du Trésor	21
DLF - Direction de la Législation Fiscale	3
IGAS - Inspection Générale des Affaires Sociales	4
Ministère de l'Intérieur	11
Ministère de la Défense	14
Ministère de la justice	5
Ministère de l'Agriculture	2
Ministère de l'Education	4
Ministère des Affaires Etrangères	1
Ministères Ecologiques	23
Ministères Economiques	9
Représentation permanente de la France auprès de l'UE	3
Secrétariat Général à l'Aide aux Victimes	1
Secrétariat Général des ministères chargés des affaires sociales	4
Secrétariat Général des ministères économiques et financiers	1
Secrétariat général du ministère de la culture	1
TRACFIN	1
TOTAL	275

6/ Combien exercent des fonctions au sein d'entreprises publiques ou d'autres organismes publics ?

276 ingénieurs exercent leurs fonctions au sein d'organismes publics ou d'entreprises publiques, incluant notamment 122 ingénieurs des mines, historiquement fonctionnaires détachés chez France Telecom et qui continuent d'exercer dans cette position administrative au sein d'Orange.

Catégories	Nombre
Agences ou autorités nationales	64
Etablissements d'enseignement	26
Organismes européens ou internationaux	7
Entreprises publiques (hors Orange et La Poste)	12
La Poste	3
Orange	122
Etablissements de Recherche	32
Conseils régionaux ou agences de développement économique	10
TOTAL	276

7/ Combien exercent des fonctions au sein de cabinets ministériels ou des services de la Présidence de la République ?

Actuellement, 10 ingénieurs des mines exercent des fonctions au sein de cabinets ministériels et 2 au secrétariat général de la Présidence de la République.

8/ Combien sont dans une position statutaire (disponibilité, congés sans solde, ou autre) pour exercer leurs fonctions au sein d'organismes privés ? Lesquels ?

293 ingénieurs sont actuellement en disponibilité pour création d'entreprise ou pour convenances personnelles, afin d'exercer des activités privées.

Employeur	Nombre	Employeur	Nombre
6Tzen	1	Compagnie financière et de participations	
Actia	1	Roullier	1
Adminext	2	Chanchu Partners	1
Aerial	1	Chargeurs Luxury Materials	1
AG2R - La Mondiale	2	Choiseul Africa Capital	1
AGAE Consulting	1	Chorum	1
Airbus	3	CINEQUANT	1
ALAN	1	CMA CGM	1
Alcatel	1	CNOVA France	1
AlephD	1	CNP Assurances	1
Alix Martin Consulting & Services	1	Cognizant	1
ALPHA	1	Comuto (Blablacar)	1
Alteno	1	Conseil Supérieur du Notariat	1
Alter Solutions	1	Covéa	1
Amazon	1	CPCU	1
Amplitude Studios	1	Crédit Agricole	1
AOL	1	Critéo	2
Apple	2	Daher Technologies	1
Areva	4	Dassault	3
ArianeGroup	1	Diocèse de Nanterre	1
Arieta	1	DNA Script	1
Arkema	2	ECOVA	1
Assurpol	1	Eiffel Investment Group	1
Assystem	1	ELSAN	1
Atlantic	1	EMERTON	1
Atos	1	Engie	7
AXA	4	ERCOM	1
Banque Toronto-Dominion	1	Ernst & Young	3
BCG - Boston Consulting Group	1	Eurofins	1
BNP Paribas Group	11	Eurotunnel	1
Bouygues	1	Eutelsat	1
BPCE	1	EXPONENS	1
Brandeis University	1	Facebook	2
Bureau Veritas	2	Faurecia	4
CAE Oxford Aviation Academy	1	FCDE	1
Cap Gemini	2	FFT - Fédération Française des Télécoms	1
Casino	6	Flaminem	1
Catena Cyber	1	FNAC DARTY	1
Cathay Capital Private Equity	1	Future Pipe Industries	1
CDiscount	2	GDF SUEZ	1
		Gecina	1

Employeur	Nombre	Employeur	Nombre
General Electric	1	PRO BTP	1
Generali	1	Prove&Run	1
Genzyme	1	PSA Peugeot-Citroën	1
GeoPost S.A.	1	Publicis	1
Google	3	Renault	1
GRDF	2	Safran	3
GSMA	1	Saint Gobain distribution Batiment	1
HK2P	1	France	1
HSBC	1	Saint-Gobain	3
Hugging Face	1	SAS Financière Protière	1
Hybris Software	1	Schneider Electric	1
Idemia	1	Scor	3
iEdge Information Technology	1	SCOR GLOBAL P&C	1
Intersec	1	Secure-IC	1
Invenis	1	Ségula Technologies	2
IVBAR	1	SigFox	1
Keolis	1	Slimcut Media	1
KS & C°	1	SNEF	1
L'Oréal	1	Société Générale	2
LafargeHolcim	2	Sogclair	1
LexiFi	1	Solvay	3
MAIF	1	Somfy	1
MEDEF	1	Spikenet Technology	1
Mediobanca	1	Standard Chartered Bank	1
Messier Maris & Associés	1	Suez	1
Michelin	2	SYMBIOSE	1
Microsoft	1	Thalès	7
Milliman SAS	1	Thomson	1
Natixis	1	Tiki'Labs	1
Nestlé	1	Total	4
Nexans	2	Ubisoft	1
Nissan	1	Union Française de l'Electricité	1
Nokia	2	Valeo	3
Ocean Breeze GmbH & Co. KG	1	Vallourec	2
Onigo	1	VEDICI INVESTISSEMENTS	1
ONYX DEVELOPPEMENT	1	Véolia	1
OVH	2	Vinci	4
OVM Energies	1	Wendel	1
PartnerRe	1	WHP	1
Pernod-Ricard	1	Workibox	1
PFA - Filière Automobile et Mobilités	1	Worldsensing	1
Pikala	1	Yriwa	1
PredicSis SAS	1	Zodiac Aerospace	3
		(hors Orange) TOTAL	245
		+ Orange	48

9/ Combien parmi les membres du corps actuellement en poste au sein du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies ont-ils bénéficié d'une position statutaire afin d'exercer des fonctions dans le secteur privé ? Quelles ont été les entreprises concernées (nom et nombre de fonctionnaires y ayant exercé des fonctions) ?

Parmi les 43 membres du corps actuellement au CGE, 7 d'entre eux ont bénéficié d'une ou plusieurs positions statutaires pour exercer des fonctions dans le secteur privé.

Entreprise	Nombre de fonctionnaire
Alcatel	2
Alstom	1
Areva	1
AXA	1
Banque Herve	1
HSBC	1
Institut Pasteur	1
Nexans	1
Université d'Harvard	1
Nombre total de fonctionnaires ayant bénéficié d'une position à cet effet	7 sur les 43 membres du corps actuellement au CGE

10/ Quelle a été la durée moyenne du passage dans le privé des membres revenus exercer leurs fonctions au sein du corps ?

La durée moyenne du passage dans le privé pour les 77 ingénieurs du corps revenus vers l'emploi public est de 2,8 ans.

Ont été exclus des durées considérées pour cette moyenne, les fonctions exercées à France Telecom ou à la Poste, qui étaient des administrations pour la plupart des cas concernés, et les postes dans la Recherche, notamment au CEA.

11/ Combien parmi les membres présents au sein du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies exercent des fonctions à titre accessoire (autre que d'enseignement) dans des organismes privés ? Quels sont les organismes concernés (nom et nombre de fonctionnaires y exerçant des fonctions) ?

Seul un ingénieur des mines, parmi les membres du CGE, exerce une fonction à titre accessoire, non rémunérée, pour la Fondation Mines Paristech.

12/ Combien y a-t-il eu de démissions de membres du corps par année sur les 10 dernières années ?

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de démissions	12	41	31	27	43	32	32	111	26

Parmi les 111 démissions en 2016, 80 proviennent d'ingénieurs en fonction à Orange (fin de droits)

III. COUR DES COMPTES

Magistrats de la Cour exerçant des fonctions au sein de cabinets ministériels ou des services de la Présidence de la République au 31 décembre de l'année considérée (2007 - 2017)

Année	Cabinet ministériel - Services de la présidence de la République	Fonctions exercées
2007	Ministère du travail	directeur de cabinet
2007	Ministère de l'écologie	conseiller au cabinet
2007	Cabinet du Premier ministre	chargé de mission
2007	Cabinet du Premier ministre	conseiller technique
2007	Ministère du travail	directeur adjoint
2007	Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports	conseiller budgétaire
2007	Présidence de la République	conseiller spécial
2007	Ministère de la culture et de la communication	directeur de cabinet
2007	Ministère du travail	conseiller technique
2007	Cabinet du Premier ministre	conseiller
2007	Ministère du logement et de la ville	conseiller budgétaire
2007	Services du Premier ministre	directeur de cabinet du Haut commissaire aux solidarités actives
TOTAL 2007		12
2008	Ministère du travail	chargé de mission
2008	Cabinet du Premier ministre	chargé de mission
2008	Cabinet du Premier ministre	conseiller technique
2008	Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports	conseiller budgétaire
2008	Secrétariat d'Etat au commerce extérieur	directeur de cabinet
2008	Présidence de la République	conseiller spécial
2008	Ministère de la culture et de la communication	directeur de cabinet
2008	Ministère du travail	directeur adjoint de cabinet
2008	Services de la Présidence de la République	collaborateur du coordonnateur national du renseignement
2008	Cabinet du Premier ministre	conseiller
2008	Ministère du logement et de la ville	directeur adjoint de cabinet
2008	Ministère du logement et de la ville	conseiller budgétaire
2008	Ministère de l'agriculture	conseiller technique
2008	Services du Premier ministre	directeur de cabinet du Haut commissaire aux solidarités actives
TOTAL 2008		14
2009	Ministère délégué aux PME	conseiller
2009	Ministère du budget et des comptes publics	conseillère technique
2009	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	conseiller budgétaire
2009	Cabinet du Premier ministre	conseiller technique
2009	Espace rural et aménagement du territoire	conseiller budgétaire
2009	Ministère de l'immigration	conseiller budgétaire
2009	Ministère des affaires étrangères et européennes	conseiller au cabinet
2009	Secrétariat d'Etat au commerce extérieur	directeur de cabinet
2009	Présidence de la République	conseiller spécial
2009	Ministère des affaires étrangères et européennes	directeur adjoint de cabinet
2009	Cabinet du Premier ministre	conseiller
2009	Ministère de l'intérieur	conseiller technique
2009	Services du Premier ministre	directeur de cabinet du Haut commissaire aux solidarités actives puis, à la Jeunesse
TOTAL 2009		13

RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES
(PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE DE RÉCEPTION)

- 27 -

2010	Présidence de la République	conseiller
2010	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	conseiller budgétaire
2010	Ministère des affaires étrangères et européennes	conseiller
2010	Premier ministre	conseiller technique
2010	Présidence de la République	conseiller spécial
2010	Ministère de la justice et des libertés	conseiller budgétaire
2010	Ministère de l'écologie	conseiller technique
TOTAL 2010		7
2011	Présidence de la République	secrétaire général adjoint
2011	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	directeur adjoint de cabinet
2011	Ministère des affaires étrangères et européennes	conseiller
2011	Premier ministre	conseiller technique
2011	Présidence de la République	conseiller spécial
2011	Ministère de la justice et des libertés	conseiller budgétaire
2011	Ministère de l'écologie	directeur de cabinet
2011	Ministère de la jeunesse et des solidarités actives	conseiller
TOTAL 2011		8
2012	Ministère du budget	conseiller social
2012	Cabinet du Premier ministre	conseiller technique
2012	Cabinet du Premier ministre	conseiller
2012	ministère des outre-mer	conseiller
2012	ministère des outre-mer	conseiller
2012	ministère de l'intérieur	directeur du cabinet
2012	ministère de l'éducation nationale	directeur du cabinet
2012	Ministère de la culture et de la communication	directeur du cabinet
2012	ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	directeur adjoint du cabinet
2012	ministère du redressement productif	directeur du cabinet
2012	ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	directeur du cabinet du ministre chargé des transports et de l'activité maritime
2012	Présidence de la République	conseiller f
2012	Cabinet du Premier ministre	directrice adjointe du cabinet
2012	Présidence de la République	secrétaire général adjoint
2012	ministère de l'économie et des finances	directeur du cabinet
2012	ministère de la défense	conseiller pour les questions économiques, financières et budgétaires puis, directeur adjoint de cabinet
TOTAL 2012		16
2013	Ministère de l'économie et des finances et ministère du budget	directeur adjoint du cabinet
2013	Cabinet du Premier ministre	conseiller technique
2013	Cabinet du Premier ministre	conseiller culture
2013	Ministère des outre-mer	conseiller
2013	Ministère des outre-mer	conseiller
2013	Ministère de la culture et de la communication	directeur du cabinet
2013	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	directeur adjoint du cabinet
2013	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	directeur du cabinet du ministre chargé des transports et de l'activité maritime et directeur adjoint du cabinet de la ministre
2013	Présidence de la République	conseiller
2013	Présidence de la République	secrétaire général adjoint
2013	Ministère de l'économie et des finances	directeur du cabinet
2013	Ministère de la défense	directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre
TOTAL 2013		12

2014	Secrétariat d'Etat au budget	directeur adjoint du cabinet
2014	Ministère de la culture et de la communication	directeur du cabinet
2014	Ministère des outre-mer	directeur adjoint du cabinet
2014	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	conseiller auprès de la ministre
2014	Secrétariat d'Etat du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger	directeur du cabinet
2014	Ministère de la défense	directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre
2014	Secrétariat d'Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche et ministère de l'éducation nationale	directeur adjoint du cabinet
TOTAL 2014		7
2015	Secrétariat d'Etat au budget/Ministère des finances et des comptes publics	directeur du cabinet du secrétaire d'Etat puis, directeur adjoint du cabinet du ministre
2015	Ministère de la culture et de la communication	directeur du cabinet
2015	Ministère des outre-mer	directeur adjoint du cabinet
2015	Présidence de la République	conseiller du coordonnateur national du renseignement
2015	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	conseiller auprès de la ministre
2015	Secrétariat d'Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche et ministère de l'éducation nationale	conseillère
2015	Présidence de la République	conseiller
2015	Secrétariat d'Etat du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger	directeur du cabinet
2015	Ministère de la défense	directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre
2015	Secrétariat d'Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche et ministère de l'éducation nationale	directeur du cabinet de la secrétaire d'Etat
TOTAL 2015		10
2016	Secrétariat d'Etat au budget/Ministère des finances et des comptes publics	directeur du cabinet du secrétaire d'Etat et directeur adjoint du cabinet du ministre
2016	Présidence de la République	conseiller du Coordonnateur national du renseignement
2016	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	conseiller auprès de la ministre
2016	Secrétariat d'Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche et ministère de l'éducation nationale	directrice adjointe du cabinet
2016	Présidence de la République	conseiller développement durable, énergie, transports, logement et ville
2016	Ministère de la défense	directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre
2016	Secrétariat d'Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche	directeur du cabinet
TOTAL 2016		7
2017	Ministère des outre-mer	directeur adjoint du cabinet
2017	Cabinet du Premier ministre	conseiller
2017	Présidence de la République	conseiller du Coordonnateur national du renseignement
2017	Ministère de l'intérieur	conseiller
2017	Cabinet du Premier ministre	conseillère
2017	Ministère de la transition écologique et solidaire	directeur adjoint du cabinet
2017	Cabinet du Premier ministre	conseillère
2017	Ministère de la transition écologique et solidaire	directrice du cabinet
2017	Présidence de la République	conseillère au cabinet
2017	Ministère de la culture	directeur du cabinet
TOTAL 2017		10

IV. CONSEIL D'ÉTAT

point		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	Effectif total	313	312	324	316	318	320	324	322	322	321	323	
2	Présent au sein du Conseil d'État	186	182	202	185	183	190	195	209	207	207	208	
3	Exerçant une fonction au sein d'une AAI sous forme de temps partiel ou de vacation	29	31	24	30	25	43	40	55	47	31	44	
4	Exerçant une fonction au sein d'une AAI à temps complet	9	9	12	11	12	13	12	11	11	9	10	
5	En poste au sein des ministères	<i>Centrale</i>	28	27	23	29	29	19	18	14	15	21	25
		<i>Autre</i>	8	11	10	9	9	5	5	5	7	6	3
		Total	36	38	33	38	38	24	23	19	22	27	28
6	Exerçant ses fonctions au sein des entreprises publiques	3	5	5	4	5	2	4	4	4	3	2	
6'	Exerçant des fonctions au sein d'autres organismes publics	6	6	6	9	9	9	10	10	9	9	11	
7	Exerçant des fonctions au sein d'un cabinet ministériel ou des services de la Présidence de la République	15	15	12	9	10	21	21	15	9	8	9	
8	En position statutaire pour exercer des fonctions dans les organismes privés	<i>Disponibilité</i>	30	30	30	34	39	36	35	28	27	25	22
		<i>Détachement</i>	3	4	2	1		1	1	1	2	2	4
		Total	33	34	32	35	39	37	36	29	29	27	26
9	Nombre de membres du corps actuellement en poste ayant bénéficié d'une position statutaire afin d'exercer des fonctions dans le privé	14	14	13	12	11	16	15	17	17	16	15	
10	Durée moyenne de passage dans le secteur privé des membres revenus exercer des fonctions au sein du Conseil d'État											7 ans 6 mois 15 jours	
11	Exerçant des fonctions à titre accessoires (autre que d'enseignement) dans des organismes privés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
12	Démissions	2	3	0	0	2	3	2*	5*	1	2*	2	

V. CENTRE INTERMINISTÉRIEL DE GESTION DES INGÉNIEURS DES PONTS, DES EAUX ET DES FORÊTS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Corps	IPC+IGREF	IPC+IGREF	IPC+IGREF	IPEF	IPEF						
Total	4045	3985	3903	3826	3741	3664	3614	3557	3517	3488	3413
Présents au sein du corps des IPEF (PNA)	2702	2690	2681	2127	2189	2332	2151	2208	2130	2136	2095
Exerçant une fonction au sein d'une AAI sous forme de temps partiel ou de vacation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Exerçant une fonction au sein d'une AAI sous forme de temps complet	6	5	6	2	3	8	10	4	7	7	7
En poste au sein des ministères	1186	1113	1105	1322	1617	1637	1600	1614	1603	1664	1676
Exerçant des fonctions au sein des entreprises publiques	199	192	184	275	261	277	271	249	261	254	279
Exerçant des fonctions au sein d'autres organismes publics	35	34	30	44	41	49	55	61	63	58	65
Exerçant des fonctions au sein d'un cabinet ministériel ou des services de la Présidence de la République	18	17	17	31	29	34	29	31	30	29	25
En position statutaire pour exercer des fonctions dans des organismes privés	131	128	127	289	275	279	297	233	236	226	238
Durée moyenne de passage dans le secteur privé des membres revenus exercer des fonctions au sein du corps des IPEF										3,5 ans*	3,5 ans*
Exerçant des fonctions à titre accessoire (autre que d'enseignement) dans des organismes privés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Démissions	7	10	12	10	5	1	4	8	13	8	9

* sur la base d'un échantillon de 1300 personnes

VI. INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IG/IF dans les cadres	89	83	86	85	77	79	80	78
Extérieur	121	122	124	125	127	125	125	127
Services détachés	44	42	46	45	49	48	48	46
Hors cadres	8	9	8	11	11	13	11	11
Disponibilité	69	71	70	69	67	64	65	70
Congé parental							1	
TOTAL actifs corps IGF	210	205	210	210	204	204	205	205

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IG/IF dans les cadres	42%	40%	41%	40%	38%	39%	39%	38%
Extérieur	58%	60%	59%	60%	62%	61%	61%	62%
Services détachés	21%	20%	22%	21%	24%	24%	23%	22%
Hors cadres	4%	4%	4%	5%	5%	6%	5%	5%
Disponibilité	33%	35%	33%	33%	33%	31%	32%	34%
Congé parental	0%	0%	0%	0%			0%	
TOTAL actifs corps IGF	100%							

Chiffres CAP - décembre de l'année

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS EN RÉUNION PLÉNIÈRE

Mardi 15 mai 2018

- M. Dominique CHAGNOLLAUD DE SABOURET, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris Panthéon Assas ;
- M. Luc ROUBAN, sociologue, directeur de recherche au CNRS-Cevipof ;
- M. Pierre DELVOLVÉ, professeur émérite de l'université de Paris II, membre de l'Institut.

Jeudi 17 mai 2018

- Mme Ghislaine OTTENHEIMER, rédactrice en chef de Challenges,
- M. Vincent JAUVERT, journaliste à l'Obs, auteur de « Les Intouchables, bienvenue en Macronie » (Robert Laffont, 2018) ;
- M. Laurent MAUDUIT, journaliste à Médiapart.

Mardi 22 mai 2018

- Mme Marie-Anne COHENDET, professeur des universités ;
- M. Stéphane BRACONNIER, professeur des universités ;
- M. Jean GICQUEL, professeur des universités.

Mercredi 23 mai 2018

- M. Antoine VAUCHEZ, directeur de recherche au CNRS, auteur avec M. Pierre FRANCE de « Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage » (Coll. Gouvernances, Les Presses de Sciences Po, 2017) ;
- M. Marc-Olivier BARUCH, directeur de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ;
- M. Hervé JOLY, directeur de recherche à l'ENS Lyon.

Mercredi 30 mai 2018

- M. Fabrice MELLERAY, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris ;
- M. Laurent VALLÉE, secrétaire général du groupe Carrefour.

Jeudi 31 mai 2018

- M. Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général du groupe Aéroports de Paris ;
- M. Thomas PERROUD, professeur des universités.

Lundi 11 juin 2018

- M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ancien ministre.

Jeudi 14 juin 2018

- M. Jérôme GOLDENBERG, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances ;
- Mme Marie-Christine LEPETIT, chef du service de l'Inspection générale des finances.

Vendredi 15 juin 2018

- M. Bernard SPITZ, président de la Fédération française des compagnies d'assurance (FFSA).

Mardi 19 juin 2018

- M. Emmanuel ROUX, directeur général du groupe AESIO.

Mercredi 20 juin 2018

- Mme Marylise LEBRANCHU, ancien ministre ;
- M. Sylvain LAURENS, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ;
- M. Marc-André FEFFER, président de Transparency International France ;
- M. Patrick GÉRARD, directeur de l'École nationale d'administration (ENA) ;
- M. James GALBRAITH, économiste.

Mercredi 27 juin 2018

- M. Jean-Luc VIDELAINE, préfet du Var ;
- M. Roland PEYLET, président de la commission de déontologie de la fonction publique ;
- M. Daniel KELLER, président de l'association des anciens élèves de l'École nationale d'administration (ENA) ;
- Mme Adeline BALDACCHINO, conseillère référendaire de la Cour des comptes.

Mardi 3 juillet 2018

- M. Bruno LASSERRE, vice-président du Conseil d'État ;
- Mme Catherine BERGEAL, secrétaire générale du Conseil d'État ;
- M. Jean-Luc SILICANI, conseiller d'État ;
- M. Florent MEREAU, avocat, membre du Conseil national des barreaux ;
- M. Thierry LE GOFF, directeur général de l'administration et de la fonction publique.

Mercredi 4 juillet 2018

- M. Didier MIGAUD, premier président de la Cour des comptes ;
- M. Fabien TASTET, président de l'association des administrateurs territoriaux de France ;
- M. Bruno BEZARD, managing partner du fonds d'investissement Cathay Capital private Equity.

Jeudi 5 juillet 2018

- M. Jean-Louis NADAL, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ;
- M. Marc GUILLAUME, secrétaire général du Gouvernement¹ ;
- M. Jean-Christophe THIERY, président du Directoire de Canal +.

¹ Audition à huis clos.

Mardi 10 juillet 2018

- Mme Élise VAN BENEDEN, avocate, secrétaire générale adjointe d'Anticor ;
- M. François VILLEROY de GALHAU, gouverneur de la Banque de France.

Mercredi 11 juillet 2018

- Mme Marie-Anne BARBAT LAYANI, directrice générale de la Fédération bancaire française ;
- M. Gilles BRIATTA, secrétaire général de la Société générale ;
- M. Nicolas BONNAULT, associé-gérant de Rothschild and Co.

II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR OUVERTES AUX MEMBRES DE LA COMMISSION

Mercredi 6 juin 2018

- M. Antoine VAUCHEZ, directeur de recherche au CNRS, auteur avec M. Pierre FRANCE de « Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage » (Coll. Gouvernances, Les Presses de Sciences Po, 2017).

Mardi 3 juillet 2018

- M. Didier TRUCHET, professeur émérite, université Paris 2 Panthéon-Assas.

Mardi 10 juillet 2018

- M. Jacques CAILLOSSE, professeur émérite en droit public.

Mercredi 11 juillet 2018

- M. Ezra SULEIMAN ; professeur à l'université de Princeton ;
- M. Pierre BIRNBAUM, professeur émérite, université Paris 1 ;
- M. Jean POULIT, Président du G16.

TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Compte rendu de la réunion constitutive

(Mardi 17 avril 2018)

- Présidence de M. Charles Revet, président d'âge -

M. Charles Revet, président. – Il me revient de présider la réunion constitutive de notre commission d'enquête. Je vous rappelle que la Conférence des Présidents a pris acte, lors de sa réunion du 4 avril, de la demande de création en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat d'une commission d'enquête sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

Cette demande a été formulée par Pierre-Yves Collombat et ses collègues du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste et je pense que nous pouvons les remercier de nous offrir cette occasion de travailler de manière approfondie sur une question importante.

Je vous propose de procéder dès à présent à l'élection du président de cette commission d'enquête. Quels sont les candidats ?

M. Vincent Delahaye. – Je suis candidat.

M. Charles Revet, président. – En l'absence d'autre candidature il me paraît inutile de procéder à un vote et si vous en êtes d'accord je proclame M. Vincent Delahaye président.

La commission d'enquête procède à la désignation de son président, M. Vincent Delahaye.

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

M. Vincent Delahaye, président. – Je tiens à vous remercier et à remercier particulier Charles Revet qui a bien voulu présider le début de nos travaux. Nous allons procéder à la désignation de notre Bureau en commençant par notre rapporteur.

Lorsqu'une commission d'enquête résulte de l'usage de son droit de tirage par un groupe, les fonctions de président et de rapporteur sont partagées entre la majorité et l'opposition. Il m'apparaît donc que M. Pierre-Yves Collombat, qui est à l'origine de la création de notre commission d'enquête, est tout indiqué pour devenir notre rapporteur.

S'il n'y a pas d'opposition je le déclare élu.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. Pierre-Yves Collombat.

M. Vincent Delahaye, président. – Il convient maintenant de procéder à la désignation de nos vice-présidents. Tous les groupes doivent être représentés au sein du Bureau et les groupes les plus importants en nombre peuvent avoir deux membres.

Le groupe Les Républicains doit donc avoir deux vice-présidents et nous avons reçu les candidatures de Pierre Cuypers et de Christine Lavarde. De même, le groupe socialiste et républicain a proposé les candidatures de André Vallini et Sophie Taillé-Polian. Le groupe La République En Marche dispose d'un poste de vice-président qui ne peut être attribué qu'à Robert Navarro, seul représentant de son groupe. Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen se trouve dans la même situation et le poste de vice-président ne peut être attribué qu'à Josiane Costes. Enfin, pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires le poste de vice-président revient à Emmanuel Capus.

La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : M. Pierre Cuypers, Mme Christine Lavarde, M. André Vallini, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Robert Navarro, Mme Josiane Costes et M. Emmanuel Capus.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous rappelle tout d'abord nous sommes tenus à un délai impératif de six mois pour rendre nos travaux. La prise d'effet de la création de la commission d'enquête étant fixée au mercredi 11 avril, elle prendra fin le 11 octobre. Il est cependant préférable que nous rendions nos travaux avant le début de la session ordinaire en octobre.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés, tel que celui d'auditionner toute personne dont nous souhaiterions recueillir le témoignage ou d'obtenir la communication de tout document que nous jugerions utile.

Les auditions sont en général publiques, sauf si nous en décidons autrement. En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du bureau de la commission, sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion sur ceux de nos travaux qui ne seront pas rendus publics.

Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal soit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, l'article 100 du Règlement du Sénat prévoit que « tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission

d'enquête pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé » et que cette exclusion « entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête ».

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ainsi que vous l'a indiqué M. le président, nous disposons de six mois pour conduire nos travaux avec pour date butoir le 11 octobre. C'est d'autant plus court qu'il serait souhaitable que nous puissions les présenter en septembre, ce qui implique de procéder à nos auditions avant la fin de la session extraordinaire de juillet et la suspension des travaux en séance publique.

Nous souhaitons renouveler l'approche habituelle des problèmes que pose la migration des hauts fonctionnaires vers d'autres fonctions, notamment des postes de responsabilité dans le privé, mais les terrains d'atterrissage sont nombreux. Pour cela, nous devons cerner les contours du phénomène : de qui parle-t-on et dans quelles proportions s'effectuent ces migrations ? Bien évidemment, le fait qu'un ancien dirigeant de BNP Paribas devienne gouverneur de la Banque de France aura plus d'impact sur la vie politique de notre pays que la décision prise par un instituteur d'ouvrir une pizzeria. Les études qui ont abordé le sujet ont privilégié l'angle déontologique qui est très insuffisant. Dans la mesure où nous ne pourrions pas arriver frais émoulus de notre connaissance naïve aux auditions, il nous a semblé indispensable de commencer par des auditions de cadrage d'experts, d'universitaires et de chercheurs nous permettant dans un deuxième temps de procéder utilement à l'audition des responsables politiques et de la haute administration.

Nos auditions étant par principe publiques, sauf demande de huis clos par la personne auditionnée, nous pourrions les ouvrir au public et à la presse. Nous mènerons des auditions à huis-clos si on nous le demande.

Je vous indique que notre première journée d'audition sera le jeudi 17 mai.

M. Stéphane Piednoir. – Une partie des sénateurs Les Républicains sera retenue.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le jeudi est avantageux, car il y a peu de réunions de commissions.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous pourrions reporter cette réunion au mercredi après-midi ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Mais il y a la séance.

M. Charles Revet. – Ne pas assister à la première réunion de cette commission d'enquête serait pour le moins ennuyeux.

M. Vincent Delahaye, président. – D'autant que nous entendrons des personnes qui ont déjà travaillé sur le sujet, lors des premières auditions. Tentons le mercredi 16 mai, après-midi.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Jérôme Bascher est rapporteur d'une proposition de loi sur le verrou de Bercy qui sera discutée le 16 mai.

M. Vincent Delahaye, président. – Choisissons plutôt le mardi 15 mai, en prévoyant une audition avant les questions d'actualité au Gouvernement, et une autre après. Et tenons-nous-en au jeudi pour le reste de nos réunions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous pourrions aussi travailler l'après-midi du jeudi 17 mai, car nous devons avancer vite.

M. Pierre Cuypers. – Combien d'auditions envisagez-vous ?

M. Vincent Delahaye, président. – Nous envisageons une ou deux auditions de personnes qui ont une connaissance générale du sujet. Puis, nous auditionnerons des directeurs d'administration, des chefs de corps et des hauts fonctionnaires qui ont fait des allers-retours entre le public et le privé.

M. Jérôme Bascher. – N'oublions pas que la haute fonction publique n'est pas que d'État. Elle couvre aussi les administrations de la Sécurité sociale et la territoriale. C'est très important. Nous aurons bien sûr tendance à nous focaliser sur les grands corps emblématiques. Or, les administrations de Sécurité sociale offrent un vrai sujet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le sujet est énorme. Il faudrait deux ans pour le traiter. Les endroits où l'on pantoufle sont aussi très divers. Nous devons faire des choix, en les signalant.

M. Vincent Delahaye, président. – Commençons par un état des lieux. Nous devons décider ensemble pour cibler notre travail. Pour cela, chacun doit avoir une vision claire du phénomène et de son évolution dans le temps. Les migrations dans la haute fonction publique n'ont rien de nouveau. Elles ont commencé au XIX^{ème} siècle. Se sont-elles accélérées ? Dans quels endroits ? Dans quelles proportions ? Avec quelles incidences ?

M. Victorin Lurel. – Si l'on s'en tient aux mutations entendues au sens de migrations ou mobilités des hauts fonctionnaires, nous disposons déjà d'une étude de 2015, à l'initiative de l'École nationale d'administration (ENA), dont la proposition de loi de notre collègue Costes s'est inspirée pour montrer que le mouvement concernait surtout le corps de l'Inspection des finances.

Si l'on considère le problème sous l'angle des salaires, il faudra bien constater qu'aucun texte régissant la fonction publique n'est respecté. En créant des autorités administratives indépendantes (AAI), on développe un mouvement bilatéral avec le ministère du budget, grâce auquel on définit

des rémunérations exorbitantes. On fait querelle aux sénateurs pour 6 000 euros, alors qu'une ministre touchait 205 000 euros dans ses fonctions antérieures à la tête de Business France. Richard Descoings touchait 537 000 euros lorsqu'il était directeur de Sciences Po. Sans parler de François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France.

Au-delà des rémunérations, il y a le pouvoir d'influence. Comme rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale sur les participations financières de l'État, j'ai auditionné la présidente de la Française des Jeux. Nous lui avons demandé quel cabinet d'affaires était en charge de la question de la privatisation. L'endogamie et l'entre soi sont gênants. Certains appels d'offres ou appels à candidatures sont parfois curieux, même si nous ne voulons pas nous montrer soupçonneux. Il faudrait voir d'où viennent celles et ceux qui s'occupent des semi-privatisations des autorités administratives indépendantes ou des agences de l'État, et qui ont pu à ce point ne pas respecter les textes sur la fonction publique. Lorsqu'il y a mutation de fonction, un délai de 10 ans est exorbitant, mais 3 ans ce n'est pas assez. On a vu des hauts fonctionnaires, revenir au dernier jour de la dixième année pour repartir aussitôt. Le rapport de Jacques Mézard l'a bien montré. Si le Parlement ne se saisit pas de la question, les journalistes font le travail à notre place. Cette commission d'enquête est une occasion de changer la situation.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous vous rappelez tous la question d'actualité que Catherine Morin Desailly a posée au sujet du débauchage du directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) par Google. Le directeur du numérique éducatif au ministère de l'Éducation nationale est passé à Amazon. On appelle cela des migrations. Ce phénomène pose surtout la question de la déontologie de la fonction publique. L'enjeu concerne la transmission des données.

M. André Vallini. – Le cas le plus frappant est celui du haut fonctionnaire le plus puissant de France, Bruno Bézard, directeur du Trésor passé à un fonds d'investissement chinois.

M. Victorin Lurel. – Avec l'approbation de la commission de déontologie.

M. Vincent Delahaye, président. – Cette commission joue un rôle important. Je suis d'accord avec Victorin Lurel. Nous devons définir rapidement le périmètre de notre commission d'enquête.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne nous cachons pas derrière notre petit doigt. Il faudra aller au plus vite et au plus gros en repérant ceux dont la fonction risque d'influencer de façon substantielle le fonctionnement de nos institutions. Le rôle des cabinets d'avocats est gigantesque. La Cour des comptes a publié un rapport à ce sujet. Les hauts fonctionnaires vont travailler un temps dans un cabinet d'avocats,

reviennent à la fonction publique et en profitent pour passer des marchés avec leurs ex-collègues...

À trop embrasser, on étreindra peu. Nous devons nous concentrer sur les cas les plus problématiques, même si le champ est plus large.

M. Jérôme Bascher. – Nous aurions dû préciser l'intitulé de cette commission d'enquête en indiquant qu'il s'agissait de la « fonction publique d'État ». Devons-nous nous concentrer sur les corps d'origine ou sur les fonctions occupées ? Certaines personnes nommées à l'Agence des participations de l'État (APE) n'étaient pas fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Précisons effectivement « la haute fonction publique d'État ».

M. Victorin Lurel. – Dans la mesure où le titre précise que les conséquences du phénomène concernent le fonctionnement de nos institutions, nous ne pouvons pas nous cantonner aux mutations des hauts fonctionnaires. Ou bien alors, notre commission d'enquête consistera en un simple recensement déjà effectué, notamment dans la proposition de loi de notre collègue Costes. Comment est exercé le pouvoir et quelle est la part de la haute fonction publique dans la décision ? Voilà la question que nous devons poser.

Les textes et les échelles de rémunération de la fonction publique ne sont pas respectés. La haute fonction publique a un intérêt objectif à suggérer, voire susciter, la création d'agences d'État au sein desquelles ses représentants exerceront des responsabilités. C'est un dévoiement du fonctionnement des institutions de la République. Comment un ministre peut-il dans le secret d'un cabinet prendre un arrêté concernant une rémunération qui dépasse 180 000 euros, en négociant avec la personne qui occupera le poste ? Une ministre en exercice gagnait 52 000 euros par mois lorsqu'elle exerçait ses fonctions à la RATP !

Sans chercher de bouc émissaire, cette commission d'enquête fera la lumière sur le fonctionnement de nos institutions, servi pas le corps éclairé et l'élite de la haute fonction publique. Quant à la territoriale, elle ne représente que 2 % de la haute fonction publique. À nous de fixer le périmètre.

M. Jérôme Bascher. – Un haut fonctionnaire d'État peut aller exercer des fonctions dans les collectivités territoriales, les agences régionales de santé (ARS) ou bien à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss).

M. Vincent Delahaye, président. – Je partage le point de vue de Victorin Lurel. Nous serons plus efficaces en nous intéressant aux postes de la fonction publique d'État qui concentrent les pouvoirs.

M. Pierre Cuypers. – Quelle suite donne-t-on à une commission d'enquête ?

M. Vincent Delahaye, président. – Une fois le rapport rendu, en cas de grosse anomalie, le Sénat saisit le procureur de la République et divulgue les informations dans la presse, puis il exerce un contrôle en séance publique.

M. André Vallini. – Le rôle d'une commission d'enquête est surtout de faire des propositions, y compris de nature législative.

Mme Maryvonne Blondin. – Sommes-nous nombreux à avoir déjà participé à des commissions d'enquête ?

M. André Vallini. – J'avais participé à celle sur l'affaire d'Outreau, lorsque j'étais député.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous étions jeunes... Même si cette commission d'enquête n'a pas d'aboutissement législatif, elle aura au moins le mérite de faire prendre conscience du problème, ce qui est le plus important. Pour l'instant, on réduit le phénomène à une question morale, sans voir qu'il en va en réalité du fonctionnement de nos institutions. Et si nous aboutissons à des propositions pour améliorer la situation, ce n'en sera que mieux.

Examen du rapport

(Jeudi 4 octobre 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous concluons aujourd’hui nos travaux. Nous avons entendu 45 personnes dans le cadre de notre commission d’enquête, demandée par le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE). Je remercie tous les membres de la commission pour leur travail, les vice-présidents qui m’ont épaulé pour les 41 auditions et notre rapporteur, Pierre-Yves Collombat, dont je salue l’engagement personnel et la motivation, tant dans le travail d’enquête que dans les propositions.

Après six mois de travaux, notre commission d’enquête se termine aujourd’hui. Demain, je l’espère, nous aurons remis nos travaux et autorisé la publication du rapport, ainsi que de la position personnelle du rapporteur.

Nous avons abouti à un consensus pour que nos travaux débouchent sur deux volumes : un premier reprend les 33 préconisations, un court texte explicatif, les réponses aux questionnaires et les comptes rendus des auditions. Je vous propose d’intituler ce rapport « Préconisations pour une réforme de la haute fonction publique ».

Le deuxième volume serait la position personnelle du rapporteur dont notre commission autoriserait la publication, mais qui n’engagerait que son auteur, et non la commission d’enquête.

Mme Christine Lavarde. – Je vois dans le projet de sommaire qu’il est fait mention du corps des Ponts et Chaussées qui n’existe plus depuis 2007. Le corps est désormais le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La fusion entre les anciens corps relevant du ministère de l’agriculture et du ministère de l’équipement est-elle réelle ou fictive – ce dont j’ai plutôt l’impression ?

Mme Christine Lavarde. – Le corps de gestion est unique depuis 2007, mais il y a toujours deux corps d’inspection, le Conseil général de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et le Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD). Un annuaire unique rassemble tous les ingénieurs, mais ceux diplômés avant 2007 sont mentionnés comme ex-Ponts ou ex-GREF (génie rural, eaux et forêts).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – N’existe-t-il pas d’autres organes de gestion des corps, des amicales ?

Mme Christine Lavarde. – L'Union des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (UnIPEF) regroupe tous les membres, quel que soit leur corps d'origine.

M. Vincent Delahaye, président. – Au-delà de l'intitulé, qui sera modifié, quel ordre choisir pour les corps mentionnés ? Nous les avons mentionnés par ordre chronologique de réponse aux questionnaires.

M. Jérôme Bascher. – Cela me paraît adapté.

M. Vincent Delahaye, président. – Cet ordre évite de s'interroger sur d'éventuelles préséances.

Le principe d'une présentation en deux tomes et l'intitulé du rapport, « Préconisations pour une réforme de la haute fonction publique », sont adoptés.

M. Vincent Delahaye, président. – Plusieurs propositions de modification des préconisations nous sont parvenues.

À la préconisation n° 21, Mme Costes et M. Bascher proposent de préciser que l'avis émis lors du retour du fonctionnaire, après examen des fonctions exercées dans le secteur privé, doit être conforme, par similitude avec l'avis conforme donné par la Commission de déontologie pour autoriser un départ.

La proposition n° 1 est adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – M. Bascher propose de cibler plus spécifiquement la préconisation n° 31 sur la fusion de l'IGF et du Contrôle général économique et financier (CGefi).

Mme Christine Lavarde. – Combien de corps seraient sinon concernés ?

M. Jérôme Bascher. – Dans tous les corps, il y a de nombreux grades correspondant au grade d'attaché, de cadre A. Mais prenons garde aux anciennes appellations. Certains corps, qui sembleraient être des corps d'inspection, sont en fait des corps qui administrent, comme celui d'un directeur d'une trésorerie locale, par exemple.

M. Patrice Joly. – Ce n'est pas de même nature...

La proposition n° 2 est adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – À la préconisation n° 13, M. Vallini suggère de réduire la durée maximale des disponibilités à une fois trois ans, et non deux fois trois ans. Nous en avons déjà débattu. Certains d'entre nous auraient souhaité interdire toute possibilité de disponibilité, mais ce n'est pas la position de la majorité de la commission. Deux fois trois ans est une solution satisfaisante.

M. André Vallini. – Même si je suis sensible à cet argument, voyez les récents débats, notamment sur Laurent Olléon, ancien directeur de cabinet, membre de la commission des infractions fiscales du Conseil d'État,

qui est désormais recruté dans un cabinet d'avocats fiscalistes américain – qui explique dans une publicité qu'il prodiguera ainsi de meilleurs conseils en défiscalisation...

Comme le disait mon mentor, Louis Mermaz, le Sénat rédige d'excellents rapports, mais on ne sait pas ce qu'ils deviennent ensuite... Il faudrait transformer ce rapport en proposition de loi ; en proposant d'abord des disponibilités d'une fois trois ans, on aboutirait à un consensus sur deux fois trois ans...

M. Jérôme Bascher. – Même si je comprends les arguments de mon collègue, je préfère un parallélisme des formes avec le détachement, qui peut être renouvelé, dans un autre corps ou à l'extérieur.

M. Benoît Huré. – Je comprends également l'esprit de la proposition mais il faut de la visibilité et de la cohérence.

Mme Christine Lavarde. – Qu'en est-il des « disponibilités pour convenance personnelle » ? Sur le site « service-public.fr », ce n'est pas seulement pour aller dans le privé, mais également pour créer une entreprise ou assurer un mandat d'élu local...

M. Vincent Delahaye, président. – La préconisation précise que nous ne souhaitons limiter que la durée des disponibilités pour convenance personnelle « pour occuper un poste dans le secteur privé ».

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je suis favorable à la proposition de M. Vallini. Une partie de la haute fonction publique est dans une situation qui diffère de celle des autres corps. Il faudrait modifier la formulation car le rapport entre le public et le privé n'est pas le même.

M. Vincent Delahaye, président. – La durée actuelle est de dix ans, elle est ramenée à deux fois trois ans. Une majorité de la commission est favorable à cette solution.

La proposition n° 3 n'est pas adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – À la préconisation n° 26, qui prévoit que soient introduits « dans la première partie de la scolarité à l'ENA des stages d'observation sur des postes de catégories A ou B, y compris au sein des collectivités locales et sur différents territoires », Mme Costes souhaiterait qu'ils soient effectués prioritairement dans les territoires ruraux. Cette « priorité » me gêne, mais nous pourrions mentionner ces territoires ruraux, ainsi que les banlieues.

M. Pierre Cuypers. – On pourrait préciser « sur l'ensemble du territoire » ?

M. Vincent Delahaye, président. – Mme Costes ne serait pas satisfaite de cette solution.

M. Jérôme Bascher. – C'est déjà possible à la mairie de Paris. Ce n'est pas révolutionnaire...

M. Patrice Joly. - Soyons audacieux, envoyons les hauts fonctionnaires, durant quelques semaines, sur un territoire rural profond. C'est incroyable de devoir insérer cela dans le rapport, mais le problème est réel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Certains territoires sont peu visités, mais ils dépendent aussi de la haute administration. Ils doivent être mieux connus. On pourrait raffiner encore davantage, avec la haute montagne ou les abîmes profonds ! Mais les deux zones proposées sont les principales. Lorsqu'ils sont en stage en préfecture, sauf quand le préfet sait de quoi il parle, les énarques ne vont jamais voir les services techniques. Préciser qu'il faut aller dans des territoires avec des difficultés spécifiques ne me paraît pas révolutionnaire mais souhaitable.

M. Pierre Cuypers. - Je suis favorable à la proposition de modification, mais trouve regrettable qu'il faille le faire. Quelle est la durée de ces stages ?

M. Pierre-Yves Collombat. - Les stages sont actuellement de six mois mais nous proposons de créer un nouveau type de stage.

Mme Maryvonne Blondin. - J'y pense probablement un peu tard, mais combien de femmes sont concernées? Il semble y avoir beaucoup d'entre-soi, de mariages de hauts-fonctionnaires entre eux : cela renforce le microcosme... Certains couples font même carrière ensemble. Quels sont les chiffres ?

M. Vincent Delahaye, président. - Effectivement, cette demande arrive un peu tardivement. Nous savons que le phénomène existe, mais nous ne l'avons pas étudié précisément. Nous ne connaissons pas les raisons exactes des demandes de disponibilité des femmes, ni combien sont concernées. Il semble difficile de rédiger quelque chose à ce stade.

M. Pierre Cuypers. - Cela relève de la vie privée...

Mme Maryvonne Blondin. - Actuellement, toutes les politiques mettent en avant la place des femmes - dont certaines font carrière.

M. Vincent Delahaye, président. - L'ENA a publié en 2018 une étude sur les femmes dans la haute fonction publique ; elle vous sera communiquée.

M. Stéphane Piednoir. - Les études rapprochent les étudiants, il en est de même pour les professeurs !

M. Vincent Delahaye, président. - Je propose donc d'ajouter à la préconisation n° 26 « notamment dans les territoires ruraux et en banlieue ».

Mme Josiane Costes. - Très bien.

La proposition n° 4 est adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – Avez-vous d'autres propositions de modifications ?

M. Victorin Lurel. – Il y a une asymétrie entre la mobilité des administrateurs civils et celle des administrateurs territoriaux. Il est facile de passer de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale, mais pour l'inverse, les dispositions applicables sont trop rigides. J'ai subi cette situation. Rééquilibrons la situation entre les deux fonctions publiques.

M. Vincent Delahaye, président. – La préconisation n° 9 le prévoit.

M. Victorin Lurel. – Nous pourrions rajouter « notamment entre administrateurs civils et territoriaux » ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous avons été obligés de circonscrire le problème, et nous nous sommes concentrés sur la haute voire très haute fonction publique d'Etat.

M. Victorin Lurel. – Les administrateurs territoriaux sont de catégorie A+.

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout à fait, mais notre rapport se concentre sur la haute fonction publique d'Etat.

M. Vincent Delahaye, président. – Votre proposition est comprise dans la formulation actuelle, est-il vraiment nécessaire de le préciser ?

M. Victorin Lurel. – C'est nécessaire.

M. Vincent Delahaye, président. – On faciliterait alors le passage des administrateurs territoriaux vers la fonction publique d'Etat, alors qu'il n'y a pas de problème de départ d'administrateurs territoriaux vers le privé. Notre commission d'enquête s'est centrée sur la haute fonction publique d'Etat.

M. Victorin Lurel. – Corrigeons l'asymétrie en mentionnant « notamment entre les administrateurs territoriaux et les administrateurs civils ».

M. Patrice Joly. – Préférons « notamment entre la haute fonction publique territoriale et la haute fonction publique d'Etat ».

M. Benoît Huré. – Nous pourrions remplacer le « notamment » par « y compris ».

M. Vincent Delahaye, président. – Parfait.

La proposition n° 5 est adoptée.

M. Victorin Lurel. – À propos de la préconisation n° 4 sur l'intégration des primes au traitement des fonctionnaires, ces primes sont-elles imposables ?

M. Vincent Delahaye, président. – Oui, elles le sont.

M. Victorin Lurel. – Sont-elles prises en compte pour la retraite ?

M. Vincent Delahaye, président. – Non, c'est là l'évolution que nous proposons.

M. Victorin Lurel. – Sur la préconisation n° 30, le poste de Secrétaire général de l'Autorité de la concurrence est aussi réservé à un conseiller d'État...

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas de la même importance. La préconisation n° 30 fait état de l'influence d'une juridiction sur une autre... Nous nous sommes limités à l'essentiel, car nous serons déjà très critiqués ! Si nous obtenons gain de cause sur la moitié des préconisations, nous pourrions sabler le champagne...

M. André Vallini. – Cette préconisation devra faire l'objet d'un volet normatif, par exemple dans une future proposition de loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Oui, il faudra la préciser.

M. André Vallini. – Il en est de même pour la préconisation n° 32.

M. Vincent Delahaye, président. – Tout à fait. Nous restons dans des considérations générales, reste à préciser la mise en œuvre.

L'ensemble des préconisations, ainsi modifiées, sont adoptées.

La commission d'enquête adopte le rapport à l'unanimité.

M. Vincent Delahaye, président. – Conformément aux règles applicables aux commissions d'enquête, je vous propose d'autoriser la publication des documents qui nous ont été transmis comme réponse à notre questionnaire adressé aux grands corps, le compte-rendu de nos auditions et réunions, y compris celle-ci, et le texte rédigé par notre rapporteur qui paraîtra à la suite du rapport comme sa position personnelle.

La commission d'enquête autorise à l'unanimité la publication des documents annexés et de la position personnelle du rapporteur.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous propose d'autoriser le secrétariat à procéder aux modifications de forme nécessaires à la publication.

Il en est ainsi décidé.

Audition de M. Dominique CHAGNOLLAUD de SABOURET, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris Panthéon Assas

(Mardi 15 mai 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Mes chers collègues, ainsi que nous l'avons décidé lors de notre réunion constitutive, nous allons d'abord procéder à l'audition d'experts susceptibles d'éclairer notre compréhension de ce sujet large et complexe qu'est l'évolution de la Haute administration au cours des dernières années et l'impact que celle-ci peut avoir sur le fonctionnement de nos institutions.

La définition des termes, à commencer par celui de « Haute fonction publique », mais aussi celui de « pantouflage », la nouveauté ou l'ancienneté du phénomène, mais aussi son ampleur et le fait de savoir s'il a été favorisé par l'évolution du droit public au cours des dernières années sont des questions préalables nécessaires à nos travaux.

Nous commençons donc par l'audition de M. Dominique Chagnollaud de Sabouret, professeur en droit public à l'Université Paris II. Nous pourrions vous recevoir, monsieur le professeur, à plus d'un titre puisque vos travaux sur le système constitutionnel français, sur les comparaisons internationales ou sur le droit parlementaire touchent par bien des aspects aux questions que nous nous posons.

Cependant votre travail de thèse, publié en 1991, *Le Premier des ordres, les Hauts fonctionnaires du XVIII^e au XX^e siècle*, nous intéresse tout particulièrement pour prendre la mesure historique de notre sujet.

Cet important travail tend en effet à relativiser largement la nouveauté des questions qui tournent autour de la Haute fonction publique et du pantouflage. Tout en le soulignant, vous n'épargnez pas vos critiques aux grands corps et à leur stratégie de pouvoir, voire à leur reproduction.

C'est donc tout naturellement que nous avons souhaité vous entendre pour notre première audition.

Je dois cependant préalablement vous demander de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Jurez-vous de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ?
Levez-la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Dominique Chagnollaud de Sabouret prête serment.

Je vous remercie.

Si vous le voulez bien, monsieur le professeur, vous pourriez nous donner la définition de la Haute fonction publique et nous indiquer ce qui vous paraît avoir changé.

Après ce propos liminaire, je passerai la parole à M. le rapporteur puis à Mmes et MM. les commissaires afin qu'ils vous posent des questions.

Vous avez la parole.

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – Je suis très honoré d'être entendu par votre commission d'enquête. C'est une première pour moi dans ma vie universitaire.

J'ai ici un exemplaire de ma thèse. C'est un travail assez ancien. Il s'agit d'une thèse de sciences politiques, en fait une thèse d'histoire du droit public, aucune séparation entre les trois disciplines n'existant à l'époque – ce qui prouve combien le sujet est transversal.

La définition des Hauts fonctionnaires est un sujet absolument capital, mais en même temps insoluble. Le seul régime qui ait défini les Hauts fonctionnaires est celui de Vichy, au travers d'une double obligation : la prestation de serment au chef de l'État français et l'obligation de non-judéité des fonctionnaires. Afin d'être considérés comme hauts fonctionnaires, les corps de l'État se sont fait concurrence en 1941-1942 pour prêter serment...

Aujourd'hui, on peut considérer que les Hauts fonctionnaires sont les membres des grands corps de l'État. Il existe des débats sur ce qu'est un membre d'un grand corps de l'État. On peut en avoir une définition restreinte si l'on ne considère que les grands corps de sortie de l'ENA, ou une définition plus large si l'on y englobe les inspections générales, les anciens élèves de l'ENA et les emplois à discrétion du Gouvernement.

Cette audition me rappelle beaucoup de souvenirs. Je suis en effet « tombé » dans la Haute fonction publique lorsque j'étais petit : j'ai été collaborateur de Philippe de Gaulle, membre de l'Institut de Charles de Gaulle et collaborateur de Bernard Tricot à la Fondation de Gaulle. J'ai connu dans ma jeunesse tous les anciens collaborateurs du général de Gaulle sans exception, de Geoffroy de Courcel à Bernard Tricot, en passant par Jacques Boitreaud. J'ai baigné dans ce milieu lorsque j'avais une vingtaine d'années.

C'est probablement pour cela que j'ai écrit cette thèse. Mon mémoire portait d'ailleurs sur de Gaulle et la Haute fonction publique. Les Hauts fonctionnaires n'avaient peut-être pas de problèmes d'argent à l'époque, mais le service de l'État était quasiment religieux : ils ne pantouflaient pas et ne quittaient pas le secteur public. Quand ils quittaient l'État, c'était pour revenir dans leur corps ou, comme Bernard Tricot, pour devenir président de la Commission des opérations de bourses (COB), après

avoir été secrétaire général de l'Élysée, ce qui était déjà pour lui une révolution. Il en va de même de Jacques Boitreaud.

C'était un élément assez central dans cette génération, qui n'était pas seulement celle des gaullistes, mais la génération de la Résistance. Il s'agissait d'un état d'esprit transversal : on y trouvait des socialistes résistants, des communistes résistants, comme Guy Braibant. Il n'y avait pas trop d'esprit de parti ni de politisation.

Ceci m'amène à une seconde remarque : ce qui a changé sensiblement, c'est la politisation de la Haute fonction publique. C'est un phénomène qui date des années 1970 et surtout de 1974, Valéry Giscard d'Estaing ayant souhaité instaurer un *spoils system* à la française - il l'a d'ailleurs déclaré à plusieurs reprises.

Avec mon directeur de thèse, nous avons développé le concept de *spoils system* en circuit fermé, ce qui est assez juste : il s'est développé, avec l'élection présidentielle au suffrage universel direct, une présidentialisation du régime et, parallèlement, une politisation de la Haute fonction publique, avec des écuries présidentielles à gauche et à droite pour les principaux candidats. Chaque candidat avait son écurie de Hauts fonctionnaires.

C'était même sensible physiquement : quand j'étais maître de conférences à Sciences Po, on voyait de Hauts fonctionnaires nommés au Gouvernement quitter les séminaires et ceux qui étaient battus aux élections revenir. C'était un phénomène intéressant qui remonte aux années 1970 à 1980.

Les alternances n'ont fait qu'accentuer le phénomène. Cela ne veut pas dire que certains Hauts fonctionnaires ne se tiennent pas éloignés de la politique, mais il est vrai que leur engagement politique n'a cessé de croître.

La disparition presque totale de la notion de grand commis de l'État constitue un indice intéressant. Il en existe encore - vice-président du Conseil d'État, président de la section du contentieux - mais ils « pullulaient » dans les années 1930 à 1950, si je puis dire.

Aujourd'hui, je ne sais qui sont ceux dont la personnalité ou la carrière en impose. Il en existe un certain nombre, mais cette notion a un peu disparu.

Ma troisième observation concerne la privatisation de l'État. Les privatisations de 1986 et les suivantes ont considérablement restreint la sphère publique. Ceux des Hauts fonctionnaires qui pantouflaient - cela signifie « quitter la fonction publique pour l'entreprise » - intégraient souvent les entreprises publiques. Cela ne posait pas de difficulté, puisqu'ils servaient l'intérêt général. Ce n'était pas forcément des réussites - on pense aux banques comme le Crédit lyonnais -, mais le pantouflage se faisait essentiellement dans la sphère publique.

À partir des années 1986, la privatisation a conduit à externaliser au maximum les pantouflages, créant des situations de conflits d'intérêts potentiels. On a vu des personnalités éminentes qui avaient réalisé les privatisations partir dans l'entreprise qu'ils venaient de privatiser. C'est un phénomène important.

Les causes de l'évolution ne sont pas statistiquement démontrables, mais un certain nombre d'exemples sont assez prégnants. Je ne les citerai pas par courtoisie vis-à-vis des intéressés, mais ils démontrent que la condition matérielle des Hauts fonctionnaires ou des serviteurs de l'État s'est dégradée avec le temps, enregistrant des écarts de salaires grandissants entre le secteur privé et le secteur public du fait de la financiarisation de la société.

Le patronat industriel ayant disparu, remplacé par le patronat financier, l'attrait pour des salaires représentant cinq à dix fois le traitement d'un Haut fonctionnaire fait que l'appétence pour le service de l'État a diminué.

Enfin, cette financiarisation a également abaissé le prestige du service de l'État, considérable jusque dans les années 1980, qui a aujourd'hui perdu de sa superbe. À la question : « Voulez-vous entrer au service de l'État », on répond aujourd'hui : « Combien ? ». Les conditions matérielles et l'idéologie ont changé, me semble-t-il.

Il faudrait bien sûr disposer d'éléments statistiques.

Reste l'état du droit. Je ne m'y suis pas intéressé depuis un moment, mais il me semble que la commission de déontologie de la fonction publique, censée rendre un avis, fait preuve d'une très grande bienveillance. Comme en matière de discipline chez les magistrats, on a tendance à faire preuve de plus de commisération pour ses pairs que pour des gens n'appartenant pas au corps. Certains exemples sont assez dirimants.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci de votre concision et de votre précision.

Il semble que le nombre de cas examinés chaque année par la commission de déontologie de la fonction publique soit de 1000 environ par an pour la fonction publique d'État. Je ne suis pas sûr que l'on enregistre beaucoup de refus. Peut-être n'y a-t-il aucune raison pour cela, mais c'est un élément statistique qui n'est pas négligeable.

La parole est au rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si j'ai bien compris, la nouvelle fonction publique n'a rien à voir avec ce qu'en disait François Bloch-Lainé, Haut fonctionnaire emblématique, qui affirmait n'avoir jamais servi qu'un maître. Dans beaucoup de cas, il y en a au moins deux, le marché et l'État ! C'est une différence substantielle !

Il conviendra de se pencher sur l'impact que cela peut avoir sur le fonctionnement des institutions...

Vous avez indiqué que l'une des raisons de ces phénomènes de pantouflage réside dans la vague de privatisations : l'État ayant réduit son périmètre d'interventions, un certain nombre de places étaient à prendre.

Êtes-vous d'accord avec l'analyse selon laquelle l'État ne s'est pas contenté de se retirer de certains domaines, mais a joué en quelque sorte un rôle de régulateur ? On a ici une situation assez extraordinaire : le marché ne fonctionnant pas seul, il faut le réguler. Dès lors, on semble ne plus trop savoir où on en est, comme le démontre, entre autres, le développement extraordinaire des cabinets d'avocats-conseils.

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – Je partage votre analyse. Je n'y avais pas pensé, mais il existe un phénomène nouveau depuis une dizaine ou une vingtaine d'années, encouragé par une législation assez large en faveur des cabinets d'affaires qui recrutent un grand nombre de Hauts fonctionnaires de grande qualité, spécialistes du contentieux administratif, du droit social, et j'en passe. On recherche bien sûr leur expertise, mais également leurs réseaux d'influence.

Dans quelle mesure est-ce compatible ? Y a-t-il conflit d'intérêts ? Je n'en sais rien. Je ne sais d'ailleurs pas non plus si la commission de déontologie de la fonction publique examine ces cas. Probablement le fait-elle...

C'est en tout cas un indice du développement du pantouflage. Le pantouflage traditionnel concernait autrefois les grandes sociétés nationales, comme la SNCF : les préfets ont ainsi beaucoup colonisé les chemins de fer ! Maintenant, on pantoufle dans des sociétés internationales. C'est normal...

Le phénomène vraiment nouveau, c'est celui du barreau. On pourrait peut-être faire des statistiques sur cette question.

Pour en revenir à la commission de déontologie de la fonction publique, il est étonnant que les avis ne soient pas publics. Cela pourrait constituer une proposition de réforme. Par exemple, le CSM, lorsqu'il prend des mesures disciplinaires, n'indique pas le nom des personnes, mais publie ses décisions. On pourrait imaginer de publier, sous une forme ou une autre, l'avis rendu par la commission de déontologie de la fonction publique. Ceci constituerait un progrès assez important.

Quant à François Bloch-Lainé, il avait publié un livre magnifique, *Profession : fonctionnaire*. Aujourd'hui, ce serait invraisemblable !

Un récent ouvrage de Pierre Birnbaum, dont j'ai été l'assistant il y a très longtemps, défend la thèse contraire : il estime qu'il n'y a pas de changement et que le pantouflage n'évolue pas. J'avoue que je ne comprends pas très bien la démonstration...

Enfin, le phénomène de consanguinité s'observe à l'œil nu.

M. Vincent Delahaye, président. – On pourra peut-être obtenir des statistiques sur l'évolution du nombre de cas traités annuellement par la commission de déontologie de la fonction publique.

Cela peut constituer un élément pour nous éclairer sur l'ampleur du phénomène et sur son évolution dans le temps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les Hauts fonctionnaires constituent-ils un ordre privilégié, comme le dit le Président de la République lui-même ? Forment-ils une noblesse d'État, une caste ?

Vous avez parlé d'un phénomène de consanguinité. D'autres prétendent – sans avoir forcément tort – que les parcours sont si différents qu'on ne peut parler de phénomène de caste. Je reprends ici le mot que le Président de la République a employé dans son livre de campagne...

La diversité l'emporte-t-elle sur l'homogénéité ? Tous les Hauts fonctionnaires sont-ils à la même enseigne ? Ils n'ont pas tous les mêmes responsabilités : les enjeux ne sont donc pas tous les mêmes...

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – Une des originalités de ma thèse était de présenter la dimension historique du sujet. J'étais remonté au XVII^e siècle et j'avais étudié le cas des officiers et des commissaires. Certains maîtres des requêtes du roi se mettaient en grève, ce qui peut paraître incroyable, le roi ayant décidé d'élargir leur office et de l'ouvrir à d'autres. Sur le long terme, les différences corporatives entre les corps de l'État sont considérables.

Il existe une hiérarchie des corps – Inspection des finances, Conseil d'État... La Cour des comptes, ce n'est pas le Conseil d'État. Le corps préfectoral, comme le disait je ne sais plus qui, constitue une addition d'ambitions individuelles – et Dieu sait qu'il existe de grands préfets.

Il règne une communauté d'esprit et d'intérêts, mais il existe cependant des différences assez marquées entre les corps.

En second lieu, l'esprit de corps ne se rencontre pas tellement dans la carrière diplomatique, moins encore chez les préfets, mais existe vraiment au Conseil d'État ou à l'Inspection des finances.

Les corps les plus puissants aujourd'hui – je ne parle pas des corps techniques – sont bel et bien le Conseil d'État et l'Inspection des finances. Le Conseil d'État jouit d'un rôle très important, peut-être à raison.

Il existe une hiérarchie, toutefois sans communauté d'intérêts au sens large. Il y a de la concurrence.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez parlé de consanguinité...

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. - À un certain degré, forcément.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Un peu d'endogamie aussi...

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. - Je ne suis pas sociologue, mais le phénomène existe en effet. Cela a toujours été le cas. Il suffit de consulter les annuaires. À quel degré, je n'en sais rien...

M. Vincent Delahaye, président. - La parole est aux commissaires.

M. Pierre Cuypers. - Quelle est votre définition de la Haute fonction publique ?

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. - Ainsi que je l'ai dit, le seul régime qui ait défini les Hauts fonctionnaires est Vichy. Il fallait avoir prêté serment pour être fonctionnaire. Il ne s'agissait donc pas d'une définition véritable. Selon moi, les Hauts fonctionnaires sont constitués par l'ensemble des grands corps de l'État, avec une définition variable de ceux-ci.

M. Pierre Cuypers. - Où cela commence-t-il ?

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. - On ne le saura jamais. Les grands corps sont le Conseil d'État, la Cour des comptes, l'Inspection des finances, les grands corps techniques, éventuellement les corps des administrateurs civils, ainsi que les emplois à discrétion du Gouvernement.

On rencontre des Hauts fonctionnaires « fonctionnels » du fait de l'emploi qu'ils occupent, et des Hauts fonctionnaires « structurels » de par leur vocation et leur corps, même si la distinction n'est guère heureuse.

Un professeur d'université qui est nommé directeur de l'administration centrale devient Haut fonctionnaire, mais il cesse de l'être lorsqu'il retourne dans son corps, contrairement à quelqu'un qui sort de la préfectorale ou de l'ENA. Les administrateurs parlementaires sont-ils Hauts fonctionnaires ? Je ne le crois pas, puisqu'ils sont attachés aux assemblées.

Mme Maryvonne Blondin. - Quelle est la place des femmes dans les grands corps de l'État ? Quand les ont-elles intégrés et quel est leur nombre ?

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. - Cela soulève le problème de la féminisation de l'ENA. Elle est très récente et remonte, je crois, aux années 1970. Elle a été assez faible.

M. Victorin Lurel. - Polytechnique aussi...

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. - C'est la même chose. Pour Polytechnique, il me semble que cela a été plus tôt, car il s'agit d'un corps technique...

M. Victorin Lurel. - 1972...

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – Pour l'ENA, je n'ai pas le chiffre en tête, mais c'est assez tardif. La féminisation de la Haute fonction publique est loin d'être achevée.

On rencontre une minorité de femmes dans l'administration centrale. C'est un peu moins vrai dans le corps diplomatique. Le Conseil d'État est relativement féminisé. Quant à l'Inspection des finances, je ne la connais pas suffisamment.

Mme Christine Lavarde. – Un des corps dit « techniques » comptait en 2009 six filles sur une promotion de 39 élèves.

Vous avez dit par ailleurs avoir le sentiment que les Hauts fonctionnaires n'éprouvent plus l'envie de servir l'État et leur pays.

Pour autant, il existe deux catégories de fonctionnaires. Les premiers passent un concours pour intégrer la fonction publique et doivent faire face à un jury chargé de tester leur volonté de servir l'État ainsi que leur volonté réelle de choisir cette carrière plus qu'une autre. Les seconds sont nommés au tour extérieur dans les différents corps de l'État. Cette faible volonté de servir l'État ne viendrait-elle pas du mode de recrutement ? Ne vous semble-t-il pas nécessaire de modifier le processus d'entrée dans la fonction publique ?

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – J'ai dit que l'on rencontrait en général une moindre appétence pour les concours de la Haute fonction publique, ce qui n'est pas la même chose.

Vous soulevez un point important : le tour extérieur, qui a eu tendance à se développer avec des nominations parfois très diverses, n'est guère encourageant pour les personnes qui décident de faire carrière.

Je dirai la même chose des professeurs associés, qui sont devenus une forme de pantoufflage interne à l'État, de manière débridée, depuis 2000. On a prolongé les professeurs en leur permettant de faire neuf, dix, vingt ans de carrière. Ils touchent pour moitié la rémunération d'un professeur, ce qui n'est pas très encourageant pour un jeune maître de conférences qui gagne 1 600 euros par mois.

Ceci démontre que tous les coups sont bons pour élargir le tour extérieur. Il existe une pression externe. Je ne citerai pas le cas de l'Inspection générale de l'éducation nationale, qui recrute des gens d'excellente qualité, comme Jean-Pierre Rioux, mais aussi d'autres.

L'absence de rigueur dans les recrutements au tour extérieur pose problème. Quand on ne sait plus quoi faire de quelqu'un, on le nomme au tour extérieur, même s'il y a d'excellentes nominations, notamment au Conseil d'État, qui contrôle les entrées.

Il ne faut cependant pas généraliser. Il existe toujours une éthique. J'ai siégé au jury de l'ENA. J'ai vu un certain nombre de candidats : quelques

Hauts fonctionnaires ont encore le sens de l'État – mais qu'est-ce que cela signifie ? Le problème, à un certain niveau, ainsi que je l'ai dit, vient de l'attrait pour le privé, qui est extrêmement puissant.

M. Victorin Lurel. – Vous avez évoqué la privatisation de l'État.

Je reviens sur le démembrement de l'État, avec la création des Autorités administratives indépendantes (AAI), qui fait qu'il existe une sorte de passerelle entre la fonction publique d'État *stricto sensu* et les fonctionnaires qui vont diriger ces AAI. Objectivement, ces Hauts fonctionnaires ont intérêt à en créer le plus possible pour pouvoir les gérer.

Existe-t-il une bibliographie sur le périmètre de l'État – qui est aujourd'hui de plus en plus démembré et comporte plus de marchés et d'autorités, régulation – ainsi que sur l'évolution de la fonction publique ? Quel est le lien entre l'État, ses formes successives et les serviteurs que sont les fonctionnaires ?

En second lieu, le pouvoir d'influence peut-il se mesurer ou se quantifier ? On l'a bien constaté lorsque les fonctionnaires qui ont géré l'Agence des participations de l'État se sont retrouvés dans les banques d'affaires ou dans des cabinets d'affaires grâce à des procédures peu transparentes pour réaliser les appels d'offres ou vendre les entreprises publiques ou semi-publiques. Existe-t-il une bibliographie à ce sujet ?

C'est également ce qui s'est passé pour Alstom – et on peut citer ainsi pas mal d'entreprises. Y a-t-il là une réflexion appropriée, mise à part celle des journalistes qui ont publié un certain nombre d'ouvrages récents sur ce sujet ?

Ceci est assez préoccupant. Je suis rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale participations financières de l'État : on est assez surpris par cette consanguinité et ces passerelles qui permettent de revenir dans la fonction publique après dix ans de mise en disponibilité...

M. Dominique Chagnollaude Sabouret. – Un rapport du Sénat assez ancien du sénateur Gélard porte sur les AAI.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il y en existe un nouveau, le rapport Mézard.

M. Dominique Chagnollaude Sabouret. – Ces rapports portent sur la sphère des AAI, qui ne cessent de croître. Jamais elles n'ont été autant l'objet de critiques de la part des politiques et des professeurs, mais jamais elles n'ont été aussi nombreuses. Il n'y a pas un domaine qui ne soit concerné, même le sport ou la lutte antidopage... Il y aura peut-être un jour une AAI sur la limitation de vitesse !

C'est une facilité : l'État se démembrer, mais en confiant ces AAI à de Hauts fonctionnaires qui régulent un secteur d'activité.

Ils le font de façon tout à fait honnête, ce qui ne pose pas de difficultés, mais la question est de savoir ce que deviennent les régulateurs. Le fait qu'ils puissent rejoindre un jour ceux qu'ils ont régulés soulève la question des conflits d'intérêts. Il faut pouvoir le mesurer.

La question de la consanguinité des personnes qui vont gérer les entreprises qu'ils ont contrôlées relève du même sujet, mais c'est un sujet plus important.

On en revient toujours à la même interrogation : que fait la commission de déontologie de la fonction publique ? Elle travaille sûrement très sérieusement, mais ces avis ne sont pas publics, et le délai de viduité n'est que de trois ans, ce qui est court.

Certaines personnes attendent deux ans, onze mois et 29 jours pour accepter l'offre qu'on leur a proposée plusieurs mois auparavant ! Il serait intéressant d'étudier les pratiques.

L'autre clé est celle des sanctions pénales que l'on peut envisager. Pour l'instant, je ne crois pas qu'il y en ait eu en la matière...

Mme Josiane Costes. – La commission de déontologie de la fonction publique s'occupe des fonctionnaires qui quittent la Haute fonction publique pour aller vers le privé, mais lors de leur retour dans la Haute fonction publique, ils ne passent pas devant la commission de déontologie. Il semblerait qu'il y ait là quelque chose à améliorer. Le conflit d'intérêts existe également dans ce sens. Or, rien ne se passe.

Le Sénat a publié un rapport en janvier dernier, à l'initiative du groupe RDSE, sur le pantouflage des Hauts fonctionnaires. Il existe un problème de délai, ainsi que vous l'avez dit. Trois ans est une durée extrêmement courte, qu'il conviendrait d'allonger, tout en rendant publics les avis de la commission de déontologie de la fonction publique.

Tant que les Hauts fonctionnaires ne seront pas auditionnés à leur retour du privé, des failles très préoccupantes persisteront.

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – Avec les journalistes, une partie des Hauts fonctionnaires sont les seules personnes dont on ne parle pas. On exige de la transparence des hommes politiques. On veut qu'ils rendent des comptes. On leur interdit le cumul, on veut maintenant empêcher le cumul de leurs mandats dans le temps, mais on n'interroge jamais les journalistes sur leurs conflits d'intérêts. Il est vrai que la liberté de la presse l'interdirait probablement – et encore. Pourquoi ?

L'antiparlementarisme est à la mode, mais il n'existe pas d'« antifonctionnarisme », même si l'on rencontre un certain « antitechnocratisme ». La question de la transparence et des conflits d'intérêts n'est pas vraiment posée sur la place publique.

Il faudrait en effet demander que la commission de déontologie intervienne lorsque les Hauts fonctionnaires réintègrent la fonction publique.

Mm Josiane Costes. - C'est essentiel !

M. Dominique Chagnollaude Sabouret. - En effet. Lorsque je siégeais au CSM, on examinait les demandes de détachement de magistrats pour lesquelles il nous arrivait de rendre une décision négative. Ce qui est valable pour les magistrats devrait *a fortiori* l'être pour les mises en disponibilité.

M. Vincent Delahaye, président. - Dans votre ouvrage, vous dites que la question du pantouflage s'est posée au début du XIXe siècle. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Dominique Chagnollaude Sabouret. - À la fin des années 1870, suite à l'épuration républicaine, un certain nombre de Hauts fonctionnaires, notamment des préfets, ont quitté la fonction publique, en désaccord avec le régime.

Vous évoquez ici le premier pantouflage, celui des polytechniciens. Le pantouflage massif n'existe pas chez les Hauts fonctionnaires à la fin du XIXe siècle - ou très peu.

La « pantoufle » naît à la fin du XIXe siècle. Ce sont les polytechniciens qui, attirés par le développement industriel des entreprises, s'en vont - d'où l'expression de « pantoufle ». Le phénomène ne concerne pas encore les grands corps administratifs.

M. Philippe Pemezec. - Je viens d'achever la lecture d'un livre intitulé *Les intouchables*, dont l'auteur doit, je crois, être auditionné prochainement.

À la fin du livre, j'ai éprouvé l'envie d'aller voir un magistrat pour lui demander ce qu'il comptait faire, aux termes de l'article 40 du code de procédure pénale, pour sanctionner tout ce qu'évoque cet ouvrage, et que vous dénoncez probablement vous-mêmes dans votre propre livre.

Je suis maire, et je me suis beaucoup investi dans le service de mes administrés. Je suis très triste de terminer ma carrière de maire, considérant que je ne mérite pas l'espèce d'infamie que toute une caste fait peser sur les hommes politiques de terrain - médias, juges...

Je suis abasourdi de constater tout ce qu'on pardonne à ces derniers. Je me dis que beaucoup de choses ne vont pas bien dans ce pays. Il est me semble-t-il urgent de le dénoncer et de remettre un peu d'ordre dans ce système.

Notre démocratie ne fonctionne plus vraiment très bien - sans parler de la volonté actuelle de recentralisation, qui va priver un peu plus les élus de leurs pouvoirs, alors qu'ils sont au cœur de la démocratie, pour les

concentrer entre les mains de quelques autres. Je trouve cela très inquiétant...

On est là au cœur du sujet, et j'espère que cette commission d'enquête va produire un travail qui ne restera pas lettre morte. Si tel était le cas, ce serait bien triste !

On ne parle bien que de ce que l'on connaît bien : mon élection de député a été invalidée parce que j'avais oublié de déclarer un Algeco que j'avais déposé sur un trottoir municipal pour servir de local de campagne. J'aurais dû réintégrer cette dépense dans mon compte de campagne. Je l'ai oublié en toute bonne foi.

Mon élection en tant que député a été annulée et j'ai été déclaré inéligible, ce qui constitue l'indignité suprême. Pourtant, on ne sanctionne pas un candidat à l'élection présidentielle qui a bénéficié de salles gratuites. La commission des comptes de campagne s'offre même le luxe d'un communiqué de presse à ce sujet - grande première ! - pour affirmer qu'il n'y a là rien d'anormal !

Il y aurait donc un droit « macroniste » et un droit pour les autres ? Tout cela m'inquiète pour le bon fonctionnement de notre démocratie.

M. Vincent Delahaye, président. - C'est plus un témoignage qu'une question !

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. - Vous avez raison concernant la responsabilité des médias.

M. Victorin Lurel. - J'aimerais évoquer le mécanisme des rémunérations. Lorsqu'un Haut fonctionnaire quitte la Haute fonction publique pour aller siéger dans une AAI, c'est le ministère du budget qui fixe sa rémunération par arrêté ou par décret. Celle-ci n'a rien à voir avec les grilles en vigueur. Nous sommes quant à nous alignés sur l'indice 1 015 de la fonction publique. Pour Business France, on a négocié de mémoire un montant de rémunération de 195 000 euros par an, là où nous touchons pour ce qui nous concerne environ 70 000 euros.

Le directeur de Sciences Po Paris - même s'il ne s'agit pas totalement du budget de l'État - touche 537 000 euros par an. Je suis quelque peu étonné ! Le Haut fonctionnaire le mieux payé était autrefois le vice-président du Conseil d'État, qui émargeait alors à 120 000 euros. Aujourd'hui, c'est bien plus.

Quelle est cette grille, dont on a l'impression qu'elle est fixée par le ministre du budget dans le cadre d'un face-à-face avec celui qui a été retenu ?

M. Vincent Delahaye, président. - Les rémunérations de la Haute fonction publique ont-elles nettement augmenté ? J'imagine qu'il existe des différences considérables par rapport au privé.

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – La question que vous posez concerne les emplois à discrétion du Gouvernement, qui permettent notamment aux directeurs d’administrations centrales de bénéficier de primes de rendement qui peuvent augmenter leur salaire. Il suffit d’aller sur le site internet de la HATVP pour les connaître.

Il existe une négociation face-à-face plus opaque – mais je n’en suis pas spécialiste – entre l’entreprise publique et le Haut fonctionnaire pressenti ou, pour certains postes dits fonctionnels, directement entre le Haut fonctionnaire et le ministère du budget.

Ce phénomène a toujours existé, mais s’est développé compte tenu de l’attrait qu’exerce le secteur privé en termes de revenus, que l’on évoquait tout à l’heure.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il me semble que la Constitution de la Ve République fait référence au préambule de celle de 1946 qui, dans son alinéa 9, dit que « *tout bien et toute entreprise qui a ou acquiert le caractère de service public national ou d’un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité* ». Celui-ci n’est jamais évoqué. Pourquoi ?

En second lieu, le phénomène des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), présentées au départ comme une grande avancée pour les libertés publiques, semble être devenu une véritable « industrie », selon les termes employés par quelques observateurs. Plus de 1 000 QPC sont déposées par an. Soixante à 80 d’entre elles aboutissent devant le Conseil constitutionnel. Elles ont, semble-t-il, infléchi la jurisprudence en matière de commerce et de concurrence. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – Concernant les privatisations et le préambule de 1946, je vous renvoie à un excellent article de Bruno Genevois sur les nationalisations et la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Pour ce qui est des QPC, je suis un des coauteurs du système. Et encore avait-on simplifié les choses, puisqu’on était parti vers une saisine directe du citoyen...

Comment apprécier l’impact des QPC ? La tendance a été de prendre en compte des droits et libertés fondamentaux. Dès lors s’exerce mécaniquement, s’agissant de la liberté du commerce ou de l’industrie, une influence « libérale ». Est-elle mesurable ? La tendance existe, mais elle est relativement contenue.

Le nombre de QPC avait tendance à baisser. Il a récemment à nouveau augmenté. Ceci est lié à un autre phénomène dans lequel le Conseil constitutionnel n’est pas pour grand-chose. Les QPC sont en effet devenues une industrie pour les avocats. C’est un problème de financiarisation du droit. Les QPC ont en outre quelque chose de très « chic ». Les barreaux de

province les adorent, les barreaux parisiens plus encore, et les cabinets d'avocats se régaler à l'idée de faire des QPC, qui les ennoblissent et les enrichissent, ce qu'on n'avait pas du tout imaginé. C'est un peu ce que j'avais dit... C'est un moyen de procédure supplémentaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si ce que j'ai lu est exact, la complexité des affaires et leur multiplication entraînent des infléchissements du droit public traditionnel. Est-ce votre impression ?

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – Cela dépend des domaines. En matière de droit commercial, il est probable que l'évolution soit positive.

La QPC a modifié les autres droits. Autrefois, le droit constitutionnel avait des conséquences sur les grandes disciplines du droit, mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de liberté du commerce ou de liberté d'entreprendre était ténue.

Les cabinets d'avocats défendant souvent les intérêts privés, cela a permis, à tort ou à raison, de développer une jurisprudence dans des domaines où le Conseil constitutionnel s'aventurait peu, notamment en matière de droit commercial.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela a également donné du travail au Conseil constitutionnel !

M. Dominique Chagnollaud de Sabouret. – C'est maintenant une fonction à temps plein, ce qui est un peu déprimant pour certains de ses membres, qui ne l'imaginaient pas ainsi.

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le professeur, merci de nous avoir apporté votre éclairage, qui vous nous aider dans nos travaux.

**Audition de M. Luc ROUBAN, sociologue, directeur de recherche au
CNRS-Cevipof**

(Mardi 15 mai 2018)

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

M. Vincent Delahaye, président. – Nous poursuivons cette première journée d’audition en entendant M. Luc Rouban, sociologue, directeur de recherche au CNRS qui a consacré depuis de nombreuses années ses travaux de recherche au sujet qui nous occupe.

Sans plus attendre je vous passe donc la parole après toutefois que vous ayez prêté serment.

Conformément à la procédure en vigueur, M. Luc Rouban prêche serment.

M. Luc Rouban. – Sur la question de l’indifférenciation progressive du public et du privé à travers l’évolution de la haute fonction publique vous allez entendre deux types de discours. Celui qui dit que rien n’a vraiment changé et que la haute fonction publique a toujours été une voie d’accès aux hautes fonctions privées. C’est le cas pour les inspecteurs de finances depuis le Second Empire. Sur longue période environ 17 % des énarques quittent l’administration. L’autre discours est qu’il existe une oligarchie intégrée qui par les « revolving doors » passe désormais régulièrement du public au privé et retour. Ce discours se retrouve souvent chez les journalistes et alimente le populisme.

Ces deux discours sont également faux. Le premier discours, qui raisonne par rapport à une valeur moyenne se trompe. Il faut étudier les départs vers le privé à partir des corps qui ont chacun une logique différente. Ainsi 50 % des inspecteurs des finances travaillent dans le secteur privé.

Une question se pose, surtout dans le secteur financier, comment définir le privé ? Les filiales des groupes publics sont-elles des structures privées où font-elles encore partie de la sphère publique ? Pour ces filiales la rémunération des dirigeants est calquée sur le privé.

Autre difficulté à un instant T connaître le nombre de personnes dans le privé ne vous donne que peu d’informations. Ainsi on ne sait pas quel est le nombre de ceux qui ont voulu partir mais sont revenus suite à un licenciement.

Les chiffres permettent en fait de dire ce que l’on veut.

A l'inverse l'idée qu'il existe une oligarchie des élites françaises mélange tout. L'ENA n'est pas le problème. La haute administration est un univers fragmenté composé de mondes qui ne se fréquentent pas forcément.

En France le circuit élitaire a changé dans les années 1980 au moment où la gauche arrive au pouvoir. On assiste à un décalage entre le temps social et le temps politique. Jusques alors le pantouflage concerne des fonctionnaires de 50 à 55 ans qui prennent des postes de direction ou deviennent PDG de groupes publics. À partir des années 1980 on assiste à une accélération du phénomène qui devient plus direct et plus précoce. Les postes d'arrivés sont plus modestes qu'autrefois et il convient de faire ses preuves dans le secteur privé pour y rester. Certains échouent d'ailleurs et font plusieurs tentatives infructueuses. Je connais un cas de membre d'un grand corps ayant fait sept départs en dix ans.

D'autres départs sont plus préparés notamment par les pantoufleurs qui ont fait une école de commerce avant de faire l'ENA.

Le vrai problème de fonds est que dans certains cas accéder à un grand corps n'est qu'un moyen de se positionner dans le privé. Faire vingt à trente ans de carrière administrative devient de plus en plus rare.

Ces évolutions tiennent à plusieurs facteurs. Le premier est la politisation de la haute fonction publique. Le deuxième tient aux salaires et responsabilités plus attractifs dans le privé face au déclin des institutions administratives. L'école du management tend à gommer les différences entre public et privé et à répandre l'idée que l'on peut travailler dans le privé pour servir l'intérêt général. Le troisième facteur est la différenciation du système élitaire depuis vingt ans. Dans les cent plus grandes entreprises françaises en 2018 40 % des dirigeants viennent de la fonction publique, surtout de l'Inspection des finances et du corps des mines. La diversification et l'internationalisation sont cependant de plus en plus fortes.

Parallèlement l'interpénétration de la haute fonction publique et de la politique n'a jamais été aussi faible depuis les années 1960.

Il a enfin une fracture interne à l'appareil d'État entre les états-majors qui conçoivent les réformes et les gestionnaires qui les appliquent.

M. Jérôme Bascher. – La question me semble être celle des carrières que l'on propose pour la haute fonction publique. Dans le privé les entreprises cloisonnement moins que dans le public les cadres supérieurs et les cadres dirigeants.

M. Luc Rouban. – Le secteur privé a surtout besoin de la haute fonction publique pour exercer une pression sur le secteur public.

Le contrôle de déontologie est faible. On peut prendre pour exemple l'ensemble des décisions prises par la commission de déontologie qui sont assorties de conditions, telles que ne pas contacter d'anciens collaborateurs.

Pourtant, la commission n'a nullement les moyens de contrôler le respect de ces conditions.

Un problème plus important est celui de l'entourage familial du haut fonctionnaire, qui peut se poser lorsque le conjoint d'un conseiller de cabinet ministériel ou d'un directeur d'administration centrale travaille dans un groupe privé. J'observe empiriquement des situations susceptibles de poser des problèmes de conflits d'intérêts, mais on se heurte à l'absence de preuve ou d'éléments concrets.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je partage votre méfiance sur l'illusion d'optique que peut créer l'étude des statistiques : un inspecteur des finances qui part à la BNP n'est pas comparable à un instituteur qui ouvre une pizzeria !

En revanche, on peut être inquiet de cette situation sans pour autant tomber dans la théorie du complot.

Ce qui est intéressant dans vos travaux est que vous avez pris le soin de regarder les choses de près, que ce soit pour l'IGF ou le Conseil d'État, mais aussi pour l'ENA. Les phénomènes de sélection ne se passent pas forcément là où on l'imagine.

Afin d'avoir une vue d'ensemble non biaisée, il est peut être nécessaire de distinguer des strates. Certains ont davantage de responsabilités et il est important d'identifier ceux qui contribuent à la définition des politiques publiques, qu'ils soient à l'Élysée ou qu'ils participent à l'élaboration de la jurisprudence des hautes autorités.

Il sera cependant nécessaire de s'appuyer sur la haute administration pour avoir un système plus démocratique.

M. Luc Rouban. – On est face à un phénomène complexe. On a assisté parallèlement aux départs vers le privé à une fracture interne à l'appareil d'État, entre les membres des états-majors que sont l'Élysée, Matignon ou Bercy, et une autre masse de cadres qui sont devenus des gestionnaires, des techniciens englués dans des sujets aussi passionnants que la LOLF ou les BOP. Il y a donc bien deux strates, l'une supérieure qui touche au secteur privé et l'autre qui s'est technicisée et qui subit la perte de prestige de la haute fonction publique. La strate supérieure a recours au pantouflage, tandis que la strate inférieure utilise la politisation pour faire partie de viviers, de réseaux, notamment en cabinets ministériels. Un administrateur civil qui n'a pas fait d'école de commerce ne connaîtra pas une carrière « top gun » et doit donc se placer dans le sillage d'un élu, au niveau local, qui idéalement deviendra ministre.

Les passages par les cabinets ministériels restent très explicatifs du succès de la carrière professionnelle. Le système est malsain, car pour améliorer sa carrière, il faut entrer dans un système d'entourage.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – On constate que le pouvoir est concentré à l'Élysée. Des équipes se constituent autour des impétrants jupitériens.

M. Victorin Lurel. – Vous avez indiqué qu'il y a des situations différenciées et qu'il ne faut pas tomber dans le complotisme. Cependant, au sein de cette super-strate, il y a quand même une culture et une certaine idée hégémonique du management, une technocratie qui pense de la même façon. Le constatez-vous en tant que sociologue ?

M. Luc Rouban. – Je ne suis pas vraiment d'accord avec cette affirmation. Bien sûr, il y a une formation et une culture communes, mais je pense que cela concerne plutôt les techniciens et non les décideurs. On observe une mécanique dangereuse : les hauts-fonctionnaires deviennent des techniciens évalués, précarisés.

Je vous rejoins en revanche sur la concentration du pouvoir et les phénomènes d'entre-soi. Cependant, l'existence des alternances et de politiques publiques aux orientations différentes démontre qu'il ne faut pas généraliser cette uniformisation.

Si on s'interroge sur l'existence d'une classe dirigeante en France, je dirais qu'il n'y en a pas et qu'on peut observer un certain éclatement. Les dirigeants du privé ne s'intéressent pas à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Ils n'ont pas besoin des hauts fonctionnaires pour avoir une influence sur la décision publique.

Au sein de cette classe dirigeante, il y a des milieux concurrentiels qui ne se font pas de cadeaux.

M. Stéphane Piednoir. – Il ne faut pas aller d'un excès à l'autre et reproduire pour les hauts fonctionnaires et leur entourage familial ce qui a été récemment fait pour les élus, en les suspectant de tous les maux. L'interdiction des emplois familiaux a poussé un certain nombre de nos collègues à renoncer à employer, ou carrément licencier, leur conjoint ou leur enfant.

Il paraît difficile d'interdire aux hauts fonctionnaires de côtoyer des responsables du secteur privé pour éviter les connivences, comme cela a été sous-entendu, car ils ont le droit de vivre, de se marier et d'avoir des amis, comme tout un chacun. Il en faut pas aller trop loin dans cette exigence de pureté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous cherchons simplement à comprendre comment les choses se passent.

M. Stéphane Piednoir. – Les réseaux ont toujours existé et il semble difficile d'interdire aux hauts fonctionnaires d'avoir un cercle d'amis ou de connaissances. Attention donc à ne pas montrer du doigt les hauts fonctionnaires comme la *vox populi* a montré du doigt les élus ou la classe politique.

M. Luc Rouban. – J’abonde dans ce sens car le droit ne permet pas de tout contrôler. Il existera donc toujours un risque de conflit d’intérêt et de « privatisation » de l’intérêt public.

Malgré le fait que les décisions sont prises par un certain nombre de personnes, il reste néanmoins très difficile pour les sociologues de déterminer le cercle de la décision. C’est d’ailleurs la cause du grand débat qu’ils ont avec les historiens. Les historiens arrivent, eux, à reconstruire ou à rationaliser *a posteriori* le processus des prises de décision à l’occasion d’études de mémoires ou d’archives orales. Un témoin, par exemple un haut fonctionnaire, peut alors leur expliquer que, pour une décision donnée, un certain nombre d’acteurs avait des points de vue distincts et que la décision a été prise en petit comité.

Or, les choses ne se passent pas toujours comme cela dans la réalité. Il existe en effet une part d’aléa, un imprévu, un phénomène que l’on n’attendait pas ou l’intervention d’une personne extérieure au cercle de décision qui va la conditionner. Il n’est donc pas possible de délimiter un cercle réduit autour d’une décision, même lorsqu’elle est prise par le Président de la République, par exemple. Il ne contrôle pas tout et dépend d’un certain nombre d’acteurs. Le personnel politique tente, certes, de présenter ses prises de décisions comme cohérentes, mais il n’est pas dit qu’elles le soient toujours. Il ne faut pas trop « anthropologiser » la décision, les choses sont trop compliquées pour cela.

Il ne faut pas non plus analyser les rapports actuels entre la sphère publique et la sphère privée avec les outils que la sociologie avait développés dans les années soixante-dix ou quatre-vingt. Il existait, à l’époque, des classes dirigeantes nationales. Or le vrai problème d’aujourd’hui réside dans l’internationalisation d’un certain nombre de circuits élitaires. C’est d’ailleurs ce qui nourrit le populisme ! Il ne vient pas de l’existence d’élites dirigeantes et de l’idée que l’on se fait des connivences au sommet. Il vient surtout, pour l’extrême gauche et l’extrême droite, de l’idée de dépossession de la souveraineté nationale. Il ne suffit plus d’étudier le *Who’s who* pour identifier les gens qui comptent. Il existe aujourd’hui des gens qui comptent et que l’on ne voit nulle part. Contrairement à ce que l’on essaie de nous faire croire, nous ne sommes pas, aujourd’hui, dans un monde de plus en plus transparent, mais bien de plus en plus opaque. Il est, par exemple, très difficile de retrouver la biographie d’un certain nombre de conseillers régionaux ou de fonctionnaires. Au-delà des « babioles » disponibles sur les réseaux sociaux, on ne trouve plus l’essentiel. En outre, je signale que les données du ministère de l’intérieur relatives aux catégories sociaux-professionnelles des candidats élus aux élections législatives et sénatoriales sont fausses. Elles sont établies sur la base d’auto-déclarations et, pour avoir dépouillé l’ensemble des biographies correspondant, je peux affirmer qu’il existe un décalage.

M. Jérôme Bascher. – La question sous-jacente ne serait-elle pas : quelle carrière pour la haute fonction publique ? Ici se situe la transformation opérée depuis les années quatre-vingt et que j'ai pu observer de l'intérieur, à Bercy ou en cabinet ministériel. Dans les années quatre-vingt-dix, on a demandé aux énarques de passer chef de bureau au bout de quatre ans contre neuf, comme auparavant. Cette volonté a été inspirée du secteur privé et notamment des milieux financiers, qui faisait progresser les meilleurs éléments plus vite afin de pouvoir les conserver. Mais quels postes leur proposer après, une fois qu'ils sont devenus sous-directeurs à à peine plus de trente ans ?

Nous sommes aujourd'hui dans cette situation et avons du mal à revenir en arrière. Les hauts fonctionnaires veulent aujourd'hui exercer réellement le pouvoir et non pas être seulement de grands techniciens, même si la fonction publique doit s'enorgueillir d'en compter dans ses rangs. Contrairement à la sphère privée, la fonction publique a pourtant du mal à établir la différence entre un cadre supérieur et un cadre dirigeant. Or certains jeunes hauts fonctionnaires aspirent à devenir cadre dirigeants pour réellement prendre des décisions et en assumer les conséquences, et non pas devenir cadre supérieur et se spécialiser dans un domaine technique et aller de missions en missions. Les entreprises privées arrivent, elles, très bien à établir cette différence et lorsqu'elles recrutent un cadre à haut potentiel, elles le prédestinent rapidement à l'une de ces deux carrières. La fonction publique doit, elle aussi, maintenant se poser cette question et savoir à quoi elle destine ses hauts fonctionnaires.

Le rajeunissement des hauts fonctionnaires en situation de pantouflage s'explique par le fait qu'un fonctionnaire ne peut plus s'adapter aujourd'hui au milieu de l'entreprise après trente années de fonction publique. Les entreprises souhaitent donc éprouver les capacités d'adaptation des fonctionnaires lorsqu'ils sont beaucoup plus jeunes. Les échecs peuvent ensuite conduire à des « allers-retours » entre le public et le privé, dont je pourrais donner de nombreux exemples.

M. Luc Rouban. – J'abonde dans votre sens. Pour avoir participé au comité d'histoire de l'Inspection générale des finances et m'être entretenu avec certains anciens inspecteurs, je me rends compte que, contrairement à ce que l'on pense, ce n'est pas nécessairement les salaires qui attirent les fonctionnaires dans le secteur privé, mais bien la liberté de décider, de se comporter en patron et de concevoir des stratégies. Ils ne peuvent, en effet, plus nécessairement le faire en servant l'État, se sentent dévalorisés et le ressentent comme une perte de pouvoir. Nous ne sommes plus dans la technocratie des années cinquante - soixante, d'ailleurs très éloignée la « technocratie macronienne » dont on entend parler en ce moment.

À cette période, les hauts fonctionnaires comme Paul Delouvrier en imposaient aux hommes politiques. Il a refusé deux fois d'être nommé ministre et de faire de la politique afin de rester haut fonctionnaire pour

servir l'État. Il faisait partie des grands commis de l'État, modèle dont on a aujourd'hui cassé le moule...

Ces nouvelles perspectives posent un vrai problème de qualité de recrutement dans la haute fonction publique. Les deux tiers des étudiants de Sciences Po choisissent aujourd'hui d'aller dans le secteur privé. C'est notamment le cas de tous les jeunes de Sciences Po issus de l'immigration magrébine qui considèrent que le secteur privé reconnaîtra plus rapidement leurs mérites. J'ai en tête l'exemple d'une jeune femme ayant suivi ce parcours qui a fait le choix de travailler pour un grand groupe de parfumerie. Parlant l'arabe couramment, elle a pu exercer aux Émirats et est devenue directrice d'un département au bout de trois ou quatre années.

De l'autre côté, la fonction publique ne leur offre que des concours « lourdingues », universitaires, qui nécessitent de bachoter et qui offrent désormais des carrières qui ne sont pas nécessairement à la hauteur de l'investissement demandé. À terme, ce qui est un problème de flux deviendra un problème de qualité car tous les bons éléments sont en train de s'en aller. C'est notamment le cas dans les hôpitaux publics. Le service public risque donc de s'étioler pour finalement s'éteindre progressivement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il y a peut-être quelques conditions de ressource à l'origine des déboires de l'hôpital public !

Je souhaite lever toute ambiguïté en rappelant à mes collègues que je suis sans doute le seul dans cette salle à n'avoir voté aucune loi de moralisation. Car je ne pense pas que le problème soit, en premier lieu, en lien avec la déontologie ou la morale politique et que ce n'est donc pas ce type de dispositions qui vont principalement les régler. Le problème vient de la manière dont le système fonctionne et qui engendre certaines choses pour le moins étranges. Il convient donc de tenir compte de la complexité de ce système et se demander s'il a réellement un sens et s'il est possible de lui donner une cohérence.

Je doute également que la sphère privée ne s'occupe pas du monde politique. C'est sans doute vrai pour certains, mais lorsque l'on souhaite, par exemple, être opérateur de téléphonie, obtenir les autorisations nécessaires pour cela et être soumis à l'agence idoine, je pense que ces questions intéressent tout de même... C'est le cas pour tous les services publics en voie de privatisation qui sont soumis à une régulation. Il n'y aurait pas une explosion du nombre de cabinets d'affaires s'il n'y avait pas un peu d'argent à faire sur ce marché.

M. Vincent Delahaye, président. – Il y a certes la financiarisation, mais la judiciarisation de la société dans son ensemble peut aussi être une source du problème. Je ne pense pas qu'il nous est possible de faire le tour du sujet de notre commission d'enquête à l'issue de notre deuxième audition. Je pense certes que nous avançons dans sa compréhension et dans notre vision.

M. Victorin Lurel. – Je suis d'accord sur les faits présentés. Je constate notamment que dans la région dont j'étais président, les jeunes guadeloupéens qui ont bénéficié des conventions d'éducation prioritaire passées avec Sciences Po sont maintenant tous employés dans le secteur privé, souvent à l'international.

L'analyse de M. Rouban me pose néanmoins certains problèmes méthodologiques, notamment relatifs au fonctionnement de nos institutions. Sans être bourdieusien, je vous pense plutôt de l'école de Boudon. J'ai l'impression que l'internationalisation des échanges aurait mis fin à la coagulation des élites et qu'il ne s'agit effectivement pas d'un problème de morale mais d'un problème systémique. Or, en vous écoutant, on comprend que le système fonctionne avec des nouvelles logiques issues de la sphère privée qui se détachent de l'État. Or je pense qu'une entreprise aussi puissante ou influente soit-elle, a besoin de l'État ainsi que des institutions nationales ou internationales et s'y intéresse, directement ou indirectement. C'est cela qui, en mon sens, influence le fonctionnement de l'État.

M. Luc Rouban. – Je pense que nous sommes d'accord, mais ne parlons pas exactement de la même chose. Il est évident que les entreprises s'intéressent au monde politique, mais leur intérêt dépend de leur taille. Les très petites entreprises (TPE) ou les petites et moyennes entreprises (PME) n'ont, par exemple, pas les mêmes intérêts que la multinationale qui a implanté son siège en Irlande afin de ne pas payer d'impôts. Les entreprises du « niveau supérieur » ne sont pas piégées par la situation nationale. On pourrait y voir, avec un peu de mauvais esprit, la raison de la construction européenne. Regardons les pratiques professionnelles concrètes et, encore une fois, n'analysons pas la situation actuelle avec des outils des années soixante-dix, quatre-vingt.

**Audition de M. Pierre DELVOLVÉ, professeur émérite
de l'université de Paris II, membre de l'Institut**

(Mardi 15 mai 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous concluons cette première journée d'audition en entendant M. le Professeur Pierre Delvolvé, professeur émérite de droit public et membre de l'académie des sciences morales et politiques.

Vous êtes, Monsieur le Professeur, un des publicistes les plus connus de l'époque et votre œuvre en matière de droit administratif fait unanimement référence.

Or l'un des enjeux de notre commission d'enquête est de savoir si l'évolution du droit public a pu contribuer à brouiller la frontière entre sphère publique et sphère privée et notamment si des notions aussi fondamentales que l'intérêt général et le service public ont pu se trouver de plus en plus marquées par des notions issues du droit de la concurrence et de la régulation.

Vous êtes un des pionniers de ce que l'on appelle le droit public de l'économie et votre regard sur le sujet est particulièrement intéressant.

Dans le cadre de cette évolution du droit nous nous intéressons au rôle de la haute fonction publique et des allers-retours que certains de ses membres peuvent faire avec le secteur privé. Nous serons également heureux d'avoir votre point de vue sur cette question.

Monsieur le Professeur, comme vous le savez je dois préalablement à nos échanges vous demander de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure en vigueur, M. Pierre Delvolvé prête serment.

M. Pierre Delvolvé. – On constate une transformation importante du rôle de l'État dans l'économie depuis le développement de l'Union européenne et corrélativement à la libéralisation de l'économie, marquée notamment par l'ordonnance de 1986 sur les prix et la concurrence. Après la vague de nationalisation en 1981-1982, puis les privatisations d'abord en 1986 puis en 1993, les modalités de l'action de l'État dans l'économie se sont transformées. Est-ce que le rôle de l'État dans l'économie a pour autant changé ?

Dans la première édition de mon livre, *Droit public de l'économie*, j'indiquais dans un développement sur la police de l'économie, que l'intervention de l'État prenait deux aspects : la prescription et la prestation. Par voie de prescription, les nouvelles modalités ont conduit à changer les modes d'intervention de l'État. D'ailleurs, on ne parle plus de police mais de régulation. La concurrence est une nouvelle préoccupation, une solution de l'activité économique et du rôle de l'État.

La loi organique de 2017 n° 2017-54 du 20 janvier 2017 tend à limiter le développement des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) qui sont des instruments essentiels de l'intervention publique dans l'économie. Cette dernière est remise à une autorité ayant une indépendance par rapport à l'exécutif et le législatif, mais c'est le même type d'intervention. Que ce soit l'autorité de la concurrence, qui est l'héritière du comité, puis de la commission de la concurrence, ou l'autorité des marchés financiers, elles agissent par des solutions pouvant comporter des aspects autoritaires. Elles prennent des actes unilatéraux et réglementaires. Certes, ces derniers sont soumis à une homologation par le ministère des Finances, voire pour l'AMF, sont influencés par les instances européennes. L'autorité de la concurrence a un pouvoir réglementaire, mais prend également des actes individuels. Une injonction est ainsi ce qu'il y a de plus classique en matière de droit administratif. Elles ont également un pouvoir de sanction. On assiste ainsi à un déplacement du pouvoir répressif juridictionnel vers le pouvoir administratif. D'ailleurs, la procédure ressemble à celle applicable devant le pouvoir juridictionnel, notamment en matière des droits de la défense. Plusieurs décisions et arrêts du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la cour de cassation l'ont rappelé. Ces décisions demeurent toutefois soumis à un contrôle du juge en appel - le tribunal de Paris ou le Conseil d'État.

Il y a ainsi un changement quant aux autorités prenant la mesure, mais pas dans la nature de la décision, ni dans l'instrument de l'autorité étatique.

En outre, on constate l'apparition de mesures nouvelles grâce au « droit souple ». Ces mesures n'ont pas la caractéristique des mesures exécutoires, mais elles esquissent des effets. Je pense notamment aux recommandations, avis, communiqués, voire communiqués de presse de l'AMF ou de l'autorité de la concurrence, soulignant, par exemple, le caractère discutable de certains placements et invitant par ce biais les épargnants à ne pas avoir confiance. Le Conseil d'État, dans une décision du 21 mars 2016, a ainsi indiqué que ces actes - qui classiquement n'étant pas des actes administratifs ne pouvaient faire l'objet de contestations - peuvent faire l'objet de recours car ils peuvent produire des effets sur les personnes, individus et entreprises. Ainsi, il y a des nouveautés dans les modes d'intervention, mais sans nouveauté fondamentale dans la nature même de l'action.

En effet, ce qui est sous-jacent au final est la notion d'ordre public, pas simplement celui visant à prévenir des dégâts, mais un ordre public immatériel, notamment l'ordre public économique. Ce dernier est fondamentalement déterminé par les thèmes que je viens d'évoquer : il y a un ordre public de la concurrence, de la bourse, des marchés financiers. On parle désormais de régulation, pour témoigner des modalités nouvelles de contrôle et d'encadrement. Mais au final, la régulation est du contrôle.

M. Vincent Delahaye, président. – Le développement des AAI et des API ont-elles eu un impact sur le fonctionnement de la fonction publique, sur l'implication de l'État sur l'économie ?

M. Pierre Delvolvé. – Vous abordez cette question sous le seul aspect des AAI et des API. À mon avis, il ne faut pas seulement s'interroger sur les relations entre la haute fonction publique et les AAI, mais également entre la haute fonction publique et les entreprises. J'ai lu vos doutes concernant la participation de la haute fonction publique aux AAI et API, notamment de la part de membres du Conseil d'État. Ainsi, certains membres du Conseil d'État quittent leur institution soit de manière permanente, soit de manière partielle, et dans ce cas, ils restent dans les deux maisons.

Pour moi, lorsqu'ils participent à des AAI, ils ne quittent pas le secteur public, ils ne quittent pas la fonction publique en tant qu'activité. L'actuel président de l'autorité de la concurrence, qui est membre du Conseil d'État, ne change pas d'activité. Certes, il a changé de fonction – il ne juge plus – mais il est une autorité administrative. D'ailleurs, les membres du Conseil d'État sont recrutés pour participer à la haute fonction publique. Vous ne contestez pas qu'un conseiller d'État puisse devenir préfet. Je ne conteste pas qu'il puisse être amené à exercer des fonctions dans une autorité administrative indépendante. En revanche, la question est tout autre pour les entreprises.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le droit public économique n'est-il pas un oxymore ? J'avais cru que le but du droit public est l'intérêt général, l'ordre public étant un sous-produit de l'intérêt général. Or, dans l'économie libérale, comme le soulignait Milton Friedman, la responsabilité sociale de l'entreprise est d'accroître ses profits.

M. Pierre Delvolvé. – Ce n'est pas de l'économie dont il parle mais des entreprises.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comment faire cohabiter l'intérêt général, et l'intérêt des entreprises qui est certes légitime mais tout autre ?

M. Pierre Delvolvé. – Vous présentez une dichotomie selon laquelle, le droit de la puissance publique est au service de l'intérêt général et du bien commun ; et l'économie est au service de l'argent. Pour prendre un exemple littéraire, dans *La femme du boulanger* de Marcel Pagnol, le boulanger arrête

de fabriquer du pain car sa femme est partie. C'est pour le village un drame alimentaire et social. On s'organise pour retrouver cette femme afin que le boulanger rallume son four. Certes, le boulanger fait du pain pour gagner de l'argent, mais en même temps il contribue à l'alimentation de la population.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais nous ne sommes pas ici dans l'économie libéralisée que nous connaissons aujourd'hui. C'est complètement différent.

M. Pierre Delvolvé. – Je ne le crois pas. Les entreprises privées cherchent certes à faire des profits, mais elles contribuent par leur activité à l'intérêt général. D'ailleurs, dans sa décision « Ville de Sochaux » de 1970 au sujet de la déclaration d'utilité publique visant à déplacer la route passant entre les usines Peugeot, le Conseil d'État a jugé la déclaration d'utilité publique conforme, non seulement pour des raisons de sécurité routière, mais également parce qu'elle permettait le développement d'une entreprise importante pour l'économie régionale.

Le rôle de l'État est d'assurer le lien social. Les particuliers, et j'y inclus les entreprises, ont également un rôle à jouer même s'ils ne font pas que cela. Elles contribuent au développement économique, à la création d'emplois, à l'équilibre de la balance des paiements. Et, si l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts privés, il n'y a pas de rupture absolue entre intérêts privés et intérêt public.

Il reste la question des liens entre les personnes, les agents, les fonctionnaires avec, de manière schématique, le monde des affaires. Ce qui ne va pas aujourd'hui, c'est, dans certains cas, le dévoiement de certaines personnes qui peuvent utiliser l'expérience qu'elles ont eu dans la fonction publique et souvent à haut niveau, pour ensuite passer dans le secteur privé. Il y a deux types de passage dans le secteur privé. Ainsi, il y a de vieilles traditions, à l'image de l'inspection générale des finances où depuis la Troisième République, ses membres occupent des postes importants dans le domaine des assurances et des banques. Personnalisons ces pratiques par un cas typique qui témoigne de la singularité de ce système et de la qualité de la solution. Michel Pébereau, ancien polytechnicien et inspecteur général des finances est entré à la BNP. Il a mené la fusion avec Parisbas et a développé une entreprise qui est aujourd'hui non seulement la première banque française, mais européenne, avec des filiales dans le monde entier. Est-ce que l'intéressé a moins satisfait l'intérêt général et l'économie française en développant la BNP, que s'il était resté dans un bureau de l'inspection générale des finances ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le problème n'est pas que des hauts fonctionnaires terminent leur carrière dans le secteur privé, mais ce sont les allers et retours. Est-ce que ce système risque de fabriquer quelque chose que l'on n'a pas forcément voulu ? Je pense notamment au

développement de ces liens dans les zones intermédiaires : AAI, cabinet d'affaires travaillant avec le gouvernement ou l'administration,...

Mme Christine Lavarde. – Parmi les personnes travaillant dans les AAI, il y a des agents ne disposant pas forcément du statut de fonctionnaires. Ces personnes sont recrutées sur des contrats de droit privé, en raison de leur connaissance technique du secteur. Elles sont souvent en milieu de carrière. Pour elles se pose alors la question de leur sortie une fois leur contrat arrivé à échéance. Pour les hauts fonctionnaires, il y a toujours une porte de sortie dans leur corps d'origine. Mais que fait-on pour cette population de contractuels de haut niveau qu'utilise le secteur public ?

M. Pierre Delvolvé. – Il faut distinguer deux aspects. D'un côté, on ne peut pas contester le passage de hauts fonctionnaires dans les AAI, car ces dernières sont un démembrement de l'exécutif qui exerce des compétences retirées aux ministères. En revanche, la question est tout autre pour d'autres liens comme les cabinets d'avocats ou d'affaires. On constate une entrée massive dans les cabinets d'avocats de membres des hautes juridictions administratives et financières. Au Conseil d'État, au moins vingt fonctionnaires sont dans cette situation, avec la possibilité de revenir ensuite dans cette institution. C'est inadmissible. Ils doivent être à égalité avec ceux qui ne disposent pas d'un filet de sécurité en cas de non-succès. S'ils souhaitent courir l'aventure, qu'ils le fassent complètement. Récemment, j'ai vu un article d'un membre du Conseil d'État qui portait la double signature : « M. X., conseiller d'État-avocat ». C'est scandaleux. Il y a une question de dignité de l'agent, mais aussi de son institution. Je trouve indigne qu'un conseiller d'État ayant atteint l'âge de la retraite, entre dans un cabinet d'avocat. J'ai en tête un cas spécifique d'un tel conseiller d'État à la retraite, entré dans un cabinet d'affaires. Il avait été nommé membre du jury de l'agrégation de droit public. Il a été confronté à un conflit d'horaires entre une épreuve du concours et un rendez-vous d'affaires. Il a préféré aller à son rendez-vous professionnel.

Cette situation concerne également les hommes politiques en mal d'élection – des anciens ministres, premiers ministres, parlementaires – qui se font recruter pour leur poids politique, leur carnet d'adresses. Ici aussi il y a une indignité. C'est celle du barreau lui-même qui a admis de les intégrer pour faire valoir leurs relations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – En quoi ces modifications peuvent-elles avoir un impact sur nos institutions ? Posent-elles un problème sur la décision politique ?

M. Pierre Delvolvé. – Il n'y a pas de mutations juridiques de la fonction publique, mais des mutations comportementaux, sociologiques. Les échanges avec le secteur privé ont toujours existé, mais à des échelles moins importantes. Les conséquences de ces mutations sur le fonctionnement des institutions sont très difficiles à mesurer. Il faudrait procéder à des études de

cas, en prenant des modifications de législation sur des points très précis et remonter le processus de décision pour identifier les personnes qui seraient intervenues dans ce dernier. Aujourd'hui, on ne peut le faire que lorsqu'il y a une infraction, par le parquet financier notamment. On ne peut pas se limiter à des impressions. On a des impressions qu'il y a des interactions ; mais il faudrait pouvoir les mesurer.

En ce qui concerne les corps techniques, comme les ingénieurs des ponts et chaussées, ils sont souvent recrutés par des entreprises de travaux publics, de concessions d'autoroutes. Certes, ils vont jouer un rôle d'entrepreneur, mais en même temps, ils construisent des routes, des aéroports, ils favorisent l'économie nationale. Cela ne me choque pas. Certes, ils ont des relations personnelles avec le ministère des transports. Je tiens seulement à rappeler que Michel Crozier indiquait qu'une société, pour ne pas être bloquée, a besoin de rouages entre l'État et l'économie. L'économie n'est ainsi jamais étrangère à l'État.

M. Jérôme Bascher. – Peut-être faudrait-il noter dans les fiches de carrières des fonctionnaires les entreprises et les secteurs d'activité dont ils ont eu à connaître. En effet, aujourd'hui, la commission de déontologie n'a pas connaissance de ces éléments sur le moyen terme.

M. Stéphane Piednoir. – Il faut mettre en place une traçabilité.

M. Jérôme Bascher. – En outre, vous avez dit que l'action de l'État passait par la prescription et la prestation. Or, j'ai l'impression qu'il y a de moins en moins de prescription et de prestation. L'action de l'État se réduit de plus en plus. Avec l'évolution de la société, quel serait le bon ordre public économique ? J'ai l'impression que nous acceptons un certain fatalisme, selon lequel l'État doit se désengager et se démembrer.

M. Pierre Delvolvé. – Votre question est malheureusement trop vaste pour y répondre dans le temps qui nous reste. L'ordre public économique qui est maintenu est celui de l'ordre public de la concurrence. L'injonction à ne pas procéder à une concentration est un pouvoir d'État très important.

Toutefois, je ne partage pas votre point de vue sur un recul de l'État du fait de la création des AAI. Ces dernières sont une nouvelle organisation de l'État. Certes, elles ont souvent une personnalité juridique différente de celui-ci mais elles participent aux fonctions de l'État et au maintien de l'ordre. De manière similaire, lorsqu'un préfet prend des mesures, il exerce une autorité au nom de l'État et à la place du ministre.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Toutefois, le préfet peut être écarté de ses fonctions si le ministre le souhaite !

M. Pierre Delvolvé. – Ces instances exercent l'autorité de l'État avec plus ou moins d'indépendance. La fonction fondamentale de l'État est

d'assurer le lien social, pour assurer la paix. C'est la raison pour laquelle les prestations sont importantes pour garantir l'intérêt général.

Pour ma part, je ne suis pas en faveur du mélange des genres : les individus ne doivent pas détériorer la fonction qui est celle de l'État à laquelle ils sont attachés en tant que fonctionnaire.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Vous évoquez l'ordre public social. Une intervention de l'État est-elle possible sur la hauteur des rémunérations des dirigeants des entreprises ?

M. Pierre Delvolvé. – Ce que vous évoquez est le caractère monstrueux des rémunérations de certains dirigeants ; et je partage votre point de vue. Toutefois, je ne vois pas comment le législateur pourrait intervenir dans un marché mondialisé.

M. Pierre Cuypers. – D'ailleurs, on constate que certains sièges sociaux ont été délocalisés dans d'autres États pour des raisons fiscales.

M. Pierre Delvolvé. – La France est en concurrence avec d'autres pays. Il faut faire attention aux conséquences économiques, sociales et en termes d'emplois de toute volonté d'épuration.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les États-Unis ont trouvé la solution en imposant leurs nationaux travaillant à l'étranger. Il faut prendre en compte les effets délétères que de telles pratiques peuvent avoir sur la population. Je pense au populisme notamment. Si la première fonction de l'État est le lien social, dans le cas présent ce dernier est chamboulé. Ce n'est pas parce que la question est complexe qu'il faut l'écarter.

M. Pierre Delvolvé. – De nombreuses mesures ont déjà été prises. Je pense notamment à la loi du 20 avril 2016 de déontologie renforçant la transparence. Il faut faire attention à l'accumulation de textes. Les lois de septembre dernier de confiance dans la vie publique ont rajouté des mesures. Je pense que nous sommes actuellement plutôt dans une société de défiance à l'égard des hommes politiques, des hauts fonctionnaires. Je pense notamment aux mesures prises pour les lanceurs d'alerte. Il faut faire attention à ne pas transformer tous les Français en corbeau, car cela remettrait en cause le lien social.

Je ne crois pas à l'efficacité de mesures juridiques. Au-delà du droit, il y a le contexte moral et éthique. C'est une question fondamentale relevant de l'éthique des individus. On a multiplié les codes de déontologie. En réalité, ce qu'il faut c'est la confiance dans la morale de la personne.

M. Benoît Huré. – Les élus et les hauts fonctionnaires exercent, chacun à leur manière, l'action publique. Les règles que l'on exige des fonctionnaires sont-elles les mêmes que pour les élus ?

M. Pierre Delvolvé. – Elles se croisent. Je pense qu'elles devraient être les mêmes.

Audition commune avec Mme Ghislaine OTTENHEIMER, rédactrice en chef de *Challenges*, et MM. Vincent JAUVERT, journaliste à *l'Obs*, auteur de *Les Intouchables d'État, bienvenue en Macronie* (Robert Laffont, 2018) et Laurent MAUDUIT, journaliste à *Mediapart*

(Jeudi 17 mai 2018)

Mme Christine Lavarde, présidente. – Mes chers collègues, nous procédons aujourd'hui à l'audition commune de Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de *Challenges*, de M. Vincent Jauvert, journaliste à *l'Obs*, et de M. Laurent Mauduit, journaliste à *Mediapart*.

Lors de nos premiers échanges dans le cadre de la commission d'enquête nous avons constaté que les défaillances du contrôle des liens entre l'intérêt public et les intérêts privés sont souvent mises en lumière d'abord par les journalistes et qu'il appartient au Parlement de se saisir de ce sujet.

L'ouvrage de M. Vincent Jauvert en est un exemple tout récent. Il a déjà été cité lors de nos auditions précédentes. Il s'inscrit dans la lignée de plusieurs enquêtes publiées au cours des quinze dernières années, notamment celle de Mme Ghislaine Ottenheimer sur l'inspection générale des finances, et il précède d'autres ouvrages, dont celui, je crois, de M. Laurent Mauduit.

Au-delà des cas particuliers et des affaires qui peuvent se retrouver devant la justice, nous souhaitons faire appel à vous pour discuter du système dans son ensemble. La confusion de l'intérêt public et des intérêts privés relève-t-il de quelques cas de dévoiement des principes de la haute fonction publique ou s'agit-il d'un problème plus large, voire d'un changement de conception de ce que doit être le rôle des hauts fonctionnaires ? À l'inverse, n'est-il pas légitime que des hauts fonctionnaires puissent avoir une expérience de l'activité privée, voire s'y reconvertissent ?

Voilà quelques-uns des débats qui nous intéressent.

Je vous propose de vous donner successivement brièvement la parole pour un propos liminaire, puis de passer la parole au rapporteur et aux autres commissaires afin qu'un dialogue puisse s'instaurer.

Je dois cependant préalablement vous demander de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Ghislaine Ottenheimer, MM. Vincent Jauvert et Laurent Mauduit prêtent serment.

M. Vincent Jauvert, journaliste à l'Obs. – Je vous remercie de votre invitation. Je vais essayer de vous raconter brièvement ce qu'il y a dans mon livre. Selon Emmanuel Macron lui-même, dans son ouvrage *Révolution*, « les hauts fonctionnaires forment une caste bénéficiant d'avantages hors du temps. » Il parlait, comme nous, je pense, essentiellement des grands corps d'État, qui viennent de l'ENA et de Polytechnique.

Pourquoi une caste ? Ils fonctionnent dans l'entre soi, se cooptent, se répartissent les postes les plus importants non seulement dans le public, mais aussi dans des grands groupes privés qui vivent souvent de la commande étatique ou interviennent dans des secteurs très régulés par l'État. Ayant le droit de revenir dans leur corps d'origine pendant 10 ans, ils bénéficient de fait d'un véritable parachute doré, payé par le contribuable.

La nouveauté, depuis quelques années, c'est qu'ils effectuent des allers-retours successifs entre public et privé. C'est très « macronien », me semble-t-il. Auparavant, le pantouflage était plus une récompense pour des fonctionnaires en fin de carrière. Le problème, c'est que, s'il existe une commission de déontologie pour surveiller les départs du public vers le privé, il n'en existe pas pour les mouvements inverses. La première, même si elle fonctionne très mal, a au moins le mérite d'exister.

Ces dernières années, nombre de conflits d'intérêts sont apparus, car ces hauts fonctionnaires ne choisissent pas n'importe quels postes dans le privé. Les transfuges de la haute fonction publique sont lobbyistes ou avocats d'affaires, bref, des postes où ils peuvent monnayer leur carnet d'adresses, mais, surtout, ce qu'ils savent des faiblesses de l'État, ce qui est encore plus gênant. Il en est ainsi des conseillers fiscaux qui viennent de Bercy. Michel Sapin considérerait cela comme un scandale.

Il y a une autre nouveauté que j'étudie dans mon ouvrage. Cela me vaut d'être traité de misogyne, alors que tel n'est évidemment pas le cas. Il y a aujourd'hui des couples qui font carrière ensemble. La raison, en soi positive, c'est qu'il y a de plus en plus de femmes à l'ENA. Leurs enfants entrent aussi parfois dans le moule, ce qui fait que des familles entières font des carrières en parallèle dans le même domaine, mais simultanément dans le public et le privé. Cela commence à poser des problèmes, mais je n'ai aucune idée de la façon de les régler.

Le scandale, c'est qu'ils ne sont presque jamais sanctionnés lorsqu'il y a des abus, des fautes. Je cite un certain nombre d'exemples dans mon livre. Non seulement ils ne sont pas sanctionnés, mais ils sont souvent promus ailleurs. C'est le fonctionnement des corps qui veut cela, mais c'est absolument anormal.

Selon Marylise Lebranchu, ces super hauts fonctionnaires jouissent souvent d'un pouvoir supérieur à celui des ministres. Il suffit d'écouter certains ministres se plaindre des pouvoirs du vice-président du Conseil d'État ou du Secrétariat général du Gouvernement. Ces personnes sont capables de s'opposer dans la pratique à la volonté politique.

Enfin, il y a le problème des rémunérations de ces fonctionnaires, qui sont, pour 600 d'entre eux, supérieures à celle du Président de la République. Je ne sais pas si c'est bien ou mal. En tout cas, le système manque totalement de transparence. On m'a donné ces éléments de manière confidentielle, ce qui, là encore, est totalement anormal.

Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de *Challenges*. – J'ai hésité à accepter cette invitation, parce que mon livre date de 2004. Pourtant, je me suis dit que, hélas, pas grand-chose n'avait changé depuis.

Je n'ai pas d'exemples aussi précis qu'en 2004, lorsque j'avais pu décrire minutieusement la façon dont M. Pinault avait racheté la FNAC, qui était très révélatrice de l'endogamie existant entre une petite élite administrative et les conseils d'administration.

Les choses n'ont pas beaucoup changé, même si, en surface, il y a des commissions de déontologie. Je dirai même que la situation a empiré à cause des allers-retours décrits par Vincent Jauvert. À chaque fois, on élargit un peu son carnet d'adresses et on grimpe aussi dans la hiérarchie.

Est-ce une dérive ou des cas isolés ? Un peu des deux. La dérive, c'est le constat que plus de 40 % de l'élite administrative, à savoir l'IGF, travaille dans le privé. Quel exemple donne-t-on à l'administration ? On m'a toujours appris que les chefs devaient donner l'exemple. Il faut peut-être se poser des questions sur la finalité de ce corps.

On me dit qu'il y a des grandes écoles partout. J'ai la chance de bien connaître Harvard. Dans la *law school*, qui regroupe l'élite du pays, il y a 1 800 élèves par an, donc on ne retrouve pas du tout la même promiscuité qu'en France, où quelques dizaines de personnes dirigent la banque et la finance. Autant dire que, lorsque se présente un problème, il est réglé très en amont et personne n'en entend parler.

Comment voulez-vous que les Français acceptent cela ? Maintenant, il y a aussi des cas isolés. Il y aura toujours des gens qui ne se comportent pas bien. Cependant, il faut les sanctionner, ce qui n'est pas toujours le cas. À mon sens, ce phénomène provoque une asphyxie de la vie politique.

J'ai rencontré Xavier Musca, qui se réjouissait du fait que la V^e République était comme une dictature romaine. Ce sont les sachants, qui dictent la politique sur les sujets importants. Songez qu'il y a trois inspecteurs des finances au cabinet de M. Darmanin, deux au cabinet de M. Le Maire et un chez Mme Buzyn. Il y en a à l'Élysée, à Matignon, bref, ils supervisent le respect de la doxa à tous les niveaux. Il y a aussi ceux que je

nomme les sous-hommes, les inspecteurs du Trésor, qui sont des sous-inspecteurs des finances, mais qui ont le même corpus intellectuel. Ces gens-là n'ont absolument aucune dimension politique.

Quand M. Ruffin critique la réforme de la SNCF, qui ne parle ni d'écologie ni d'aménagement du territoire, il a raison.

Il y a aussi un impact sur la gestion du pays. Lors de la mise en œuvre de la RGPP, M. Faugère, alors directeur de cabinet de M. François Fillon, Premier ministre, m'avait dit qu'il avait rencontré nombre de fonctionnaires extrêmement compétents et dévoués au service public qui n'avaient aucune possibilité de monter, bloqués qu'ils étaient par de jeunes énarques qui prenaient les postes un an ou deux, donc pas assez longtemps pour acquérir une véritable expertise et bien connaître leur administration. On passe donc à côté de véritables talents.

Enfin, il y a un impact sur la nature de notre capitalisme. En Allemagne, les chefs d'entreprise connaissent leur cœur de métier et savent développer leur entreprise. Les inspecteurs des finances ne savent faire que de l'acquisition externe pour doper le chiffre d'affaires, donc ils amplifient les dérives du capitalisme financier.

M. Laurent Mauduit, journaliste à *Mediapart*. – Cela fait 40 ans que je chronique la vie du ministère des finances. J'ai le sentiment que nous vivons une période grave. Il y a eu des périodes dans l'histoire de notre République, où des grands républicains ont soulevé cette question : la République a-t-elle les hauts fonctionnaires qui correspondent à ses valeurs ? C'est le combat que mène en 1848 Hippolyte Carnot, qui posera la question de l'égalité d'accès aux carrières publiques. Le radical Jean Zay posera la même question sous le Front populaire. Dans ses notes écrites en prison à Riom, il aura un regard très sévère sur le comportement de la haute fonction publique dans ces années-là. C'est aussi le débat qui a cours à la Libération. Lors de la création de l'ENA, il fut question de la suppression de l'inspection générale des finances. Si cette idée, à l'époque, chemine, c'est parce qu'il y a toujours cette même méfiance à l'égard de la haute fonction publique.

Vous connaissez la fameuse formule de Marc Bloch dans *L'Étrange défaite* : « À une monarchie, il faut un personnel monarchique. La démocratie tombe en faiblesse, pour le plus grand mal des intérêts communs, si ses hauts fonctionnaires ne la servent qu'à contrecœur ».

J'ai le sentiment que nous sommes dans cette situation. Notre haute fonction publique ne correspond plus aux valeurs de la République. Pourquoi dis-je cela ? Mes confrères ont pointé toute une série d'évolutions sur lesquelles je ne reviendrai pas, ou alors rapidement. Dans les années 80 et 90, c'est la vague des pantouflages, mais pas seulement. Je vous fais observer qu'une partie des hauts fonctionnaires, à la faveur des privatisations, se sont formidablement enrichis. Rappelons-nous les mots de Benjamin Constant : « Servons la cause et servons-nous ! »

Prenez le secteur bancaire actuel résultant des privatisations des années 80-90 : il est dirigé uniquement par des inspecteurs des finances, qui se cooptent depuis 30 ans. On a connu une sorte de hold-up de l'oligarchie de Bercy sur le cœur du CAC40. Il y a en France, à côté du capitalisme familial, un capitalisme oligarchique qui vient de Bercy, et qui révèle cette porosité entre le public et le privé.

Ensuite, il y a eu le mouvement inverse : après les pantouflages, les rétropantoufflages. Tous les conflits d'intérêts sont possibles, car aucune commission de déontologie n'intervient dans ce cas.

Le cas le plus emblématique est certainement Alexis Kohler, actuel secrétaire général de l'Élysée, sur qui Mediapart a longuement enquêté. Le plus grave est sans doute l'impact sur les politiques publiques. Quelle que soit la qualité des hommes, quand le gouverneur de la Banque de France vient de BNP-Paribas, quand le directeur général de la CDC vient de Generali, pensez-vous que cela n'a aucun impact sur la gestion publique ? BNP-Paribas ayant mené un combat contre la déréglementation du livret A, le gouverneur de la Banque de France peut-il défendre une autre position, c'est-à-dire mettre en avant les missions d'intérêt général du livret A liées au financement du logement social ?

Quand le conseiller financement de l'économie du cabinet de Matignon sous l'ancien quinquennat vient de BPCE, avant d'y retourner une fois sa mission terminée, pensez-vous honnêtement qu'il aura proposé au Premier ministre une partition hardie des banques pour coller au programme socialiste ? Il ne va pas s'amuser à démembrer son possible futur employeur.

Quand le haut fonctionnaire chargé de défendre la taxe Tobin à Bruxelles est ensuite embauché par la Fédération bancaire française, pensez-vous qu'il s'est véritablement battu pour instaurer ladite taxe ?

Jacques Chirac, en 1995, a fait campagne contre la pensée unique, s'en prenant à Jean-Claude Trichet, alors gouverneur de la Banque de France. On l'a traité de démagogue ; je pense pour ma part qu'il était très lucide.

En 1965, Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des finances, crée la direction de la prévision, un instrument d'éclairage pour les politiques. Parmi les hauts fonctionnaires, il y a des gens de droite, des socialistes et des communistes. Ils créent le premier logiciel de prévision macroéconomique, le modèle zogol, qui est la contraction de Herzog et de Olive, deux communistes. À l'époque, quand des hauts fonctionnaires sont sollicités par le ministre pour faire une note pour l'éclairer, ils ne sont pas toujours d'accord et présentent alors au ministre plusieurs options. Cela contribue à éclairer et à réhabiliter le politique, qui a le choix entre différentes solutions techniques possibles et peut arbitrer. Maintenant, qu'elle soit de droite ou de gauche, toute la haute fonction publique pense pareil. Il n'y a aucun débat. Thomas Piketty a été découvert grâce à la direction de la prévision. Cela ne

serait plus possible, d'autant que la direction de la prévision a été avalée par la direction du Trésor. La finance a mangé la macroéconomie. La direction du Trésor ne sait pas parler d'échéances au-delà de 6 mois. Certains considèrent même que la direction du Trésor est un danger pour notre démocratie.

Je reprends pour ma part l'expression de tyrannie de la pensée unique de Bercy, qui s'emboîte avec la doxa de Bruxelles.

Enfin, cette prise de pouvoir de la haute fonction publique répond à la crise du politique. Pardon de vous le dire, mais j'ai le sentiment que, plus les politiques sont devenus faibles, plus leurs visions du monde se sont rapprochées, plus la haute fonction publique a pris de la force. L'élection de Macron en est la parfaite illustration. C'est comme si les fermiers généraux ont considéré que le roi était tellement nul qu'il fallait prendre sa place. Nous avons vécu l'émergence d'une oligarchie extrêmement puissante, qui se nourrit de l'extinction de la vision du monde politique, de la crise de la droite et de la gauche.

Je pense que cet état des lieux devrait amener à un grand débat public sur la pertinence de la formation des hauts fonctionnaires.

J'ai beaucoup travaillé sur l'inspiration intellectuelle qui a conduit à la création de l'ENA. J'ai appris énormément de choses, et je pense que le grand combat des républicains pour garantir l'égalité d'accès à la fonction publique a été détourné par la création de l'ENA. Je pourrai vous expliquer pourquoi j'ai ce jugement si sévère sur les effets très pernicieux de cette institution.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie. La parole est à M. le rapporteur, Pierre-Yves Collombat, à l'origine de la demande de création de cette commission d'enquête.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous remercie de votre présence. Si nous sommes là, c'est que chacun d'entre vous a précédemment contribué à secouer le grelot. Au-delà de ce qui est visible, quelles sont les lignes de force ? Qu'est-ce que cela signifie en profondeur ?

Lorsque l'on s'inquiète de l'inflation du phénomène, on nous rétorque que c'est marginal ou que ce n'est pas nouveau. Bref, le sujet n'est pas pris au sérieux. Regardez le rapport de l'Assemblée nationale sur les problèmes déontologiques où l'on met sur le même plan l'instituteur qui ouvre une pizzeria et M. Villeroy de Galhau.

Peut-on dire que le phénomène actuel a des caractéristiques qui le distinguent du traditionnel pantouflage ? Que peut-on dire de cette amplification ? Est-ce que l'on se trompe ?

Mme Ghislaine Ottenheimer. – Quand on a identifié une maladie, qu'on ne la soigne pas et qu'elle devient chronique, c'est problématique. Le pantouflage en soi n'est pas un problème, mais, autrefois, les différences de

salaires n'étaient pas aussi énormes qu'actuellement. Aujourd'hui, on cumule les avantages du public et du privé, autrement dit les privilèges de l'ancien monde et ceux du nouveau monde.

Je suis d'accord avec Laurent Mauduit, il y a un problème de respiration. Comment voulez-vous qu'une démocratie fonctionne quand ce sont les mêmes qui décident, qui alertent, qui sanctionnent et qui conseillent ? Je le répète, il y a une trop forte endogamie. Une démocratie doit avancer grâce à la confrontation de pensées diverses.

Je suis d'accord pour dire que tous les organismes placés auprès du Gouvernement pour le conseiller obéissent aux mêmes schémas. Le conseil d'analyse économique créé par Jospin était, lui, un peu plus divers, avec des profils économiques variés.

Pour revenir à Harvard, les étudiants qui arrivent ont déjà choisi leur métier dans la fonction publique et ils suivent les cours correspondant à la spécialité choisie (urbanisme, diplomatie, économie). Cela fait d'eux des fonctionnaires tout à fait compétents. À l'ENA, c'est un peu le hasard qui détermine les affectations. En plus, les fonctionnaires ne restent pas en poste assez longtemps pour acquérir une véritable expertise. La première chose qu'a faite Édouard Philippe en arrivant au Conseil d'État, c'est de se demander où il pourrait atterrir politiquement. Cela n'est pas sain.

La formation de nos hauts fonctionnaires est à revoir, en mettant l'accent sur le choix des métiers, sur la formation permanente et sur la diversité des formateurs.

M. Vincent Delahaye, président. – Pensez-vous qu'il y a une accélération du phénomène ? Les pantouflages sont-ils plus précoces, avec plus d'allers-retours ?

Mme Ghislaine Ottenheimer. – Oui, on part beaucoup plus tôt. Les entreprises ont besoin de jeunes rompus aux nouvelles technologies de l'information.

M. Vincent Jauvert. – Le phénomène, en quantité, n'est pas marginal, notamment à l'inspection générale des finances, mais, aujourd'hui, je crois que le problème se pose plus pour le Conseil d'État, où les fonctionnaires font fréquemment des allers-retours. Il y a aussi le corps des mines, qui est très touché.

Mais l'exemple le plus flagrant vient d'en haut, avec le Président de la République et son Premier ministre. C'est la première fois dans l'histoire de la V^e République que le Président de la République vient de la haute fonction publique et a fait un séjour dans une banque d'affaires, où l'on atterrit le plus souvent pour monnayer son carnet d'adresses. Idem pour le Premier ministre, conseiller d'État qui a été avocat d'affaires puis lobbyiste.

M. Laurent Mauduit. – Les statistiques sont sur la table. L'historienne de Bercy, Nathalie Carré de Malberg, a fait un travail formidable sur le sujet.

Ce qui m'apparaît très nouveau, c'est l'effacement presque total de la frontière public-privé, avec l'inflation des rétropantouflages.

Regardez la situation aujourd'hui : le Chef de l'État ; son secrétaire général, j'y insiste, qui a siégé pour le compte de l'État dans une entreprise publique sans dire qu'il était par ailleurs lié familialement au principal client de cette entreprise ; le directeur de cabinet et le directeur adjoint de cabinet du ministère des finances.

Cette porosité a deux effets ravageurs, me semble-t-il : le désespoir des fonctionnaires en place qui constatent que le salut ne peut venir que d'un séjour dans le privé ; un mélange des genres et des conflits d'intérêts très nuisibles.

Qu'est-ce que le service public s'il n'y a pas une distinction ou une singularité à servir l'intérêt général ? Si vous posez la question à des hauts fonctionnaires aujourd'hui, vous sentirez poindre chez eux un certain trouble.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un problème lié est celui du traitement. On nous parle de déontologie, mais n'est-ce pas surtout un problème structurel ? L'État prescripteur est devenu régulateur, ce qui a ouvert une zone intermédiaire assez trouble. La confusion des rôles qui s'ensuit est telle qu'on ne sait plus qui fait quoi, ni quel maître on sert ; quant aux AAI, on ne sait pas trop à quel genre elles appartiennent... C'est une des raisons du foisonnement de tels cabinets. Sur le cas de la Banque de France, j'avais posé une question au Gouvernement, et l'on m'a répondu que l'intéressé se déporterait de toute question liée à BNP Paribas. Mais le problème est plus large, me semble-t-il.

M. Laurent Mauduit. – Vous avez raison, et vous pointez un vrai manque dans notre législation : il n'y a pas de déontologie pour le rétropantouflage. En 2000, lorsque le ministre des Finances Laurent Fabius prend comme directeur de cabinet Bruno Crémel, un inspecteur des finances qui travaillait à la Fnac, il diffuse une note de service demandant à ce qu'aucune note relative à la grande distribution ne lui soit communiquée. Michel Sapin fit de même pour Thierry Aulagnon, qui venait de la Société générale, alors même que celle-ci était en contentieux fiscal. Pour Alexis Kohler, aucune circulaire de ce type n'a été diffusée. Pis, il a siégé au conseil de STX ! Il n'y a aucune règle : c'est gravissime.

M. André Vallini. – On parle beaucoup de l'IGF et moins du Conseil d'État. Je vous renvoie sur ce point à un texte du blog de Paul Cassia, que j'ai lu ce matin. Je partage vos constats, à la fois désespérants et exaspérants. Que faire ? Pensez-vous qu'on puisse aller jusqu'à interdire totalement les départs dans le privé depuis les grands corps ? Le Conseil

constitutionnel ne s'y opposerait-il pas pour protéger la liberté individuelle ? Pour éviter les tentations, ne faudrait-il pas accroître massivement les traitements des hauts fonctionnaires ? La commission de déontologie fonctionne, mais ne pourrait-on envisager une commission examinant les cas de retour dans le public ? Quels pourraient être les critères pour interdire de tels retours ?

M. Vincent Jauvert. – Il me semble difficile d'interdire les départs dans le privé. Il serait plus simple de supprimer les grands corps. Supprimez le classement de sortie de l'ENA, et vous aurez résolu une grande partie du problème ! M. Sarkozy l'avait d'ailleurs compris, et avait pris un décret, mais le Conseil constitutionnel s'était autosaisi – chose rare – pour le retoquer.

M. André Vallini. – Marylise Lebranchu a essayé aussi...

M. Vincent Jauvert. – Pour se heurter à une incroyable mobilisation – au moment même des attentats du 13 novembre... Bien sûr, il ne faut pas supprimer les fonctions, mais nous devons cesser de faire de leurs titulaires des princes de la République, ce qui n'existe nulle part ailleurs dans le monde. Quant aux salaires, ceux qui doivent gagner beaucoup d'argent dans le privé sont déjà partis. Et ceux qui sont restés ne sont pas si mal payés... Dans leur esprit, ceux qui sont dans le privé continuent à servir l'intérêt général, d'ailleurs – tout en se goinfrant au passage. Il est vrai qu'on leur a appris qu'ils étaient les dépositaires de l'esprit public... Sur la déontologie, il faudrait reprendre les propositions du Sénat et créer une haute autorité, dirigée par des magistrats dotés de réels pouvoirs d'investigation, pour contrôler les départs et les retours.

Mme Ghislaine Ottenheimer. – Il faut aussi des règles très strictes pour qu'après un certain temps dans le privé, on doive démissionner de la fonction publique.

Mme Christine Lavarde. – De telles règles existent : la limite est de dix ans.

Mme Ghislaine Ottenheimer. – C'est trop. Ils ont déjà le temps d'avoir fait fortune ! Un an suffirait. Puis, il faut prendre le mal à la racine en réhabilitant la notion de compétence et de métier. Actuellement, notre super-élite prétend savoir tout faire : vendre des livres, de la moutarde, des avions... Mais comme ils ne comprennent pas ce qui se passe en-dessous, beaucoup leur passe au-dessus de la tête. La formation, à l'ENA, doit être moins généraliste : la préfectorale, la diplomatie, l'inspection des finances sont des métiers bien différents. Et notre pays est très en retard en matière de formation continue des fonctionnaires et de passage de la territoriale à la fonction publique d'État.

Mme Maryvonne Blondin. – La définition de l'intérêt général renvoie à celle de la formation. La démocratie ne peut pas respirer, avez-vous dit. C'est juste : il suffit de voir l'omniprésence de la promotion Voltaire.

M. Jérôme Bascher. – Elle est à la retraite !

Mme Maryvonne Blondin. – De la promotion Senghor, alors. Deux membres du cabinet du ministre de l'Éducation nationale, qui étaient en charge du numérique, sont partis chez Google, alors qu'il y a un dossier fiscal en cours. C'est révoltant.

M. Jérôme Bascher. – Les personnes en question étaient contractuelles. La précision a son importance.

Mme Maryvonne Blondin. – Ils imposaient des règles aux établissements scolaires ! J'ai du mal à comprendre.

M. Laurent Mauduit. – Les moyens de la commission de déontologie sont très faibles, et elle n'a aucun pouvoir d'investigation : elle doit croire ce qu'on lui dit. Si un haut fonctionnaire omet de lui signaler certains intérêts familiaux, elle n'a aucun moyen de les découvrir. La dernière loi, en 2016, a légèrement renforcé ses pouvoirs : elle peut désormais demander un document à l'administration d'origine. Pour le reste, elle doit faire confiance. Je connais des fonctionnaires, d'ailleurs, qui ont passé outre son refus.

Le parcours intellectuel qui a conduit à la création de l'ENA n'est pas, comme on croit, la volonté de démocratiser le recrutement des grands corps : l'inspirateur de Michel Debré fut un professeur de droit, Joseph Barthélemy, qui, dans *Le peuple et l'expert*, explique que le peuple ne sait pas ce qui est bon pour lui. Il finira, d'ailleurs, Garde des Sceaux sous Vichy...

Mme Ghislaine Ottenheimer. – Même remarque pour Sciences-Po.

M. Laurent Mauduit. – En effet. La rétraction de la pensée qu'on observe à Bercy est préoccupante, alors qu'on aurait besoin de fonctionnaires divers et originaux. Pourquoi un agrégé de lettres ne serait-il pas compétent ? Et pourquoi sélectionner les élites publiques à vingt ans, sur une seule formation ? M. Bayrou, en 2007, proposait de calquer le modèle de l'École de guerre en créant un établissement qui sélectionnerait les meilleurs éléments une fois la trentaine venue, après qu'ils ont fait leurs preuves. Nous voulons des fonctionnaires capables de dire non – d'ailleurs, François Bloch-Lainé explique qu'il faut savoir parfois tenir tête à son ministre ! Pour cela, il ne faut pas des petits hommes gris tous semblables, mais une fonction publique diverse, c'est-à-dire l'inverse de ce que nous connaissons aujourd'hui.

Mme Ghislaine Ottenheimer. – À la *Kennedy School* d'Harvard, les étudiants ont la trentaine...

M. Jérôme Bascher. – Comme à l'Insead en France.

Mme Ghislaine Ottenheimer. – Non, ce n'est pas un MBA. Le problème est justement qu'en France on fait l'ENA pour gagner de l'argent. La *Kennedy School* propose toutes une palette de cours, de la statistique au

leadership en passant par la stratégie géopolitique, et les étudiants y assistent parce qu'ils ont une vraie vocation. À l'inverse, au séminaire de questions sociales de l'ENA auquel j'avais assisté, conduit par le DRH de Renault, on présente une boîte noire comportant tout ce qu'il faut avoir lu sur la question, et le meilleur est celui qui a tout surligné et tout appris par cœur, et non le plus apte à résoudre des cas donnés. Résultat : une formation monolithique et non pertinente.

M. Vincent Jauvert. – Vous connaissez tous l'Institut national des études territoriales (INET), qui pourrait remplacer l'ENA. Il forme des personnes formidables, qui n'ont pas d'emploi à vie, et gèrent tout de même des collectivités employant dix ou quinze mille salariés. Or ces personnes ne deviennent jamais directeurs d'administration centrale ! On se demande bien pourquoi. La formation à l'INET repose justement sur des études de cas et sur des stages, et donne d'excellents résultats. Inversement, d'anciens élèves de l'ENA ont compris qu'il y avait des postes intéressants en région, qu'ils commencent à venir occuper – ce qui est plus facile pour eux. Les administrateurs territoriaux n'apparaissent guère dans la sphère publique alors qu'avec la décentralisation, ils font l'essentiel du travail...

Mme Christine Lavarde. – Je ne partage pas votre analyse, qui me semble focalisée sur l'ENA et les trois grands corps que sont l'IGF, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Vous oubliez que dans ces trois institutions travaillent aussi des hauts fonctionnaires issus d'autres corps, qui ne sont pas passés par l'ENA et apportent des compétences techniques en même temps qu'une certaine diversité. Avant d'entrer dans ces corps techniques, autrefois, les fonctionnaires passaient une année en entreprise. Une réforme de la scolarité a supprimé ce stage. N'est-ce pas une régression ?

Mme Ghislaine Ottenheimer. – Je n'aime pas les généralités. Un profil, cela se construit. Pour s'occuper de fiscalité, il peut être utile de passer six mois dans les services financiers d'une entreprise. Mais pour s'occuper d'éducation ? Vous parliez de diversité : formidable ! Mais ce ne sont pas ces fonctionnaires qui sont intégrés à la petite oligarchie où tous se connaissent et s'entre-aident. C'est ainsi que le gouverneur de la Banque de France en arrive à défendre une banque qui a fauté pour maintenir la position française sur la place européenne. Croyant incarner l'intérêt général, il oublie qu'il a un rôle de contrôleur.

M. Victorin Lurel. – J'ai fait l'INET ; la moitié de la scolarité se passe à l'ENA, dont la culture domine d'ailleurs. Il y a une asymétrie, que j'avais tenté en vain de corriger : un fonctionnaire d'État peut facilement passer dans la fonction publique territoriale, mais l'inverse n'est pas vrai. Pour un administrateur territorial, il faut un décret en Conseil des ministres. Les administrateurs territoriaux luttent pour que l'INET ne soit pas absorbé par l'ENA. La grille de rémunération n'est pas respectée dans les AAI ou les opérateurs. La financiarisation a fait bondir les rémunérations privées. Nous-mêmes, parlementaires, sommes adossés à la grille de la fonction publique.

M. Jérôme Bascher. – Sans les primes !

M. Victorin Lurel. – Celles-ci sont un maquis, un continent inexploré... Et la presse a davantage de moyens d'investigation que le Parlement. Je m'occupe du compte d'affectation spéciale pour les privatisations : il est difficile d'obtenir toutes les informations. Pour la privatisation de la Française des Jeux, par exemple, le conseil est un ancien du Trésor... Partout, l'entre-soi et l'endogamie. Cela a peut-être toujours été ainsi depuis Louis XIV, mais c'est une petite élite qui s'autorégule...

M. Vincent Delahaye, président. – Quelle est votre question ?

M. Victorin Lurel. – Ne pourrait-on pas limiter les rémunérations ? François Hollande l'a fait, et députés et ministres ont vu leurs indemnités baisser. On pourrait fixer un écart maximal : de un à vingt, par exemple. Quant au délai de dix ans, peut-on le réduire ? Des astuces permettent de le prolonger, de surcroît.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous avons déjà abordé ce sujet.

M. Vincent Jauvert. – En matière de rémunération, il importe de vérifier les montants alloués aux numéros deux, trois, et même jusqu'à quatorze ou quinze ! À la SNCF, Mme Parly gagnait 56 000 euros par mois, soit bien plus que le PDG. La loi ne s'applique qu'aux présidents ! Aux échelons immédiatement inférieurs, les payes sont considérablement plus hautes. Et ces informations sont publiques – mais pas pour les administrations.

Jusqu'en 2007, lorsqu'un fonctionnaire partait en détachement, sa rémunération globale ne devait pas augmenter de plus de 15 %. Ce plafond a été supprimé par la RGPP !

M. Jérôme Bascher. – Il n'a jamais existé.

Mme Christine Lavarde. – C'était une règle tacite.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous vérifierons.

M. Vincent Jauvert. – Désormais, les salaires peuvent doubler... Mme Girardin avait voulu limiter à zéro le temps de disponibilité : ce fut comme si elle avait voulu transformer le pays en régime communiste.

M. Philippe Pemezec. – Je suis sous le choc après la lecture de votre ouvrage. On a envie d'aller voir le juge et d'invoquer l'article 40 pour qu'il s'autosaisisse. Élu local, j'ai géré une mairie pendant des années et je vois bien comment la démocratie est remise en cause par la concentration des pouvoirs au niveau central. L'arrogance de la technocratie, qui veut exercer une véritable dictature, n'est pas saine pour notre pays. L'affaire Fillon a montré que Mediapart pouvait être un auxiliaire de la Justice. On s'étonne que les procureurs ne se soient pas emparés de vos révélations. Il faut aller plus loin encore pour réhabiliter le politique.

M. Laurent Mauduit. – On a parfois l'impression de donner des informations importantes, qui restent sans aucun effet. Ainsi, de nos révélations sur Alexis Kohler, qui a caché à la commission de déontologie ses intérêts familiaux. Mais ce n'est pas à nous de qualifier les faits...

Mme Josiane Costes. – Un récent rapport sénatorial a fait quelques préconisations sur la commission de déontologie : d'abord, la saisir des cas de rétro-pantouflage ; puis, la fusionner avec la HATVP ; enfin, publier ses décisions en les anonymisant – les refus sont, de toutes manières, peu nombreux. Verriez-vous d'autres pistes de réforme ? Pour l'instant, ce rapport est resté sans suite.

M. Laurent Mauduit. – Il nous est très difficile de vérifier les déclarations à la commission de déontologie. Le seul moyen est de consulter son rapport annuel ; encore n'y figure-t-il qu'un résumé, qui ne mentionne pas d'éventuelles conditions restrictives. Nous en sommes parfois à devoir saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)... La transparence manque cruellement.

Et la commission de déontologie doit se voir attribuer des moyens d'investigation, puisqu'elle se prononce sur le fondement des faits qu'elle connaît, sans pouvoir tenir compte de ses doutes.

M. Vincent Jauvert. – J'ajoute que cette commission est présidée par un membre des grands corps... Pour ma part, je ne vois pas pourquoi il faudrait anonymiser les décisions. Les réserves, surtout, doivent être publiques. Enfin, il faut prévoir des sanctions. Avez-vous auditionné les membres de la commission ?

Mme Josiane Costes. – Oui.

M. Vincent Jauvert. – Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale présidée par Olivier Marleix dit la même chose que vous.

M. Laurent Mauduit. – Dans le rapport annuel de la commission de déontologie de la fonction publique, les avis sont anonymisés, pourtant il suffit de saisir la CADA pour obtenir les noms car il s'agit de documents d'intérêt public. Tous les avis devraient donc être publics.

Mme Sophie Taillé-Polian. – On a l'impression que la fonction publique a subi de plein fouet l'évolution du secteur privé. Tout d'abord, l'explosion des rémunérations dans le privé rend le pantouflage très attractif. Ensuite, de même que dans le privé la progression en interne est devenue rare, l'INET forme des administrateurs territoriaux qui, dès leur sortie de l'école, sont amenés à exercer immédiatement des fonctions de management dans des collectivités territoriales, encadrant des agents, qui disposent d'une ancienneté et d'une bonne expérience de terrain. Les administrateurs, nommés pour trois ans et sachant qu'ils vont partir, se sentent souvent obligés à leur arrivée de lancer une réforme et ne s'intéressent pas forcément

aux personnes qu'ils dirigent. Ne serait-il pas judicieux de s'interroger sur le recrutement en développant fortement le 3^e concours, qui est ouvert à des personnes disposant déjà d'une expérience professionnelle, afin d'éviter que la formation initiale ne serve à perpétuer un moule et permette à des personnes aux parcours divers d'accéder à des postes de responsabilité ?

Mme Ghislaine Ottenheimer. – En dépit des tentatives de réforme de l'ENA, on sent bien que cela bloque ! Jamais on ne s'est attaqué au cœur du problème qui est celui de la diversité du recrutement et de la formation, essentiels pour garantir la respiration de la fonction publique. Jean-Pierre Jouyet qualifie l'ENA de *Sputnik* : il suffit d'y entrer pour être immédiatement propulsé aux plus hauts postes...

Plus que de grandes réformes, je crois que ce pays a plutôt besoin d'une bonne gestion. Par exemple, certaines collectivités territoriales font appel à des chasseurs de têtes pour recruter de bons directeurs des ressources humaines ou des finances dans le privé. Les résultats sont là. Voyez le redressement de la ville du Havre, obtenu sans remettre en cause les droits des fonctionnaires. On peut toujours faire des réformes symboliques, supprimer le statut des cheminots, mais si l'on ne change pas le mode de gestion, peu de choses évolueront ! Enfin, il est aussi essentiel de recruter des personnes motivées. Lorsque 40 % de l'élite de la haute fonction publique part dans le privé, c'est qu'il y a un problème...

M. Laurent Mauduit. – Je crois au contraire qu'une réforme est nécessaire, même si je partage le constat au fond. L'ENA est une spécificité française. Le général De Gaulle expliquait en 1959 que l'ENA devait former des hauts fonctionnaires pour accompagner la mise en place des nouvelles institutions qu'il souhaitait. L'ENA forme donc une fonction publique destinée à travailler dans le cadre de la V^e République, dans un régime autoritaire, centralisé. Le regard que l'on porte sur la formation des fonctionnaires est donc lié au regard que l'on porte sur la démocratie.

Mme Ghislaine Ottenheimer. – Je suis d'accord !

M. Laurent Mauduit. – L'ambition qui accompagnait la création de l'ENA en 1945 a été dévoyée. Lors des débats parlementaires en 1945, certains réclamaient déjà la suppression de l'Inspection générale des finances. Quelle est son utilité en effet pour l'État, sinon de produire des rapports destinés à alimenter les archives de Bercy... En revanche elle sert de vivier de recrutement aux entreprises du CAC 40. Pour l'État c'est un corps conservateur, au sens étymologique du terme.

M. Jérôme Bascher. – La commission de déontologie de la fonction publique devrait être informée des rémunérations perçues par les fonctionnaires qui partent dans le privé dans leur nouveau poste. Dans les cas de retours dans le public, elle devrait aussi connaître les fonctions et les sujets qu'ils ont eu à traiter dans le privé.

J'aime beaucoup le modèle de l'École de guerre. L'ENA devrait s'en inspirer. Plutôt qu'être une école de formation initiale, dans laquelle on entre à 23 ans sans expérience, elle devrait plutôt sélectionner et former les meilleurs fonctionnaires disposant déjà d'une expérience pour qu'ils intègrent les grands corps et ou exercent les plus hauts postes. Cela aurait aussi l'avantage de contraindre les lauréats à signer un nouvel engagement contractuel de dix ans au service de l'État. L'enjeu n'est donc peut-être pas de supprimer les grands corps mais de modifier les conditions d'accès. On peut être colonel de gendarmerie en sortant de l'École de Guerre, ou sans avoir fait l'École de Guerre mais la carrière n'est pas la même.

Enfin comment assurer la diversité des avis adressés aux ministres pour les éclairer en évitant la pensée unique si le recrutement est endogame ? Le problème a été accru avec la fusion de directions qui avaient chacune leur spécificité au sein d'une grande Direction du Trésor : celle de la prévision et de l'analyse économique, celle du Trésor et celle des relations économiques extérieures.

M. Vincent Delahaye, président. - Quelles sont à vos yeux, en conclusion, les principales mesures que vous préconiseriez pour limiter les effets pervers des allers-retours entre le public et le privé ?

Mme Ghislaine Ottenheimer. - L'ENA devrait être une école d'application et non plus de formation initiale. Il s'agit d'éviter qu'elle ne soumette des élèves, sans recul, au même moule. Il faudrait aussi élargir le recrutement à l'entrée en favorisant des personnes disposant déjà d'une expérience professionnelle. La question du classement de sortie doit aussi être posée. Est-il normal que quelqu'un qui a envie de travailler dans la diplomatie ne puisse le faire à cause de son classement ? Je souscris aux propositions qui ont été faites sur la commission de déontologie. Celle-ci doit voir ses prérogatives et ses moyens étendus, sa composition diversifiée. Enfin, point marginal sans doute - mais ne dit-on pas que c'est par la tête que le poisson pourri ? -, est-il normal que l'on rejoigne l'IGF pour devenir dirigeant du CAC 40 ?

M. Vincent Jauvert. - Vous avez évoqué la mise en disponibilité. La question du détachement devrait aussi être posée. Mme Parly était détachée à la SNCF et elle gagnait 450 000 euros par an, plus que son président ...

M. Jérôme Bascher. - La SNCF est un établissement public et commercial.

M. Vincent Jauvert. - Je partage toutes les pistes évoquées pour la commission de déontologie. Elle doit pouvoir aussi se prononcer sur les retours du privé vers le public. Enfin, à l'heure où l'on se plaint de la dérive monarchique de notre république, il conviendrait de supprimer le classement de sortie qui aboutit à créer une noblesse d'État. Nicolas Sarkozy avait voulu le faire mais s'était heurté à une forte résistance. Toutefois, je doute fort que le Président de la République actuel fasse bouger les choses...

M. Laurent Mauduit. – L'enjeu est que notre République se dote d'une haute fonction publique qui incarne ses valeurs. La consanguinité entre les élites publiques et privées est une déviation grave. Il importe de sortir de ce système pour retrouver une ambition publique, réaffirmer la noblesse qu'il y a à servir l'intérêt général, à faire carrière à son service. Le problème n'est pas à mon sens celui de la rémunération. Le directeur du trésor gagne 18 000 euros nets par mois, ce n'est pas négligeable, même si dans le privé on peut gagner encore davantage...

M. André Vallini. – Le précédent directeur du Trésor a rejoint un fonds d'investissement chinois !

M. Victorin Lurel. – Et la commission de déontologie n'y a rien trouvé à redire !

M. Laurent Mauduit. – Il faut renforcer les pouvoirs de la commission de déontologie et éviter les conflits d'intérêts en cas de retour dans le public. Il est aussi urgent de refonder l'ENA et le recrutement des hauts fonctionnaires pour garantir la diversité des profils. Charles Péguy disait qu'il fallait sans cesse penser contre soi-même, en étant toujours attentif au risque de se tromper. Cela devrait être la devise de la haute fonction publique. Celle-ci est devenue une oligarchie qui a fait sécession par rapport à la République. Elle doit redevenir diverse, multiple, à l'image de la société.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nul n'a évoqué l'Europe et son droit de la concurrence qui brouille les notions entre le public et le privé à travers le développement de cet entre-deux lié à l'extension de l'État régulateur. L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État sur la définition du service public est éclairante à cet égard...

M. Vincent Delahaye, président. – C'est un vaste sujet. Nous n'avons plus guère de temps pour l'évoquer en fin d'audition. Nous n'avons pas parlé non plus du numérique. Le cas de ces contractuels, qui après avoir travaillé pour l'Éducation nationale, partent chez Google est aussi choquant. Leur contrat aurait dû prévoir des clauses d'exclusivité. Nous devons examiner ce sujet de près. Il n'y a pas que la question des grands corps. Je vous remercie.

Audition de Mme Marie-Anne COHENDET, professeur des universités

(Mardi 22 mai 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Cohendet, professeure de Droit public à l'Université Paris I. Nous vous avons sollicitée, Madame, car vous vous êtes penchée sur le fonctionnement des institutions de la Ve République, et notamment sur le rôle qu'y tient le Président de la République. Vous avez étudié la manière dont la pratique institutionnelle a évolué au cours des soixante dernières années, ce qui concerne aussi notre commission, qui ne se borne pas à examiner la situation actuelle mais s'intéresse aux évolutions et, bien sûr, aux pistes d'amélioration. Grands corps de l'État, cabinets ministériels, services de la Présidence de la République : une certaine confusion règne parfois entre intérêt public et intérêt privé, et nous nous efforçons d'y voir clair.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Anne Cohendet prête serment.

Mme Marie-Anne Cohendet, professeur des Universités. – Je suis heureuse et honorée de m'exprimer devant vous. Nous autres Universitaires, nous apprenons toujours beaucoup au contact des réalités. J'ai eu d'abord une certaine appréhension, car je ne suis pas spécialiste de la haute fonction publique, qui relève du droit administratif alors que je suis professeure de droit constitutionnel – mais ces domaines sont connexes. Mes collègues m'ont rassurée sur l'accueil que je recevrais au Sénat...

M. Vincent Delahaye, président. – Toujours chaleureux !

Mme Marie-Anne Cohendet. – Mais ils m'ont avertie que j'aurais à faire face à un vaste spectre de questions. Votre sujet est passionnant, crucial et immense. Vous avez déjà tenu des auditions sur les mutations du service public, que Léon Duguit qualifiait il y a un siècle de « fondement et limite du pouvoir gouvernemental ». Cette notion est en déliquescence, hélas, et nous nous désolons de voir nos cours de service public se transformer en cours d'affaires publiques. Cette évolution résulte de l'influence du droit de l'Union européenne, auquel nos institutions doivent s'adapter, et qui colporte une vision privatisée de cette notion.

La facilité qu'ont les hauts fonctionnaires, chez nous, à passer du public au privé, est une exception à l'échelle internationale. Un tiers des entreprises du CAC 40 sont dirigées par d'anciens hauts fonctionnaires, et le pantouflage *stricto sensu* se double d'aller-retours entre le public et le privé : c'est ce qu'on appelle des *revolving doors*. Si ces pratiques sont encadrées par la loi, on observe une grande ouverture d'esprit, voire une certaine

complaisance, dans l'application des règles, y compris dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui ne se montre pas excessivement soucieux – c'est le moins qu'on puisse dire – d'éviter les allers-retours entre public et privé. Bien sûr, cette souplesse offre des avantages. En particulier, elle permet aux hauts fonctionnaires de mieux connaître le fonctionnement et les exigences des entreprises. Mais son inconvénient, de taille, est qu'elle favorise les conflits d'intérêt, voire la corruption. En tous cas, les hauts fonctionnaires peuvent avoir le souci de s'attirer les bonnes grâces des entreprises privées, qui peuvent, en les recrutant, multiplier leurs revenus par dix...

Une autre caractéristique, choquante, de la haute fonction publique française, est sa désinvolture à l'endroit du pouvoir politique. Nous sommes pourtant dans un régime parlementaire, et le Gouvernement est donc responsable devant le Parlement, même si l'élection directe du Président de la République en fait aussi un régime semi-présidentiel. Cette élection directe n'est d'ailleurs pas une exception, puisqu'on la retrouve dans la moitié des pays européens. La spécificité française est plutôt à chercher dans la pratique des institutions, puisque l'article 5 de la Constitution fait du Président un arbitre, alors que le Gouvernement, selon les articles 20 et 21, détermine et conduit la politique de la Nation. En tout état de cause, le Gouvernement doit au Parlement sa légitimité et il est révocable à tout instant. De ce fait, son pouvoir est constamment légitime et responsable. Si les membres de la haute fonction publique étaient choisis par le Premier Ministre et le Gouvernement, ils pourraient craindre aussi de tomber en cas de vote négatif du Parlement, ce qui les inciterait à se montrer respectueux envers les parlementaires. En fait, le Président de la République est extrêmement puissant, du fait de l'interprétation gaullienne des institutions, et le fossé n'a fait que s'accroître entre responsabilité et pouvoir, puisque le Président de la République est quasiment intouchable pendant cinq ans. Nous avons donc assisté à une dissociation entre responsabilité et pouvoir, alors que le cœur de la démocratie est la jonction entre ces deux entités.

Sous la V^e République, le Président de la République dirige tout. Le Gouvernement peut être renversé, mais le fait que le Président de la République ait le droit de dissoudre le Parlement relativise ce risque. Les nominations sont effectuées par le Président de la République, ce qui a pour conséquence que l'administration ne se sent pas au service de la République mais de l'exécutif, et même du Président de la République, ce qui est très fâcheux. Un haut fonctionnaire de Bercy m'a même indiqué que, lorsqu'il recevait un amendement parlementaire, il ne l'examinait même pas, et le disqualifiait d'office en vertu de l'article 40. J'étais horrifiée : le Parlement représente le peuple !

La racine de ces dérives est à rechercher dans les excès de fait que le Président de la République a commis dans l'exercice de son pouvoir. La

thèse, récemment soutenue, de Lucie Sponchiado sur « La compétence de nomination du Président de la Cinquième République », montre bien que ces excès se sont constitués petit à petit, car au départ le Président de la République ne procédait à des nominations qu'en Conseil des ministres, et sur des sujets restreints, avec le contreseing du Premier Ministre. L'idée était simplement de garantir la neutralité de quelques grandes fonctions, mais le pouvoir de nomination appartenait au Premier Ministre. Dans un article publié à l'occasion des 40 ans de la V^e République, Michel Rocard écrivait que celui qui tient le pouvoir de nomination tient la carrière des fonctionnaires, et a donc un pouvoir colossal. En étendant son pouvoir de nomination, le Président de la V^e République a accru son pouvoir sur l'administration. Un autre problème, dont j'ai discuté avec Jean-Marc Sauvé, est que les professeurs de Sciences-Po à Paris, étant pour la plupart d'anciens élèves de l'ENA, sont favorables au caractère présidentiel du régime.

Une autre caractéristique française est la puissance du Conseil d'État. Cette institution contrôle toute l'administration, et tout le pouvoir normatif, depuis les avis qu'il rend sur les projets de loi jusqu'au contrôle de l'application des textes. Cette mainmise, là encore, a des avantages, puisque les membres du Conseil d'État sont souvent bien formés, et présentent de hautes qualités intellectuelles et de droiture. Mais cela ne rend pas moins regrettable que cette institution ait tant de pouvoir, jusqu'au sein du Conseil constitutionnel, administré par des membres de ce corps, qui ne rougissent pas de tenir devant vous, avec une certaine arrogance, des argumentations juridiques d'une telle faiblesse qu'elles feraient recaler, chez nous, un étudiant de première année.

Moi-même et mes collègues, nous sommes à votre disposition : n'hésitez pas à nous solliciter pour diversifier les analyses dont vous pouvez bénéficier. Un article récent de Thomas Perroud prône une autre façon de fabriquer le droit : plus ouverte, pluraliste et participative.

Sur les allers-retours entre public et privé, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est assez laxiste. Le Secrétariat général du Gouvernement défend – évidemment – une position très favorable aux hauts fonctionnaires, et qui n'est pas optimale du point de vue de la lutte contre la corruption. Sommes-nous si désarmés ? Revenons aux textes ! La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen est claire : « Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements (...) ». Voilà un ancrage juridique pour lutter contre la corruption ! Or, pour le Conseil Constitutionnel, une telle lutte semble un simple objectif d'intérêt général. C'est mieux que rien, mais ce n'est pas grand-chose... alors que ce devrait être un principe de valeur constitutionnelle ! Cela nous renvoie au problème de la composition du Conseil constitutionnel, et à son contrôle par des

membres du Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel devrait compter en son sein des professeurs de droit – il n'y en a aucun actuellement.

Autre arme juridique : l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, qui dit que « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration », ce qui nous renvoie au concept, de plus en plus accepté dans le monde, d'*accountability*. Quant à la séparation des pouvoirs, elle ne concerne pas que les trois entités classiquement évoquées. Montesquieu parle aussi des rapports entre les milieux financiers et le pouvoir politique, et je me suis inspiré de ses réflexions pour proposer une théorie – reprise par Pierre de Montalivet – élargissant la séparation des pouvoirs à l'axe vertical entre collectivités territoriales, État et collectivités supra étatiques, mais aussi à la séparation nécessaire entre l'État et les pouvoirs extra-étatiques. Si l'État écrase les autres sphères, c'est la dictature. Mais si les autres pouvoirs, comme on le voit depuis quelques années, deviennent trop forts, ce n'est pas non plus la démocratie mais la ploutocratie, avec un passage de la *res publica* à la *res privata*. Nous le voyons, quand des multinationales, plus riches que certains États, leur dictent leur politique, parce qu'elles tiennent tous leurs agents par l'espoir des rémunérations qu'elles offrent.

Neutralité et impartialité du service public doivent être les maîtres-mots, qui permettent la confiance légitime. La loi est l'expression de la volonté générale. Le pouvoir des commissions doit être étendu.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous parlez de la commission de déontologie ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Oui. Les fonctionnaires qui partent dans le privé doivent démissionner – sauf peut-être lorsque c'est pour suivre un conjoint.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel festival ! Si j'ai bien compris, il y a deux explications : le droit européen et l'évolution de nos institutions, sous l'effet de réformes successives qui toutes ont limité le pouvoir du Parlement. Vous dites que les allers-retours entre public et privé sont une exception française, alors qu'on nous dit souvent que c'est l'inverse, et que la France est en retard, n'est pas assez moderne. Pouvez-vous étayer ce propos de quelques exemples pris à l'étranger ?

M. Vincent Delahaye, président. – Et de quelques exemples illustrant l'influence du droit européen ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Cette influence sur la fonction publique n'est pas directe, mais passe par une transformation de la notion de service public, que le droit de l'Union européenne bat en brèche. Pour ce droit, il n'y a que des services qui, comme tels, doivent être ouverts à la concurrence. Les exceptions sont les services publics par nature – les services publics régaliens, comme la police, la justice, l'armée ou la diplomatie – qui ne peuvent pas être privatisés, et les services publics constitutionnels en

application du Préambule de 1946 qui, sans pouvoir être complètement privatisés, peuvent être ouverts à la concurrence. Avec cette ouverture à la concurrence, le service public se réduit comme peau de chagrin.

Sur les pratiques des autres pays, je ne dispose pas d'études précises. Aux États-Unis, on parle souvent d'un *spoil system*, mais en réalité la haute administration américaine est de très grande qualité, et ne part pas dans le privé. À l'inverse, la pratique française est désastreuse : à l'ENA, par exemple, l'un des trois stages est effectué dans le privé.

M. Vincent Delahaye, président. – Un sur trois, ce n'est pas trop.

Mme Marie-Anne Cohendet. – C'est une façon de concevoir le service public très différente de celle qui prévalait il y a quelques années. Les grands serviteurs de l'État en arrivent à être moins bien traités que ceux de leurs collègues qui reviennent du privé, et le texte en préparation ne fait qu'aggraver les choses.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour revenir au droit européen : il me semble que la France fait preuve d'un zèle particulier, quand l'Allemagne, par exemple, traîne des pieds. L'existence des Länder, d'ailleurs, freine cette évolution. Partagez-vous mon sentiment ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Absolument. Un professeur de droit administratif pourra vous faire une réponse plus détaillée.

M. Charles Revet. – Nous ne vivons pas dans une lecture stricte de la Constitution, qui veut que le Gouvernement conduise la politique de la France, et que le Parlement puisse le censurer. Aujourd'hui, le Président de la République est le chef du Gouvernement, et le Premier Ministre est son collaborateur... Mais le Parlement n'a aucun levier sur le Président de la République ! Le quinquennat n'est sans doute pas étranger à cette évolution, qu'on a constatée quel que soit le locataire de l'Élysée. Qui nomme les membres du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Les membres du Conseil d'État sont choisis d'abord par concours, puis au tour extérieur, plus politique, enfin par une troisième voie, et par une quatrième, ouverte récemment pour y faire entrer des scientifiques. L'accès au Conseil d'État est donc passablement ouvert, mais pas assez diversifié : quasiment tous les conseillers d'État viennent de Sciences Po Paris...

M. Charles Revet. – Qui effectue les nominations ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Je l'ignore. Au Conseil constitutionnel, un tiers des membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale, un tiers, par le Président du Sénat et un tiers, par le Président de la République. Le prochain renouvellement, par tiers, aura lieu en février 2019.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le Président de la République est aussi devenu le chef de la majorité parlementaire ! Seul le Sénat, dans son coin, résiste encore un peu... Le jeu est faussé.

Mme Marie-Anne Cohendet. – Oui. C'est le Sénat qui a limité quelque peu l'extension des pouvoirs du général de Gaulle.

M. Pierre Cuypers. – Merci pour l'authenticité de vos propos. Lors de notre première audition, on nous a parlé d'une politisation de la haute fonction publique. Ce que vous nous avez dit sur le traitement des amendements à Bercy m'a atterré. La haute fonction publique est là pour servir l'État – donc tous les Français, et notamment leurs représentants. Que faire pour corriger cette dérive ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Elle est liée à la confiscation, par le Président de la République, du pouvoir de nomination.

M. Pierre Cuypers. – Il tient les manettes.

Mme Marie-Anne Cohendet. – Le fonctionnaire qui m'a tenu ces propos m'a dit que, quoi qu'il en soit, c'était le Président de la République qui décidait de sa carrière.

M. Pierre Cuypers. – Il n'a besoin de personne...

Mme Marie-Anne Cohendet. – Oui. Il faut lutter contre cet hyper-présidentialisme – qui n'est pas lié à tel ou tel titulaire de la fonction.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – S'il suffisait de les changer...

Mme Maryvonne Blondin. – Merci pour vos propos clairs et sincères. Vous pointez une perte du sens de l'intérêt général et des valeurs de la République, face à l'attrait de l'argent et du pouvoir. Vous avez évoqué le stage pendant la scolarité à l'ENA, mais, lorsque j'enseignais en lycée, on nous incitait aussi – sans grand succès – à aller en entreprise. Comment modifier la formation pour inculquer le sens du service public ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Le projet de loi que vous allez examiner a été passé au peigne fin par des Conseillers d'État, qui songent peut-être à partir un jour dans le privé. Pensent-ils à l'intérêt général, ou à leur future carrière ? La mesure la plus énergique, outre la formation, serait d'interdire le retour après un départ dans le privé, et d'augmenter les sanctions au moment de ce départ. De fait, ces départs coûtent aussi au contribuable en désorganisant le service public.

M. Vincent Delahaye, président. – Il est bien de faire des propositions, mais il faudra discuter des dérogations. Comment doit fonctionner la commission de déontologie ? Quels critères retenir ? Faut-il interdire les retours, ou raccourcir l'actuel délai de dix ans ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Je ne suis pas une spécialiste de ces questions, mais chacun s'accorde à dire que le système actuel ne fonctionne

pas : la commission n'a pas assez de moyens, et les sanctions sont trop faibles. Évidemment, les hauts fonctionnaires se sont arrangés pour que ces sanctions ne soient pas trop lourdes...

M. Charles Revet. – Bien sûr !

Mme Marie-Anne Cohendet. – Il faudrait aussi plus de transparence et de publicité, afin qu'on puisse demander des comptes longtemps après.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Lorsqu'un haut fonctionnaire revient, on doit lui trouver un poste et, s'il n'y en a pas, on le paie à rester chez lui. Dans le contexte actuel des finances publiques, c'est ennuyeux. Pouvez-vous nous préciser jusqu'où vont les pouvoirs de nomination du Président de la République ? Comment ces pouvoirs se sont-ils étendus ? Que faire pour remédier à cette dérive ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Vous pointez un vrai problème : raison de plus pour interdire les retours ! Cela libérera des places pour ceux qui se soucient uniquement de l'intérêt général. La réponse à votre question se trouve dans la thèse de Mme Lucie Sponchiado. L'évolution fut progressive. L'article 13 prévoit des nominations en Conseil des ministres, soumis à contreseing, pour les emplois les plus importants. Puis, le Président de la République a commencé à signer des nominations faites en dehors du Conseil des ministres. Il a ensuite modifié le décret portant la liste des nominations, pour l'élargir. Ce fut notamment le fait de M. Mitterrand, juste avant la cohabitation. La solution est de revenir à une interprétation stricte de la Constitution.

M. Stéphane Piednoir. – Les allers-retours entre privé et public ne sont-ils pas un apanage de la haute fonction publique ? *Quid* des autres fonctionnaires ?

M. Vincent Delahaye, président. – Ils bénéficient des mêmes règles de mise en disponibilité ou de détachement.

M. Stéphane Piednoir. – Avec un délai maximal pour revenir.

Mme Christine Lavarde. – Qui est le même dans toute la fonction publique.

Mme Marie-Anne Cohendet. – Oui, de dix ans. Et le texte en préparation permettra de bénéficier du même avancement que s'ils étaient restés. C'est donner le beurre et l'argent du beurre... Et, en réalité, ceux qui pantouflent ne sont pas les fonctionnaires de base. Or les chiffres qu'on nous donne sont assis sur l'ensemble de la fonction publique. Si l'on se concentrait sur la haute fonction publique, le pourcentage serait bien supérieur.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous nous attacherons à chiffrer le phénomène.

M. Benoît Huré. – Merci pour la clarté de vos propos. Plus on avance dans ces auditions, plus il apparaît que l'exercice sera difficile. Mais il

va falloir avancer, car nos concitoyens perçoivent un malaise, un dysfonctionnement. L'enfer est pavé de bonnes intentions, et la frontière entre intérêt public et intérêt privé est parfois trouble. Faut-il systématiquement les opposer, d'ailleurs ? Entre honnêtes gens, la question ne se pose pas. Je ne suis pas choqué qu'on demande à des fonctionnaires d'aller voir dans le privé comment les choses se passent, pourvu que cela ne développe pas chez eux une tentation. Les nominations ne peuvent pas être le fait du prince. Il faut aussi réfléchir aux écarts de rémunération. On parle sans cesse du coût des parlementaires : c'est l'hôpital qui se moque de la charité ! Un haut fonctionnaire coûte beaucoup plus. Les journalistes expliquent, avec une certaine malveillance, qu'on fera de vraies économies en réduisant le nombre de parlementaires. Oui, à condition de réduire d'autant le nombre de hauts fonctionnaires ! L'action publique est conduite à la fois par des responsables élus et par des techniciens : pouvoir législatif et pouvoir réglementaire. On peut comparer cela à un attelage de deux chevaux, dont les capacités de traction doivent être équivalentes.

M. Vincent Delahaye, président. – Quelle est votre question ?

M. Benoît Huré. – Les allers-retours entre le public et le privé doivent être encadrés et motivés. Qui peut les autoriser ? Ce pouvoir, depuis des années, est conféré au Président de la République, sans doute pour des raisons d'efficacité.

Mme Marie-Anne Cohendet. – Les professeurs d'Université sont nommés par le Président de la République. Un maître de conférences perçoit, après plus de dix ans d'études, une rémunération égale à celle d'un chauffeur de bus. C'est que nous ne touchons aucune prime. Le résultat a été souligné par M. Villani : une fuite des cerveaux. Certains collègues travaillent pour des cabinets d'avocats. Il va de soi que cela peut les amener à infléchir leurs commentaires... Pour protéger les fonctionnaires, il faut leur donner des rémunérations dignes. Quant à l'attelage : même des ministres se sentent parfois impuissants face à leur administration. Il est vrai que celle-là est là pour plus longtemps qu'eux... Et il peut y avoir plus que deux chevaux : n'oublions pas les Universitaires !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un article de *Xavier Dupré* de Boulois s'intitule « La QPC comme supermarché des droits fondamentaux ou les dérives du contentieux objectif des droits ». Partagez-vous ce jugement ? On nous présentait la QPC comme le triomphe des droits de nos concitoyens. Son usage semble détourné par, écrit-il, « le développement d'une pratique des sociétés commerciales consistant à soulever des moyens tirés de la violation de droits et libertés constitutionnels dont elles ne sont pas titulaires pour obtenir du juge qu'il abroge une disposition législative qui nuit à leurs intérêts. » Pour améliorer le rôle de la commission de déontologie, il faut régler les problèmes structurels. Qui doit décider ?

Mme Marie-Anne Cohendet. – Oui, je partage cette analyse de la QPC. L'une de mes doctorantes fait une thèse sur les portes étroites, ou *amicus curiae*. Il s'agit des conseils donnés aux juges constitutionnels, qui font l'objet d'un secret absolu alors qu'ils sont le vecteur d'un puissant *lobbying* des grandes entreprises. Aux États-Unis, cette pratique est publique et transparente. En France, Jean-Louis Debré a refusé de nous ouvrir les archives. Grâce à ma doctorante, nous disposons désormais des noms des personnes qui interviennent, mais pas du contenu de leurs interventions. Il faut davantage de transparence. Un programme de recherche a été lancé pour étudier la dérive de la QPC.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci.

Audition de M. Stéphane BRACONNIER, professeur des universités

(Mardi 22 mai 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous poursuivons nos auditions en entendant M. Stéphane Braconnier, professeur à l'Université Paris II, spécialiste de droit public de l'économie. Après le cours de fondamentaux que nous a donné le professeur Delvolvé, nous souhaitons approfondir avec vous quelques notions.

Notre sujet est la confusion de l'intérêt public et des intérêts privés au travers des mutations de la haute fonction publique. C'est le droit qui serait l'instrument de cette confusion au travers notamment de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. La notion d'intérêt général aurait ainsi perdu de son sens. Sur la question de l'évolution du droit public et du cadre juridique des allers-retours entre administration et secteur privé, nous serons heureux de connaître votre analyse.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Stéphane Braconnier prête serment.

M. Stéphane Braconnier. – Le sujet de votre commission d'enquête n'est pas très facile à cerner mais ses implications concrètes sont assez tangibles. La question est de savoir quelles sont les influences de l'évolution du droit public, notamment économique, sur les relations entre la sphère publique et la sphère privée : comment ces liens de plus en plus étroits se nourrissent des évolutions du droit public économique ou du droit public de l'économie, terme un peu plus vaste ?

Ces dernières années ont été marquées par une augmentation du nombre d'allers-retours entre secteur public et secteur privé. Cela tient, certes, aux évolutions du droit public, mais également à des phénomènes plus endogènes liés, notamment, à des évolutions du droit de la fonction publique favorisant ces passerelles. On a considéré que les expériences des uns pouvaient être utiles aux autres, et réciproquement. Je constate qu'en matière de conflits d'intérêts loi du 15 septembre 2017 n'est pas allée au bout de la logique notamment voulue par la Haute Assemblée afin de limiter la porosité entre secteurs public et privé.

Je souhaite introduire mon propos par quatre observations liées à quatre phénomènes relatifs à cette porosité.

Le premier phénomène est l'intensité de l'intervention publique sur l'économie. La France, depuis quelques décennies, voire quelques siècles, oscille entre un interventionnisme assez persistant et un libéralisme basé sur

la volonté de s'adapter au mieux aux contraintes du marché. Dès l'apparition du colbertisme et la volonté de consolider la place de l'État dans l'économie, cela a conduit à des modèles un peu sophistiqués et hétérogènes d'interventionnisme. En réaction, cette évolution a paradoxalement préparé l'émergence des libertés économiques acquises à la Révolution. Cette politique qui conjugue la réglementation et le rôle actif de l'État comme opérateur économique et les choix libéraux opérés à la Révolution ne seront finalement jamais remis en cause en France. De mon point de vue, elle est aujourd'hui encore, une forme de référence incontournable. Le libéralisme et la puissance économique du marché donnent à l'État des moyens d'agir et de se renforcer. Loin de s'opposer ou de s'exclure, le libéralisme et l'étatisme y ont tendance à se nourrir mutuellement. Comme un ouvrage l'a fait en 2017, on peut soutenir que plus de marché entraîne une présence renforcée de l'État. À la manière de la Cour des comptes, en janvier 2017, on peut alors s'interroger sur cette présence et, notamment, le rôle que peut jouer l'État en tant qu'actionnaire. La conjugaison entre libéralisme et interventionnisme, à des degrés différents selon les époques, favorise l'existence de liens étroits entre sphère publique et sphère privée.

Le deuxième phénomène est lié à la sophistication des questions économiques que l'État doit aujourd'hui traiter. Car, en 2018, ces questions sont beaucoup plus complexes que ce qu'elles ont été au début du XX^e siècle et, *a fortiori*, au XIX^e siècle. Les modalités d'action de l'État ont également changé puisque l'on est passé d'une logique de police économique à une logique de régulation sectorielle. La complexité nouvelle des questions a poussé l'État à se tourner vers la sphère privée pour y trouver un certain nombre de compétences dont ne dispose pas complètement la haute administration. L'exemple le plus topic est, je pense, celui des marchés financiers et des opérations de bourse dont est en charge l'Autorité des marchés financiers (AMF). Lorsqu'elle a été créée pour prendre la suite de la Commission des opérations de bourse (COB), le besoin de recruter des personnes connaissant parfaitement le fonctionnement de ces marchés financiers est alors apparu. Un dispositif a donc été intégré en ce sens dans la loi de modernisation de l'économie pour permettre à l'AMF de recruter à l'extérieur de l'administration, créant, de ce fait, une porosité entre secteur privé et secteur public.

Le même constat s'est dressé, à une autre échelle, en matière de nouvelle technologie de l'information et de la communication (NTIC) lorsque l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) puis l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ont été créées puisque, là encore, il a fallu faire appel à de nouvelles compétences dans les domaines techniques, économiques, statistiques dont l'administration ne disposait pas malgré des ingénieurs télécoms de très haut niveau.

Le constat est un peu moins vrai en matière d'énergie puisque l'État a toujours su produire les compétences nécessaires via EDF et GDF.

Outre les aspects déjà évoqués, la structuration du droit économique autour de questions intéressant plus directement le secteur privé, en matière de droit de la commande publique ou d'environnement, fait émerger des problématiques complexes. Elles s'appliquent à l'ensemble de la puissance publique dont les collectivités locales qui sont confrontées à ces questions de manière assez semblable à l'État, notamment en matière de transport en commun. Quel établissement public de coopération intercommunal (EPCI) peut aujourd'hui penser son réseau de transports en commun sans faire appel à des compétences du secteur privé ? À l'inverse, les grandes entreprises privées du secteur font appel à des personnes qui ont exercé dans les directions « transports » des grand EPCI. L'exemple est transposable pour d'autres services publics locaux.

Le troisième phénomène est l'intégration du droit de la concurrence dans les activités publiques alors qu'il est resté de nombreuses années à l'écart de l'action administrative. Il était maintenu à la lisière des activités publiques par le juge administratif. Or, différentes raisons dont l'évolution du droit de l'Union européenne ont fait subitement pénétrer le droit de la concurrence dans les activités publiques, de manière mesurée et paramétrée. Le traité de Rome ainsi que ceux qui l'ont suivi et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'ont jamais considéré que le droit de la concurrence doive s'appliquer de manière débridée et non-encadrée aux activités publiques. Ils ont considéré qu'il devait l'être de manière adaptée lorsque la sphère publique se livre à des activités de production, de distribution et de service. Cela a induit deux phénomènes : la soumission de l'action administrative et de certains des aspects des services publics au droit de la concurrence. Qui aurait pu penser, il y a une trentaine d'années, qu'un règlement local de publicité en matière d'affichage pris par un maire puisse être soumis au droit de la concurrence ? Personne n'aurait admis la soumission de ces activités de police au droit de la concurrence ! Or c'est bel et bien le cas aujourd'hui.

L'application du droit de la concurrence est fondamentale et a soulevé deux séries de questions. La première concerne le juge compétent. Il s'agit du juge judiciaire si c'est la dimension concurrence qui prévaut, tandis que le juge administratif sera compétent si la dimension administrative l'emporte. L'ordonnance de 1986 avait posé pour principe que le juge judiciaire était le juge naturel, mais le juge administratif est devenu progressivement le juge naturel de la concurrence, notamment en raison d'un intérêt marqué des conseillers d'État pour ces questions. L'intérêt des entreprises pour les membres de la juridiction administrative s'est accru en conséquence. Il s'agit d'un foyer très important de la porosité entre sphères publique et privée. Le nouveau vice-président du Conseil d'État, Bruno Lasserre, a longtemps été président de l'Autorité de la concurrence.

Le droit de la concurrence a également contribué à la mutation de l'intérêt général, qui est une des composantes majeures du service public. Il s'agit de l'intérêt général tel que les personnes publiques le façonnent, le décident. Seule la personne publique, État ou collectivité territoriale, dispose de la légitimité démocratique pour interpréter les besoins individuels et décider de les ériger en service public. Il y a un volontarisme dans la création du service public.

Cependant, il n'existe pas de service public sans intérêt général. Celui-ci est en perpétuelle mutation, car il épouse les besoins des administrés. L'analyse de l'évolution de l'intérêt général montre qu'on est passé d'un intérêt général limité à un intérêt général plus vaste, qui a parfois emprunté des voies surprenantes, et qu'il s'est étendu ces dernières années au terrain économique, puisque des activités industrielles et commerciales sont considérées comme des services publics.

Le droit de l'Union européenne a validé l'idée selon laquelle l'intérêt général constituait le motif premier de prise en charge par les personnes publiques d'activités qui ne peuvent pas être satisfaites par le marché. Le problème ne réside pas dans l'existence de l'intérêt général comme moteur de l'action publique, mais dans sa définition : que met-on dans l'intérêt général ? Je ne pense pas qu'il y ait une déliquescence de l'intérêt général au profit des intérêts privés. Il perdure, il reste le moteur premier de l'action publique, mais il a su prendre en compte la montée en puissance des droits de l'individu par rapport à l'administration. L'approche validée par le juge administratif auparavant était très verticale, il y a désormais une meilleure prise en compte des droits des individus dans le droit administratif. On constate une meilleure synthèse entre l'intérêt collectif et la somme des intérêts individuels.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez indiqué que la situation actuelle s'enracine dans l'organisation profonde de notre État. Mais n'y a-t-il pas une différence avec la pratique actuelle de l'intervention de l'État, où l'on constate une zone intermédiaire, que l'on appelle « régulation », et qui correspond à cette doctrine ordo-libérale qui considère qu'il faut orienter le marché pour qu'il ne soit pas faussé ? Ce qui n'est pas le libéralisme classique !

D'autre part, ce raisonnement semble tautologique : placer la concurrence comme régulateur de la société est une nécessité d'intérêt général. Tout ce qui permet d'étendre le champ de la concurrence est donc d'intérêt général. Les mieux placés pour savoir ce qui est favorable au développement de la concurrence sont les praticiens et non l'État. En conclusion, il appartient au secteur concurrentiel de définir ce qu'est l'intérêt général et confier la régulation à des spécialistes apparaît alors comme la seule solution.

M. Stéphane Braconnier. – Je crois que la situation actuelle, pour ses aspects fondamentaux, est la même que celle créée par Colbert : l'État réglemente et prend en charge en tant qu'opérateur économique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais qu'en est-il des régulateurs, ces autorités indépendantes ?

M. Stéphane Braconnier. – On est dans la continuité d'un système où on a voulu conjuguer l'interventionnisme de l'État et la préservation des libertés. C'est un système un peu particulier qui constitue une spécificité française. La France a conservé l'idée, pour des raisons historiques, que l'on devait marcher « sur deux jambes » : une « jambe » de l'interventionnisme et l'autre du libéralisme. L'évolution n'est pas sur ces deux fondamentaux mais sur un certain nombre d'outils. L'interventionnisme s'est longtemps traduit par de la police économique ou par la prise en charge directe d'activités par l'État. Dès le début du XX^e siècle, le Conseil d'État a d'ailleurs souhaité poser des limites très strictes, notamment dans la régulation du socialisme municipal consécutif à la première guerre mondiale. Le principe d'interdiction de la prise en charge d'activités économiques posé au début du XX^e siècle est venu s'adoucir jusqu'à ce que, à l'aube des années deux mille, une sorte d'égalité concurrence entre sphère publique et sphère privée soit reconnue. Aujourd'hui, la police est devenue régulation et l'activité de l'État en tant qu'opérateur est devenue plus importante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Aujourd'hui, le régulateur n'est plus l'État ou son administration !

M. Stéphane Braconnier. – La place du régulateur par rapport à celle de l'État est un débat que l'on peut poser. Le législateur a créé en janvier 2017 un statut des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) selon qu'elles disposent, ou non, de la personnalité morale. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'ailleurs d'un critère influençant leur indépendance car dans les deux cas, ces autorités restent des démembrements de l'État issues de la volonté du législateur. Elles ont été détachées de l'État pour éviter qu'il ne soit à la fois juge et arbitre dans le cadre de régulations sectorielles. Il convient, en outre de distinguer les autorités agissantes dans des secteurs très concurrentiels et celles chargées de faire de la police économique.

C'est, par exemple, le cas pour l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), à l'inverse de l'ARCEP, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) ou la commission de régulation de l'énergie qui sont des régulateurs sectoriels dans des domaines très ouverts à la concurrence. Elles sont là pour s'assurer que, à la différence de ce qui se faisait à une certaine époque, ce ne sont pas les mêmes qui fixent les règles, qui les font respecter et qui les appliquent. La nécessité de tracer des frontières justifie l'existence de ces autorités de régulation et non une quelconque volonté d'abandon de la part de l'État. Le législateur pourrait

d'ailleurs revenir en arrière en supprimant, s'il le décide, certaines de ces autorités.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je pense que ce débat est le fond du problème. Il est certain que ces autorités sont un démembrement de l'État afin d'éviter que les mêmes soient juges et parties. Mais je me demande si nous n'avons pas changé de juge et de parties... Connaissant bien les territoires, on s'aperçoit que la qualité du service public rendu n'est pas la même lorsqu'il est exécuté de manière classique et lorsqu'il est confié à un opérateur qui a des comptes à rendre à ses actionnaires et qui doit faire des bénéfices. Le système fonctionne dans certains secteurs, notamment lorsqu'ils sont urbanisés, mais pas dans les territoires où il n'y a pas de bénéfices à faire. Les modalités d'exercice du service public ne constituent pas qu'une question technique. Ce n'est pas un choix anodin.

M. Stéphane Braconnier. – Ce n'est pas une question d'outils. La régulation n'est pas le facteur d'une meilleure ou d'une plus mauvaise qualité de service public rendu. Si l'on prend l'exemple du secteur de la télécommunication, on se rend compte qu'il s'agit du secteur ayant le plus rapidement évolué ces dernières années. En 1990, le téléphone relevait de la compétence du ministère des postes et télécommunication et constituait un budget annexe à celui de l'État. Aujourd'hui, le secteur est largement ouvert à la concurrence mais cela n'empêche pas l'État d'imposer un certain nombre d'obligations visant l'installation d'antennes téléphoniques ou la pose de fibre optique sur le territoire, y compris dans les zones qui ne sont pas rentables.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce n'est pas fait !

M. Stéphane Braconnier. – On peut s'interroger sur l'efficacité des outils à la disposition du régulateur pour forcer les opérateurs à agir, mais pas nécessairement sur l'existence des obligations qu'il doit faire observer et sur la volonté politique qu'il y a derrière. Dès lors qu'un secteur est ouvert à la concurrence et qu'un des opérateurs est un opérateur historique avec lequel l'État entretient des relations privilégiées, on ne peut plus confier intégralement à l'État le soin de réguler le secteur. Il faut donc déporter le pouvoir de régulation sur une autorité administrative qui en est autonome. Mais c'est bien l'État et pas le régulateur qui définit les obligations à la charge des opérateurs.

M. Jérôme Bascher. – Avez-vous eu à connaître des situations où le secteur privé influence le secteur public par des retours de fonctionnaires ou au travers d'agents privés devenant contractuels de droit public ? Existe-t-il d'autres cas de tradition colbertiste en Europe, où l'État serait à la fois acteur et régulateur ? Est-il bon que des haut fonctionnaires français aillent à Bruxelles et reviennent au sein des institutions nationales ? Cela conduit-il à l'existence d'une seule pensée ?

M. Stéphane Braconnier. – Pour répondre à la première question, je n’ai pas eu à connaître de situations précises de ce type. Des échanges existent néanmoins entre secteurs public et privé, dans un cadre parfois institutionnel mais parfois moins formel. C’est cette porosité insuffisamment contrôlée qui peut être problématique. Il est normal que le secteur privé présente des solutions innovantes au secteur public, dans le domaine technologique, juridique financier ou de l’environnement, notamment. Je pense que c’est son rôle et qu’il revient ensuite aux pouvoirs publics de retenir ou non ces solutions. Le grand débat actuel en lien avec la commande publique sur le *sourcing* ou les partenariats d’innovation en sont la preuve.

La limite à cette porosité entre secteurs publics et privés réside dans les conflits d’intérêts. Cette question a été traitée ces derniers mois par le Parlement mais je pense qu’il sera nécessaire qu’elle revienne régulièrement dans les débats. La porosité ne doit pas être complètement éliminée mais elle doit être maîtrisée. Or ce n’est pas le cas dans un certain nombre de situations qui touchent notamment la juridiction administrative, exemple souvent cité. Le départ d’un juge administratif vers un cabinet ministériel puis vers une entreprise privée avant un retour en juridiction administrative crée des situations délicates. C’est un sujet complexe puisqu’il touche au dualisme fonctionnel de la juridiction administrative, à la fois conseil du gouvernement et juge de l’administration. Cette question se pose au niveau national mais également au niveau local, même si on en parle un peu moins. Il y a, là encore, des situations complexes en cas de passage de l’administration d’un EPCI vers une entreprise dont l’activité intéresse la collectivité ou des assistants à maîtrise d’ouvrage qui deviennent consultants.

Il faudra donc revenir vers ces sujets, malgré les lois récentes sur les conflits d’intérêts. Je considère que l’on est allé trop loin dans la pénalisation du droit de la commande publique mais pas suffisamment loin dans la maîtrise des conflits d’intérêts.

Concernant le sujet du droit européen, il a le mérite de niveler les situations. On rencontre finalement uniquement deux catégories d’État : ceux qui, comme la France, ont une tradition de grands opérateurs publics et qui se sont ouverts à la concurrence en mettant en place des organes de régulation. On trouve ensuite les États de l’Est, qui ont procédé à une privatisation intégrale.

La France a fait évoluer sa situation, sous la pression de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne.

M. Vincent Delahaye, président. – Quelles sont vos propositions pour réguler la porosité entre les sphères publique et privée ?

M. Stéphane Braconnier. – La commission de déontologie ne traite pas des retours du privé vers le public. Je pense que ces profils sont utiles, par exemple à la Caisse des dépôts ou à l’Autorité des marchés financiers. Il

faut donc revoir les prérogatives de la commission et élargir ses pouvoirs pour qu'elle se saisisse des retours et en particulier le retour vers la juridiction administrative, juge et conseiller de l'administration, avec son dualisme fonctionnel. Je ne pense cependant pas qu'il faille interdire les retours. Je suis vigilant sur les risques de conflits d'intérêts, mais il faut donner à des autorités spécialisées les moyens d'analyser ces situations particulières. La solution qui consiste à interdire les retours appauvrirait la sphère publique autant que la sphère privée.

M. Jérôme Bascher. – Pour les administrateurs du Sénat qui reviennent d'un passage dans le privé, il existe une sorte de sas de décompression, par exemple au service des archives.

M. Stéphane Braconnier. – Il peut en effet y avoir des mécanismes qui permettent de tenir à l'écart des sujets sensibles les personnes concernées.

Mme Christine Lavarde. – Quelle serait selon vous la composition idéale des autorités administratives indépendantes, où l'on constate que la part de fonctionnaires est assez faible ? Inversement, des opérateurs dont l'activité est commerciale comptent de nombreux fonctionnaires.

M. Stéphane Braconnier. – Il n'y a pas de situation idéale et tout dépend des missions que l'on confie. Que l'on trouve des hauts fonctionnaires dans des entreprises publiques ou même privées ne me choque pas. Mais il faut de la diversité dans les profils, et c'est souvent la difficulté en France.

Pour les AAI, il n'y a pas de concours spécifique et ce sont donc principalement des situations de détachement qui sont proposées, or elles ne sont pas forcément les plus attractives.

Dans mon monde idéal, l'hybridation des profils doit se conjuguer avec une diversité qui fait parfois défaut à l'heure actuelle.

Audition de M. Jean GICQUEL, professeur des universités

(Mardi 22 mai 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous concluons cette première journée d’auditions en entendant M. Jean Gicquel, professeur émérite de droit public et spécialiste du Parlement sous la V^{ème} République. Or l’un des enjeux de notre commission d’enquête est de savoir si le rôle que joue la haute fonction publique dans les institutions de la V^{ème} République est spécifique, et s’il a évolué dans le sens d’une plus grande confusion entre l’intérêt public et les intérêts privés. Nous avons entendu quelques-uns de vos collègues sur cette question et nous avons souhaité vous interroger pour connaître votre point de vue et savoir quelle est la place du Parlement dans l’évolution des institutions.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Jean Gicquel prête serment.

M. Jean Gicquel, professeur émérite des universités. – Je reçois l’honneur et mesure la responsabilité qui m’échoie de m’exprimer aujourd’hui devant vous après avoir dû prêter serment pour la première fois de mon existence. Nous abordons un sujet immense, à savoir les relations entre la mobilité des hauts fonctionnaires et les institutions de la V^{ème} République. Il s’agit aussi d’une question d’actualité dès lors que le Conseil des ministres a adopté le 9 mai dernier un projet de loi constitutionnelle qui devrait être soumis au Parlement dans les semaines à venir.

Il y a deux aspects concernant la mobilité : il y a la mobilité au sein de la fonction publique et il y a la mobilité vers l’extérieur, qui intéresse directement votre commission d’enquête, c’est-à-dire le pantouflage. Deux points méritent d’être éclaircis : qu’est-ce qu’on entend par haut fonctionnaire ? Et, quel est leur statut ?

Il faut rappeler en premier lieu que la haute fonction publique est un sujet de fierté. Je me souviens de la réflexion du Président de la République italienne, Francesco Cossiga, qui, invité par François Mitterrand pour la commémoration du bicentenaire de notre Révolution et à qui on demandait ce qu’il admirait le plus en France, avait répondu : la fonction publique, car c’est ce qui manque le plus gravement à l’Italie. Et, effectivement, la Haute fonction publique a joué un rôle essentiel. On peut penser à l’inventeur de la TVA Maurice Lauré, au père de la sécurité sociale Pierre Laroque. Et je rappellerai que s’il y a eu 22 gouvernements sous la IV^{ème} République, il n’y a eu qu’un seul Secrétaire général du Gouvernement, André Ségalat, ce qui a permis de pallier les méfaits de l’instabilité chronique du régime. De même,

en 1981, lors de la première alternance, seuls François Mitterrand, Gaston Deferre et Alain Savary savaient comment l'État fonctionnait. Et là encore, c'est Marceau Long, Secrétaire général du Gouvernement, qui a permis une transition tout à fait normale. Aujourd'hui, certes, la formule « grandeur et servitude » n'est peut-être plus entendue de la même façon qu'auparavant, quand en 2016, le Directeur du Trésor - l'un des postes les plus prestigieux - part travailler pour un fonds d'investissement...

L'expression « Haut fonctionnaire », si elle est couramment employée, n'est pas clairement définie. Quand on regarde le décret du 13 septembre 1989 pour l'ordre des préséances, il est simplement indiqué les « membres des corps et autorités ». Il s'agit bien entendu des principaux corps de la fonction publique dont le Conseil d'État est certainement le plus important. Y est associé l'esprit de corps, mouvement de solidarité et on évoque différentes promotions de l'ENA : la promotion Voltaire avec François Hollande et la promotion Senghor avec Emmanuel Macron.

Il me faut mentionner l'article 20 de notre Constitution, véritable révolution copernicienne de 1958 qui soustrait le pouvoir décisionnel au parlement en faveur du gouvernement et qui énonce : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée ».

Les hauts fonctionnaires sont nommés par décret du Président de la République avec contreseing du Premier ministre. Parmi ceux-ci, il faut distinguer les emplois à la discrétion du Gouvernement et les emplois au tour extérieur. Parmi les premiers, le Président de la République et le Premier ministre nomment librement et ils peuvent révoquer librement. C'est sous François Mitterrand qu'avait été instauré le principe de l'agrément de l'arrivant et du reclassement honorable du sortant. Un décret du 24 juillet 1985 énumère les hauts fonctionnaires visés par ce principe et directement en lien avec le changement de gouvernement : directeurs d'administration centrale, Secrétaire général du Gouvernement, de la Défense nationale, des Affaires européennes, délégués interministériels, etc...prévus par décret en Conseil des ministres.

Le tour extérieur permet à un particulier ou à un fonctionnaire de grade inférieur d'accéder aux grands corps de l'État par le biais d'un choix discrétionnaire et dans la limite d'un numerus clausus. Avec quel contrôle ? Celui défini par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la capacité. Et le Conseil d'État veille à ce qu'il y ait toujours une adéquation entre la capacité de la personne et l'emploi qui lui est proposé. On notera que par un arrêt de 1988, le Conseil d'État ne s'applique pas à lui-même cette règle.

Le Président de la République peut aussi procéder à des nominations obligatoires non délibérées en Conseil des ministres. Il s'agit de nominations au Conseil d'État et à la Cour des comptes, des magistrats des

ordres administratif et judiciaire et, également, des membres de l'école polytechnique ou encore des professeurs d'université. Il s'agit de nominations obligatoires car ces fonctionnaires sont les lauréats d'un concours, le plus mauvais procédé de recrutement à l'exception de tous les autres, pour parodier une formule connue, car il évite tout népotisme ou favoritisme.

En outre, il convient de souligner que les hauts fonctionnaires sont visés par le code électoral et frappés d'inéligibilité. L'article LO-132 du code électoral ne permet pas à un certain nombre de fonctionnaires, et en particulier les préfets, de se présenter à des élections dans une circonscription où ils exercent ou ont exercé récemment leurs fonctions. Je citerai notamment le cas d'un candidat aux élections sénatoriales dans l'Orne qui a vu sa candidature invalidée parce qu'il travaillait alors au Conseil départemental. Désormais, ces hauts fonctionnaires doivent faire une déclaration de leurs ressources devant la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, créée par la loi du 11 octobre 2013. Il s'agit de déclarations patrimoniale et d'intérêt. La seule exception à ces obligations de déclaration concerne les membres du Conseil constitutionnel. Je le souligne, bien qu'ils ne soient pas des hauts fonctionnaires.

J'en viens maintenant aux allées et venues des hauts fonctionnaires dans le privé. Elles sont contrôlées par une commission de déontologie. Face à la multiplication des cas, est-ce suffisant et que peut faire le Parlement ?

Au titre du pouvoir constituant, pourquoi ne pas considérer ce qui se passe aujourd'hui au titre de l'article 13, alinéa 5 de la Constitution ? Il impose, pour certaines nominations du Président de la République, un avis des commissions parlementaires compétentes. Cela pourrait être étendu. Au titre du pouvoir législatif, c'est au législateur de déterminer les garanties fondamentales des fonctionnaires et de veiller, depuis la loi Sauvadet, à ce qu'au moins 40 % des emplois de fonctionnaires soient attribués aux femmes. Je pense aussi que le législateur pourrait confier à la Haute autorité pour la transparence de la vie politique la compétence de la gestion de ces allées et venues. Enfin, au titre du pouvoir de contrôle, comment ne pas utiliser le contrôle budgétaire à l'image de l'action du député René Dozière qui a permis que la Cour des comptes contrôle le budget de l'Élysée ? Et plutôt qu'un contrôle éparpillé, il serait utile de faire un contrôle concentré lors de l'examen de la loi de règlement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je voudrais préciser certaines choses avec vous. La figure du fonctionnaire classique qui a impressionné le Président Cossiga, c'est celle de celui qui n'a jamais servi qu'un seul maître, l'État. Si nous sommes là, c'est parce qu'aujourd'hui la fonction publique sert au moins deux maîtres : l'État et les intérêts privés, auxquels il faut ajouter des intérêts d'un troisième genre, ceux des autorités administratives indépendantes. Même s'il s'agit d'épisodes successifs, est-ce

que ça ne pose pas un problème ? Un problème moral et aussi un problème institutionnel.

Ma deuxième remarque porte sur le pouvoir législatif. Il est soumis au Conseil constitutionnel qui ne nous pardonne rien du tout. On est passé d'un parlementarisme rationalisé à un parlementarisme lyophilisé. L'article 40 nous impose des batailles homériques, les dispositions sur le vote bloqué permettent de faire adopter des décisions gouvernementales par les assemblées comme l'a montré la question du régime de retraite agricole. Et on voit bien que le pouvoir a été transféré à l'exécutif et à la haute fonction publique dont on mesure le poids dans tout cela. Selon vous, quelle est l'influence des migrations public-privé dans ce processus ?

M. Jean Gicquel. – Notre Constitution, dont on s'apprête à commémorer l'anniversaire, a changé fondamentalement nos institutions afin de remédier à l'instabilité chronique des régimes de la Troisième et de la Quatrième Républiques. Il s'agissait de créer des conditions de stabilité et d'efficacité. Avant 1958, le parlement était identifié à la démocratie, le parlement c'était la République. Pour s'assurer que la majorité sortie des urnes soutiendrait le gouvernement jusqu'à la fin de son mandat, la constitution de la V^{ème} République a été truffée de mesures de parlementarisme rationalisé. Vous avez mentionné l'article 40, qui est devenu un véritable couperet. En outre, la logique majoritaire a transformé la constitution de 1958 en mettant le Parlement au service de la politique du Président de la République. Jean Foyer, ancien Garde des sceaux, disait sous forme de boutade : « En France, il y a deux assemblées pour élaborer la loi, le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel ».

Il est vrai que le Conseil d'État est à la fois la juridiction administrative suprême et le conseil du Gouvernement. Et, depuis la révision de 2008, il est aussi le conseil du Parlement : une proposition de loi peut lui être transmise par le président d'une assemblée pour avis. Le Conseil d'État joue donc un rôle extrêmement important dans la préparation de la loi, notamment dans les précautions pré-contentieuses pour éviter que le Conseil constitutionnel ne sanctionne le texte. Et j'ajouterai que ses membres ont un sens très élevé de leur esprit de corps. Ils ont créé une sorte de réseau qui essaime dans les postes éminents. Je pense en particulier au Secrétaire général du Gouvernement qui est la main invisible de la République. Rattaché au Premier ministre, il veille au respect de l'État de droit et à nombre de questions comme la tenue du Journal officiel ou l'installation matérielle des ministres. Depuis Louis Joxe en 1943, il n'a connu que dix titulaires. C'est un lieu de pouvoir, occupé par un conseiller d'État.

M. Jérôme Bascher. – Le Secrétaire général du Gouvernement fait un travail équivalent à celui de notre Secrétaire général au Sénat ou à celui des directeurs généraux des services de nos collectivités territoriales. Dans un cadre où c'est le Gouvernement qui fait la loi, il est normal que le Secrétaire général du Gouvernement la relise. S'il n'est pas normal que ce soit le

Gouvernement qui fasse la loi, l'écrire est un métier. Et il est judicieux que le Gouvernement soit épaulé par des spécialistes du droit. C'est le rôle du Conseil d'État, une institution que je ne défends pas particulièrement, mais qui a sa place dans la Vème République.

M. Jean Gicquel. - Il convient de rappeler que c'est François Hollande qui a levé le secret des avis du Conseil d'État lors de l'élaboration de la loi Urvoas sur le renseignement de 2015. Dans l'avis rendu sur le projet de loi constitutionnelle qui a été rendu ces derniers jours, on voit que le Conseil d'État dit en substance au Gouvernement que le pouvoir constituant ne peut pas intervenir sur tout et n'importe quoi. Je considère que c'est une bonne chose qu'il y ait une institution assez indépendante pour dire au Gouvernement ce qu'il peut ou ne peut pas faire, car ce n'est pas sa majorité qui le fera.

M. Pierre Cuypers. - Est-ce que le Gouvernement est obligé de suivre l'avis du Conseil d'État ?

M. Jean Gicquel. - Le Gouvernement est tenu de consulter le Conseil d'État pour avis en ce qui concerne les projets de loi et d'ordonnance, ainsi que pour les lois du pays de Nouvelle-Calédonie. Ensuite, il est entièrement libre de le suivre ou pas. Mais il faut dire que l'avis du Conseil d'État vaut presque toujours aval, car le Gouvernement s'inquiète souvent de voir son texte censuré par le Conseil constitutionnel. Et la proximité entre ces deux chambres qui se font face dans les jardins du Palais royal, et dont le Secrétaire général du second est souvent un membre détaché du premier, est réelle. J'ajoute que l'ombre tutélaire du Conseil d'État sur le Conseil constitutionnel est une réalité.

**Audition de M. Antoine VAUCHEZ, directeur de recherche au CNRS,
auteur de « Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand
brouillage »**

(Mercredi 23 mai 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous sommes heureux de recevoir aujourd’hui Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS et auteur avec Pierre France d’un ouvrage qui est en partie à l’origine de notre commission *Sphère publique/intérêts privés, enquête sur un grand brouillage*, paru aux presses de Sciences Po. C’est le fond de notre sujet.

Nous vous invitons à vous exprimer et exposer votre point de vue, de façon condensée, ce qui nous permettra par la suite d’échanger avec vous. Le rapport général, Pierre-Yves Collombat, introduira quelques questions, et ceux qui le souhaiteront pourront vous interroger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Antoine Vauchez prête serment.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie. Je vous informe par ailleurs que cette audition fait l’objet d’une captation vidéo. Nous vous écoutons.

M. Antoine Vauchez. – Je vous remercie de m’avoir fait l’honneur, ainsi qu’à Pierre FRANCE, de venir vous présenter les résultats de notre recherche, d’autant plus qu’il est rare que de tels ponts soient jetés entre les sphères parlementaire et des sciences sociales. Je m’en réjouis tout particulièrement, notamment dans la mesure où la connaissance systématique des phénomènes constitue sans doute encore un point d’ombre dans cette question des liens entre intérêts publics et privés. Je crois que ce thème peut constituer un point de départ.

L’État connaît au final assez mal ce qui se passe à ses frontières, du point de vue des phénomènes de sous-traitance et de son usage de cette dernière, à travers des cabinets d’avocats, des banques privés, ou des cabinets de conseil. La Cour des Comptes s’était penchée sur la question il y a quelques années, à la demande du Parlement, pour indiquer qu’il n’y avait pas de connaissance systématique du phénomène. Par ailleurs, outre les dossiers qui circulent à la périphérie de l’État, les questions individuelles, c’est-à-dire le pantouflage, sont également mal connues.

Pourtant, l’État et ses institutions disposent d’informations, que nous pouvons qualifier de données de la transparence. Elles sont accumulées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission de déontologie de la vie publique. L’un des enjeux est à mon

sens de réfléchir sur les moyens dont l'État pourrait se doter, pour que nous puissions discuter en toute connaissance de cause.

C'est dans cet esprit que nous avons engagé notre enquête, mais elle ne prétend pas traiter l'ensemble du phénomène. Elle porte essentiellement sur les relations établies entre la haute fonction publique, le monde politique, les agences de régulation, et les cabinets d'avocats d'affaire. Le point de départ de ce travail était de réfléchir à une nouvelle donne de l'État, sous l'effet de sa mue libérale et européenne, intervenue au cours des dernières décennies. Entre l'État qui animait une économie mixte à la fin des années 70, et l'État actuel qui se définit plus comme régulateur organisant le bon fonctionnement des marchés privés, une transformation fondamentale est intervenue. Désormais, il existe ce que nous appelons une fabrique publique des marchés privés. L'État est un acteur essentiel de la construction des marchés, avec une démultiplication des figures de cet État régulateur : Parlement, administrations, agences de régulation, DG Concurrence à Bruxelles, juges administratifs et judiciaires. Nous avons toute une chaîne de la régulation, et cette fabrique publique des marchés est devenue essentielle pour les entreprises. Elles cherchent à peser sur la définition de leur pouvoir de marché, et des conditions de leur entrée et de leur maintien sur ce marché, ou sur l'évolution des règles qui le régissent (environnementales, sanitaires, sociales, et autres).

Des professionnels du conseil se sont développés autour de cette transformation de l'État. C'est un phénomène relativement nouveau dans son ampleur. Il s'agit de conseiller les grandes entreprises pour les accompagner, non seulement dans le travail de lobbying, mais également en matière de conseil juridique, ou de compréhension des régulateurs. Les cabinets d'avocats jouent un rôle particulier dans ce système. Le cœur de notre enquête porte sur le développement de l'offre de services autour de ces cabinets, qui va bien au-delà des prestations traditionnelles des avocats en matière de conseil juridique et de contentieux. Ces nouvelles expertises relatives à la connaissance de l'État deviennent essentielles pour les entreprises, puisqu'elles constituent pour elles un élément nécessaire à la tenue de leurs positions sur les marchés. Des départements de droit public et réglementaire (*regulatory, compliance*, droit public ou droit constitutionnel des affaires) sont donc apparus.

Autour de ces nouveaux professionnels du conseil, une circulation s'est développée, que nous appelons parfois pantouflage. Elle est cependant d'un nouveau type par rapport au pantouflage qui caractérisait l'État ordonnateur de l'économie mixte. Le pantouflage des années 70 se situait dans le prolongement de ce rôle d'animateur, comme une forme de coordination des politiques publiques et de l'économie mixte. Des hauts fonctionnaires étaient ainsi envoyés dans les grandes entreprises stratégiques proches de la commande publique, et jouaient de fait un rôle de coordination.

Le pantouflage actuel est différent. Il ne s'agit plus d'accompagner l'action de l'État, mais plutôt de la contrer, ou au moins de l'influencer. Je parle ainsi de pantouflage d'influence ou néo-libéral. En outre, l'État lui-même a recours à ces services. L'État investisseur, l'État actionnaire, l'État de la commande publique s'appuie sur des cabinets d'avocats ou de conseil et des banques privées.

La question est de savoir quels sont les coûts liés et les difficultés engendrées par cette nouvelle situation. La circulation entre public et privé peut être considérée comme renforçant la respiration de la fonction publique, et donnant aux fonctionnaires les moyens d'acquérir de nouvelles compétences ou d'évoluer dans leur vie professionnelle. Pour autant, la réflexion sur les coûts de cette circulation, sur la décision publique ou la démocratie, reste encore peu développée. Nous parlons beaucoup des avantages des partenariats entre public et privé, mais il s'agit aussi d'un enjeu démocratique et de fonctionnement de l'État. Plusieurs risques peuvent ainsi être soulignés.

Cette dépendance mutuelle plus forte entre public et privé autour de la régulation économique induit le risque de multiplier les situations de conflit d'intérêts. Ils ne sont plus ponctuels, mais deviennent systémiques. Par ailleurs, la capacité ou la volonté de l'État d'encadrer les marchés et les intérêts privés pourraient en être affaiblies. Quand des hauts fonctionnaires rejoignent des acteurs privés, pour faire en quelque sorte le contraire de leur mission quand ils étaient dans ces organismes publics, c'est-à-dire désamorcer les éléments qu'ils cherchaient auparavant à déployer, la capacité, voire la volonté, de l'État d'encadrer les intérêts privés s'en trouve fragilisée. Cette situation peut également entraîner une difficulté nouvelle à identifier l'intérêt public, et à le distinguer de l'intérêt privé des *stakeholders*. L'État risque d'être moins à l'écoute d'autres types d'intérêts sociaux, environnementaux, ou de régulation, plus diffus, qui ne disposent pas de tels porte-parole.

Enfin, comme la Cour des Comptes l'avait souligné, cette situation représente un risque de perte d'expertise. En s'appuyant systématiquement dans certains domaines sur des intervenants externes, l'État se dépossède d'une capacité d'action ou d'expertise autonome. Cette tendance contribue à une forme de perte de confiance en soi de l'État.

Pour conclure, je souhaite formuler quelques suggestions. Il nous manque une connaissance systématique de ce sujet. Comme l'ont déjà indiqué d'autres chercheurs, le législateur a souvent agi, en matière de prévention des conflits d'intérêts ou de lutte contre la corruption, à travers des lois de panique. Elles réagissent à des scandales. La dernière loi sur la transparence de la vie publique visait ainsi à répondre aux éléments apparus pendant la campagne présidentielle, sans ce travail de connaissance systématique dont l'État devrait se doter, sous la forme par exemple d'un observatoire ou d'un recours plus systématique à la recherche. A défaut, ces

phénomènes risquent de rester de l'ordre du fantasme, et d'alimenter les soupçons. La connaissance est dans l'intérêt de tous.

La réflexion pourrait notamment porter sur le rôle des professions libérales, notamment celle d'avocat, au regard de la question du contrôle déontologique et disciplinaire. Certains travaux, comme l'enquête Economix de l'Université de Nanterre, ont montré que le système disciplinaire et déontologique de la profession d'avocat était loin d'être satisfaisant, et que le ministère public en situation d'agir dans ce domaine était lui-même peu actif. Cette profession n'est de fait plus la même qu'il y a une trentaine d'années. Elle gagnerait, en termes de légitimité et de crédibilité, à réfléchir sur une éventuelle réforme dans ce domaine.

Par ailleurs, cette question d'intérêt public mérite un traitement plus large. Les avis de la Commission de déontologie ne sont pas publics. Elle est en outre essentiellement composée de membres des grands corps, qui sont les principaux concernés par ce pantouflage. Ils peuvent difficilement être juges et parties.

Enfin, au titre du principe de précaution, l'émergence de cette politique de l'influence autour du régulateur pose la question de notre capacité à anticiper les effets de certaines législations. Sans juger de leur pertinence, les règles qui ont contractualisé et développé les agences, et libéralisé certains secteurs, n'ont pas fait l'objet d'une réflexion sur leurs effets sur l'émergence de ces professions du conseil. Il serait pertinent que les études d'impact qui accompagnent chaque projet de loi tiennent compte du risque de brouillage ou de conflit d'intérêts.

Je vous remercie.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci. Si vous étiez parlementaire, vous auriez tout à fait votre place au sein de notre commission. Vous avez bien défini les avantages et risques de la situation, et je vous remercie pour vos suggestions.

Avez-vous connaissance de situations dans lesquelles le retour de certains fonctionnaires a pu avoir des conséquences sur le brouillage de la distinction entre intérêts public et privé ? Disposons-nous d'exemples concrets dans ce domaine ?

M. Antoine Vauchez. – Il est malheureusement difficile de répondre, ce qui illustre que nous ne sommes qu'au début des travaux pour connaître ce sujet. Certaines enquêtes judiciaires ont sans doute déjà révélé de telles situations, de même que les travaux de la Cour de justice de la République, dans le cadre de l'affaire dite Lagarde-Tapie, sur les conditions dans lesquelles l'État a précisément renoncé à exercer sa capacité d'appel, et le lien entre ce choix et la présence autour de ce dossier de conseils qui poussaient l'État dans cette direction. Il ne s'agit cependant pas d'imputer une responsabilité, c'est bien là toute la difficulté. La responsabilité est diffuse, et conduit à une perte de confiance en soi de l'État, selon l'idée qu'il

n'aurait pas sa place dans ces domaines. L'effet est diffus, et il n'est pas possible de pointer un responsable particulier.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La tentative de séparation des banques d'affaires des branches de dépôts me semble un bon exemple, avec les interventions directes du gouverneur de la Banque de France de l'époque contre les propositions de la Commission Européenne. Il expliquait ainsi que ces dernières étaient scandaleuses, dans la mesure où elles mettraient à mal le modèle français de banque universelle, alors que la question était de savoir si la priorité était de favoriser l'activité du système bancaire, ou de le rendre plus résistant face à une crise.

Les productions sur ce sujet sont assez nombreuses, mais la spécificité de votre travail est que vous avez essayé de voir la cohérence du système. Si je vous ai bien compris, vous pointez la constitution d'une zone incertaine, dans laquelle les représentants des intérêts publics et privés se rencontrent, et inversent éventuellement leurs rôles. Vous parlez d'un espace et d'un système collusif, et vous soulignez que c'est une nécessité de ce système.

Un système qui fonctionne sur cette base peut-il être autre que collusif ? Il l'est par construction, me semble-t-il.

M. Antoine Vauchez. – C'est effectivement le sens de ma réflexion. Il existe une forte interdépendance entre les grandes entreprises et les régulateurs, à Paris comme à Bruxelles. La promesse du libéralisme de clarifier le rôle du public et du privé n'a pas été tenue, puisque nous observons au contraire une réelle interpénétration. Une partie de la part de marché des entreprises se définit dans leur capacité à peser sur la définition des règles du jeu. De ce point de vue, l'interpénétration fait partie du mode de fonctionnement de ce capitalisme européen, très centré autour de la question de la règle. Le marché unique n'est pas qu'un phénomène spontané. Il est construit par des règles, élaborées par la Direction générale de la Concurrence, la Cour de justice de l'Union, les autorités nationales de la concurrence. L'imbrication entre public et privé y est forte et inédite, et a généré un ensemble de nouvelles professions du conseil. Bruxelles est ainsi un haut lieu du lobbying et du conseil.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous parlez même d'un intérêt général privé.

M. Antoine Vauchez. – En effet, je reprends là la notion utilisée par un collègue juriste au sujet de certaines décisions du Conseil d'État. Ce dernier a considéré, reprenant des théories de la concurrence européenne, qu'il existait un intérêt général public à ce que les marchés fonctionnent de façon concurrentielle. D'où un intérêt général privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous insistez sur le rôle du Conseil d'État dans cette évolution, et vous n'êtes pas tendre avec lui.

M. Antoine Vauchez. – Je me garderais bien de porter une critique d’ensemble à son encontre. Je ne suis cependant pas le seul à avoir relevé que pour comprendre cette transformation dans son ensemble, il était pertinent de se pencher sur son rôle. Il est devenu le principal pourvoyeur de dirigeants d’agences de régulation, et fournit également beaucoup de collaborateurs aux cabinets d’avocats d’affaire. La circulation entre le Conseil d’État, qui juge des autorités de régulation, et ces organismes n’avait jusqu’à ce jour pas été suffisamment pointée. J’ai cherché à la mettre en avant, à travers des exemples de carrière de plusieurs de ses membres. Nous devons être vigilants à ce sujet. Le Conseil d’État s’en est d’ailleurs lui-même préoccupé, en modifiant en 2017 une partie de ses règles de déontologie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous dites que les acteurs du système bénéficient d’une situation de rente : qu’entendez-vous par là ?

M. Antoine Vauchez. – Quand il s’agit de définir l’intérêt public, notamment au regard de la régulation de certains marchés, par exemple celui du médicament ou des télécommunications, il importe de savoir qui participe à ce travail de définition. Par cette circulation entre public et privé, certains acteurs sont en position de rente, c’est-à-dire qu’ils sont prépositionnés pour participer à la définition de l’intérêt public, bien davantage que d’autres types d’acteurs, d’intérêts, ou de demandes sociales, qui peinent plus à se faire entendre. C’est le sens de cette formule, un peu provocatrice. Il existe une asymétrie dans la capacité des différents acteurs à peser sur la décision publique.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous êtes-vous penchés sur le sujet des nouvelles technologies et du numérique à cet égard ? Je pense notamment à des contractuels qui travaillent un moment pour l’État, puis rejoignent des entreprises privées.

M. Antoine Vauchez. – Dans les formes de circulation que nous avons pointées, il y a des positions dans des grands groupes, y compris du secteur numérique, notamment comme secrétaire général ou directeur des affaires publiques, et qui s’inscrivent dans ces carrières public-privé. Nous n’avons pas spécifiquement travaillé sur le numérique, mais il est concerné par ce phénomène.

Je ne souhaite pas, et ce n’est pas mon rôle de chercheur, prononcer des interdictions ou prendre des décisions sur ces sujets. Mon propos est de mettre en avant des réflexions et points de vigilance. La question est très difficile à appréhender, notamment du point de vue du législateur. Je pense cependant qu’il existe un ensemble de solutions qui n’ont pas été saisies. En outre, l’enjeu pour la démocratie et la décision publique n’a pas été pleinement mesuré. Je souhaite donc participer à cette plus grande vigilance sur les conséquences de ce phénomène en termes de risque et de coût.

Mme Christine Lavarde. – Nous avons jusqu’à présent plutôt entendu des professionnels du droit. Nous recevons aujourd’hui des

chercheurs. Pouvez-vous nous dire sur quels éléments, documentaires et statistiques, vous fondez votre travail, et nous préciser quel est votre angle d'approche ?

M. Antoine Vauchez. – Notre recherche a commencé il y a quelques années, quand plusieurs figures politiques notables sont devenues avocats sans passer l'examen du barreau, via une voie dérogatoire dite passerelle, en vertu d'un décret de 1991. Ce dernier permet aux personnalités politiques, après 10 ans d'expérience du droit, de devenir avocats par ce biais. À partir de là, nous avons reconstitué beaucoup de ces passages dérogatoires de hauts fonctionnaires et personnalités politiques, devenus avocats d'affaire depuis le début des années 90.

Historiquement, en France, la profession d'avocat constituait un vivier pour la classe politique, et nous constatons le phénomène inverse : le régulateur, administratif ou politique, tend à devenir avocat. Ce renversement est notre point de départ. Nous avons constitué une base de données biographique de ces trajectoires. Il s'agit donc d'une enquête de type sociologique, qui a permis d'identifier 217 transfuges, hommes politiques ou fonctionnaires devenus avocats à Paris et dans les Hauts-de-Seine. Ce chiffre peut apparaître comme relativement circonscrit, mais il est certainement largement sous-estimé. Nous avons en effet procédé par traces, et non par données systématiques. Nous n'avons en outre pas intégré les anciens inspecteurs des Impôts devenus avocats, qui sont relativement nombreux.

Ces 217 exemples permettent de circonscrire le phénomène autour de la très haute fonction publique (cabinets ministériels, agences de régulation, structures d'état-major). Ce phénomène de brouillage n'est pas généralisé : il est situé dans la hiérarchie de la fonction publique, au sommet de l'État, et autour de l'État régulateur des marchés.

Nous parlons donc de la branche économique de l'État, et de la très haute fonction publique.

Mme Christine Lavarde. – Nous n'avons en effet pas connaissance d'inspecteurs du Travail devenant avocats d'entreprise devant les prud'hommes. Votre étude dresse le tableau d'une forme d'archaïsme, avec une organisation administrative de l'État qui ne correspond plus au rôle qu'il se donne. Appelez-vous à une refonte globale de ce schéma ? La haute fonction publique semble organisée pour une forme d'intervention qui n'existe plus, ce qui justifierait une réorganisation globale des modes de recrutement et de formation au sein de l'État, si tant est que nous acceptions ce rôle de régulateur de l'État, ce qui constitue une autre question.

Votre intervention nous amène à sortir de la dimension morale et individuelle de ce sujet. Nous devons pour autant nous méfier d'une présentation qui mettrait face-à-face une caste et le peuple. Si 44 % des inspecteurs généraux des Finances travaillent à l'extérieur de l'État, par

définition, 56 % sont toujours à l'intérieur. Nous devons réfléchir aux moyens de valoriser ceux qui restent. Il convient peut-être de s'interroger sur les motivations de ceux qui partent, et les moyens de mieux les cadrer, mais aussi sur la façon de valoriser les autres parcours. Nous n'en avons encore que peu parlé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour revenir sur votre analyse, l'avènement de l'État régulateur constitue une nouveauté, qui peut expliquer l'ampleur prise par ces migrations alternantes entre haute fonction publique et secteur privé. N'oublions cependant pas des phénomènes plus classiques, qui mettent en cause l'État régalien. J'ai évoqué la question de la régulation financière. 70 % des inspecteurs généraux des Finances seraient ainsi passés par le privé pendant leur carrière, parfois à plusieurs reprises, ce qui soulève des questions en termes de politique fiscale. Au vu de l'enthousiasme déployé pour freiner l'évasion fiscale, je m'interroge. Or la fiscalité est au cœur de l'action de l'État. Ce phénomène est classique, mais il s'est amplifié.

M. Antoine Vauchez. – Les études sur l'élaboration des régulations financières à Bruxelles montrent que le rapport de force entre les rares ONG présentes dans ce domaine et les intérêts des entreprises du secteur de la finance est tout à fait asymétrique. Il conviendrait d'en prendre la mesure pour chaque secteur particulier. Ce travail n'est pas encore complètement réalisé. La prise de conscience de ces conflits d'intérêts systémiques, et de leurs conséquences sur la décision publique, est récente. Notre ouvrage suggère des pistes de recherche. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission de déontologie de la fonction publique ont aussi un devoir de connaissance et d'utilisation de ces données. Les formulaires renseignés par les dirigeants publics ne sont à ce jour pas exploités, et nous pourrions imaginer un travail systématique sur ces éléments, afin de mieux connaître ce système de conflit d'intérêts. Nous avons besoin de connaissance.

Mme Christine Lavarde. – Je vous remercie pour ces éclairages.

Audition de M. Marc-Olivier BARUCH, directeur de l'EHESS

(Mercredi 23 mai 2018)

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous poursuivons nos auditions en entendant Marc-Olivier Baruch, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Après l'École Polytechnique et l'ENA, Marc-Olivier Baruch, qui est administrateur civil, a soutenu un doctorat en histoire.

Marc-Olivier Baruch, vous êtes aujourd'hui un des principaux historiens de la haute fonction publique. Notre première audition nous a appris que le régime de Vichy avait été le seul à mentionner dans un texte la notion de haut fonctionnaire et qu'une sorte de rivalité s'était alors exercée entre corps pour appartenir à cette catégorie qui supposait cependant la prestation de serment au chef de l'État français, alors que s'appliquaient à la fonction publique les lois antisémites. C'est sur cette période qu'ont porté vos premiers travaux et peut-être aurez-vous l'occasion de nous en parler.

Notre sujet, comme vous le savez, est la confusion de l'intérêt public et des intérêts privés au travers des mutations de la haute fonction publique et des allers et retours entre administration et secteur privé. Si nous faisons appel à l'historien comme au haut fonctionnaire que vous êtes, c'est pour savoir si cette situation est nouvelle ou la poursuite d'un phénomène ancien. J'indique que vous avez récemment été nommé secrétaire général du collège de déontologie du ministère de la culture.

Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc-Olivier Baruch prête serment.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Après votre propos liminaire, notre rapporteur puis les autres commissaires vous poseront leurs questions.

M. Marc-Olivier Baruch, directeur à l'EHESS. – Me voilà placé sous la menace du code pénal ! J'ai été surpris d'être invité, car sur le cœur de votre réflexion, qui porte sur le brouillage entre intérêt public et intérêt privé, je ne suis pas un spécialiste. J'ai cependant songé que mon parcours de fonctionnaire devenu universitaire, puis redevenu fonctionnaire, vivant dans cet univers depuis une quarantaine d'année, pouvait vous intéresser : entré en 1978 à l'ENA, j'ai passé vingt ans dans l'administration centrale et vingt ans à l'Université. Certes, je n'étais pas dans le saint des saints – éducation nationale, culture... – et l'occasion ne m'a pas été donnée de

pantoufler. Michel Bauer faisait remarquer que la couche très supérieure de la fonction publique française serait un beau sujet d'étude pour un sociologue. D'un coup, lors du dévoilement du classement, une quinzaine de personnes savent qu'elles dirigeront. Cela peut fasciner... Pour ma part, je n'ai pas réussi à créer une école d'Histoire de l'administration. Mais la vie est longue, et les documents sont là. Je suis aussi le vice-président du comité pour l'histoire préfectorale, et vais bientôt succéder à Gérard Collomb comme président.

Nous sommes le pays dans lequel les mondes du savoir et du pouvoir s'ignorent et se méprisent le plus. Le président Wilson avait dirigé une université, et on sait l'importance du titre de docteur en Allemagne. La question n'est pas tant : pourquoi veulent-ils partir ? L'argent est un motif compréhensible. C'est plutôt : pourquoi n'y a-t-il rien pour les retenir ? Dans le rapport que j'ai remis en 2017 dans le cadre de la préfiguration du collège de déontologie du ministère de la culture, j'ai cité La Fontaine - « Selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir » - Henri Bergson - « N'écoutez pas ce qu'ils disent, regardez ce qu'ils font » - et Charles de Gaulle, s'adressant aux élèves de l'ENA en 1959 : « Vous avez choisi la plus haute fonction qui soit dans l'ordre temporel : le service de l'État. »

Certes, le monde a changé. À mon jury de thèse siégeait François Bloch-Lainé. Après un long mandat à la tête de la Caisse des Dépôts, il a présidé le Crédit Lyonnais : pour lui, ce fut la pire période de sa vie. J'ai donné quelques cours d'introduction à l'histoire administrative aux élèves de l'ENA, pendant les premières semaines de leur scolarité. Ces cours ont été progressivement réduits et j'ai cessé de les donner avant qu'ils ne soient supprimés. Après la mort de François Bloch-Lainé, je pensais que la promotion prendrait son nom. Pas du tout ! Ils ne voyaient même pas de qui il s'agissait. Comme l'a dit un directeur des études, ils prennent des noms de collèges... À quand la promotion Georges Brassens ? Il est scandaleux, par exemple, qu'il n'y ait pas de promotion Michel Debré.

Il faut remonter au Front Populaire pour comprendre la frustration des fonctionnaires à cause des réformes qui ne se font pas. C'est Pétain qui publiera le premier statut des fonctionnaires, le 1^{er} octobre 1941, cristallisant la jurisprudence du Conseil d'État pendant l'entre-deux guerres en l'émaillant de notes idéologiques typiques du régime de Vichy : suppression des syndicats, traitement familial incluant l'obligation de « faire souche », c'est-à-dire de faire deux enfants. Le même jour, une loi sur l'organisation des cadres de l'État établissait une distinction entre fonctionnaires et employés de l'État et créait une commission pour répartir les emplois entre les deux catégories : cette commission n'arrivera pas à le faire. Fut-ce par obstruction ? Il est vrai que le secrétaire du préfet, par exemple, voit passer des documents importants. Plusieurs théoriciens appelaient à revenir à ce qu'on connaissait sous la monarchie de Juillet, avec peu de fonctionnaires et

de nombreux employés, les fonctionnaires détenant une part de la puissance publique. Mais les employés, ayant pour patron l'État, ne peuvent être strictement assimilés à d'autres travailleurs.

Si l'on observe les très hauts fonctionnaires, on est frappé par la prégnance de l'entre-soi. Nathalie Carré de Malberg, qui a beaucoup travaillé sur les inspecteurs de finances, montre bien que dès les années 1930, ces fonctionnaires suivent les parcours de leurs pairs, et que l'émulation joue à plein. Mais les années 1970 ont montré qu'avoir été un bon élève à 24 ans ne suffit pas à devenir un grand patron de banque.

L'entre-soi est même parfois plus fort que les procédures de contrôle : si vous tutoyez le président de la commission qui statue sur votre cas... Il faut considérer que les gratifications possibles ne sont pas toutes financières. Les fonctionnaires A + ne sont pas si mal payés, d'ailleurs – même s'il est impossible de savoir combien ! En 1985, le ministère de la culture comptait parmi ses directeurs un spécialiste de littérature anglaise, Jean Gattégno, un ancien critique musical, Maurice Fleuret, et d'autres personnages atypiques. Le décret 2016-663 créant un comité d'audition pour la nomination des directeurs est particulièrement mal venu. D'abord, cela ralentit les nominations, puis cela centralise le processus de décision et limite la variété des profils. Et je n'ai pas trouvé, entre 1997 et 2017, que l'efficacité de l'administration ait été multipliée par l'adoption de modes de management supposés modernes.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Vous avez évoqué un rapport sur la commission de déontologie du ministère de la culture. Existe-t-il un cadre interministériel définissant le mode de fonctionnement et les prérogatives de telles commissions ? Cette commission examine-t-elle tous les cas de transferts d'un fonctionnaire vers un employeur qui n'est pas l'État ? Le traitement se fait-il sur dossier ? Auditionnez-vous les personnes intéressées ? L'examen est-il plus ou moins approfondi selon les cas ? Portez-vous aussi sur les retours ?

M. Marc-Olivier Baruch. – Ce collège résulte de l'application de l'article 28 *bis* de la loi Le Pors, tel que modifié en avril 2016 par ce qu'il est resté de la tentative de rénovation du statut voulue par Marylise Lebranchu. Pour compenser les obligations introduites aux articles 25 à 28, l'article 28 *bis* prévoit que tout fonctionnaire a accès à un référent déontologue. Le décret d'avril 2017 donne cette qualité à peu près à n'importe qui. La ministre a créé ce collège par un arrêté en avril 2018. L'idée est de répondre aux questions que se poseraient les agents, sans mettre le chef de service en copie ni servir d'outil dans une procédure disciplinaire. Les organisations syndicales peuvent aussi nous saisir. À nous de prouver notre utilité – même dans une administration qui a deux cents ans, qui s'en targue, et qui fonctionne de manière très corporatiste. Il faudra avancer à petits pas. J'ai trouvé, à mon retour, l'administration exsangue. Nous devons préserver sa capacité d'expertise. Pour cela, il ne suffira pas d'augmenter les traitements de

quelques pourcents. Certains grands corps sont devenus de vraies agences de placement à l'extérieur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La tutelle des médias publics revient à votre ministère. Les nominations, la déontologie, en revanche, relèvent du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) – sur le fonctionnement duquel il y aurait beaucoup à dire.

M. Marc-Olivier Baruch. – Nous sommes nommés pour trois ans, et pourrions donc nous pencher en premier lieu sur le mode de nomination des présidents de l'audiovisuel public... Mais il vaut mieux chercher les domaines où des avancées sont possibles. D'ailleurs, l'audiovisuel public ne comporte que peu de fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Peut-être, mais vu l'importance des médias...

M. Marc-Olivier Baruch. – Et la déontologie est aussi l'affaire de tous, pas des seuls neuf membres du collège. Mais l'administration n'est pas habituée à ce mode de fonctionnement incitatif. Dans la conservation de patrimoine, les agents entrent à 25 ans et restent toute leur vie : les corps sont des êtres lents, puissants et qui ont de la mémoire. Pour autant, dans de petites structures, l'existence de notre collège fera en sorte que des comportements inadmissibles ne soient plus admis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner des exemples de conflits d'intérêt ?

M. Marc-Olivier Baruch. – J'en vois la possibilité dans le marché de l'art. Un conservateur de musée peut se voir demander de faire des notices pour un catalogue... Un agent public doit consacrer 100 % de son travail au service public. Il y a aussi le devoir de réserve. L'obéissance hiérarchique est indispensable à une administration démocratique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les migrations alternantes entre public et privé posent des problèmes, aussi. Ne faudrait-il pas une commission spéciale pour traiter ces cas ? En tous cas, on ne peut considérer de la même manière un instituteur qui monte sa pizzeria et un inspecteur des finances qui va travailler dans une banque – sans parler du problème des retours. Il vaudrait mieux sérier les questions et ne pas mélanger des problèmes qui n'ont rien à voir entre eux.

M. Marc-Olivier Baruch. – Vous imaginez, en somme, deux niveaux d'examen. On peut l'envisager. Les agents nous disent ce qu'ils veulent : nous ne sommes pas des inquisiteurs. Sans doute développerons-nous une sorte de jurisprudence interne, qui ne devra toutefois pas trop s'écarter de celle des autres ministères. Nous ne savons pas bien recevoir les personnes qui reviennent du secteur privé. Il faudrait leur proposer des parcours dans lesquels elles se sentent bien, et n'aient plus envie de partir.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La sélection semble démocratique et transparente, et pourtant les résultats sont parfois effarants. Pourquoi ?

M. Marc-Olivier Baruch. – C'est le Premier ministre – c'est-à-dire son directeur de cabinet, qui est toujours membre du Conseil d'État ou de l'IGF – qui nomme le président du jury de l'ENA. Ce qu'il faut, c'est être imprévisible. Le corps qui compte le plus d'anciens élèves de l'ENA est celui des administrateurs civils. Pourtant, jamais un administrateur civil n'a présidé ce jury. C'est de l'entre-soi organisé. Nicolas Sarkozy, qui ne manquait pas de volonté, a échoué à supprimer le classement de sortie. Et l'actuel Président de la République avait annoncé une modification profonde du système des grands corps. Pourquoi les mieux classés n'iraient-ils pas dans de grands ministères comme l'éducation nationale ou les affaires sociales ? On a résolu la question par un stage de quinze jours...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Et pendant le cursus ? Pourquoi ce biais ?

M. Marc-Olivier Baruch. – Il faut imaginer l'imprévisibilité, et que les élèves soient désarçonnés. J'ai été candidat à la direction de l'ENA, mais on a estimé qu'un historien de l'administration n'avait pas le bon profil.

M. Charles Revet. – Notre commission d'enquête recherche les dysfonctionnements et débouchera peut-être sur une proposition de loi. Il y a des conflits d'intérêts manifestes. Pouvez-vous en citer ?

M. Marc-Olivier Baruch. – Pourquoi n'interdirions-nous pas les départs dans le privé ? L'argument selon lequel les fonctionnaires y apprennent beaucoup ne tient guère. Certes, ce ne serait pas dans l'air du temps. Mais le général de Gaulle parlait de la plus haute fonction dans l'ordre temporel. Et on ne propose pas à un évêque de diriger les ressources humaines d'une grande banque ! Pour supprimer le conflit d'intérêt, privilégions l'intérêt public pur. Déjà, pour les administrateurs civils, corps censément interministériel, les passages entre ministères sont difficiles. La création du corps des administrateurs généraux a été l'occasion d'ouvrir un grade de débouché pleinement interministériel. Grand progrès, qui rend possible de vraies carrières publiques. Au troisième concours, après la crise financière, se présentaient d'anciens banquiers ne jurant que par le service public. L'un d'entre eux, admis, a fait un scandale car il n'était pas sorti à l'IGF ; il se plaignait d'avoir perdu un million d'euros en rémunération. Ce qu'il faudrait, c'est interdire les départs pendant une durée variable selon les grades et les traitements.

Les métiers qui étaient honorables et recherchés il y a vingt ou trente ans le sont beaucoup moins aujourd'hui, car leurs conditions d'exercice ont changé. On peut augmenter le traitement d'un haut fonctionnaire, mais on ne l'augmentera jamais assez par rapport à ce que propose le secteur privé.

Valorisons plutôt la fonction publique en donnant aux fonctionnaires le sentiment qu'ils peuvent agir et faire des choses.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Y a-t-il une forme de découragement chez les hauts fonctionnaires ?

M. Marc-Olivier Baruch. - Je le pense.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - L'enfermement dans une carrière cloisonnée n'est-il pas un élément du malaise ? Que proposez-vous pour redonner un peu de sens aux missions des hauts fonctionnaires ?

M. Marc-Olivier Baruch. - Je proposerais aux ministres de passer chaque semaine une demi-journée avec leurs directeurs des ressources humaines pour connaître leurs cadres, leur proposer des carrières et de faire en sorte que cette politique soit suivie après son départ. Le chef d'une entreprise privée passe beaucoup de temps à sélectionner ses collaborateurs, mais un ministre ne voit jamais le moindre sous-directeur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Peut-être est-ce dû à la place grandissante des cabinets ?

M. Marc-Olivier Baruch. - La taille des cabinets a beaucoup diminué depuis la dernière élection présidentielle, le nombre de membres étant limité à dix.

Vous, en tant que parlementaires, souhaiteriez-vous mieux connaître le fonctionnement concret de l'administration ? Serait-ce contraire au principe de séparation des pouvoirs ? Vous auditionnez désormais les très hauts responsables, mais ceux qui comptent, ce sont les sous-directeurs, car ce sont eux qui font tourner la maison.

Tous ces sujets sont évalués au doigt mouillé. Des études sérieuses sont nécessaires. La représentation nationale pourrait également essayer de comprendre le fonctionnement quotidien d'une administration. En Grande-Bretagne, le Parlement a produit une histoire officielle de la fonction publique.

Enfin, je reviens à l'une de mes marottes, il y a une rupture entre savoir et pouvoir.

M. Benoît Huré. - Le très grand écart de salaire entre le privé et le public est souvent évoqué. Les écarts de salaire étaient-ils à ce point aussi important au début de la V^e République ?

M. Marc-Olivier Baruch. - Globalement, les salaires ont augmenté dans tous les métiers. Raymond Coppia gagnait certainement beaucoup moins qu'un footballeur aujourd'hui. De même, Catherine Langeais gagnait moins que Claire Chazal aujourd'hui !

Je pense qu'on a toujours été plus payé dans le privé. Les inspecteurs des finances des années trente faisaient d'assez belles culbutes lorsqu'ils passaient dans le privé. L'écart est irrattrapable.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Merci pour ces éclairages historiques et contemporains.

Audition de M. Hervé JOLY, directeur de recherche à l'ENS Lyon

(Mercredi 23 mai 2018)

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous concluons cette journée d'audition en entendant M. Hervé Joly, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Vous êtes un spécialiste des milieux d'affaires et vous vous êtes spécialement penché sur la place qu'y occupent les inspecteurs des finances. La problématique du pantouflage des inspecteurs des finances est souvent évoquée au cours de nos auditions. Nous aimerions recueillir de votre part une analyse de ce phénomène et de ses conséquences.

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure en vigueur, M. Hervé Joly prête serment.

M. Hervé Joly, directeur de recherche au CNRS. – J'évoquerai le cas des inspecteurs des finances, mais je m'intéresse plus généralement au pantouflage dans la haute fonction publique et aux grands corps en général. J'ai ainsi eu l'occasion de travailler sur le corps des Mines et sur celui des Ponts & Chaussées.

Le pantouflage des hauts fonctionnaires dans les entreprises privées existe depuis qu'existent les grands corps, soit pratiquement depuis deux siècles. On a souvent tendance à le déplorer, à parler d'une fuite des cerveaux de la fonction publique vers le secteur privé. Pour ma part, je pense que le pantouflage, loin d'être un problème pour l'administration, est consubstantiel au système. Le système en a besoin pour se réguler.

La haute fonction publique se caractérise par deux recrutements de niveau supérieur, l'un de niveau A, l'autre de niveau A+, voire A++. Ainsi, il existe un recrutement au niveau attaché, soit un niveau A, et un autre au niveau administrateur civil, soit un niveau A+. Les inspecteurs des finances peuvent être mis dans une catégorie à part, les A++. La même situation existe dans les corps d'ingénieurs techniques : on distingue les ingénieurs des travaux publics de l'État (TPE) et les ingénieurs des Ponts. Ces gens, qui passent des concours de catégorie A, sont recrutés pour exercer des fonctions d'encadrement et ont fait entre trois et cinq ans d'études supérieures. L'écart de niveau entre eux n'est pas très important, leur formation étant très proche. Il y a des circulations entre les deux niveaux. Il est de plus en plus facile de passer du corps d'ingénieur technique au corps des Mines ou des Ponts, d'autant plus que ceux qui sont initialement recrutés au sein du corps

des Mines ou des Ponts partent de plus en plus dans le privé. On a donc besoin des autres, qui pantouflent beaucoup moins, pour faire tourner la machine.

Globalement, le corps supérieur commençait sa carrière là où les autres la finissaient. Alors que l'écart de formation n'est pas très grand, l'écart en termes d'évolution de carrière est très important. Le système de recrutement français des grands corps étant très élitiste, les gens commencent leur carrière très jeune à un niveau très élevé et occupent très rapidement de hautes responsabilités.

Depuis trente ans, les directeurs du Trésor successifs, l'un des postes les plus prestigieux au ministère des finances, sont de jeunes quadragénaires, à deux exceptions près. Certains d'entre eux ont été nommés à 41 ou 42 ans, ce qui est très jeune, soit à vingt-cinq ans de la fin de leur carrière, à un poste qu'ils quittent parfois avant l'âge de 50 ans. Si l'on veut assurer une rotation des personnels, il faut se poser la question de ce que l'on fait de ces fonctionnaires.

Beaucoup vont ensuite dans des entreprises publiques, ou qui étaient publiques à l'époque – Daniel Lebègue a quitté en 1987 la direction du Trésor pour la BNP, qui n'était pas encore privatisée. Aujourd'hui, le nombre d'entreprises publiques se réduisant, il faut leur trouver des débouchés à la hauteur du prestige de leur carrière. Or les débouchés se restreignent. En plus, la commission de déontologie ne s'interdit pas d'examiner les cas de pantouflage dans les entreprises publiques.

Ramon Fernandez et Bruno Bézard ont rejoint non pas des entreprises publiques, mais des entreprises privées, ou majoritairement privées. Le premier est devenu directeur général adjoint chez Orange, le second a rejoint un fonds d'investissement franco-chinois, ce qui a fait scandale. La commission de déontologie s'est saisie de ce dernier cas et a accepté ce pantouflage, sous réserve qu'il ne se mêle pas dans son activité nouvelle d'investissement en lien avec son activité antérieure.

Si on maintient ce modèle – deux niveaux de recrutement et des carrières rapides –, alors que la haute fonction publique est plutôt jeune, l'administration doit s'interroger sur ce qu'elle peut offrir à ces fonctionnaires. Le pantouflage est un peu nécessaire pour qu'ils aient une dernière partie de carrière à la hauteur de ce qui a précédé.

Dans les corps techniques, notamment les plus étroits, il y a un effet d'entonnoir. Ces fonctionnaires exercent des fonctions dans des administrations régionales entre 25 ans et 35 ans. Ils ont ensuite vocation à aller dans les ministères techniques, mais tous ne pourront pas devenir sous-directeurs ou directeurs, compte tenu de l'effectif de ces corps et du nombre réduit de postes, sachant en outre que le nombre de directions a été diminué. Pour ne pas bloquer l'ascension des plus jeunes, le départ vers le privé est donc une nécessité.

Il y a toujours eu une réglementation sur les congés, qui a fait l'objet de nombreux changements depuis deux siècles. Aujourd'hui, tout le monde peut obtenir un congé pour convenance personnelle d'une durée de dix ans. À une époque, il fallait avoir passé plusieurs années dans l'administration avant de pouvoir y prétendre, aujourd'hui, on peut l'obtenir très tôt. En outre, l'administration n'est pas regardante sur le type d'activité pratiquée pendant ces dix ans. Autrefois, on interdisait aux ingénieurs d'avoir des activités financières ou d'ingénieur. Aujourd'hui, on peut faire un peu n'importe quoi.

En revanche, au moment du départ, la commission vérifie si ce que les gens veulent faire est compatible avec ce qu'ils ont fait avant. La commission autorise presque tout, mais émet souvent des réserves. Il existe aussi peut-être un phénomène d'autocensure, certaines personnes renonçant à certaines fonctions en pensant qu'elles leur seront refusées par la commission. En outre, même si la commission rend des avis anonymes, les personnes sont identifiables.

Aujourd'hui, les gens partent de plus en plus tôt en se disant qu'il vaut mieux qu'ils ne prennent pas de responsabilités dans l'administration, au risque de ne pas pouvoir aller où ils veulent ensuite. Ainsi, dans la promotion 2013 de l'inspection des finances, quatre des cinq inspecteurs sont partis en 2017 et 2018 dans le privé, après leurs quatre ans de tournée, qui correspondent à des années de formation. N'ayant pas encore exercé de responsabilités, ils peuvent aller où ils veulent. Deux ou trois ans plus tard, leur départ aurait pu être plus compliqué.

J'ai fait des statistiques sur trente promotions d'inspecteurs des finances. Près d'un tiers des 154 inspecteurs ont démissionné. Les autres sont en grande partie en disponibilité dans des entreprises depuis moins de dix ans et n'ont donc pas encore démissionné. Le pantouflage est donc massif chez les inspecteurs des finances. Dans la dernière promotion, non seulement il est massif, mais il se fait plus tôt. Le risque, si on se montre de plus en plus tatillon sur les conditions de départ, est que les gens quittent de plus en plus tôt la fonction publique.

Les jeunes auront-ils toujours envie d'intégrer les grands corps ? Probablement, car les quatre ans de tournée des inspecteurs des finances sont toujours considérés comme très formateurs. En outre, le fait d'être passé par l'État est encore aujourd'hui un grand atout. Le fait d'être membre de ces grands corps et d'avoir eu une proximité avec le pouvoir administratif et politique est extrêmement précieux. À Polytechnique, les meilleurs éléments choisissent d'aller dans les grands corps techniques civils.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Merci pour ces éléments. L'État ne sait en effet pas bien gérer les membres de ces corps qui n'ont pas une progression de carrière linéaire dans leur administration d'origine. On

ne leur propose pas de poste, car la hiérarchie se réduit. Et pourquoi les ferait-on passer devant d'autres qui ont fait toute leur carrière au ministère ?

Vous êtes le premier à voir dans le pantouflage un moyen d'autorégulation du système. Estimez-vous que quelqu'un qui a quitté la fonction publique doit avoir le droit d'y revenir ensuite ?

M. Hervé Joly. - En tant que chercheur, mon rôle n'est pas de faire des prescriptions.

Jusqu'en 1946, les inspecteurs des finances n'avaient droit qu'à un congé d'un an, à l'issue duquel ils devaient choisir entre revenir ou démissionner. Un certain nombre d'entre eux ont démissionné dans les années vingt, mais lors de la crise des années trente, certains ont perdu leur emploi et ont essayé d'être réintégrés. Depuis, la durée du congé a été portée à dix ans pour tout le monde.

Aujourd'hui, certains font le choix par défaut de revenir parce que leur carrière dans le privé n'a pas pris le tournant qu'ils espéraient. D'autres font de brefs retours qui leur permettent de remettre les compteurs à zéro et de prendre un autre congé.

Ce n'est pas forcément intéressant de revenir. Certains réintègrent leur corps, mais occupent des fonctions subalternes jusqu'à la fin de leur carrière. D'autres prennent des responsabilités et reviennent pour occuper un poste de directeur de cabinet ou de directeur d'administration centrale. Ils font alors le choix de sacrifier leur salaire et de le diviser par quatre ou cinq. Je pense par exemple à Stéphane Richard, qui est revenu un temps à la direction du cabinet du ministre des finances. De tels retours sont généralement très provisoires et sont un tremplin avant un nouveau départ dans le privé. Ainsi, Stéphane Richard occupait une fonction de second rang chez Véolia. Il a ensuite pris la direction du cabinet du ministre des finances avant de devenir PDG d'Orange.

Il en est de même pour François Pérol, ensuite parti à BPCE ; il a tiré des bénéfices de son retour dans le public. Ce retour est-il lié à une extraordinaire vocation à servir l'État ou à un retour provisoire ? Faut-il encourager ces allers-retours ? Cette expérience du privé est positive pour des hauts-fonctionnaires qui en ont peu - hormis lors de leurs brefs stages. En Allemagne, pour des responsabilités semblables, les impétrants ne sont pas nécessairement fonctionnaires ; ils peuvent avoir une longue expérience dans le secteur privé. Si cette expérience du privé, en soi intéressante, ne sert que de tremplin, elle constitue un risque : le haut-fonctionnaire n'aura en tête que sa propre carrière, il n'exercera pas ses fonctions en toute indépendance.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Ces gens brillants occupent des places que d'autres auraient pu occuper. Certes, ils ont réussi des concours très exigeants, mais ce n'est pas le baccalauréat... Le vivier est

beaucoup plus important de gens compétents et potentiellement plus motivés que ceux sélectionnés par les moyens actuels.

Des fonctions comme celles de directeur général du Trésor ne sont pas seulement techniques : on ne recrute pas des mathématiciens ! Plus ils sont jeunes, plus ils sont créatifs... Il faudrait qu'ils aient l'expérience des personnes touchées par leurs décisions...

Vous réduisez l'explication du phénomène à un problème de régulation de l'administration. Certes, et il faut probablement la changer. Mais vous oubliez une autre dimension : l'existence de ces passages entre le public et le privé n'est pas un hasard, et je me demande si la difficulté à lutter sérieusement contre l'évasion fiscale n'y est pas liée : une même personne lutte contre l'évasion fiscale au ministère et fait l'inverse ensuite dans le privé ? Je soupçonne qu'il faille « ne pas désespérer les banques », pour sauvegarder son parachute quelque part... Ce système vous semble-t-il sain ?

M. Hervé Joly. – Certes, mais le phénomène n'est pas récent...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – À ce niveau-là, si !

M. Hervé Joly. – Sur un siècle et demi, il a un peu évolué, mais il est resté massif et consubstantiel au système administratif auquel il permet de respirer. Peu d'ingénieurs du corps des Mines ou des Ponts rêvent de finir directeur de Direccte (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) ou de Dréal (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Leur corps leur promet une vocation de stratège, qui brasse des affaires importantes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'État s'est vidé de son expertise, et fait de plus en plus appel à des cabinets extérieurs pour les partenariats public-privé ou pour certains grands marchés. C'est la contrepartie de l'absence de ces hauts-fonctionnaires.

Tous les pantouflages n'ont pas le même impact politique – les ingénieurs du Roi en ont peu, ils continuent leur métier ailleurs... Quel peut être l'impact de ces pratiques ? Ce n'est pas qu'un problème de moralité, c'est un problème systémique.

M. Hervé Joly. – Et aussi un problème de salaire, vous l'avez évoqué...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'impact sur la prise de décision publique est différent entre un ingénieur des Ponts et un spécialiste décidant de la politique fiscale du pays...

M. Hervé Joly. – C'est très difficile à démontrer. La direction des impôts et la direction du budget ne sont pas les lieux où l'on pantoufle le plus, et tout le monde ne pantoufle pas. Je m'interroge sur votre vision d'un

contrôle fiscal insatisfaisant en raison de personnes qui vendraient leur âme au diable...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Ce sont des règles générales....

M. Hervé Joly. - L'administration n'est pas faite d'individus isolés, sans contrôle...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Je parle de la conception globale de la fiscalité, de l'équilibre budgétaire...

M. Hervé Joly. - Si l'on empêche les départs dans le secteur privé, ces fonctionnaires seront-ils plus intègres ou exigeants ? Je n'en suis pas convaincu... Plus largement, on ne peut pas pénaliser plus les entreprises françaises que les entreprises étrangères. Dans la concurrence internationale, la France a des impôts plus élevés qu'ailleurs. Je me méfie des simplifications qui verrouillent une personne sur sa fonction.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Le problème est l'aller-retour. S'ils s'en vont, qu'ils le fassent définitivement !

M. Hervé Joly. - Les allers-retours sont très limités.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Il y en a un certain nombre dans la haute fonction publique...

M. Hervé Joly. - Les allers-retours réussis sont rares. Souvent, la personne a raté son passage en entreprise, et se retrouve alors sur la touche lors de sa réintégration. Les quelques cas ayant abouti à des responsabilités de premier plan sont très minoritaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Les sommets de l'État sont étroits...

M. Hervé Joly. - Faut-il interdire complètement ces allers-retours ? Ces personnes sont fonctionnaires de carrière. Aux États-Unis, en Allemagne, ils seraient issus du secteur privé. La France a connu une exception : le directeur général de l'industrie de François Madelin durant deux ans, Jacques Maisonrouge, était PDG d'IBM France. C'est un cas unique. En France, de tels postes sont réservés aux fonctionnaires de carrière, même s'ils ont parfois fait un petit tour dans le privé auparavant...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - C'est la doctrine officielle...

M. Hervé Joly. - Faut-il aller contre cette tendance et cloisonner ? Je n'en suis pas sûr...

M. Pierre Cuypers. - On ne verrait jamais une personne ayant quitté une entreprise privée revenir pour avoir un poste prédéfini jusqu'à la fin de sa carrière. Quel est le coût de l'opération ? En France, forme-t-on autant de

fonctionnaires qu'il y a de besoins ou sont-ils trop nombreux par rapport aux postes disponibles ?

M. Hervé Joly. - Le retour dans l'administration peut avoir un coût. Un ingénieur des Mines ou un inspecteur des finances restant dans son corps d'origine a peu d'avenir : il peut devenir directeur du corps ou l'un de ses deux adjoints. Le corps n'existe que par les fonctions exercées par ses membres à l'extérieur.

Combien de fonctionnaires faut-il ? Il y a cinq inspecteurs des finances par an depuis très longtemps. Les ingénieurs des Mines furent quatre ou cinq jusqu'en 1945, puis leur nombre a augmenté à dix puis vingt après la fusion avec l'école des Télécommunications. Tous les ans depuis 2014, il y en a un de moins - je ne sais pas à quel savant calcul cela correspond. À quoi sont-ils destinés ? Les directeurs de Direccte et de Dréal sont rarement d'anciens élèves ingénieurs de ces corps. Beaucoup y sont parvenus par la promotion interne, et exercent ces fonctions plus ingrates. Lorsqu'ils partent, ils sont facilement remplacés. Il n'y a donc pas besoin d'appartenir à cette étroite élite pour exercer ces fonctions. Je ne suis pas sûr qu'il y en ait un nombre prédéfini puisque beaucoup s'en vont : on pourrait en recruter plus, ou moins.

Pourquoi garde-t-on deux niveaux de recrutement ? Il pourrait y avoir un seul niveau de recrutement, au niveau d'attaché ou d'ingénieur TPE. La France aime ce genre de hiérarchie : des professeurs agrégés ou certifiés font le même métier...

M. Charles Revet. - Peut-être faudrait-il revoir les conditions pour conserver le maximum de personnes formées pour travailler dans la fonction publique. Quelles sont les conditions de formation de ces hauts fonctionnaires ? L'État prend-il cette formation en charge, avec quels contrats ? Un départ dans le secteur privé lui coûte cher...

Mme Christine Lavarde, présidente. - Le renforcement de l'engagement décennal contrecarre-t-il la fuite à la fin de la tournée des inspecteurs des finances ?

M. Hervé Joly. - Les conditions se sont effectivement durcies. Plusieurs arrêtés - dont un de l'inspection des finances concernant Emmanuel Macron - rappellent le remboursement de l'engagement décennal.... Mais souvent cet engagement est compté généreusement : les années de formation en école sont comptabilisées, il suffit de quelques années en administration. Souvent, le salaire dans le privé n'est pas un obstacle au départ : la pantoufle fera partie des négociations avec l'entreprise. À la sortie de Polytechnique, quel discours est tenu aux élèves ; qu'ils s'engagent dans l'administration ou bien qu'ils feront un tour dans un corps avant de passer dans le privé et qu'ainsi, ils auront une meilleure carrière ?

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je suis un cas particulier : J'ai intégré le corps des Ponts après l'École normale supérieure (ENS). Il m'a fallu passer 45 minutes devant un jury de quinze personnes pour les convaincre de ma volonté d'intégrer ce corps. J'ai été démarchée par le secteur privé : on me proposait un salaire largement supérieur à celui que j'avais en restant dans le corps, et le remboursement de ma pantoufle.

Par contre, mon mandat de parlementaire n'est pas considéré comme un service dans le secteur public – alors que je sers l'État ! Je suis mise à disposition depuis 2017.

M. Hervé Joly. – Les archives que j'ai pu consulter ne sont pas très récentes – on ne peut pas avoir accès aux données personnelles de ces dernières années. Au début du XX^e siècle, certains ingénieurs des Mines ou des Ponts ont pantouflé, avec des écarts de salaire énormes. Ainsi, Henri Malcor, ingénieur des Mines, a quitté très vite le corps pour la sidérurgie. Il n'avait pas les moyens de nourrir sa famille de quatre enfants sinon. La question du salaire est ancienne, et n'a pas tendance à se creuser : jamais l'État ne pourra suivre les salaires du privé et la progression de carrière. Avec une augmentation de 10 à 15 %, on ne résout pas le problème.

M. Charles Revet. – C'est peut-être une question d'organisation de carrière au sein de la fonction publique plutôt qu'uniquement une question de salaire...

M. Hervé Joly. – Auparavant, une des principales motivations pour quitter la haute fonction publique, notamment dans les corps des Mines et des Ponts, était qu'il fallait bouger tous les trois à quatre ans en province. Dans le privé, les ingénieurs vont dans les directions parisiennes de grandes entreprises. Certes, les entreprises obligent de plus en plus les jeunes qui pantouflent à partir quelques années à l'étranger dans une filiale, mais ce phénomène est récent. Les ingénieurs, souvent parisiens, vivaient mal leur exil en province. Désormais, il faut raisonner par couple car la femme travaille ; et de plus en plus, ces corps sont féminisés.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Ils n'atteignent pas encore la parité !

M. Hervé Joly. – Il y a davantage de femmes dans les corps des Mines et des Ponts que dans les autres écoles d'ingénieurs ; elles sont souvent brillantes et préfèrent rester dans le corps en raison de moindres contraintes horaires que dans le secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci pour vos analyses qui enrichissent nos réflexions. C'est un sujet très complexe.

M. Hervé Joly. – Votre rôle est de dire ce qu'il faut faire.

M. Charles Revet. – Nous avons besoin de vos éclairages pour que nos propositions soient efficaces.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il faudra ensuite veiller à leur application !

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je vous remercie. Nous nous retrouverons mercredi prochain pour la suite de nos auditions.

**Audition de M. Fabrice MELLERAY, professeur
à l'Institut d'Études politiques de Paris**

(Mercredi 30 mai 2018)

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

M. Vincent Delahaye, président. – Nous recevons maintenant M. le Professeur Fabrice Melleray, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris. Vous êtes, M. le Professeur, un spécialiste du droit de la fonction publique et votre regard sur les évolutions de celui-ci et sur les aller-retour vers le privé nous intéresse particulièrement.

Je vous passe donc la parole.

Conformément à la procédure en vigueur, M. Fabrice Melleray prête serment.

M. Fabrice Melleray. – Le phénomène du pantouflage est ancien, reste marginal et n'a pas eu tendance à s'accroître. Ce qui est nouveau c'est d'une part les allers-retours. D'autre part l'encouragement que ceux-ci semblent recevoir du Gouvernement qui entend brouiller la distinction entre détachement et disponibilité dans le projet de loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel. Il y a 300 membres au Conseil d'État, mais un seul Laurent Vallée. C'est un cas singulier mais il en existe d'autres. Sous la Troisième République, Léon Aucoc qui est un des pères du droit administratif est devenu président de la compagnie des chemins de fer du Midi à l'époque où les concessionnaires jouaient un rôle considérable.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – A-t-il fait des allers-retours entre le public et le privé ?

M. Fabrice Melleray. – Il était un peu « fâché » avec le pouvoir politique et un petit souci avec la République a empêché son retour...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce n'était donc pas le même cas !

M. Fabrice Melleray. – Le pantouflage a toujours existé. Il a été spectaculaire sous la troisième République, où la rémunération des hauts fonctionnaires était bien moindre qu'aujourd'hui. Des travaux d'archives démontrent que des maîtres des requêtes au Conseil d'État démissionnent pour...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous expliquez les raisons du phénomène mais nous essayons de démontrer le caractère nouveau du

phénomène, au regard notamment des éléments vers lesquels nous ont conduit nos travaux. Cela ne semble certes pas concerner la haute administration dans son ensemble mais seulement la « crème de la crème » et c'est cette partie qui pose réellement problème. Nous ne sommes pas là pour faire des leçons de morale mais pour savoir si ce mode de fonctionnement n'a pas d'impact sur le fonctionnement des institutions. Comme moi, vous vous étonniez, en début d'audition qu'une personne proche du gouvernement en profite pour faire la promotion de ses camarades. C'est bien le signe d'un mélange entre des intérêts ?

M. Fabrice Melleray. – Le phénomène que vous décrivez est, certes, nuisible, mais n'est pas récent. L'aller-retour est un phénomène qui s'est amplifié récemment, mais pas la sortie du secteur public vers le secteur privé. La sortie peut néanmoins être tout aussi problématique. Lorsqu'un directeur du Trésor va travailler pour un fonds d'investissement chinois cela me gêne d'avantage que lorsque le secrétaire général du Conseil constitutionnel va travailler dans la grande distribution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les allers-retours se faisant de plus en plus jeune, est-ce que ces perspectives de carrière ne pourraient pas donner aux hauts fonctionnaires la tentation de préparer des terrains d'atterrissage ? Lorsqu'on a envie de voir du pays, peut-être ne vaut-il pas mieux ne pas décevoir ses futurs employeurs ?

M. Fabrice Melleray. – Je n'en suis pas sûr. Sous la troisième République le pantouflage se fait chez les grands concessionnaires, à la charnière des sphères publiques et privées. Sous la quatrième République, il se fait dans les entreprises publiques qui sont devenues un secteur important à la suite des nationalisations d'après-guerre. Du fait des politiques de privatisation ces postes sont devenus moins nombreux et les fonctionnaires souhaitant pantoufler vont donc ailleurs. L'ouvrage d'Antoine Vauchez et Pierre France cite Olivier Debouzy, ancien énarque et avocat, aujourd'hui décédé. Pour lui, comme les canaris utilisés dans les mines, les hauts fonctionnaires permettent de détecter le pouvoir tant ils sont attirés par lui. Les personnes ayant choisi la voie des grands corps ont, pour une grande partie d'entre eux, envie d'exercer du pouvoir et vont donc là où il est.

Ce n'est pas la première fois qu'un banquier d'affaires est à la tête de l'État, il y en a eu un autre il y a quelques dizaines d'années. Lorsque l'on prétend que l'on veut la fin de la frontière entre les sphères publiques et privées, je pense que cela pose de vrais problèmes. Je pense ici au dispositif du projet de loi « Pénicaud » qui me paraît dangereux. Si le Parlement devait revenir sur la durée de dix années applicable au régime de disponibilité pour le réduire, je pense que ce serait une bonne mesure. Je ne suis donc pas en faveur d'un pantouflage débridé. Je constate simplement qu'il s'agit d'un phénomène ancien. Émile Zola nous rappelle à travers les Rougon-Macquart, que la période haussmannienne a été largement marquée par les conflits d'intérêts et les passages du public vers le privé. À l'heure d'internet, nous

disposons sans doute de plus de moyens pour percevoir les choses, mais ces phénomènes existaient déjà. Plus nous disposerons de mécanismes pour lutter contre les conflits d'intérêts et plus nous en détecterons, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'il y en aura plus. Je ne crois donc pas à une explosion du développement des conflits d'intérêts, je pense simplement qu'ils revêtent des formes nouvelles.

M. Pierre Cuypers, président. – Souhaitent-ils le pouvoir pour eux-mêmes ou afin de servir l'État ?

M. Fabrice Melleray. – Je pense que cela dépend des profils comme le montrent les personnes interrogées par Antoine Vauchez. Certains fonctionnaires pensent qu'ils servent encore l'État et l'intérêt général lorsqu'ils partent dans le secteur parapublic. D'autres sont, en revanche, dans des logiques différentes. Je ne sais pas si la réalité va dans un sens ou dans un autre. J'ai l'exemple d'un président de chambre au Conseil d'État, qui a été avocat fiscaliste pendant huit ans avant de revenir au Conseil d'État. Je pense qu'il est revenu parce qu'il pensait sincèrement servir l'intérêt général au Conseil d'État. Il serait de toute façon devenu président de chambre sans avoir besoin de partir et a dû diviser ses revenus par quatre ou cinq lors de son retour. Je pense donc que ce type de profil peut exister et dépasser la seule recherche de l'intérêt pécuniaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La notion d'intérêt général a-t-elle évolué, notamment depuis l'époque de Bloch-Lainé ?

M. Fabrice Melleray. – Comme tous, j'ai une admiration sans borne pour la génération de grands commis de l'État qui ont reconstruit la France à l'issue de la seconde guerre mondiale. La question de la définition de l'intérêt général est une question sans fin qui a engendré des milliers de pages de doctrine juridique. Il existe deux options. La première est de considérer que l'intérêt général est distinct des intérêts privés et qu'il les transcende. La seconde est, par exemple, de considérer comme le fait la jurisprudence du Conseil d'État depuis une vingtaine d'année, que le maintien de la concurrence est une composante de l'intérêt général. Cela ne me choque pas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Concédez que l'on puisse néanmoins s'en étonner. Pour le sujet qui nous intéresse, il semblerait qu'il y ait des conseillers d'État partout, tels que le secrétaire général du Gouvernement ou le secrétaire général du Conseil constitutionnel. Savoir qui gouverne est aussi une de nos problématiques. C'est par elle que nous avons abordé le sujet. Notre but est maintenant de chercher à savoir s'il n'existe pas des influences dans le fonctionnement démocratique du système, à l'heure où le législateur, souvent accablé de tous les maux, est sévèrement encadré et où le Président de la République est clairement le véritable chef de la majorité.

M. Fabrice Melleray. – La loi n'est plus exclusivement faite par le Parlement comme le prouvaient déjà les réformes du droit civil dans les années soixante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certes, mais le peu de marge dont disposait le Parlement a depuis encore été amoindri. Toutes les réformes vont en ce sens. La question est de savoir si ces évolutions n'ont pas conduit les hauts fonctionnaires à prendre une place contestable.

M. Fabrice Melleray. – Oui, mais depuis des décennies déjà.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais la tendance est bien là et, sans parler de révolution, il semblerait qu'elle s'accroisse.

M. Pierre Cuypers, président. – Cela démontre, dans tous les cas, la faiblesse du monde politique.

M. Charles Revet. – Si j'ai bien compris, l'évolution va vers une auto-organisation de la fonction publique et une perte de contrôle du pouvoir politique. Est-ce que cela explique la situation peu brillante dans laquelle notre pays se trouve aujourd'hui ? Dans la mesure où nous sommes en démocratie, comment rétablir une plus grande responsabilité du politique dans l'organisation de l'administration et la nomination de ses responsables ? En tant que professeur, faites-vous état de ces évolutions dans la formation que vous dispensez ? Enfin, est-il normal que des personnes qui ont bénéficié d'une formation prise en charge par l'État puissent s'orienter vers le secteur privé pour des questions d'intérêts ?

M. Fabrice Melleray. – Il existe, en principe, un engagement de servir l'État pour une durée de dix ans ou, à défaut, l'obligation de rembourser les traitements perçus lors de la scolarité. Les textes sont clairs, la jurisprudence est limpide mais je sais que tous les corps ne font pas appliquer cette obligation. Le plus choquant est pour moi que les Écoles normales supérieures considèrent que des élèves en formation aux États-Unis continuent de servir l'intérêt général. L'État français finance donc, au travers des normaliens, les universités américaines qui n'ont pas nécessairement de gros besoins à ce niveau...

Il est difficile de répondre à la seconde question. Je pense que la haute fonction publique a effectivement une part de responsabilité dans l'état de la France puisqu'elle y occupe une place considérable, mais je n'ai pas de solution à proposer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne sais pas si nous allons arriver à trouver des solutions, mais poser un diagnostic correspondant à la réalité serait déjà satisfaisant. Je ne pense pas qu'il existe un complot des grands corps, mais « conspirer » a pour sens propre « respirer ensemble » !

M. Fabrice Melleray. – Alors ils conspirent... et nous conspirons aussi, dans cette salle ! Je ne suis même pas sûr qu'une seule idée soit partagée au sein des grands corps. Le Conseil d'État est un bon exemple. Il

s'y déroule des débats très animés mais cette institution possède une remarquable capacité à former un front commun vis-à-vis de l'extérieur.

M. Olivier Cigolotti. - Vous avez rappelé la différence importante entre détachement et disponibilité. En tant qu'élu local, nous avons tous connu les difficultés liées à la durée des disponibilités, obligeant à réorganiser nos administrations locales. Pensez-vous que la disponibilité est plus utilisée par la haute fonction publique que par les autres fonctionnaires ? Le recours à la disponibilité est-il le même ou est-il différencié ?

M. Fabrice Melleray. - Il serait très simple de vérifier. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) fournit le pourcentage global correspondant à l'ensemble des fonctionnaires en disponibilité. Il suffit ensuite de dépouiller les différents annuaires des grands corps, d'y compter le nombre de personnes en disponibilité et d'effectuer une comparaison avec le premier chiffre. En une heure, vous prouverez ainsi, j'en suis sûr, que ces pourcentages sont bien plus élevés dans les grands corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Sans se focaliser sur les seuls grands corps, il semble que certains autres administrateurs civils arrivent à passer plus facilement du secteur public au secteur privé en se politisant. Je pense d'ailleurs que se focaliser sur les grands corps serait une erreur. Le passage de certains administrateurs civils par des cabinets ministériels ou présidentiel les fait appeler à de grandes destinées.

Avez-vous constaté qu'il existe des « accélérateurs de carrière » ? Des passages par certains postes stratégiques feraient-ils atteindre plus rapidement le niveau le plus élevé de la fonction publique ?

M. Fabrice Melleray. - Je ne dispose pas d'informations particulières sur le passage des administrateurs civils du privé vers le public en fonction de leur degré de politisation. En ce qui concerne les accélérateurs de carrières, la question est celle de la destination qu'ils souhaitent atteindre. La force des grands corps est de rendre des rapports qui préconisent la progression au mérite dans la fonction publique, tout en bénéficiant pour eux-mêmes d'une progression de carrière à l'ancienneté. C'est le cas au Conseil d'État, pour presque tous les postes sauf ceux de présidents de chambre ou de section. On sait que certains endroits de la haute fonction publique sont en effet plus valorisants pour une éventuelle sortie ultérieure.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Concernant le fonctionnement de la Cour des comptes, il me semble que beaucoup de magistrats financiers sont à l'extérieur, la plupart dans des « dépendances » de l'État, et cela leur donne la possibilité d'avancer plus vite dans leur carrière.

M. Fabrice Melleray. - Cela ne leur donne pas la possibilité d'avancer plus vite à l'intérieur de leur corps d'origine. C'est la différence

entre le détachement et la disponibilité. En détachement, on reste au service de l'intérêt général.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Être en poste dans une AAI, ce n'est pas la même chose qu'exercer la fonction contentieuse au Conseil d'État.

M. Fabrice Melleray. - Pour moi, présider l'autorité de la concurrence est une vraie mission d'intérêt général. Le principe d'une carrière est de faire des choses différentes tout en restant dans le secteur public.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Alors selon vous, les autorités dites indépendantes ne le sont pas ?

M. Fabrice Melleray. - Elles sont indépendantes du politique, cela a été jugé de façon constante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Cela ressemble à un oxymore. Elles bénéficient de leur autorité par délégation de l'État.

M. Fabrice Melleray. - Leur intervention trouve leur légitimité dans la loi organique et la loi ordinaire portant statut général de ces autorités que vous avez votées.

M. Cuypers, président. - Trouveriez-vous choquant qu'un haut fonctionnaire qui quitte la fonction publique pour le privé ne puisse pas revenir ?

M. Fabrice Melleray. - Cela ne me paraîtrait pas choquant. Néanmoins, il ne faut pas exclure toutes les formes de disponibilités, comme un congé pour recherche par exemple. En revanche, je ne serais pas choqué qu'on supprime la possibilité de partir dans le privé ou qu'on limite la durée de retour.

Mme Sophie Taillé-Pollian. - Je m'interroge sur les conséquences sur le fonctionnement des administrations, en termes de culture professionnelle. La culture propre à l'administration s'est effacée au profit de notions comme le public management, le pilotage, le report, les indicateurs. La culture privée s'est imprimée dans l'administration en rajoutant des lourdeurs à celles déjà existantes dans le public. Ces allers-retours nourrissent à mon sens ce phénomène. Quelle est la culture professionnelle de l'administration selon vous ?

M. Fabrice Melleray. - Il est intéressant de regarder ce que les hauts-fonctionnaires ont fait avant l'ENA. Auparavant, ils venaient d'HEC. Désormais, ce sont des normaliens.

Je ne suis pas convaincu qu'il faille opposer strictement cultures privée et publique.

Après un passage à l'ENA, au Conseil d'État ou à l'IGF, où on leur a martelé certaines choses, il me semble que ces hauts fonctionnaires partent dans le privé avec leur bagage public.

M. Emmanuel Capus. – Je poserai une série de trois questions.

Concernant la déontologie, il existe différentes commissions de déontologie, par exemple au sein de chaque ministère. Il y a d'une part un risque de proximité et d'autre part un risque de pluralité de jurisprudences. Que pensez-vous de cette tendance ? Faut-il réunifier l'ensemble de ces commissions au sein de la commission de déontologie ?

Ensuite, il semble que le programme Action publique 2022 tende vers une approche plus souple des passerelles avec le secteur privé. Quel est votre avis sur l'expertise privée ?

Enfin, le comité d'action publique 2022 va amplifier le recours de plus en plus fréquent aux contractuels. En Allemagne, 40 % des agents de la fonction publique sont contractuels. Est-ce un angle mort déontologique ?

M. Fabrice Melleray. – Sur la question de la déontologie, les collègues mis en place dans les ministères en application de la loi de 2016 ne remplissent pas le même rôle que la commission de déontologie. Ces collègues sont un instrument au service des agents, dans leur activité au quotidien et non seulement en cas de souhait de départ.

Concernant les passerelles avec le privé, la question s'est posée pour le choix de nomination du prochain directeur général de l'administration et de la fonction publique. Une personne venant du privé est recherchée, se posera alors la question de la rémunération. On a vu l'exemple de Mme Pénicaud, auparavant DRH chez Danone. Je ne vois donc pas un risque d'invasion du privé dans le public. La passerelle marchera dans un sens uniquement.

En Allemagne, toutes les fonctions qui concernent l'autorité sont confiées à des fonctionnaires. Ils n'ont pas le droit de grève. Développer le recours aux contractuels pour des emplois d'exécution ne pose pas de problème à mon sens.

M. Cuypers, président. – Quel est le pouvoir de négociation des fonctionnaires sur leur rémunération ?

M. Fabrice Melleray. – Il est nul, même sur les primes. L'angle mort est éventuellement sur les AAI qui continuent à bénéficier de budgets plus confortables. En revanche, un fonctionnaire en activité ne peut en aucun cas négocier son traitement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Que sont les fameuses compétences que le fonctionnaire est censé acquérir dans le privé ? La France est-elle une entreprise ?

M. Fabrice Melleray. – Je ne crois pas à ce discours. Il n'est pas indispensable d'aller dans le privé pour être un bon fonctionnaire. C'est un constat rassurant pour la fonction publique parlementaire, pour laquelle les allers-retours sont plus rares et dont les règles statutaires sont sages.

Audition de M. Laurent VALLÉE, secrétaire général du groupe Carrefour

(Mercredi 30 mai 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous poursuivons nos auditions en entendant M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour.

Il nous a paru important de vous entendre, Monsieur, et nous vous remercions de vous être immédiatement rendu disponible pour cette audition. Depuis le début de nos travaux la question des allers-retours entre le public et le privé apparaît comme une question centrale.

Votre expérience en la matière est sans doute atypique mais elle est peut-être d'autant plus intéressante. Je rappelle que vous êtes membre du Conseil d'État depuis 1999. Depuis 2008 vous avez été chargé de postes particulièrement importants tant dans le privé, avocat, secrétaire général de Canal +, aujourd'hui secrétaire général de Carrefour que dans le public, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la Justice, secrétaire général du Conseil constitutionnel. En alternant entre le public et le privé ces postes très divers.

Vous nous direz je pense vos motivations, mais je souhaite également vous poser une question, ces passages brefs aux plus hautes fonctions administratives, trois ans directeur des affaires civiles et du sceau, deux ans secrétaire général du Conseil constitutionnel sont-ils liés à un manque d'intérêt de ces postes pour un décideur public ?

Comme vous le savez je dois préalablement à nos échanges vous demander de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Jurez-vous de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ? Levez-la main droite et dites « Je le jure ».

Conformément à la procédure, M. Laurent Vallée prête serment.

M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour. – Si vous me le permettez, je reviendrais sur mon parcours et la manière dont j'ai vécu la question des conflits d'intérêt. Je commencerai par des généralités prudentes. L'objet de vos débats mêle à mon sens des questions de sciences sociales, de convictions et d'éléments que je me permettrai de qualifier de plus anecdotiques. D'un point de vue des sciences sociales, ces questions, à la croisée du droit public et de la sociologie administrative, sont analysées depuis de nombreuses années aux États-Unis, et depuis un peu moins longtemps en France. Je sais que vous auditionnerez des spécialistes dans la matière. Je ne me sens pas légitime pour parler à ce titre.

J'ai toutefois une conviction. J'ai servi pendant 15 ans dans la fonction publique, et un peu moins de 5 ans dans le secteur privé. Je ne crois ni au dépérissement des valeurs de l'État, qui encouragerait ses serviteurs à le fuir, ni à une prise de pouvoir de valeurs privées sur le public. Je n'ai par ailleurs aucun doute sur le fait que la variété des expériences, le fait de se confronter concrètement à des univers différents, de s'exposer à des fonctions diverses, peut conduire à être un meilleur professionnel. Ma situation n'est pas totalement évidente. Je pense, et j'espère, avoir été un serviteur de l'État, un meilleur professionnel après être passé deux ans dans le privé.

Enfin, sur le plan de l'anecdote, le sujet transporte avec lui des éléments déplaisants de sous-entendus, et d'approximation ; Ainsi, l'accumulation des mouvements entre le public et le privé, conduirait, selon certains, à la certitude que les personnes traversant « cette frontière » contribueraient à prendre des décisions dictées par des amitiés ou des loyautés privées, plutôt que par l'intérêt général. Or, je ne partage pas ce sentiment, et ce n'est pas ce que j'ai vécu.

De manière générale, il me semble que votre commission, et plus généralement le pouvoir normatif doit avoir à l'esprit trois considérations d'intérêt général.

Tout d'abord, il est nécessaire d'attirer des hommes et des femmes de talents et de les faire vivre dans le service public. Certes, l'État n'est pas un employeur comme un autre, mais il est confronté aux mêmes problèmes que les autres employeurs : comment disposer des meilleurs, au bon poste et au bon moment ? Le thème de cette commission d'enquête n'est ainsi qu'une infime partie de ce débat. Mais, pour moi, il n'y a pas de doute que l'État doit pouvoir s'enrichir d'expériences acquises ailleurs qu'en son sein.

Par ailleurs, il est indispensable de prévenir et de traiter les conflits d'intérêts. L'administration française – ou plutôt celle que je connais car je n'ai exercé que dans deux institutions et une administration centrale – est imprégnée d'un principe d'impartialité. Je sais que la réglementation actuelle, et la commission nationale de déontologie, sont décriées. Toutefois, elles ne sont ni anecdotiques, ni inexistantes. Certes, tout n'est pas parfait, mais il me semble que certains cas pathologiques finissent par prendre beaucoup de place dans les débats.

Enfin, il me paraît indispensable de mettre fin à une approche que je trouve cynique, visant à analyser la décision publique uniquement sous le prisme du cheminement de la prise de décision, et non de la décision elle-même. Il me semble urgent, pour le bon fonctionnement démocratique de dissiper cette idée selon laquelle, les décisions publiques ne seraient en fait que des arrangements d'arrière-cuisine, opérés entre des personnes qui raisonnent en fonction de leurs connexions. Certaines positions sans nuance ne font qu'accréditer cette idée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Notre commission souhaite y voir plus clair sur le fonctionnement institutionnel. À titre personnel, je trouve bizarre la multiplication de certains faits. Peut-être est-ce monter en épingle ? Mais il me semble important d'y voir plus clair. Nous souhaitons ainsi voir si ce phénomène peut modifier la prise de décision. Vous affirmez le contraire. Comment concrètement les décisions sont-elles prises ? En outre, pourquoi avez-vous l'impression que vous avez continué à servir l'intérêt général dans vos diverses missions, y compris dans le secteur privé ?

Vous avez occupé des postes importants à la chancellerie, puis à Canal +. Ensuite, vous êtes devenu secrétaire général du Conseil constitutionnel, puis avez été embauché par le groupe Carrefour. Cela fait beaucoup de rupture. J'ai du mal à saisir en quoi cela peut enrichir votre future carrière de fonctionnaire.

M. Laurent Vallée. – Les propos que je tiens se fondent sur mon expérience personnelle. Je ne peux ainsi aborder le sujet de la commission d'enquête qu'avec modestie, mais aussi avec la gravité que le sujet exige.

Pour être très honnête, j'ai été recruté de manière totalement inattendue par la Chancellerie. Il n'y avait aucune raison pour que ce poste me soit proposé. J'y ai vécu trois ans et demi passionnants, et cela répondait à un rêve de jeunesse. J'ai connu trois ministres différents, une alternance et des textes de loi très variés : réforme des avoués, loi organique sur le Défenseur des droits. J'ai quitté mon poste après avoir défendu devant le Conseil constitutionnel la loi sur le mariage pour tous. Le rythme de travail a été passionnant et j'ai terminé avec un texte législatif d'une portée particulière.

Je n'avais jamais eu aucun contact avec Canal +, au moment où j'ai été approché pour y prendre des responsabilités. Je souhaitais un changement car le rythme de travail a été soutenu, et les responsabilités exercées exigeaient un dévouement particulièrement élevé. En outre, je suis persuadé qu'exercer trop longtemps les mêmes fonctions dans l'administration pose aussi des problèmes.

Il n'est jamais facile de quitter un poste pour un autre. Au final, j'ai quitté Canal + plus vite que mon poste précédent à la Chancellerie. C'est probablement parce que je n'y étais pas assez épanoui. Je les ai quittés de mon fait.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je souhaiterais avoir votre expertise en tant qu'ancien membre d'un cabinet d'avocat d'affaires et du Conseil constitutionnel. Certains cabinets d'avocat ont détourné la question prioritaire de constitutionnalité de son objet, ou entretiennent des relations particulières avec le Conseil constitutionnel. En tant que secrétaire général du Conseil constitutionnel, vous étiez la cheville ouvrière de cette

institution. On vous transmet des rapports, des documents. Y-at-il une forme de lobbying ?

M. Laurent Vallée. – J'étais le premier secrétaire général du Conseil constitutionnel à venir du secteur privé. Les avocats ne sont pas les seuls historiquement à avoir des liens avec le Conseil constitutionnel. Je pense notamment aux syndicats, aux professeurs de droit. À l'époque où j'étais secrétaire général de cette institution, le Conseil constitutionnel s'est penché sur cette question, afin notamment de mettre en place d'autres procédures que celles de « la porte étroite », c'est-à-dire le dépôt de rapports au Conseil constitutionnel par des acteurs de la société civile, lors des examens de constitutionnalité. Début 2017, le Conseil constitutionnel a fait le choix de publier la liste des « portes étroites » sur chacun des textes. Vous avez dit que j'étais la cheville ouvrière du Conseil constitutionnel. J'espère avoir pleinement respecté mon rôle en son sein. Toutefois, il m'est difficile de porter un jugement sur mon action.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai eu du mal à comprendre l'argumentation du Conseil constitutionnel visant à privilégier le secret des affaires sur la lutte contre l'évasion fiscale. Il a ainsi censuré des dispositions législatives qui obligeaient les entreprises à publier un certain nombre de renseignements.

M. Laurent Vallée. – Je suis gêné par cette question : vous comprendrez la nécessité de respecter le secret des délibérés auquel je suis tenu. De mémoire, et avec toutes les réserves nécessaires car je n'ai plus le dossier précis en tête, il me semble que cette décision était déjà en germe dans la décision de décembre 2015 relative à la loi de finances pour 2016. Certes, la décision de 2016 que vous évoquez a été très commentée, mais dans les faits l'idée est plus ancienne. La position du gouvernement est exprimée dans son mémoire.

M. Emmanuel Capus. – Je m'interroge sur la fore du réseau des membres du Conseil d'État. Encore récemment, un de ses membres, M. Xavier Domino, a été nommé secrétaire général de Radio France. La force de ce réseau n'est concurrencée que par celui de l'inspection générale des finances. Il y a ainsi une forme de cooptation. Faut-il une vigilance accrue à leur égard, liée à leurs fortes présences dans les institutions parapubliques et privées ?

Vous avez indiqué que le secteur public gagne des compétences grâce à la venue de personnes du privé et inversement. Avez-vous des collaborateurs de chez Canal + ou de chez Carrefour qui sont venus dans le secteur public ? Quelles forces peuvent-ils apporter ?

Enfin, nous avons évoqué dans la précédente audition la question de la rémunération. Cette dernière serait un handicap pour le secteur public.

M. Laurent Vallée. – Historiquement, le Conseil d'État a été conçu comme un vivier de personnes susceptibles d'exercer des fonctions dans le

secteur public. Le développement du droit public et de l'activité contentieuse font que les membres du Conseil d'État sont désormais regardés comme des juristes publics. S'agissant de la force de leur réseau et de la cooptation, il me semble, et j'espère, que l'une des raisons de leurs recrutements hors du Conseil d'État réside aussi dans leur qualité. Je ne me suis jamais posé la question de savoir s'il fallait, à leurs égards, une exigence de déontologie particulière. Mais, il me paraît légitime d'interroger la personne qui revient du privé dans le secteur public. Dans mon cas, je n'y ai vu aucune difficulté. Mon parcours est peut-être atypique, car à chaque fois, j'ai exercé dans des univers éloignés, ne posant pas de difficulté vis-à-vis de conflits d'intérêt.

Il faut profiter de ce que j'appelle « la force des deux mondes ». De manière très schématique, et je vous prie d'excuser ces raccourcis, dans le secteur public, et a fortiori dans un grand corps, on a rapidement des responsabilités et l'idée que les gens viennent à votre rencontre de manière spontanée. Le secteur privé m'a réappris à aller à la rencontre des autres, à se re-confronter à des exigences. Mon expérience d'avocat a été très éclairante. J'ai découvert un monde très compétitif, au sein d'équipes composées de nombreuses nationalités, et capables de traiter des dossiers en quatre langues. Enfin, l'humilité est de mise, lorsque vous croyez avoir des connaissances en matière de droit fiscal, et travaillez avec un collègue travaillant depuis de nombreuses années sur de tel sujet, sur des dossiers très complexes auxquels vous ne comprenez pas tout. Enfin, il ne faut pas croire qu'un tapis rouge est déployé pour les personnes venant de la sphère publique.

La question de la rémunération est liée au tempérament et à la situation personnelle de chacun. J'ai toujours eu une année d'impôt devant moi, je n'ai pas d'emprunt, ni d'actions. Le fait de partir dans le secteur privé ou de revenir dans le secteur public implique le renoncement à certains avantages, le renoncement à une rémunération. Mais chacun des postes que j'ai occupés était passionnant.

M. Pierre Cuypers. – Si vous n'aviez pas eu la possibilité de revenir dans le public, seriez-vous parti dans le privé ?

M. Laurent Vallée. – Il est certain que je ne serais pas parti dans un cabinet d'avocat. Cette expérience m'a d'ailleurs montré que je n'étais pas fait pour cela. Ce que je regrette dans la fonction publique, c'est que l'on n'aménage pas des capacités et des trajectoires. J'ai fait une école de commerce. J'aurais pu aller dans une entreprise. Mais par origine familiale, et par goût, j'ai choisi le service public. Je pense que j'aurais certainement cherché à travailler pour lui en tant que contractuel, si ma carrière avait été différente.

Il est difficile à dire le choix que j'aurais fait, si les retours n'étaient pas permis. Mon départ vers le privé aurait peut-être été plus tardif, mais je

pense qu'il serait intervenu à un moment dans ma carrière : peut-être pas au bout de 10 ans, comme je l'ai fait, mais au bout de 15 ou 20 ans.

Ce dispositif peut être vu comme une forme d'assurance. Toutefois, il n'y a pas beaucoup de cas d'allers-retours successifs. Pendant longtemps, les départs étaient définitifs. Il faut se demander ce que l'on veut valoriser : le parachutage d'individus, ou est-ce que l'on veut faire revenir des personnes qui ont passé 2 ou 3 ans dans le privé, en prenant garde aux conflits d'intérêts ? À mon avis, il serait dommage d'y mettre un terme.

M. Vincent Delahaye, président. – Dix ans, est-ce trop ? En outre, on nous dit que les rémunérations entre le secteur public et le secteur privé sont du simple au double. Enfin, avez-vous une idée du nombre de fonctionnaires envisageant un départ vers le privé ?

M. Laurent Vallée. – Je comprends que dix ans peuvent paraître longs. Toutefois, je ne sais pas si beaucoup de personnes épuisent ce délai et doivent revenir. La durée de disponibilité est une question d'appréciation et de balance.

À chaque fois que je suis revenu dans le public, j'ai perdu entre 50 et 70 % de ma rémunération. Par ailleurs, d'autres dispositifs de longs termes, comme des mesures d'intéressement dans les entreprises, peuvent vous faire hésiter à revenir. Pour ma part, je n'avais pas d'actions à Canal +.

J'ai quitté le Conseil d'État depuis 10 ans. Je ne suis pas le mieux placé pour être à l'écoute du corps. Toutefois, les carrières étaient autrefois plus uniformes ; les itinéraires plus balisés, avec un cheminement de poste en poste : rapporteur public, poste en cabinet ministériel, assesseur et pour certains présidents de section. Que ce soit dans le public ou le privé, il y a une volonté d'évolution beaucoup plus forte qu'autrefois. Il y a un besoin de se confronter à d'autres choses. En tout cas, c'est comme cela que je l'ai vécu personnellement. Peut-être que je n'aurais pas fait les mêmes choix trente ans plus tôt.

M. Vincent Delahaye, président. – On a l'impression d'une accélération de la volonté d'avoir des progressions de carrière, que ceux qui quittent la fonction publique le font pour occuper des postes à haute responsabilité dans des entreprises ou le secteur parapublic. On a aussi l'impression que les gens se posent la question plus tôt. Selon vous, y a-t-il eu des départs dans le secteur privé qui n'auraient pas dû se faire du fait de confusion possible entre intérêt public et intérêt privé ?

M. Laurent Vallée. – J'ai plutôt le sentiment qu'il y a 20 ou 30 ans, les départs se faisaient plus tard, en fin de carrière, ou beaucoup plus tôt. Ce sont d'ailleurs toutes les discussions sur le départ de fonctionnaires avant leur obligation décennale. Aujourd'hui, il y a des mouvements sur l'ensemble du spectre de la vie professionnelle. Je pense que cela est moins dû à une volonté de gagner de l'argent qu'à une intensité supplémentaire dans la vie professionnelle.

Sur votre deuxième question, je ne peux pas répondre.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelles sont les qualités et les compétences que vous avez acquises dans le privé et qui bénéficient au service public et à la collectivité ?

M. Laurent Vallée. – Je ne parlerai pas en termes de compétences, car cela est difficile d'en identifier de bien précises. En outre, je ne crois pas que le secteur public serait envahi par des compétences, des valeurs du secteur privé. Mais, pour un haut fonctionnaire, ce passage dans le privé n'est pas totalement inutile, notamment pour pouvoir mieux appréhender ce que ses éventuels interlocuteurs du privé sont en train de lui dire. Lorsque je travaillais à la Chancellerie, mon passage dans un cabinet d'avocats m'a donné l'impression de mieux comprendre mes interlocuteurs lors de nos échanges. Toutefois, cette compréhension ne signifie pas un accord sur toutes leurs revendications.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans la réforme de l'administration, il faudrait qu'elle ait les moyens d'apporter en son sein ces expériences, et ce type de réponses aux manques constatées. Quelles sont les caractéristiques qui manquent à notre administration pour permettre aux fonctionnaires de s'épanouir ?

M. Laurent Vallée. – C'est la raison pour laquelle je disais dans mon propos liminaire que la question du passage entre le public et le privé, et celles des conflits d'intérêt n'est qu'une partie d'une problématique beaucoup plus globale. Avoir une gestion suffisamment dynamique des carrières publiques est ce qui a de plus compliqué à mettre en place.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai à l'esprit le corps des préfets où très peu pantouflent ou quittent l'administration.

Ce que je retiens de vos propos est la nécessité d'avoir dans la fonction publique des carrières attractives par leurs contenus, plutôt que de faciliter les départs.

M. Laurent Vallée. – C'est une question permanente de la fonction publique. L'ensemble des corps, ainsi que la direction générale de la fonction publique y réfléchissent. Cela n'empêchera pas à des personnes, par conviction, par les hasards de la vie professionnelle de vouloir partir. Ainsi, deux mois avant mon départ pour le groupe Carrefour, je n'envisageais pas de quitter le Conseil constitutionnel. Ce qui m'a attiré c'est l'aventure humaine. Mon parcours, je pense, n'est ni caractéristique, ni emblématique, car il est dû à des facteurs qui me sont propres. J'ai quitté une institution passionnante que j'avais connue dix ans auparavant, lorsque je venais défendre au nom du secrétariat général du Gouvernement des textes devant le Conseil constitutionnel.

M. Vincent Delahaye, président. – Un poste dans un cabinet ministériel ne vous a jamais tenté ?

M. Laurent Vallée. – Non. Quand on me l’a proposé ce n’était pas le bon moment ou sur des postes qui ne me tentaient pas. En outre, il faut trouver la bonne personne, car les passages en cabinet exigent d’y consacrer beaucoup de temps et de sacrifices.

M. Charles Revet. – Notre commission d’enquête s’intéresse à la mutation de la haute fonction publique et à ces conséquences sur le fonctionnement des institutions. Faut-il trouver un dispositif autre que celui existant ? Au contraire, faut-il favoriser des évolutions semblables aux vôtres ?

M. Laurent Vallée. – Il y a deux considérations à concilier. Il faut d’une part pouvoir attirer ceux qu’on a estimé – à tort ou à raison, car le recrutement est ce qui a de plus difficile – être la meilleure personne, au bon moment et au bon poste. D’autre part, il faut une régulation des conflits d’intérêts, qui souffrirait moins de soupçons qu’aujourd’hui et laisserait moins de place aux doutes. Vous pouvez aussi avoir des conflits d’intérêts auprès de fonctionnaires n’ayant jamais quitté la fonction publique. Ce qui est sûr est qu’il ne faut laisser aucun doute à nos concitoyens. Certes il y aura toujours des cas pathologiques, mais à cause de ceux-ci, il ne faut pas tirer un trait sur tout cela.

**Audition de M. Augustin ROMANET de BEAUNE,
Président-directeur général du groupe ADP**

(Jeudi 31 mai 2018)

M. Pierre Cuypers, président. – Nous recevons ce matin M. Augustin de Romanet de Beaune, président-directeur général du groupe ADP, que nous remercions de s'être rendu disponible rapidement, malgré un emploi du temps que nous savons chargé.

Nous souhaitons connaître votre point de vue sur les mutations de la haute fonction publique. Vous êtes, initialement, administrateur civil à la direction du Budget et vous avez exercé – et vous continuez à le faire – des fonctions de direction de grands groupes publics, dont il est naturel qu'elles soient confiées à des hauts fonctionnaires. Vous avez aussi fait des passages par le secteur privé. Comment percevez-vous l'articulation entre secteur public et secteur privé ? Au-delà des parcours personnels, quel intérêt pour la haute fonction publique peut avoir le passage de l'un à l'autre ? Comment voyez-vous l'évolution des parcours de haut fonctionnaire ? Enfin, quel est votre avis sur l'articulation entre l'administration, les cabinets ministériels et les grands corps ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Augustin de Romanet de Beaune prête serment.

M. Augustin de Romanet de Beaune, président-directeur général du groupe ADP. – C'est volontiers que j'ai répondu à votre invitation. La gestion des ressources humaines dans la fonction publique m'a toujours intéressé. Dès mon premier poste, à la direction du Budget, j'avais en charge la politique salariale de l'État et des entreprises publiques.

Dans une organisation, l'efficacité ne peut être obtenue que si les personnes en charge sont responsables. Dans le code babylonien d'Hammourabi, en 1750 avant JC, il était dit qu'un maçon qui avait construit une maison qui s'écroule devait lui-même connaître la mort. Il y avait donc un lien direct entre l'action et la sanction. L'une des difficultés des très grandes organisations est la stratification de règles – qui toutes ont leur justification initiale et qui, pour un certain nombre d'entre elles, doivent demeurer – qui conduisent de fait à une déresponsabilisation : les personnes peu efficaces ne sont pas sanctionnées, les personnes efficaces ne sont pas récompensées. Le résultat est une efficacité sous-optimale et une insatisfaction des bénéficiaires du service.

Lorsque j'étais Secrétaire général adjoint de l'Élysée, beaucoup de fonctionnaires venaient me voir – car l'une de mes missions était de préparer les nominations en conseil des ministres – pour se plaindre d'être

inemployés alors qu'ils avaient fait telle grande école et avaient tel remarquable cursus. J'en ai déduit qu'il fallait se pencher sur la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique, d'autant que j'ai vu un certain nombre de directions d'administration centrale être pourvues selon des règles qui n'avaient rien à voir avec la préoccupation d'affecter le bon talent au bon poste. Nous avons convaincu le chef de l'État et le Premier ministre, ainsi que Jean-Marc Sauvé, alors secrétaire général du gouvernement (SGG), de créer, au même niveau hiérarchique que le SGG, une fonction de secrétaire général de l'administration de l'État, qui aurait pour fonction de préparer les nominations aux postes pourvus en conseil des ministres, et plus généralement de gérer la très haute fonction publique. Ce poste a été créé par un décret, nous avons procédé à des auditions, mais le candidat que nous avons sélectionné ne convenait pas au Premier ministre de l'époque, Dominique de Villepin qui, plutôt que de chercher un autre candidat, a préféré surseoir. Avec le changement de Président de la République, ce poste n'a jamais été pourvu, malgré mes efforts.

Depuis, l'État a fait des progrès et les hauts fonctionnaires de responsabilité sont désormais souvent nommés à l'issue d'auditions. Pour autant, pour des raisons liées à la responsabilisation évoquée ci-dessus et à la gestion des rémunérations, nous sommes confrontés à une certaine démotivation des hauts fonctionnaires, et nous constatons une fuite des talents, y compris dans la fonction publique militaire, où les officiers généraux se plaignent de perdre de plus en plus de capitaines et de commandants. C'est que le niveau des rémunérations de la haute fonction publique n'est pas adapté, notamment pour des métiers dans lesquels on ne peut pas compter sur une double rémunération pour assurer les revenus du ménage en raison de l'obligation de mobilité géographique, comme celui de sous-préfet par exemple

Inversement, dans les grands cabinets de conseil en stratégie, les employés voient leur performance évaluée au minimum tous les quinze jours, par leurs supérieurs, leurs pairs et leurs subordonnés.

Songeons que 57 % du PIB est géré par la puissance publique de façon directe ou indirecte. Si l'on excepte les missions régaliennes - police, justice, armée et peut-être éducation - la puissance publique n'est autre chose qu'un syndic de copropriété qui gère une copropriété en faillite. Or vous savez que la copropriété est sans doute le domaine de la vie humaine où l'on peut se quereller le plus avec son meilleur voisin. Cette mission, qui est la plus dure, la plus éminente, celle qui requiert le plus de qualités personnelles et de science, de techniques et de diplomatie, est exercée par des gens insuffisamment reconnus et insuffisamment gérés.

Je ne peux donc que saluer l'exercice que vous entreprenez. Nous avons besoin d'une fonction publique qui ait non seulement des valeurs d'expertise, mais aussi des valeurs de caractère. Pour qu'elle cultive ces valeurs de caractère, il faut qu'elle soit reconnue et que les personnes qui ont

le plus de caractère y soient attirées, et qu'on les incite à y rester. Si l'on n'y sanctionne pas les mauvais et qu'on ne récompense pas les bons, je ne suis pas sûr qu'on parvienne à ce résultat.

Dans un livre récent, Jean-Christian Petitfils évoque le duc de Gramont, qui était le ministre des affaires étrangères au moment où la catastrophique guerre de 1870 a été déclenchée – uniquement parce que la dépêche qui nous a donné satisfaction était rédigée de façon un peu moqueuse. Vingt ans après, rappelant que l'impératrice Eugénie était très antiallemande, que toute la France était très antiallemande, il aurait déclaré : « j'ai été galant avec la princesse Eugénie, j'aurais dû être galant avec la France. »

Pour que les fonctionnaires puissent être galants avec la France, il faut leur donner les moyens humains et matériels d'avoir l'indépendance qui leur permet de demeurer au service de l'État pendant une durée suffisamment longue pour que leur expertise soit mise au service de leur courage.

M. Pierre Cuypers, président. – Ont-ils bien tous à l'esprit que leur patron, c'est la France, et que ce n'est pas pour eux-mêmes qu'ils travaillent ?

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Poser la question, c'est y répondre ! Le problème est plutôt que le système ne donne pas suffisamment de satisfactions aux fonctionnaires dans des formes simples, ce qui peut les pousser à utiliser leur métier à leur propre service. On parle parfois de rémunération à l'égyptienne, c'est-à-dire non pas en argent mais en prestige : en tapisseries d'Aubusson, en domesticité, ou par la mise à disposition d'hôtels particuliers que la République entretient en maints endroits du territoire. Ce n'est pas satisfaisant.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous ne nous occupons pas seulement des problèmes de gestion de la haute fonction publique, même si vous nous confirmez qu'ils expliquent en partie les migrations de la haute fonction publique vers le privé. Maire, j'ai eu à m'occuper de personnel. La question est de savoir pourquoi les supérieurs hiérarchiques ne prennent pas leurs responsabilités. Pourquoi ces nominations à contre-emploi ? Pourquoi les promotions ne se font-elles pas plus au mérite ? Ce renoncement des plus hauts responsables de l'État à tous les échelons est dramatique. Et que se passe-t-il à l'ENA ?

M. Augustin de Romanet de Beaune. – J'ai bien fait attention de ne pas dresser un constat trop noir ! Pour moi, nul ne fait le mal volontairement. Ce n'est donc pas une question de personnes mais une question de système. Les problèmes principaux sont l'absence de sanctions et de responsabilisation, le sentiment d'éternité et l'absence de fertilisation croisée entre le monde public et le monde privé. Lorsque je suis parti dans le privé, j'ai découvert l'angoisse du chiffre d'affaires. Pendant six mois, je n'ai pas eu de clients. J'ai connu l'angoisse du lendemain. Ensuite, cela s'est tellement

bien passé que je me suis posé la question du sens de tout cela et que j'ai souhaité revenir dans le secteur public pour y apporter l'expérience que j'avais acquise, et que je croyais être utile pour la modernisation de l'État.

Dans l'administration, je me suis retrouvé dans un monde où l'on ne connaissait pas la valeur du temps. Directeur de cabinet du ministre du Budget, je constatais que les services fiscaux trouvaient normal que des procédures durent plusieurs années.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi laisse-t-on faire ?

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Je ne les ai pas laissés faire ! Mais je voyais bien que le simple fait de recevoir un contribuable en délicatesse publique avec les services fiscaux pour lui expliquer la loi faisait que toute l'administration me jetait l'opprobre. J'estimais que tout contribuable avait droit à notre respect, et que l'administration devait travailler aussi vite que possible.

L'immense majorité des fonctionnaires se comportent très bien : nul ne fait le mal volontairement, je le répète. Les agents publics, en particulier dans la haute fonction publique, ont choisi de servir l'État. L'objet de nos réflexions doit être de trouver comment améliorer l'organisation du système pour qu'il soit plus performant.

Par exemple, il ne faudrait pas réserver à ceux qui ont le statut de fonctionnaire les postes de directeurs d'administration centrale. J'ai beaucoup de respect pour le statut des fonctionnaires, dont je bénéficie moi-même. Il n'en demeure pas moins qu'est attaché à ce statut un sentiment de pérennité – et peut-être une ignorance de ce qui se fait dans d'autres mondes. Je crois donc qu'on enrichirait très fortement la fonction publique si on ouvrait le vivier des personnes pouvant être nommées à des postes de direction. On pourrait prévoir des contrats de trois ou six ans, auxquels seraient attachées des lettres de mission précises. Si ces lettres de mission étaient respectées, on pourrait reconduire le titulaire. Sinon, il n'aurait pas vocation à rester dans la fonction publique.

Évidemment, il faudrait accepter de prévoir des rémunérations différentes de celles des fonctionnaires qui ont la garantie de l'emploi, pour attirer des candidats qui acceptent de prendre des risques et de mettre leur vie professionnelle en jeu.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi ne pas imaginer un système où les fonctionnaires soient suffisamment bien payés pour attirer véritablement des talents ? Le paradoxe est qu'on recrute des gens très compétents et qu'on vient nous dire que cela ne fonctionne pas.

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Ce n'est pas moi qui le dit, c'est vous qui me faites partager votre mécontentement ! Lorsqu'on recrute un fonctionnaire, on lui demande de sauter six mètres à la perche : c'est le sens des épreuves du concours. Mais quelqu'un qui saute six mètres à la

perche à vingt ans ne le fait pas toute sa vie ! Ce n'est pas parce qu'on a été reçu à Polytechnique, à l'ENA ou à l'École des mines qu'on aura toute sa vie dynamisme et motivation dans son métier.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – On pourrait tenir compte de l'expérience. Ainsi, pour la nomination des préfets, je milite pour qu'on utilise mieux le vivier des sous-préfets. Pourtant, on continue à recruter des personnes sans expérience.

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Pour ma part, en tant que président-directeur général du groupe ADP, j'ai conduit une évolution de cette entreprise que j'espère positive. En tout cas, la valeur boursière de l'entreprise est passée de 5,5 milliards d'euros à 18,5 milliards d'euros en six ans.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nul doute que les usagers s'en réjouissent !

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Nous avons installé notre siège social au plus près des clients, à l'aéroport Charles-de-Gaulle, et nous avons obtenu le lancement de la ligne CDG-Express qui permettra à tous les Français d'aller en vingt minutes, sans arrêt, quatre fois par heure, entre la gare de l'Est et Roissy.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si on s'occupait en plus du reste des transports publics, ce serait parfait !

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Bref, il importe plus que jamais de créer une vraie direction des ressources humaines de l'État. Lorsqu'un ministère crée une direction des ressources humaines, cela donne d'excellents résultats. Ainsi, dans l'armée de terre qui, comme la marine ou l'armée de l'air, est un corps qui a soin de valoriser les personnes, une direction des ressources humaines a mis en place une marque employeur pour rendre le recrutement attractif et a instauré des systèmes d'évaluation. Si je ne devais faire qu'une seule proposition, ce serait de promouvoir une véritable professionnalisation de la fonction ressources humaines de l'État. Il devrait y avoir dans chaque ministère des directeurs des ressources humaines, et au niveau interministériel une direction des ressources humaines qui prenne en charge la question des carrières et des rémunérations.

Vous savez, notre État a une tradition de mensonge sur les rémunérations. À la direction du budget, lorsque j'ai traité mon premier questionnaire parlementaire, mon chef m'a conseillé de minorer fortement la réponse à la question portant sur les primes des hauts fonctionnaires ! Lorsque j'étais directeur adjoint de cabinet du Premier ministre, j'ai demandé que dans chaque ministère, la fourchette de primes de tous les directeurs soit la même, car je ne supporte pas l'idée que, quand on est directeur de la Sécurité sociale, directeur des collectivités locales ou directeur

de l'alimentation, on ait une marge de manœuvre différente pour les primes que si l'on est directeur au ministère des Finances. Il a fallu se battre !

Il faut aussi parler des sujets qui fâchent. Si vous voulez nommer à la tête d'une entreprise publique un dirigeant qui vient d'une fonction où il est remarquablement rémunéré, et que vous lui proposez de diviser ses émoluments par trois, il ne viendra pas - mais il ne dira pas pourquoi. En 2002, lorsque la filière spatiale française était en panne, nous avons dû trouver un directeur du Centre national d'études spatiales. Nous avons été le chercher chez EDF - c'était Yannick d'Escatha - où il avait magnifiquement réussi. La rémunération proposée par la direction du Budget représentait le tiers de ce qu'il gagnait chez EDF ! Alain Lambert, ministre du Budget, a pris sur lui d'accepter ma proposition de lui conserver le même niveau de rémunération. Un an après, ce directeur est revenu me voir et m'a expliqué que, désormais, toutes les fusées Ariane partaient sans problème. Les ingénieurs qui géraient les différents étages de la fusée ne se parlaient plus, il les avait fait se reparler. Et on entend désormais que 83 tirs d'Ariane n'ont pas failli. Cela, parce qu'on avait accepté d'avoir la bonne personne au bon endroit, rémunérée d'une manière qui correspondait à ses responsabilités. Comme disent les anglo-saxons, *when you pay peanuts, you get monkeys* !

Continuer, dans nos entreprises publiques, à mener des politiques malthusiennes à cet égard, qui décalent fortement les rémunérations des principaux responsables par rapport au privé, aura des conséquences très négatives, sans que jamais personne ne se plaigne, car ceux qui refusent d'exercer des postes parce qu'ils considèrent qu'ils sont mal rémunérés ne s'en vantent pas... Et ceux qui les acceptent dans ces conditions ne sont pas nécessairement les meilleurs. Pour ma part, mon passage dans le privé m'a apporté deux choses.

Lorsque je suis arrivé au Crédit Agricole, mon chef m'a donné quatre objectifs. Ma rémunération dépendait de l'atteinte, ou non, de ces objectifs. Quant à mon activité dans la banque d'affaires, elle m'a conduit à me demander pourquoi mes clients me demandaient des services alors même que je n'avais pas spécialement de formation dans le secteur en question. J'ai compris que les clients attendaient que je sois totalement dédié à ma tâche et, surtout, que je sois responsable, c'est-à-dire que les clients aient la faculté de me mettre personnellement en cause si l'opération ne marchait pas. Or, dans nos systèmes extrêmement hiérarchisés, le principe de responsabilité connaît une dilution préoccupante.

Il faut faire du directeur des ressources humaines l'auxiliaire du directeur de l'administration, du ministre ou du président de l'entreprise. L'important est de mettre en place les bonnes personnes aux bons endroits. À mon sens, d'ailleurs, un directeur des ressources humaines de grande qualité a vocation à devenir soit PDG, soit ministre, soit directeur d'administration centrale, tout comme d'ailleurs le directeur financier, le directeur de production ou le directeur de la communication, s'ils ont une

vision holistique du système. Au fond, le seul déterminant du succès d'une organisation, c'est la qualité des femmes et des hommes qui y sont, et leur motivation. Tout le reste est de la littérature.

M. Charles Revet. – Merci pour ces informations. Quand je pense que nous devons tout déclarer, au centime près ! Peut-être faudrait-il une commission d'enquête sur les rémunérations publiques ? Que recouvrent les 57 % du PIB que vous avez évoqué ? Il faudrait sans doute revoir l'évolution des carrières. Comme partout, il y a des fonctionnaires qui sont sérieux et respectent toutes les règles, et d'autres qui, de temps en temps, abusent de leur situation. Que faire pour éviter cela ?

M. Jérôme Bascher. – Vous avez indiqué que le choix d'un directeur d'administration centrale, en termes de ressources humaines, relevait du hasard. Qu'avez-vous voulu dire ?

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Sur la transparence des rémunérations, mon exemple date de 1986. Depuis, la situation a beaucoup évolué. Mais nous venons de loin ! Et notre héritage culturel est toujours de ne pas considérer que la valorisation des personnes est le nerf de la performance – sauf dans quelques îlots que j'ai évoqués, et qui sont des organisations performantes.

Quant aux 57 % du PIB, ils représentent les dépenses publiques de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales ainsi que de certains établissements publics délivrant des services donnant lieu à paiement de prix

En ce qui concerne les mutations de la haute fonction publique – sujet délicat – je crois qu'il faut surtout éviter de sur-réglementer, de crainte de dissuader les candidats. Gare aux bonnes intentions ! Une des leçons que j'ai tirées de ma vie professionnelle au ministère des Finances est qu'il ne faut jamais faire de loi pour des cas particuliers. Il y a sûrement des personnes qui ont des comportements non éthiques partout ; pas seulement des fonctionnaires – et même, les fonctionnaires ont plutôt une éthique très supérieure à la moyenne. Je n'ai donc pas le sentiment qu'il faille changer quoi que ce soit aux lois, sinon peut-être pour faciliter les allers-retours entre le public et le privé. Comme je vous l'ai dit, nul ne fait le mal volontairement.

Le monde public et le monde privé ne se connaissent pas assez. Il y a dans le privé un rapport à la réalité, un rapport à l'efficacité, un rapport à ce qu'on appelle l'*accountability* infiniment supérieur à celui du monde public, un sens de la responsabilité très supérieur à celui du public – mais, au fond, pas tellement de sens de l'intérêt général. Il est donc dommage de ne pas marcher sur nos deux jambes ! Il faut, dans le secteur privé, beaucoup plus de sens de l'intérêt général et, dans le secteur public, beaucoup plus de sens de la responsabilité, de l'efficacité, de la nécessité de rendre des comptes, de la transparence. C'est pourquoi je suis favorable au mélange : les fonctionnaires qui vont dans le privé y apportent tout ce qui fait leur talent,

leur expérience. Et ils y apprennent les notions d'efficacité et de responsabilité, qui peuvent leur être très utiles quand ils reviennent dans le public. Inversement, les personnes qui viennent du privé et arrivent dans le public renversent peut-être parfois les meubles, mais apportent une approche différente et, je pense, utile.

Au sein du groupe ADP, nous avons trouvé beaucoup de bénéfice à faire travailler des gens qui sont habitués aux réorganisations dans le secteur privé, et nous avons réussi à marier les deux cultures.

Quant à la gestion des ressources humaines, je me référais à certaines nominations de directeurs d'administration centrale effectuées par le passé sans mise en concurrence, pour des raisons très contingentes. Cela me paraissait regrettable. Désormais, au sein des services du Premier ministre, il y a un service spécialisé dans la gestion des hauts potentiels de l'État.

M. Jérôme Bascher. – Vous avez dit la vérité, j'en témoigne, au sujet de M. d'Escatha : j'étais alors au ministère de la recherche, et je me rappelle que la rémunération proposée nous avait paru énorme, et que le ministre du Budget avait dû intervenir.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Vous parlez de mélanges avec le privé, mais peut-être faudrait-il aussi travailler au mixage interne. Or notre système empêche presque les promotions internes. Si vous n'avez pas compris à quel point c'était important de sauter six mètres à vingt ans, difficile de faire valoir ensuite votre expérience. Parfois, les bonnes personnes sont à des grades où elles ne peuvent pas espérer prendre certaines responsabilités. Quant à la motivation par la rémunération, il y a dans l'administration beaucoup de personnes dont la motivation n'est pas attachée à la rémunération, mais qui veulent faire reconnaître leur connaissance des métiers et du travail.

M. Patrice Joly. – Que vous inspire l'idée qu'il y aurait une aristocratie administrative ? La diversité des métiers et des secteurs, dans le public, ne devrait-elle pas vous conduire à nuancer un peu vos propos sur le décalage entre public et privé ? Votre propos m'a plutôt semblé axé sur la gestion de services qui pouvaient avoir des analogies assez forte avec le fonctionnement du secteur privé. Que pensez-vous du *spoils system* ? Les ministres passent, mais les hommes restent, dans les administrations et mêmes dans les cabinets ! Les défaillances de la gestion des ressources humaines sont peut-être responsables de l'infantilisation qu'on observe dans la haute fonction publique, avec une recherche permanente de la promotion, qui n'est pas un facteur d'efficacité.

Quelles peuvent être les autres modalités de recrutement de la haute fonction publique que celles que l'on connaît aujourd'hui ? Pour les élus locaux, le renouvellement du personnel préfectoral tous les deux ans est insupportable. Comment construire dans ces conditions des visions

partagées ? S'il est nécessaire d'ajuster les gratifications aux responsabilités, le statut a-t-il encore un sens ?

M. Pierre Cuypers, président. - Les politiques passent, les fonctionnaires restent : qui gouverne ?

M. Augustin de Romanet de Beaune. - Nos débats sont éminemment politiques.

Au fond, l'entreprise « sphère publique » est, de loin, la plus importante du pays. Parlons plutôt, si vous préférez, du groupe humain qui gère 57 % de la richesse nationale. Comment faire avancer ce groupe ? Je recommande la professionnalisation de la gestion de ses ressources humaines. C'est capital. Vous avez peut-être cherché à auditionner le directeur des ressources humaines de l'État. Impossible, il n'existe pas : quelle est la personne, la femme ou l'homme, dont le métier consiste à conseiller le Premier ministre ou le Président sur la gestion des hauts potentiels de l'État ?

Dans mon entreprise, je préfère recruter des caractères que des diplômés. Il vaut mieux recruter quelqu'un qui a beaucoup de valeur humaine et moins de connaissances techniques, que quelqu'un qui a beaucoup de connaissances techniques, beaucoup de diplômés, et aucune valeur humaine : vous pouvez abîmer une entreprise, détruire un corps social avec des personnes très intelligentes, qui ont passé beaucoup de concours et qui n'ont aucune valeur humaine. Le contraire est faux : on peut former aux aspects techniques, mais pas aux valeurs humaines comme le courage ou la transparence. Je milite donc pour faire monter des profils qui n'ont pas forcément sauté six mètres à vingt ans. On le voit d'ailleurs plus dans le privé que dans le public - malgré le remarquable système de promotion interne. Il faut que des personnes qui arrivent au milieu de leur professionnelle, à 40 ou 45 ans, et qui n'ont pas forcément passé les meilleurs concours quand ils étaient jeunes, puissent accéder à des postes d'encadrement supérieur et de direction. Mais il faut des évaluations, des parcours de carrière, des mobilités - et tout cela ne peut être mis en œuvre que par des professionnels.

Oui, nombre de personnes viennent au bureau pour exercer leur mission, sans se préoccuper de savoir s'ils vont gagner deux fois plus ou 10 % de moins. Néanmoins, dans certaines professions, si le traitement matériel est perçu comme insuffisant, vous n'êtes pas sûr d'attirer et de garder les meilleurs. À Bercy, j'ai milité pour la revalorisation des primes des magistrats : vu leur importance et la nécessité de leur assurer une indépendance, j'ai considéré que c'était un investissement de la collectivité que de les rémunérer mieux.

Aristocratie administrative ? On n'a pas dit mieux que Chateaubriand, l'aristocratie a 3 âges successifs : l'âge des supériorités, l'âge

des privilèges, l'âge des vanités... L'administration obéit aussi à cette logique, comme tous les corps ou toutes les parties de la société.

La Défense produit un bien qui est non privatisable. Pourtant, ses agents se sentent en compétition avec eux-mêmes, car ils estiment que c'est leur dignité que d'assurer un bon service de défense du pays. Aussi attachent-ils du prix à la gestion de la ressource humaine. L'éducation pourrait tout à fait être mise en compétition – et l'est d'ailleurs un peu. Cela inviterait ce secteur public à mieux considérer ses enseignants et à se réformer de l'intérieur, pour rester l'atout que nos concitoyens voient en lui.

Je suis absolument contre le *spoil system*, car il équivaut à faire le procès d'intention aux serviteurs de l'État de ne pas être loyaux à leur ministre – ce qui est faux. Il n'y a pas une conception de l'intérêt général et du service public d'un parti ou d'un autre. Dans une bonne administration, l'administration propose, et le ministre décide. Pour cela, le ministre doit se voir fournir l'information la plus complète, la plus transparente et la plus honnête possible. Si vous êtes du même parti que votre ministre, vous adopterez une visée téléologique, pour lui faire plaisir. Ce n'est pas bon. Être défiant par principe à l'égard d'un serviteur de l'État, qui connaît parfaitement son secteur, serait erroné. La *summa divisio* passe plutôt entre l'honnêteté et la malhonnêteté intellectuelle.

M. Patrice Joly. – Et cela favorise la pensée unique.

Je ne suis pas favorable au *spoil system*...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La fonction et les objectifs de la Caisse des dépôts sont-ils les mêmes que ceux d'une banque privée ?

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Non, pas du tout.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'en ai eu l'impression.

M. Augustin de Romanet de Beaune. – Je ne saurais porter la moindre appréciation sur le travail de mon successeur. L'originalité de la Caisse des dépôts, c'est que c'est une maison dont l'objet social change à chaque génération. Après la guerre, c'était la construction de logements et la reconstruction du pays. Dans les années 60, ce fut la construction d'infrastructures. En 2007, nous avons privilégié le développement durable, le développement des PME, le logement et la promotion des universités. Pour déterminer cet intérêt général, la commission de surveillance, où le Parlement joue un rôle éminent, se concerta avec le directeur général – et ce depuis plus de 200 ans !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci pour votre franchise. La gestion de la fonction publique n'est pas notre seule préoccupation. Mais elle est une des raisons des migrations entre public et privé.

M. Pierre Cuypers, président. – Merci.

Audition de M. Thomas PERROUD, professeur des universités

(Jeudi 31 mai 2018)

M. Pierre Cuypers, président. – Nous auditionnons M. Thomas Perroud, professeur de droit constitutionnel à l'Université Paris II Panthéon-Assas. Monsieur, vous êtes désormais habitué à être reçu par les commissions parlementaires, qui s'intéressent au phénomène du pantouflage. Vos analyses, cependant, font débat et n'ont notamment pas reçu l'adhésion de nos collègues députés. Nous souhaitons entendre vos observations sur le sujet et, puisque plusieurs de vos articles portent sur cette question, sur le rôle joué en la matière par le Conseil constitutionnel.

Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Thomas Perroud prête serment.

M. Thomas Perroud, professeur des universités. – Je remercie votre commission de me recevoir. Mes travaux sur le pantouflage établissent, en effet, que la plus haute juridiction de notre pays, le Conseil constitutionnel, s'est opposée à une initiative du législateur visant à encadrer le phénomène sur des motivations scandaleuses, inexistantes et sans base constitutionnelle avérée. Ce constat met en exergue la vulnérabilité de nos institutions au pantouflage, qui ne disposent pas des moyens d'y résister. Si autrefois la frontière était clairement dessinée entre le public et le privé, tel n'est plus le cas et il convient d'en tirer les conséquences. Nous vivons dans une République d'initiés, où le secret tient une part importante dans l'élaboration des politiques publiques. *Mediapart* a ainsi révélé, s'agissant de l'affaire que je viens de mentionner, que le secrétaire général du Gouvernement était personnellement opposé à ce que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) soit en charge du contrôle du pantouflage : celui qui devait défendre la loi a, en réalité, joué contre elle. Le secrétaire général du Gouvernement était précédemment secrétaire général du Conseil constitutionnel, ce dernier, lui-même pantouflard, ayant occupé un poste au secrétariat général du Gouvernement. Or, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas prises par le collège des juges, mais par le secrétaire général et le président, appuyé par la direction juridique. Comme je l'indiquais dans un article relatif à la procédure de décision au Conseil constitutionnel, l'institution marginalise les juges ! Perdre une tradition de confiance envers une administration, qui a pourtant organisé un système

scandaleux. Aucun juge constitutionnel étranger, sauf peut-être la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ne viole à ce point les règles du procès ! La procédure de décision du Conseil constitutionnel n'est supportable qu'à la condition qu'existe un solide autocontrôle, mais la présidence de Jean-Louis Debré a fait disparaître cet indispensable verrou. Le cynisme le plus cinglant fut atteint en 2017 avec le rapport remis par Denys de Béchillon sur les portes étroites – sont ainsi nommées les contributions déposées au Conseil constitutionnel par des acteurs de la société civile lors du contrôle *a priori* de la loi –, qui estime que la procédure de contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel peut déroger aux principes du procès. S'il propose la publication du nom des promoteurs des portes étroites, il admet l'absence de publication. Il n'y eut, pour toute justification de la décision de modifier en ce sens la procédure applicable aux portes étroites, un simple communiqué du secrétaire général, autre version de la note qu'il avait rédigée à l'intention des juges pour leur proposer une décision. Ces derniers ne bénéficiant d'aucun moyen humain, l'analyse juridique est centralisée auprès du secrétaire général et du président. Les juges constitutionnels disposent pourtant d'assistants dans les pays étrangers. Jusqu'à Marc Guillaume, le secrétaire général allait jusqu'à rédiger le rapport des rapporteurs, facilité d'autant mieux admise que les juges ne sont souvent pas juristes. Désormais, ils doivent rédiger eux-mêmes leurs rapports, mais sans moyens dédiés. Dès lors, et puisque le secrétaire général leur fournit une note et propose une décision, ils ne tardent guère à se laisser convaincre. Or – et le fait est de notoriété publique –, le secrétaire général, reçoit des contributions de juristes. Guy Carcassonne fut l'un des premiers contributeurs. Il produisait des notes pour le Mouvement des entreprises de France (Medef). Par ailleurs, certains juges reçoivent des contributions, personnelle ou sous la forme d'une porte étroite envoyée au greffe, ou sont conviés à des dîners en ville, sans que ces initiatives de soient soumises à une quelconque obligation de transparence.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il est important, pour notre commission d'enquête, de connaître le fonctionnement du Conseil constitutionnel pour mieux appréhender le sens de ses décisions.

M. Thomas Perroud. – Le Conseil constitutionnel est une boîte noire. Pensez que le rapport de Denys de Béchillon n'a eu comme publicité qu'un simple communiqué de presse !

M. Pierre Cuypers, président. – La presse a également tendance à annoncer des mesures sur lesquelles le Parlement ne s'est pas encore prononcé...

M. Thomas Perroud. – Le rôle du secrétariat général du Gouvernement n'est pas suffisamment valorisé; il n'est, par exemple, pas destinataire des portes étroites. À titre d'illustration, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi concernant les complémentaires santé : le

secrétariat général du Gouvernement, en l'absence de contributions, ne disposait pas d'arguments pour défendre la loi. Il s'agit là d'une rupture fondamentale des règles du procès ! Le Conseil constitutionnel incarne, à mon sens, les fragilités de notre République, même s'il n'est pas le seul : pensez au Conseil d'État en formation consultative, qui reçoit également des portes étroites. Il constitue une boîte noire plus étanche encore ! Ainsi, si le guide du rapporteur indique qu'il doit faire état des consultations reçues devant l'assemblée générale, son identité comme la date de l'examen du rapport ne sont pas publiques, ce qui rend malaisée pour les non-initiés, la défense d'une position devant le Conseil d'État. Par ailleurs, les juges peinant à établir une décision en l'absence d'argument concret, les portes étroites sont particulièrement utilisées. Le système favorise donc le secret. Nous ne pourrions lutter contre le pantouflage qu'en favorisant la transparence des procédures de l'État, car l'avantage des initiés s'en trouvera réduit.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comment définiriez-vous un pantouflard ?

M. Thomas Perroud. – Les pantouflards, comme les universitaires, représentent le lien entre les lobbys et les institutions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous faites mention des experts ?

M. Thomas Perroud. – Les experts, qui semblent neutres, représentent le visage légitime des lobbys. Moins voyants, ils n'en sont que plus efficaces. Dans certains contentieux, est même organisée une répartition des tâches – intervention dans la presse, auprès d'un juge, etc. – entre experts. Il n'est pas rare non plus qu'un lobby contacte un universitaire pour une proposer une intervention en échange d'une publication. Le problème est identique à la télévision, où, par exemple, les experts en sécurité sont en réalité des lobbyistes. La transparence dans ce domaine est fort insuffisante, alors qu'à l'étranger, il est obligatoire de mentionner, dans une publication scientifique, si l'auteur est ou non rémunéré par un lobby.

Je ne crois pas que la sanction constitue le moyen le plus efficace pour réduire l'avantage dont dispose les initiés. Il conviendrait plutôt de renforcer la transparence des procédures et l'indépendance de l'expertise, et de rendre obligatoire la motivation des décisions. Il est, en outre, indispensable de repenser notre haute fonction publique, même si des évolutions ont déjà été engagées. Enfin, il est nécessaire de rendre nos politiques publiques plus objectives et légitimes. En ce sens, la réforme constitutionnelle envisagée par le Gouvernement me semble positive en ce qu'elle lui impose une programmation à long terme de son action favorable au renforcement de l'évaluation. En revanche, la procédure accélérée généralisée au Parlement m'apparaît comme une véritable ineptie !

Réduisons les poches de secret de notre République, notamment au Conseil d'État dans sa forme consultative. Limitons également l'emprise des grands corps dans l'établissement des politiques publiques. Les conseillers d'État occupent la quasi-totalité des postes clés !

M. André Vallini. – Même celui de Premier ministre !

M. Thomas Perroud. – Ce n'est heureusement pas toujours le cas ! Quoi qu'il en soit, le pantouflage interroge la raison d'être des grands corps. Lorsqu'il apparaît impossible, à cause d'une rémunération jugée insuffisante, de trouver un membre de l'Inspection des finances (IGF) pour diriger la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à quoi sert cette inspection ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le niveau de rémunération proposé était-il l'unique raison de cette désaffectation ?

M. Thomas Perroud. – Des questions de conflits d'intérêt et de délais de carence étaient également en cause. Pour autant, quelles sont la légitimité et la justification sociale d'un grands corps dont plus de la moitié des membres pantoufle ? Une étude de Catherine Teitgen-Colly portant sur l'annuaire du Conseil d'État montre ainsi que 40 % de ses membres étaient en poste à l'extérieur en 2011. J'aimerais d'ailleurs savoir comment fonctionne l'institution...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je crois savoir que les proportions sont identiques à la Cour des comptes.

M. Thomas Perroud. – Publiée à la fin des années 1990, la thèse de Julie Gervais relative au corps des ingénieurs des ponts et chaussées comporte des chiffres édifiants : alors que, parmi les promotions les plus récentes, 79 % des diplômés sont demeurés au sein du corps, ils n'étaient plus que 35 % dans les promotions entre six et neuf ans d'ancienneté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vos données incluent-elles les fonctionnaires en poste dans un établissement public ou une autorité administrative indépendante (AAI) ?

M. Thomas Perroud. – Elles ne distinguent effectivement pas les positions extérieures les unes des autres. La thèse de Julie Gervais met également en exergue un argument fréquemment utilisé par les défenseurs du pantouflage, selon lesquels l'intérêt général peut également être servi dans un établissement public ou une AAI. En réalité, ces fonctionnaires n'ont pas été formés au management et leur arrivée à la tête d'un organisme se solde bien souvent par un désastre. Un conseiller d'État ne dispose pas naturellement des compétences nécessaires à la direction d'une institution ! Les énarques doivent-ils forcément constituer les cadres des établissements publics ? Leur formation est-elle adaptée à cette mission ? S'agissant du privé, bien entendu, l'argument de l'intérêt général n'a pas même cours. Certaines associations, comme Anticor, prônent l'action au pénal sur le fondement d'un intérêt à agir étendu au pantouflage. Une réflexion doit

également être menée s'agissant des règles de nomination : lorsqu'un ancien ministre est nommé à la direction d'un établissement public dans le périmètre de son secteur de compétence antérieur, la question du conflit d'intérêt peut légitimement être posée.

Je résumerais ainsi mon propos : la réduction du pantouflage appelle une réflexion sur les procédures d'élaboration des politiques publiques et sur la raison d'être des grands corps.

M. André Vallini. – Je vous remercie d'avoir explicité ce que nous pressentions. Comme ancien secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, je ne puis que confirmer l'opacité du fonctionnement du Conseil constitutionnel et des relations que ce dernier entretient avec le Gouvernement et son secrétariat général. Pourtant, un monde idéal, dans lequel personne ne se connaîtrait, me semble bien illusoire, tant l'endogamie est installée dans les plus hautes sphères de l'État. Pierre Joxe m'a effectivement fait part de l'insuffisance des moyens mis à sa disposition par le Conseil constitutionnel ; comme Lionel Jospin actuellement, il était obligé de réaliser lui-même ses recherches juridiques. Puisque tous l'on proposé par démagogie, les partis politiques se trouvent fort mal à l'aise de la disposition de la révision constitutionnelle prévoyant la réduction du nombre de parlementaires. Je l'assume : nous avons à l'époque eu tort de l'envisager. Cette mesure, dont l'argument financier n'a aucun sens, va créer d'immenses circonscriptions de députés et, surtout, donner un pouvoir considérable aux hauts fonctionnaires, qui d'avance s'en réjouissent. L'histoire, depuis 1789, a montré que chaque fois que le pouvoir exécutif a souhaité affaiblir le Parlement, il a réduit le nombre de parlementaires.

M. Thomas Perroud. – Il existe effectivement une volonté claire, avec la révision constitutionnelle, de limiter le pouvoir du Parlement.

M. Charles Revet. – Déjà faible pourtant !

M. Thomas Perroud. – Si le Parlement ne représente pas un contre-pouvoir, il est difficile de prouver à l'opinion publique son utilité, les députés de la majorité doivent le comprendre. Il doit se poser en représentant de la société ; à défaut, celle-ci s'exprime dans la rue. J'avais l'ambition d'étudier la corrélation entre la puissance du Parlement et le nombre de manifestations : lorsque le pouvoir du Parlement s'étiole, la rue s'exprime plus fréquemment et plus violemment et la presse impose ses opinions. À cet égard, le Parlement constitue une arène civilisée de contestation. Le Conseil d'État déplore l'inflation normative : renforçons donc le Parlement !

Effectivement, monsieur Vallini, il semble difficile d'empêcher les dîners en ville. Les Allemands, en installant leur cour constitutionnelle à Karlsruhe, ont toutefois trouvé aux mondanités une limitation efficace. Les pays fédéraux ont pour habitude d'éloigner le pouvoir politique pour l'affaiblir, comme à Washington pour les États-Unis, alors que la France

centralise tout à Paris. Nous avons bien essayé d'installer l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Arafer) au Mans, mais l'initiative s'est soldée par un échec.

Je crois essentiel d'améliorer les motivations des décisions du Conseil constitutionnel. Pierre Joxe a ainsi publié dans son livre ses opinions dissidentes. La cour constitutionnelle espagnole, comme celles des pays de *common law*, y font référence. Depuis 1804, le juge dispose traditionnellement d'un rôle restreint, qui justifie la limitation de la motivation, mais, désormais, la loi est dégradée en ce qu'elle peut être écartée : la motivation des décisions devient donc un impératif.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais le Conseil constitutionnel n'est pas une cour... Ne faudrait-il d'ailleurs pas le soumettre aux mêmes obligations ?

M. Thomas Perroud. – Certes ! Les Allemands demeurent estomaqués du fonctionnement du juge constitutionnel français.

M. Charles Revet. – Les dysfonctionnements dont vous faite état expliquent bien des difficultés dans lesquelles se trouve la France... Qui nomme le secrétaire général du Conseil constitutionnel ?

M. Thomas Perroud. – Il est nommé par le Président de la République, sur proposition du président du Conseil constitutionnel ayant fait l'objet d'une discussion préalable avec le secrétaire général en poste.

M. Charles Revet. – Le Parlement pourrait-il modifier cette procédure, afin de limiter les risques de collusion ? Je partage votre analyse : il est indispensable de donner aux juges constitutionnels les moyens d'exercer leur mission en toute indépendance.

M. Thomas Perroud. – Si le Conseil constitutionnel devenait une cour, il n'y aurait plus de secrétaire général. Dans les cours constitutionnelles étrangères comme au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, la direction juridique est en charge des marchés publics, pas de l'établissement des décisions !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans votre blog, vous abordez en détail le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Pourriez-vous nous exposer quelques exemples ? Sa jurisprudence a-t-elle évolué sur certains sujets au gré des lois et des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ? Celle du Conseil d'État, par exemple, a modifié la définition de l'intérêt général et du service public, dont la première vertu réside désormais dans le respect du droit de la concurrence...

M. Thomas Perroud. – L'évolution la plus évidente de la jurisprudence du Conseil constitutionnel apparaît, il me semble, dans la reconnaissance de la liberté contractuelle, qu'il niait autrefois. Le débat entre les solidaristes, qui prônent une approche réaliste du contrat pour favoriser son équilibre, et les autonomistes défenseurs de la liberté, est centenaire

parmi les privatistes : le contrat doit-il prendre en compte le caractère des parties ? Le législateur a favorisé le rééquilibrage des relations contractuelles ? Le juge avait tranché contre l'existence de la liberté contractuelle avant ce revirement, à l'occasion de l'examen de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, à propos de laquelle je vous ai indiqué combien la décision du Conseil constitutionnel avait été influencée par les portes étroites transmises par les compagnies d'assurance privées, qui ont finalement obtenu gain de cause. En outre, lorsque l'Autorité de la concurrence a souhaité être en capacité d'empêcher les monopoles commerciaux de la grande distribution en centre-ville, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition au motif qu'elle contrevenait à la liberté contractuelle. Les portes étroites de Guy Carcassonne ont, par ailleurs, eu une influence évidente sur la reconnaissance du caractère confiscatoire de l'impôt. Certains universitaires disposent d'un réseau bien établi au Conseil constitutionnel... D'aucuns parlent même de « carcassonniers » !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Je suis souvent surpris du choix des impératifs catégoriques de la Constitution effectué par le Conseil constitutionnel. Ainsi, le Préambule de la Constitution de 1946, pourtant intégré à celle de 1958, a été quelques peu oublié au profit de nouveaux principes fondamentaux comme le droit de la concurrence...

M. Thomas Perroud. - Le pouvoir créateur du juge a toujours été contesté. Souvenez-vous de la décision du Conseil constitutionnel de 1971 sur la liberté d'association... Pour autant, le caractère expansionniste ce pouvoir n'empêche aucunement le Congrès de s'opposer au Conseil constitutionnel, comme il le fit par exemple s'agissant des quotas de femmes en politique. Le Conseil constitutionnel ne possède pas le monopole de l'interprétation de la Constitution ! Le Parlement peut également défendre la sienne, comme d'ailleurs les citoyens au travers des QPC.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Mais le Conseil constitutionnel aura toujours le dernier mot !

M. Thomas Perroud. - Rien n'est automatique devant un juge ! Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de proportionnalité, certes non méthodique, entre l'intérêt général et la violation de la liberté individuelle. Au Parlement de motiver sa vision de l'intérêt général ! Certes, le Conseil constitutionnel pourra le censurer. Et alors ?

M. Pierre Cuypers, président. - Mais sa césure verrouille la décision du Parlement ?

M. Thomas Perroud. - Certes, mais la jurisprudence des cours constitutionnelles n'est pas stable : voyez aux États-Unis les évolutions qui pourraient advenir sur les droits des minorités raciales ou l'avortement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelles seraient vos préconisations les plus urgentes pour améliorer la situation que vous décrivez ?

M. Thomas Perroud. – Il convient d'établir une procédure stricte et transparente au Conseil constitutionnel et de donner aux juges les moyens d'exercer leur mission. Le rôle du Parlement doit, en outre, être conforté.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous vous remercions pour vos éclairages.

Audition de M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ancien ministre

(Lundi 11 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le ministre, nous vous avons sollicité dans le cadre de cette commission d'enquête, car vous avez co-écrit en 1967, à votre sortie de l'ENA, un pamphlet intitulé *L'Énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*. Vous y dénonciez l'influence des grands corps et du pantouflage, tout en proposant des solutions. Quelle est votre vision de la situation actuelle, qu'il s'agisse du Conseil d'État ou de l'Inspection générale des finances, entre autres ? Votre éclairage nous permettra de proposer des pistes d'orientation.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Pierre Chevènement prête serment.

M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre. – Entre le moment où l'on a publié ce petit pamphlet d'humeur, écrit en quelques semaines par trois jeunes anciens élèves de l'ENA - on ne parlait pas encore d'énarques - et aujourd'hui, il s'est écoulé presque 50 ans. Quand on se retourne sur le temps passé, on est frappé de voir que l'idée de service public se portait encore très bien, à cette époque-là. Nous discernions les effluves d'une société libérale à venir, où le pantouflage ne serait plus l'exception mais deviendrait presque la règle. Nous contestions l'idée que l'avenir de très jeunes gens puisse être fixé dès le concours de sortie de l'école, alors qu'ils n'avaient pour la plupart d'entre eux que 22, 23 ou 24 ans, sauf pour ceux qui avaient fait un long service militaire - en 1965, date de sortie de la promotion Stendhal, j'avais 26 ans.

L'inégalité des corps de débouchés retentissait sur l'atmosphère de l'école, et en particulier ce fameux concours dont les épreuves étaient affichées au fil de la scolarité. Cela créait une ambiance peu propice à la camaraderie, même si celle-ci savait reprendre ses droits, quand il le fallait.

Ce qui était tout à fait choquant, c'est que l'on puisse sélectionner une très mince élite représentant peut-être une dizaine d'élèves sur une promotion de cinquante. Ceux qui sortaient à l'Inspection des finances, au Conseil d'État, corps très disputé, ou bien encore à la Cour des comptes étaient évidemment parmi les élèves les mieux classés à la suite d'épreuves écrites et orales sur lesquelles je n'épiloguerai pas.

Aucune des nombreuses réformes de l'ENA n'a modifié cette situation, et les grands corps sont restés le haut du panier, sans que l'on touche à cette inégalité fondamentale qui a pour conséquence que l'on trouve, dès la sortie de l'ENA, des administrateurs civils de dignités inégales

selon leur corps d'affectation et des élèves appelés très vite à des postes de responsabilité en cabinet ministériel ou dans l'administration.

D'où ce petit livre, intitulé *L'Énarchie*, titre un peu dérisoire, qui fait référence au grec *archein*, alors que ceux qui sortent de cette école ne commandent qu'au nom de trois initiales. Nous y critiquions aussi la formation de l'ENA, car entre le concours d'entrée et le concours de sortie, on n'y apprend finalement pas grand-chose de plus qu'à Sciences Po. Tous les élèves finissent par sortir administrateurs civils, et qu'ils soient affectés au ministère des Affaires sociales, de l'Équipement, ou des Anciens combattants, ces jeunes gens se trouvent affublés de ce sobriquet de dérision, devenu un titre de révérence : « énarque ».

Le livre comporte trois chapitres : il y a l'énarchisant qui prépare l'ENA, l'énarchiste qui subit la scolarité, puis l'énarque, c'est-à-dire l'ancien élève, qui fait l'objet d'un dernier chapitre aux descriptions croustillantes. L'exercice, amusant, avait une portée sociale, car il secouait un organisme qui s'était enkysté contrairement à l'intention de ses fondateurs, Maurice Thorez, alors ministre de la Fonction publique, et Michel Debré, père spirituel de l'ENA, qui souhaitaient un concours égalitaire mutualisant les concours de recrutement d'avant-guerre qu'on accusait de favoriser les familles installées, ce qui était sans doute vrai en ce qui concerne l'Inspection des finances ou le Conseil d'État, mais pas forcément le Quai d'Orsay.

Nous proposons de supprimer les grands corps pour revenir à l'unicité et à l'égalité de recrutement des futurs hauts fonctionnaires. L'idée avait été caressée sous la Seconde République, puis sous la Troisième, à l'époque du Front populaire, par Jean Zay, sans que l'on évolue depuis. L'accumulation des promotions, la stabilité de nos institutions et le poids des cabinets ministériels ont contribué à créer une petite élite administrative qui occupe tous les grands postes de l'État, en ne concernant que 10 % des élèves. Ce travers n'a fait que s'aggraver avec la sédimentation des promotions, car nous en sommes à la soixantième, la première, nommée France combattante, datant de 1945.

M. Vincent Delahaye, président. – Combien y a-t-il d'élèves par promotion, désormais ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Nous étions une cinquantaine, initialement. Il y a désormais trois concours. Le corps principal est constitué par des étudiants, recrutés jeunes. Les fonctionnaires recrutés par concours interne représentent le quart des effectifs. Enfin, la troisième voie est ouverte à des candidats qui ont fait leurs preuves dans le domaine social, conçu très largement.

Beaucoup de responsables politiques ont été élus après avoir emprunté la voie de l'ENA. Le suffrage universel est maître et je n'ai pas de critique à formuler. Sur les huit derniers présidents de la République, pas moins de quatre sont sortis de l'ENA, à savoir MM. Giscard d'Estaing,

Chirac, Hollande et Macron. C'est beaucoup. Le suffrage universel est libre de considérer que nous avons une élite de hauts fonctionnaires brillants, doués de clarté d'expression et de vivacité d'esprit, tout en possédant des qualités humaines, même si l'on peut parfois regretter une formation trop généraliste.

La structure du capitalisme français avec de grandes entreprises privées encourage un phénomène de porosité grave entre les élites administratives et les élites économiques. Est-ce pour le bien du service public ? Si j'en juge par le nombre de grands groupes qui ont été délocalisés et dont le siège social se trouve à l'étranger, rien n'est moins sûr.

Il faudrait aussi orienter les travaux de votre commission vers Polytechnique.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous rassure, nous ne nous arrêtons pas à l'ENA.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Chaque grande école mériterait une analyse particulière. Quoi qu'il en soit, cette concentration des responsabilités dans une mince élite pose problème, dès lors que le recrutement se fait sur des bases sociologiques étroites, car même si le concours est ouvert aux fonctionnaires et si la troisième voie existe, il n'en reste pas moins que pour réussir dans la première voie, mieux vaut avoir fait Sciences Po Paris. D'autant que l'idée du service public en souffre. La différence des rémunérations est considérable, allant de un à dix, voire de un à vingt entre ce que gagnent un haut fonctionnaire et le patron d'une grande entreprise. D'où l'attraction du privé et ce risque du pantouflage, pleinement confirmé.

Par conséquent je propose de supprimer l'accès aux grands corps, à la sortie de l'ENA pour concentrer le recrutement sur les administrateurs civils. Le recrutement dans les grands corps – Conseil d'État, Cour des comptes et Inspection des finances – se ferait par la voie de la formation interne continue, avec la création d'un Centre des hautes études administratives qui recruterait après sept à dix ans d'exercice, soit en fonction d'aptitudes vérifiées par une pratique professionnelle réelle. J'ai proposé cette réforme dès 1967, avec les co-auteurs du livre.

Une deuxième réforme consisterait à interdire purement et simplement le pantouflage. Quand on choisit le service public, on s'interdit de pantoufler dans les entreprises, sur lesquelles on a exercé un contrôle soit dans des postes administratifs, soit dans les cabinets ministériels. La France a besoin d'élites patriotes qui servent l'intérêt national plutôt que de penser qu'elles sont les mieux qualifiées parce qu'elles sont les mieux payées.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Monsieur le ministre, merci d'avoir conservé ce souffle qui vous est propre. Nous ne pouvons manquer d'entendre celui qui a inventé le terme « énarchie ». Les formes nouvelles de migrations qui se développent dans la haute administration ont

des conséquences sur le fonctionnement de notre pays. On nous objecte que le pantouflage n'a rien de nouveau et que le mot est ancien. Cependant, ne trouvez-vous pas que les allers-retours entre le privé et le public constituent une nouveauté dans le paysage politique et administratif de notre pays ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Les contrôles de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique restent faibles. La commission de déontologie en charge d'examiner les demandes de pantouflage est assez laxiste. D'où ma proposition d'interdire purement et simplement le pantouflage.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certains nous ont dit qu'il serait dommage de se priver des compétences acquises lors d'un passage dans le privé.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Le président de la République a démissionné du corps de l'Inspection des finances. C'est exemplaire. Bien d'autres devraient en faire autant.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les allers-retours entre le privé et le public ne sont-ils pas un enrichissement dans la formation de la haute administration ?

M. Benoît Huré. – Il s'agirait d'une formation complémentaire.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Nous ne sommes pas aux États-Unis. Le modèle français sépare la fonction publique et ceux qui travaillent à l'enrichissement des entreprises. Je me prononce pour le modèle français traditionnel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Des gens qui ont pratiqué ces allers-retours nous ont dit y avoir gagné en ouverture et en sens de la responsabilité. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Les fonctionnaires peuvent avoir ces qualités sans forcément avoir été PDG d'une entreprise. Le terme « ouverture » est beaucoup trop imprécis. Nul besoin de diriger un grand groupe privé pour exercer efficacement une compétence attribuée par l'État dans la haute administration.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – N'y a-t-il pas une mutation de la fonction de l'État, devenu de plus en plus régulateur et organisateur d'une concurrence libre et non faussée, ce qui a contribué à multiplier les autorités administratives soit disant indépendantes ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – C'est effectivement une autre conception, selon laquelle l'État n'aurait plus à intervenir directement dans la vie économique et pourrait s'en remettre aux autorités administratives. Il y a eu un excellent rapport de M. Mézard à ce sujet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous en fûmes.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Je crois qu'il faut lutter contre cette tendance qui consiste à déléguer à des autorités administratives sur lesquelles l'État n'exerce plus aucun contrôle des secteurs comme l'énergie, le gaz ou les matières premières. Autrefois, il y avait une direction générale de l'énergie au ministère de l'Industrie. Désormais, les instances administratives se multiplient. Le sujet avait donné lieu à une communication de M. Strauss-Kahn dans un séminaire gouvernemental, en septembre 1999. Je revois encore la scène.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – N'y a-t-il pas aussi une évolution du rôle des institutions qui sont les gardiens du temple ? Le Conseil d'État n'a-t-il pas révisé sa conception du service public ? Désormais, le premier devoir d'une entreprise en charge d'un service public est de bien se rappeler qu'elle travaille dans un univers concurrentiel et qu'elle doit respecter le marché. Le Conseil constitutionnel a récemment rendu plusieurs décisions en s'appuyant sur des arguments fournis par la porte étroite. La Cour des comptes ne se contente plus de vérifier la régularité des comptes, mais elle est devenue le prescripteur des politiques publiques. Comment interprétez-vous ces changements ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Je partage votre sentiment. Le Conseil d'État était le conseiller de l'État et prenait d'abord en compte les intérêts de l'État républicain. Il se voulait aussi, par coquetterie, protecteur des libertés individuelles, tout en tenant un équilibre sur des sujets difficiles, comme les flux migratoires. Il est devenu de plus en plus protecteur des libertés individuelles, perdant peu à peu son rôle historique de conseiller de l'État.

Quant à la Cour des comptes, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, a introduit en 2012 une instance composée de magistrats issus de ce corps pour vérifier que le projet de budget national respectait la trajectoire négociée avec la Commission européenne. D'où le rôle de gendarme qui échoit désormais à la Cour.

Tout cela procède d'une évolution où le suffrage universel, autrefois au cœur de la République, est relégué dans la panoplie des outils sulfureux qui favorisent le populisme. La souveraineté populaire figure pourtant au titre premier de la Constitution. Le suffrage universel, qui reste l'arbitre suprême, a laissé la place à d'autres manières de décider que l'on regroupe sous des noms divers, comme celui de « gouvernance » qui abrite le pouvoir des juges et le rôle du marché. Le marché, les juges et les médias sont devenus les régulateurs du système, comme l'avait bien montré Jean-Marie Colombani dans un ouvrage qui date d'il y a une dizaine d'années. Dans cette conception, on quitte la démocratie républicaine pour s'orienter vers une démocratie des droits individuels, défendus par différentes instances, qu'il s'agisse du défenseur des droits, du défenseur des enfants, etc. Si l'on ajoute les juridictions européennes, ou encore la place dévolue au Conseil constitutionnel avec les QPC, il est clair que la place du

Parlement ne va plus de soi. Ces évolutions retentissent sur l'idée que l'on se fait de l'État et de son service.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Doit-on se contenter de prendre conscience de ces évolutions ? L'ENA n'est qu'un aspect de la question. Des réformes de bon sens pourraient moduler ces évolutions : sont-elles possibles ?

M. Jean-Pierre Chevènement. - La plupart du temps, cette dérive n'est pas consciente. La dépossession des prérogatives du Parlement s'est faite à grands pas. Qu'il s'agisse des institutions de la V^e République, des institutions européennes, du rôle du Conseil constitutionnel ou de la prolifération des AAI, tout cela réduit le champ des prérogatives parlementaires. Si l'on ajoute les obligations de non-cumul qui privent les parlementaires de leur représentativité, il est certain que le Parlement souffre.

Mme Christine Lavarde. - Vos propos, très intéressants, sont à rebours de ceux des autres intervenants que nous avons auditionnés. Certains nous ont présenté le pantouflage comme une respiration qui permettrait à la fonction publique de survivre. Les postes de directeur manquent pour satisfaire tous les candidats qui ont passé un concours difficile. Votre interdiction de pantouflage s'appliquerait-elle à l'ensemble de la fonction publique ou seulement aux fonctionnaires de catégorie A + ? Vaut-elle dès la sortie de l'école ? Dans les promotions les plus récentes de l'Inspection générale des finances, nombreux sont ceux qui quittent la fonction publique. Ne vaudrait-il pas mieux interdire le pantouflage dans les 20 premières années d'exercice, par une mesure qui renforcerait l'engagement décennal ?

M. Jean-Pierre Chevènement. - Il y a place pour la réflexion. Pourquoi l'État consacrerait-il beaucoup de moyens à former le gratin de l'élite pour que quelques années plus tard ces personnes soient happées par les entreprises, grâce à un niveau de rémunération supérieur à celui de la fonction publique ? Allonger l'engagement décennal pourrait être une solution. Interdire le pantouflage pour tous les fonctionnaires de catégorie A me paraît plus simple. Les gens auront toujours la possibilité de démissionner. Le service public est une vocation qu'on ne doit pas brouiller par des conflits d'intérêts ou par des perspectives de promotion qui fausseraient le jugement des hauts fonctionnaires.

M. Benoît Huré. - Votre témoignage est important. Avancer dans ce dossier ne va pas sans difficultés. La migration du pouvoir vers le marché, les juges et les médias restreint effectivement la démocratie républicaine. Certains nous ont dit lors des auditions que le pantouflage permettait à la haute administration de mieux connaître le monde qui l'entoure. La formation dispensée à l'ENA pourrait prévoir cette ouverture au monde. Je

suis d'accord avec vous sur la nécessité de ne pas prendre le risque de brouiller le service public par d'éventuels conflits d'intérêts.

Ceux qui considèrent le pantouflage comme un phénomène naturel ne confondent-ils pas les conceptions française et américaine de l'administration ? Aux États-Unis, lorsqu'une majorité politique part, son administration la suit ; en France, l'administration assure la continuité de l'action publique, dans une sorte d'attelage avec les élus, représentants du suffrage universel.

Que pensez-vous du fait que la baisse annoncée du nombre des parlementaires ne soit pas corrélée à due proportion à la baisse du nombre des hauts fonctionnaires ? Cela répondrait pourtant au souci d'équilibre qui habitait Michel Debré.

On nous dit que les étudiants qui sortent de nos belles écoles font valoir leurs compétences dans le privé, faute d'activités intéressantes dans les services de l'État. Peut-être en formons-nous trop ? L'État finance ces formations pour avoir des hauts fonctionnaires qui seront les garants de l'impartialité et de la continuité de l'action publique.

M. Jean-Pierre Chevènement. – L'État doit former les gens dont il a besoin. Peut-être en forme-t-il trop si l'on considère que les concours ont en réalité pour but de former les élites en général. Il faudrait réduire l'empâtement. Nous ne manquons pas de grandes écoles en France, où l'on peut former des dirigeants d'entreprise sans forcément qu'ils passent par l'ENA, dont ce n'est pas la vocation. Faisons confiance à l'intelligence spontanée de ses anciens élèves pour s'adapter à des fonctions pour lesquelles ils n'ont pas été vraiment préparés, en faisant par exemple davantage de comptabilité.

Je ne crois pas qu'il faille établir un rapport entre le nombre de parlementaires et le nombre de hauts fonctionnaires. Le nombre des parlementaires a toujours fluctué. Quand j'ai été élu, les députés étaient bien moins que 577. Le nombre de sénateurs a augmenté ces dernières années avec les représentants des Français de l'étranger. Chaque département doit pouvoir être représenté par un parlementaire. Comment concilier cela avec l'introduction d'une dose de proportionnelle ? C'est un casse-tête.

Je ne désapprouve pas la baisse du nombre des parlementaires, dès lors que la représentation des territoires continue d'être assurée. En revanche, l'impossibilité de se représenter au-delà de trois mandats est contraire aux principes républicains. Je reste de la vieille école : le suffrage universel a des prérogatives sur lesquelles il ne faut pas empiéter.

M. Benoît Huré. – Et le cumul des fonctions ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – J'avais porté en 2001, comme ministre de l'Intérieur, un projet de loi qui réduisait la possibilité de cumul des mandats pour un parlementaire à un exécutif local. Rien n'est plus

instructif que d'être maire. J'ai été maire pendant vingt ans. Je sais que c'est une fonction où l'on apprend tout. Je n'étais pas hostile à un cumul limité et je regrette que le parlementaire ne puisse plus avoir cette épaisseur, cette chair que lui donnait l'exercice d'un mandat local. Ceux qui ont pris cette décision n'ont à mon sens pas assez étudié le concept de représentativité. Nous faisons face à une crise de la représentation. Évitions de la creuser.

Mme Sophie Taillé-Polian. – L'ENA prépare très bien aux postes de relations publiques, où il s'agit de faire fructifier ses réseaux, précieux dans le pantouflage. Dans certaines auditions, on nous a dit qu'il y avait plus qu'auparavant une pensée unique de la haute administration. Considérez-vous qu'il y avait davantage de débat et d'échange de points de vue, auparavant ?

Mmes Lebranchu et Girardin ont souhaité l'une et l'autre supprimer le classement à la sortie de l'ENA pour reporter à plus tard la promotion dans les grands corps. Les membres de ces grands corps s'y sont opposés. Ces réformes sont-elles plus difficiles à mener qu'auparavant ? Le pouvoir politique a-t-il perdu de son autorité par rapport à ces grands corps, voire l'administration en général ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Incontestablement, le néolibéralisme a pignon sur rue depuis une trentaine d'années. Des pensées jusque-là bien établies, comme la pensée keynésienne en économie, apparaissent désormais hétérodoxes ou dépassées. Les économistes marxistes se sont essouffés. La pensée contestataire s'est affaiblie, y compris l'école gaulliste, à droite. Désormais, l'idéologie de la concurrence est largement répandue. Les jeunes générations d'étudiants sont formatées, depuis trente ans, à une manière de penser qui n'est pas la mienne. Je suis moi-même le produit d'un autre système : l'école que j'ai connue ne ressemble pas beaucoup à l'école actuelle.

Une réforme hardie se heurtera forcément à la sédimentation des promotions et aux intérêts installés. Pour développer une pensée systémique, pensée d'ensemble qui permettrait de comprendre ce que peut être un État républicain dans une société démocratique, il faudrait une telle somme d'analyses convergentes et partagées dans une société engagée que je doute qu'on y arrive de sitôt.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – À première vue, le recrutement de l'ENA n'est pas moins démocratique que celui de la plupart des grandes écoles. Cependant, au cours de la scolarité, le nombre d'étudiants d'origine modeste descend dans le classement. Le mode de sélection à l'intérieur même de l'ENA est-il en cause ? Ne faudrait-il pas changer la manière dont on sélectionne les meilleurs ? Comment faire pour que l'ENA gomme les différences plutôt que de les accentuer ? Ne faudrait-il pas calquer la réforme de l'ENA sur le modèle de l'École de guerre ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Les concours ont toujours favorisé les jeunes gens d'origine bourgeoise, dotés d'un certain *habitus*. C'était déjà vrai à l'époque où j'ai publié *L'Énarchie*, même s'il subsistait « quelques rois nés du peuple qui donnaient un air de justice à l'inégalité » pour reprendre les mots d'Alain. J'en ai côtoyé ; ils se sont raréfiés.

Les inégalités se sont creusées, notamment entre les instituts d'études politiques qui préparent plus ou moins bien au concours de l'ENA. Peut-être faudrait-il créer une plus grande égalité des chances en rendant le concours plus juste, grâce à des préparations plus accessibles ? Je ne suis pas contre les concours ; on doit pouvoir agir pour démocratiser le recrutement.

Le resserrement des élites sur elles-mêmes, l'absence de mobilité sociale, le fait que les élites dirigeantes sont de moins en moins représentatives de la population expliquent sans doute la crise de la démocratie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les épreuves de sélection du concours ne favorisent-elles pas l'écémage de la crème ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Je ne suis pas favorable aux épreuves orales, car il s'agit d'épreuves de maintien qui favorisent les candidats qui ont un certain *habitus*. On m'a répondu qu'il fallait au contraire valoriser l'oral : c'est une question d'école. La manière dont les concours sont organisés ne laisse peut-être pas leurs chances à des candidats issus de milieux modestes. La promotion de l'ascenseur social va de pair avec le refus de ce que Bourdieu appelait la « noblesse d'État ». Il faut aérer le système en favorisant la promotion sociale, tout en marquant bien la vocation de chaque corps.

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le ministre, nous vous remercions pour votre franchise. Vous avez su partager avec nous votre expérience et votre connaissance de la haute fonction publique et de l'administration de l'État. Cela nous sera très utile dans l'avancée de nos travaux.

**Audition de M. Jérôme GOLDENBERG, chef de service adjoint
à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie
et des finances**

(Jeudi 14 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Mes chers collègues, nous reprenons nos auditions en entendant M. Jérôme Goldenberg, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

Monsieur, vous avez été, me semble-t-il, intégré dans le corps des administrateurs civils après avoir été nommé dans celui des conseillers des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Vous faites donc partie de ces profils juridiques que recherchent les ministères, et vous avez exercé des fonctions de sous-directeur, puis de chef de service au sein du ministère de l'écologie. En janvier 2016, vous avez été nommé directeur juridique de la Lyonnaise des Eaux, qui allait devenir Suez Eau. Depuis quelques semaines, vous êtes le numéro deux de la direction des affaires juridiques de Bercy. Vous comprendrez donc que vos motivations pour ce passage par le privé et le retour aujourd'hui au sein d'un ministère important nous intéressent. Il en est de même pour les discussions que vous avez pu avoir avec la Commission de déontologie de la fonction publique lors de votre départ et les conditions dans lesquelles vous avez été recruté pour votre poste actuel.

Avant de vous laisser la parole, je dois vous demander de prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Jurez-vous de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ?
Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Jérôme Goldenberg prête serment.*

Après votre propos liminaire, je passerai la parole à M. le rapporteur, puis aux membres de la commission pour vous poser des questions.

M. Jérôme Goldenberg, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. – Je suis très honoré d'être auditionné aujourd'hui par votre commission. Il me semble que les départs des hauts fonctionnaires vers le privé sont autant de trajectoires personnelles. En les prenant dans leur globalité, il est

certainement possible d'en tirer des enseignements. Pour ma part, je ne me sens pas particulièrement légitime pour avoir un avis autorisé sur ces questions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous pouvez avoir un avis personnel.

M. Jérôme Goldenberg. – Permettez-moi de formuler quelques considérations d'ordre général.

Premièrement, j'évoquerai la question des valeurs et celle de l'ancrage de l'État dans la société. J'ai toujours été très attaché à la notion de service public : l'État n'est pas autocentré, mais il est au service de la société. J'en déduis – peut-être ai-je tort ? – qu'il n'est pas besoin – cela peut même être contreproductif – de chercher à assurer une parfaite étanchéité entre ceux qui le servent et le reste de la société. Après avoir passé près de vingt ans au sein de l'État, après une parenthèse de deux ans et demi dans le privé, je n'ai pas le sentiment que les valeurs qui animent les agents s'étiolent. À titre personnel, j'ai vécu mes mouvements successifs non pas comme un désintérêt du service public, mais plutôt comme l'expression d'une légitime curiosité dans l'exercice de mon métier de juriste. Mon parcours s'inscrit dans une continuité.

Deuxièmement, j'aborderai la problématique des conflits d'intérêts. Il est évidemment indispensable de prévenir ces conflits et de les traiter correctement. Je ne sais si la situation peut être perfectible, mais j'observe que les choses ont évolué favorablement au cours des dernières décennies et a fortiori dans la période actuelle. En témoignent la création de la Commission de déontologie de la fonction publique, puis le renforcement de ses pouvoirs, la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ainsi que l'attention que porte le corps social à ces questions. De surcroît, cette question ne se borne pas à celle des aller-retour entre le public et le privé. Le renforcement des dispositifs de prévention et de traitement des conflits d'intérêts au sein même de la sphère publique démontre cette prise de conscience. La loi de 2016 a inscrit la définition des conflits d'intérêts dans le statut général de la fonction publique. De plus, cette évolution ne me paraît pas limitée à la sphère publique. Pour avoir été déontologue dans l'entreprise dans laquelle je travaillais, je puis vous assurer que les politiques d'éthique et de compliance occupent une place de plus en plus importante au sein des entreprises, et une étape tout à fait significative a été franchie avec la loi Sapin 2.

En revanche, il me semble nécessaire d'éviter que quelques cas médiatisés – malheureux – ne nourrissent une culture généralisée de soupçon, qui serait très préjudiciable tant à la fonction publique qu'à notre démocratie.

Troisièmement, le questionnement de votre commission touche aussi des questions plus larges concernant le déroulement de carrière des hauts fonctionnaires, la constitution des viviers, ainsi que la diversité des parcours et des expériences souhaitée pour ceux-ci. J'ai la conviction que le fait d'évoluer dans différents univers et de s'éprouver dans des contextes variés est une excellente opportunité. Je suis intimement convaincu que mon passage dans le privé, au même titre que mes précédentes expériences dans le public, me permettra d'être plus efficace dans l'exercice de mes nouvelles fonctions au sein de l'État.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci, monsieur Goldenberg. Vous vous demandez peut-être pourquoi vous êtes là, parce que vous n'êtes pas un grand pantouflard. En fait, vous n'avez fait qu'une incursion dans le privé. Votre parcours est atypique eu égard au parcours de ceux que

j'appelle « les grands praticiens de l'exercice des portes tournantes ». À quelques nuances près, je partage vos propos sur le battage médiatique autour de certains cas, mais cela devient tout de même régulier.

Vous dites qu'il ne peut y avoir de cloison étanche entre le public et le privé. Mais n'avez-vous pas l'impression que l'on est passé d'une étanchéité qui n'a d'ailleurs jamais été totale à un État poreux. Il y a de plus en plus une espèce de porosité entre l'exercice des fonctions d'État et les intérêts privés. Il n'est qu'à voir le nombre de conseillers d'État qui se retrouvent dans des cabinets d'avocats d'affaires...

M. Jérôme Goldenberg. – Le phénomène n'est effectivement pas nouveau. Est-ce parce que l'on y attache aujourd'hui plus d'importance ou est-ce la réalité ? Je n'ai pas les chiffres.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il semblerait que ce soit le cas.

M. Jérôme Goldenberg. – Je ne saurais le dire. Le fait que des fonctionnaires partent dans le privé renvoie plutôt à la question de savoir s'il convient d'y faire obstacle.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Et à quel degré.

M. Jérôme Goldenberg. – En effet. Et quels garde-fous sont mis en place ? La première question est d'ordre quasi philosophique en ce qu'elle a trait à un système de valeur. La seconde concerne les dispositifs en vigueur, lesquels ont été considérablement renforcés au cours de la période récente, qu'il s'agisse au moment du départ dans le privé ou du retour dans le public. Lors de mon départ, j'ai naturellement saisi la commission de déontologie afin de recueillir son avis, en lui communiquant tous les documents nécessaires pour que celle-ci puisse se prononcer en toute connaissance de cause. La saisine de la commission est devenue obligatoire pour tous les départs dans le privé. Concernant le retour dans le public, pour un certain nombre de postes à responsabilités, les intéressés sont soumis à une obligation de déclaration d'intérêts préalable à la nomination dans le poste, voire une déclaration de patrimoine ou des mises sous mandat des instruments financiers qui peuvent être détenus à titre personnel.

M. Vincent Delahaye, président. – Que vous a-t-on demandé à votre retour ?

M. Jérôme Goldenberg. – Préalablement à ma nomination, dans le cadre de la procédure de recrutement, qui se fait maintenant de façon collégiale par le biais d'un comité d'audition, j'ai eu l'obligation de remplir une déclaration d'intérêts, où sont listés l'ensemble des intérêts soit en raison des relations personnelles, soit en raison des fonctions précédentes. Au demeurant, il ne s'agit plus uniquement maintenant d'intérêts entre le privé et le public. Aux termes du statut général de la fonction publique, le conflit d'intérêts englobe les conflits entre le public et le public. Comme je l'ai souligné, cette préoccupation transcende très largement la seule question des rapports entre la sphère publique et la sphère privée et des allers-retours entre le public et le privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – À regarder les statistiques, nous avons l'impression que la commission de déontologie est bonne mère : le nombre de refus se compte sur la moitié des doigts d'une main. C'est assez étonnant. Des refus de l'administration se transforment en acceptation ; en témoigne la célèbre affaire en cours. Des réserves sont souvent émises, mais qu'adviennent-elles ? À votre retour, on ne vous a demandé que des déclarations ; personne ne vérifie. Je sais que la confiance doit prévaloir, mais tout cela est un petit peu curieux. Nous ne sommes pas totalement convaincus –

nous ne sommes pas les seuls ! – de l'efficacité de ces dispositifs. Vous pensez qu'ils sont très efficaces ?

Mme Maryvonne Blondin. – Comment se présente cette déclaration ? Vous remplissez des cases sur un formulaire, que vous transmettez à l'institution concernée ?

M. Jérôme Goldenberg. – Le nombre de saisines de la commission de déontologie est ce qu'il est. Il est possible – c'est l'une des explications qui en est parfois donnée – que les contraintes pesant sur tout fonctionnaire souhaitant partir dans le privé aient été très largement intégrées par celui-ci. Un phénomène d'autocensure le conduirait tout simplement à ne pas se mettre dans une situation où la fonction visée l'exposerait à un avis négatif. Pour ma part, eu égard aux fonctions qui avaient été les miennes, j'ai automatiquement exclu certains secteurs.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel secteur avez-vous évité ?

M. Jérôme Goldenberg. – L'énergie en particulier. Il me paraissait malvenu d'envisager de travailler dans ce secteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne serez-vous pas conduit à traiter ce type de questions à Bercy ?

M. Jérôme Goldenberg. – Votre question rejoint celle du contrôle au retour dans la fonction publique.

De façon très pragmatique, nous remplissons un formulaire élaboré par la Direction générale de la fonction publique (DGFP), me semble-t-il, qui comporte un ensemble de rubriques à remplir concernant nos dernières fonctions, nos derniers émoluments, les participations financières détenues en général, les éventuels intérêts à titre purement personnel à raison du milieu familial ou autre. Ce formulaire, qui doit être rempli avant la nomination, est adressé au chef de service concerné pour que celui-ci soit en mesure d'apprécier l'éventuel conflit d'intérêts. Si des aménagements qui permettent de le prévenir ne sont pas possibles, notamment en vous déportant sur les dossiers concernés, la conséquence logique est que vous n'occupez pas ces fonctions.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous avez une audition ?

M. Jérôme Goldenberg. – Dans le processus de recrutement, s'agissant des fonctions de directeur, secrétaire général et de chef de service dans l'administration centrale, un comité d'audition est prévu : il réunit différents représentants du ministère, de la direction ou du service d'emploi concerné et, de mémoire, une personnalité nommée par le représentant du Premier ministre et une personnalité qualifiée.

Monsieur le rapporteur, peut-être aurais-je à connaître de nouveau des dossiers relatifs à l'énergie, mais ce sont là des dossiers que j'ai traités alors que j'étais dans l'administration. À l'inverse, il ira de soi que je m'interdirais pendant une période de vuidité évidente de connaître les dossiers touchant à l'entreprise et plus largement au groupe d'où je viens et au secteur dans lequel il évolue. Pour être parfaitement complet, cela fait partie du dispositif générique de prévention des conflits d'intérêts prévu dans le statut général de la fonction publique : lorsqu'il en est informé, le chef de service doit prendre les dispositions nécessaires pour prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient se manifester.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour prendre un exemple purement théorique : dans vos fonctions, vous êtes amené, dans un autre domaine que

celui de l'énergie ou aux confins de celui-ci, à devoir prendre des décisions qui ne sont pas défavorables à ce secteur. Certains pourront estimer que vous avez une fine compréhension des besoins de ce secteur et vous pourriez les rejoindre. Admettons que vous repartiez, que se passera-t-il ?

La définition du conflit d'intérêts m'a toujours semblé bizarre et j'ai un peu l'impression qu'elle existe pour masquer le trafic d'influence. Qui plus est, cette notion est insaisissable. Dès lors que vous avez une sensibilité pour un secteur particulier, vous aurez peut-être tendance, dans vos prises de décisions, à infléchir vos jugements. Même si vous pensez prendre les bonnes décisions, votre conception de l'intérêt général ne sera pas forcément partagée par tout le monde.

M. Charles Revet. – Vous avez souligné que les deux ans passés dans une entreprise vous ont apporté un certain nombre de choses. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

M. Pierre Cuypers. – Vous avez abordé la question des valeurs, en relevant que l'État était au service de la société. Cela signifie que les fonctionnaires, qui plus est les hauts fonctionnaires, sont au service de l'État et donc de la société. Pensez-vous que ces valeurs soient partagées autour de vous ? Comme on l'entend, les politiques passent, mais les hauts fonctionnaires restent, ce qui peut dériver vers un intérêt personnel plutôt que l'intérêt de la Nation.

M. Jérôme Goldenberg. – Avant d'intégrer la fonction publique, j'ai travaillé plusieurs années dans le secteur privé et je n'ai pas le sentiment d'avoir, pour ce motif, moins bien servi l'État. Mes valeurs ne se sont pas trouvées affaiblies par mon expérience initiale ou postérieure en entreprise. Quant à la différence qu'il conviendrait d'établir entre prise illégale d'intérêts et trafic d'influence, elle varie selon les circonstances. Je n'y ai, pour ma part, jamais été confronté, ayant été en relation avec les collectivités territoriales plus qu'avec l'État lorsque j'œuvrais dans le secteur privé. Dans un rapport du Conseil d'État était évoqué un trop-plein de déontologie faisant suite à une réglementation lacunaire : il me semble qu'un équilibre doit être recherché. Alors que la définition du conflit d'intérêts se fonde désormais sur des apparences, je crois nécessaire d'éviter qu'un simple écho médiatique ne devienne autoréalisateur. L'émoi de l'opinion publique ne doit pas créer l'apparence d'un conflit d'intérêts. Qui devrait alors être gardien des apparences ?

Monsieur Revet, mon expérience dans le secteur privé m'a fait découvrir de nouveaux modes de management et pratiquer d'autres branches du droit. J'ai également observé comment une norme pouvait être reçue par les acteurs économiques et compris combien pouvait être pénalisante la multiplication des réformes.

M. Charles Revet. – C'est également intéressant pour nous !

M. Jérôme Goldenberg. – J'ai réintégré la fonction publique depuis seulement trois semaines ; il m'est donc difficile d'évoquer l'état d'esprit de mes collègues. Néanmoins, je n'ai pas le sentiment que les valeurs des agents se sont affadiées pendant mon absence...

M. Vincent Delahaye, président. – Dans la déclaration d'intérêts que vous devez remplir pour réintégrer la fonction publique, lesdits intérêts sont-ils mentionnés en détail ?

M. Jérôme Goldenberg. – Le formulaire ne prévoit pas un tel niveau de précision. En revanche, à mon retour, j'ai indiqué à ma directrice les dossiers qu'il convenait d'éviter de me confier.

M. Vincent Delahaye, président. – Mais vous auriez aussi bien pu ne rien dire ?

M. Jérôme Goldenberg. – L'éthique personnelle doit heureusement pouvoir compléter le cadre réglementaire ! L'installation de déontologues comme l'établissement de chartes ont pour objet de diffuser une culture éthique au sein de l'administration en abordant des cas pratiques.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je crois utile d'étudier plus avant la porosité entre l'intérêt privé et l'intérêt général. Le Conseil d'État a révisé la définition du service public en précisant qu'il s'exerce dans le cadre du droit de la concurrence. Pourtant, les règles de libre concurrence peuvent se trouver fort éloignées de l'intérêt général en matière de service public ! Si la porosité précitée existe et que le service public n'a plus la même définition, n'installons-nous pas involontairement un système contraire à l'intérêt général, notamment quand les aller-retour de fonctionnaires se multiplient entre le secteur privé et l'administration ? Pourriez-vous nous préciser, par ailleurs, quelles étaient vos missions comme déontologue chez Suez ?

M. Jérôme Goldenberg. – J'animais le réseau des déontologues en poste dans les filiales et les implantations régionales du groupe et organisais des formations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel en était le contenu ?

M. Jérôme Goldenberg. – Quelques semaines après mon arrivée chez Suez, j'ai réalisé un tour de France pour rencontrer les salariés les plus exposés à un risque déontologique. Les formations dispensées traitaient notamment du risque d'atteinte au devoir de probité et des règles en matière de contact avec le secteur public.

S'agissant de la première partie de votre question, il me semble que le sens de l'action publique est avant tout donné par l'autorité politique. L'évolution que vous évoquez ressort d'une tendance sociale lourde que ne contredit pas le politique. L'adhésion à cette évolution ou son rejet concerne davantage le citoyen que le fonctionnaire, qui se doit de s'acquitter loyalement de sa tâche.

M. André Vallini. – Vous interdisez-vous de repartir un jour dans le secteur privé ? Pensez-vous, par ailleurs, qu'il faille prévoir un délai d'un an ou de cinq ans au-delà duquel il ne serait plus possible de réintégrer la fonction publique ?

M. Jérôme Goldenberg. – S’agissant de ma carrière personnelle, je suis très heureux de mes nouvelles fonctions et espère y prospérer. Le fait de permettre d’exercer dans le secteur privé pendant dix ans, soit le quart d’une carrière de quarante ans, est-il trop généreux ou insuffisant ? Je n’ai pas de réponse préconçue à vous livrer. À titre personnel, je me serais trouvé frustré s’il m’avait été interdit de réintégrer la fonction publique. En substance, une étanchéité absolue entre le public et le privé ne m’apparaît pas souhaitable.

M. Pierre Cuypers. – Les salariés du secteur privé sont-ils nombreux à intégrer, pour un temps, la fonction publique ? Je ne le crois pas.

M. Jérôme Goldenberg. – Juridiquement, rien ne le leur interdit. Toutefois, la culture de l’État, voire de chaque ministère, a ses particularités, auxquelles le salarié du privé doit accepter de s’adapter.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous avez précédemment évoqué vos missions chez Suez, notamment les formations que vous organisiez sur les relations entre salariés et secteur public. Nombre de grands groupes disposent d’un département de lobbying, dont nous nous plaignons parfois. Avez-vous réalisé des formations déontologiques auprès des lobbyistes de Suez ?

M. Jérôme Goldenberg. – Compte tenu de l’organisation du groupe Suez, je n’étais pas chargé du département des relations institutionnelles. Mon action s’est concentrée sur les salariés chargés des marchés publics. Je vous rappelle toutefois que, en matière de lobbying, des règles strictes s’imposent aux entreprises depuis la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2, et l’instauration d’une déclaration pour les représentants d’intérêts.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je suis toujours surpris que l’on puisse réduire le phénomène du pantouflage et des aller-retour entre le secteur privé et l’administration à un sujet de morale personnelle ! Sommes-nous alors corrompus par inadvertance ? Avez-vous appris aux salariés de Suez à éviter les pièges de la déontologie ?

M. Jérôme Goldenberg. – Le rôle du déontologue que j’étais consistait à leur rappeler la réglementation et la définition des infractions susceptibles de les concerner dans le cadre de leur exercice professionnel. En réalité, le risque de corruption, interne parfois au secteur privé, est rare et, à titre personnel, je ne l’ai jamais rencontré.

M. André Vallini. – Les sensibilisez-vous aux cadeaux, repas et autres voyages ?

M. Jérôme Goldenberg. – Absolument ! Il existait d’ailleurs un dispositif de suivi des cadeaux et des invitations encadré par des règles strictes, notamment budgétaires.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous vous remercions.

**Audition de Mme Marie-Christine LEPETIT, chef du service de
l'Inspection générale des finances**

(Jeudi 14 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous reprenons nos auditions en entendant Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'Inspection générale des finances.

Notre commission d'enquête porte sur les mutations dans la haute fonction publique et leurs incidences sur le fonctionnement des institutions. L'Inspection générale des finances suscite beaucoup d'interrogations, comme d'autres grands corps, par exemple le Conseil d'État, ou de grandes écoles, par exemple l'École nationale d'administration.

Quel regard portez-vous sur le départ vers le privé de certains membres de l'Inspection générale des finances ? On a avancé le chiffre de 60 % : est-il juste ? Pourquoi est-il préférable à vos yeux de pourvoir des postes à l'Inspection des finances à la sortie de l'ENA plutôt que de faire de l'Inspection exclusivement un corps de nomination après quelques années d'expérience dans le secteur public ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Christine Lepetit prête serment.

Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'Inspection générale des finances. – Mon propos liminaire n'aura d'autre but que de planter le décor pour éviter toute ambiguïté.

L'Inspection des finances, ce sont en réalité deux choses assez différentes : un service, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances (en l'occurrence de deux ministres dans la configuration gouvernementale présente), et un corps au sens du droit de la fonction publique, c'est-à-dire un ensemble de personnes régies par un statut particulier qui crée des droits et des devoirs. Il existe parfois une certaine confusion entre ces deux aspects.

L'Inspection en tant que service compte environ une centaine de personnes, fonctionnaires appartenant à toute une série de corps. Elle a pour fonction de procéder à des missions de vérification, d'audit, de contrôle, d'évaluation, de conseil etc. Je vous renvoie à notre site internet pour une description des missions et des méthodes et pour la composition de notre service.

Concernant le corps, qui fait couler tant d'encre et auquel vous faisiez plus spécifiquement référence, une partie de ses membres travaillent dans le service de l'Inspection générale des finances avec d'autres

fonctionnaires, tandis que d'autres travaillent ailleurs, dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Actuellement, combien le service compte-t-il de personnes appartenant au corps ? Quelle est la proportion ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Au sein du service, nous sommes environ une centaine, dont environ 75 inspecteurs et inspecteurs généraux. Parmi eux, il faut distinguer deux catégories de personnes : d'une part, les personnes de la « Tournée », plutôt les jeunes, inspecteurs qui ne sont pas forcément membres du corps, mais nommés inspecteurs, car ils font « fonction de », et, d'autre part, les inspecteurs généraux. Les uns et les autres sont régis par des mécaniques de recrutement différentes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le corps, ce sont uniquement des inspecteurs généraux ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Non. Les dénominations « inspecteur » et « inspecteur général » sont trompeuses : l'une et l'autre peuvent désigner des fonctions (quand on parle du service) ou bien des personnes titulaires d'un grade (quand on parle du corps).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Parmi ces 100 personnes, combien appartiennent au corps ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – La « Tournée » compte 43 personnes. Sur cet ensemble, 42 % sont issues de l'ENA, 40 % sont ce qu'on appelle des mobiles, c'est-à-dire des administrateurs civils, des ingénieurs, des administrateurs de l'Insee, parfois des magistrats et, de temps à autre, des personnes issues du privé, 14 % sont issues du tour extérieur (statutairement, un fonctionnaire sur trois), 4 % sont des militaires, puisqu'il existe un tour extérieur qui leur est spécifique.

M. Pierre Cuypers. – Et parmi ceux qui sortent de l'ENA, combien intègrent l'inspection des finances chaque année ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Quatre ou cinq.

Chez les inspecteurs généraux, la situation n'est pas plus simple. Contrairement à une idée répandue, les voies d'accès sont assez variées. Parmi les inspecteurs généraux qui travaillent dans mon service, certains sont issus de l'ENA et y achèvent leur carrière. Mais il y a aussi des inspecteurs généraux issus du tour extérieur, qui ne sont pas énarques. D'autres inspecteurs généraux ont été nommés directement au tour extérieur. En outre, il m'arrive de recruter des « faisant fonction », issus d'horizons divers soit en tant que de besoin, soit sous un statut commun avec d'autres grandes entités (les inspecteurs généraux en service extraordinaire). Dans cette catégorie on compte des préfets, des ambassadeurs, des administrateurs civils, etc. Parmi eux, certains ont fait l'ENA, mais sans avoir intégré l'Inspection à l'issue de leur scolarité, tandis

que les autres ont fait autre chose. Cette variété des parcours se retrouve aussi parmi les inspecteurs généraux des finances.

Bref, tant parmi les inspecteurs que parmi les inspecteurs généraux qui effectuent les missions, les évaluations, les audits, on retrouve une certaine forme de diversité, comme c'est le cas dans d'autres administrations ou établissements publics. Nous ne sommes pas figés autour de l'énarchie triomphante. L'intégration à la sortie de l'ENA joue plutôt le rôle de locomotive.

Globalement, les sorties d'ENA sont minoritaires dans le service. Il existe d'assez nombreuses opportunités, en proportion, pour venir travailler en tant que conseil ou évaluateur au sein de l'Inspection générale sans avoir intégré celle-ci à la sortie de l'ENA.

Dans la pratique, la souplesse est plus importante qu'on pourrait le penser, ce qui est une bonne chose. Cela crée de la plasticité, ouvre des opportunités à différents âges, permet de varier la composition des équipes, d'accueillir des talents différents. Pour le responsable d'un service lui-même responsable de la fabrication de rapports, cette possibilité d'ajuster la composition de ses équipes est très précieuse. Je ne suis pas condamnée à puiser dans un vivier unique.

On trouve les membres du corps, à savoir l'ensemble des personnes qui possèdent le grade d'inspecteur ou d'inspecteur général, un peu dans le service (plutôt parmi les jeunes), un peu dans les administrations centrales, dans les établissements publics, les entreprises publiques, et un peu dans le privé. L'effectif global du corps est d'environ 205 personnes.

À ce jour, 38 % de ces 205 personnes sont dites « dans les cadres » (c'est-à-dire exerçant au sein du service de l'inspection ou mis à disposition d'une administration). Les autres sont en service détaché et hors cadre, ou en disponibilité. Les ordres de grandeur sont de trois tiers.

Dans les administrations centrales, quand vous êtes chef de bureau, vous êtes membre de l'inspection mis à disposition ; c'est seulement parvenu à un emploi fonctionnel (sous-directeur, chef de service, directeur) que vous êtes détaché.

M. Vincent Delahaye, président. – Ceux qui sont dans le privé sont placés en disponibilité ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Oui. Ensuite, il est possible d'être détaché dans une entreprise selon la part de capital détenue par l'État. Par exemple, il est certainement possible d'être détaché chez EDF ou à La Poste, non auprès d'Air France. Mais, la plupart du temps, ceux qui partent travailler dans les entreprises du secteur concurrentiel, y compris celles dont l'État détient une part du capital, sont placés en disponibilité.

Nous vous ferons parvenir des chiffres. Je précise néanmoins qu'il restera des « trous » dans le questionnaire puisque nous ne disposons pas

des moyens informatiques pour reconstituer automatiquement les carrières. Ainsi, je ne peux vous indiquer le temps passé par telle personne dans telle entreprise au cours de sa carrière. En tendance, on note une très grande permanence au cours des dix dernières années et la répartition en trois tiers que j'ai mentionnée reste à peu près constante.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous n'avez pas noté une accélération des départs vers le privé ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il y a de moins en moins d'endroits où être placé en situation de détachement, le secteur concurrentiel relevant beaucoup plus qu'autrefois du privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces migrations ne sont pas tellement nouvelles. Ces pratiques sont un peu constitutives de ce corps. C'est ce qui peut expliquer cette permanence.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, qui retrace la carrière des inspecteurs des finances depuis l'origine du corps jusqu'en 2009, contient une série d'articles sur des sujets connexes : le pantouflage, la guerre, les finances, les banques, les femmes, les polytechniciens. Parmi les thèmes étudiés, l'un porte sur la relation avec la sphère privée. En effet, dès le XIX^e siècle, les inspecteurs des finances ont déployé leur carrière dans d'autres univers. Ce n'est pas très surprenant : compte tenu du rôle de l'Inspection des finances en tant que service, de son positionnement, de son organisation, il n'existe pas de possibilité de carrière à proprement parler pour les inspecteurs au sein du service, puisque le modèle des missions est très pyramidal (des jeunes et un petit nombre de seniors, dont très peu sont issus de l'ENA, un peu sur le modèle des grandes entreprises de conseil dans la sphère privée). Il n'existe pas de carrière naturelle ; il existe uniquement une série d'opportunités. Une fois les quatre premières années accomplies, on essaime. Comme vous le savez, les carrières de fonctionnaire au sein du ministère des finances sont assez courtes. Les inspecteurs n'y ayant pas une place liée aux métiers qui sont les leurs historiquement, ils partent en assez grande proportion. C'est une conséquence mécanique de la manière dont les hauts fonctionnaires sont gérés globalement.

Il y a trois ou quatre ans, l'Inspection générale de l'administration, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Contrôle général économique et financier ont produit un rapport sur la démographie de la haute fonction publique et sur la façon dont sont gérés ces hauts fonctionnaires. Celui-ci montrait très clairement ce problème de pyramide d'effectifs : on a beaucoup recruté au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, sans qu'on sache très bien employer ces fonctionnaires dans la troisième partie de leur carrière. Cela vaut pour les ingénieurs des Ponts, mais aussi chez les administrateurs civils.

Quel est le bon étiage en matière de recrutement aujourd'hui des énarques et des ingénieurs ? Il est très difficile d'y répondre. Cela renvoie à plusieurs questions : à quoi sert l'ENA ? Quelle est la vocation de ces fonctionnaires ? Comment gère-t-on un parcours assez long ?

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Alors pourquoi recruter systématiquement des inspecteurs des finances ? L'État a-t-il pour fonction d'organiser la formation de cadres d'entreprise ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Selon les statistiques publiées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'Inspection des finances et le corps des mines sont confrontés à cette situation. S'agissant des administrateurs civils, corps interministériel, certaines directions essaient beaucoup elles aussi, en particulier les administrateurs civils de Bercy.

Pourquoi recruter ? Pour faire le job ! Cette fonction est originale dans le paysage administratif français comme elle l'est assez largement dans le paysage international. Le service de l'IGF est le seul, ayant comme profession d'auditer, de conseiller, etc., dont la proportion respective des jeunes et des moins jeunes est celle que j'évoquais tout à l'heure. Et il est très jaloux pour cette raison. Même à l'Inspection générale des affaires sociales, la proportion de seniors est plus importante. C'est donc notre pyramide des âges qui est la plus semblable à celle qu'on retrouve parmi les consultants du privé. Pourquoi est-ce très utile ? C'est parce qu'ils sont bien plus doués pour faire ce pour quoi l'on compte sur eux ! La touche particulière de l'Inspection, c'est sa capacité à faire du neuf avec du vieux, à sortir des sentiers battus, à porter un regard différent, disruptif, dérangeant, sans se laisser enfermer par le préexistant, en remettant constamment l'ouvrage sur le métier. Les jeunes ont davantage cette capacité à porter un regard neuf. En outre, ils ne sont pas gênés par leurs ratages ni par leurs réussites, ce qui est très important pour renouveler notre logiciel de pensée. Accessoirement, les jeunes sont un peu plus à l'aise avec les outils du moment.

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Pourriez-vous donner quelques exemples ? Par ailleurs, pourquoi ne pas recruter différemment ? Par exemple sur le modèle de l'École de guerre, qui s'intéresse à des personnes disposant d'expériences diverses. Il est tout de même curieux de recruter des gens en sachant qu'ils ne pourront pas faire carrière !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Nous avons justement développé une politique de recrutement complémentaire à l'ENA. La proportion d'énarques au sein de l'IGF s'établit de fait seulement à 42 %. Désormais, chaque année, pour cinq énarques, l'IGF accueille six fonctionnaires pour une mobilité de deux ans.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi, dès lors, ne pas cesser de recruter à la sortie de l'ENA ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Les énarques demeurent efficacement sélectionnés et formés. En outre, le concours garantit l'équité – l'objectivation diraient les consultants du secteur privé – du recrutement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel en est l'intérêt si la moitié de vos recrues quittent l'IGF pour le secteur privé ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Ils ne sont pas pour autant perdus...

M. Vincent Delahaye, président. – Une mobilité dans le secteur privé peut parfaitement se comprendre dans le cadre d'un parcours professionnel. Constatez-vous néanmoins une plus grande impatience des jeunes générations d'inspecteurs à vouloir travailler en entreprise ? Font-ils plus rapidement qu'autrefois le tour de la fonction publique ? L'IGF représente-t-elle toujours la voie royale vers les meilleurs postes de l'administration ? Accompagnez-vous les inspecteurs au long de leur carrière ?

Mme Maryvonne Blondin. – Vous avez évoqué la difficulté, pour les jeunes fonctionnaires, à progresser professionnellement. Dans nos départements existent des directions des finances publiques. Constitueraient-elles, pour les inspecteurs, un débouché possible, voire intéressant, après avoir œuvré auprès de l'administration centrale ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Imaginez que nous recrutions des généraux chargés de diriger une armée étrangère ! Absurde ! L'IGF engage de jeunes énarques, dont les carrières se déroulent plus rapidement que celles d'autres fonctionnaires et nous nous étonnons ensuite que l'accès aux postes à responsabilité soit encombré... Peut-être conviendrait-il de réfléchir à une telle curiosité...

Mme Marie-Christine Lepetit. – Mon objectif est de disposer de jeunes parfaitement formés pour livrer au Gouvernement des rapports de qualité ; ma mission consiste à déployer leurs talents, qu'ils essaient dans le secteur privé ou qu'ils demeurent au sein de la fonction publique. En ce sens, l'IGF représente, pour les jeunes qui y entrent, une opportunité autant qu'un privilège. Les changements fréquents de missions les font entrer dans une logique apprenante, proche de celle des cabinets de consultants, et de développement de leur intelligence situationnelle. L'expérience personnelle s'en trouve bien entendu enrichie, que l'inspecteur soit ou non issu des rangs de l'ENA. Les jeunes fonctionnaires ne s'y trompent pas ! Je reçois ainsi désormais chaque année davantage de demandes de mobilité au sein de l'IGF qu'il n'y a d'élèves dans une promotion de l'ENA.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'IGF est en réalité une école d'application !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Je m'évertue à dialoguer avec chaque inspecteur. La quasi-totalité de l'effectif fait montre d'un goût

incroyable pour l'intérêt général, d'un appétit de réforme et d'un engagement personnel sans faille. Je suis chaque fois étonnée de constater combien les jeunes inspecteurs ont le goût du service public ! Ils portent à la fois une exigence professionnelle et une volonté d'engagement. Certains, rarement, peuvent être déçus par la réalité de leur métier. Les employeurs publics manquent – il est vrai – parfois d'agilité par rapport au secteur privé. Au sein de l'administration, les processus de recrutement apparaissent lents, peu organisés et trop rigides, alors que rôdent autour des inspecteurs des finances des chasseurs de tête d'une effroyable efficacité. Nous vivons – et j'en suis heureuse – dans un monde ouvert, qui n'enferme pas ses talents. N'oublions pas toutefois que le privé peut également servir l'intérêt général...

M. Pierre Cuypers. – Vous avez, madame, un grand courage et portez un bel engagement ! En réalité, à leur arrivée à l'IGF, les jeunes fonctionnaires ne savent pas travailler. Vous représentez le prolongement de l'ENA pour peaufiner leur formation. Quelle est la durée minimum d'une carrière au sein de l'IGF ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Vous estimez que le recrutement *via* l'ENA garantit la qualité de la formation. Nous nous interrogeons toutefois sur l'opportunité du concours de sortie. En l'absence de classement de fin de scolarité, vous pourriez recruter des éléments de qualité sur la base d'une vocation, d'un talent, d'une envie. Le fait de figurer dans la « botte » apparaît, certes, prestigieux mais il attire également les recruteurs extérieurs. Enfin, la difficulté à bénéficier d'une carrière ascendante concerne malheureusement l'ensemble de la fonction publique. Voyez les enseignants...

Mme Marie-Christine Lepetit. – La tournée, soit le temps dû à l'IGF en y entrant, dure quatre ans. Toutefois, désormais, elle va être réduite pour que les jeunes fonctionnaires des grands corps aillent servir prioritairement dans les ministères en tension.

C'est une question d'allocation des moyens. Le temps des tournées à l'IGF sera *de facto* réduit mais il sera complété par une expérience professionnelle à l'extérieur. Le délai minimum aujourd'hui est de quatre ans mais cela peut changer.

S'agissant des mobiles, j'ai reçu 90 dossiers de candidatures excellents, de profils variés, pour pourvoir six postes. Il est très difficile de choisir. Comment être sûre de faire le bon choix ? Je ne suis pas à l'aise avec ces systèmes de recrutement laissés à l'appréciation subjective : c'est la porte ouverte au népotisme, aux relations de copinages, etc. Je préfère les systèmes qui objectivent les choses. Le concours a beaucoup de défauts, mais les autres solutions sont pires ! J'ai cherché des profils permettant d'assurer la complémentarité de nos équipes avec des énarques, des ingénieurs, des personnes issues des collectivités territoriales, etc. Encore une fois je ne suis

pas à l'aise avec un système aussi subjectif. Le classement de sortie est la locomotive qui permet d'attirer les meilleurs. C'est la pierre angulaire de notre système.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'origine sociale des énarques est similaire à celle des autres grandes écoles ; en revanche, si l'on regarde l'origine sociale de ceux qui intègrent les grands corps, on constate que les jeunes d'origine populaires, déjà peu nombreux, y sont encore moins représentés. Il y a donc une sélection sociale qui s'opère à l'intérieur de l'ENA.

À vous écouter, je constate que l'IGF joue le rôle d'une école pratique. Ne serait-ce pas à l'ENA, pourtant, de jouer ce rôle ? N'est-il pas paradoxal de recruter peu de gens, pour leur dire au bout de quelques années qu'ils n'ont pas de perspectives de carrière et qu'ils doivent partir ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il en va de même dans toute la haute fonction publique. L'État n'est pas organisé pour gérer les carrières de ses cadres supérieurs.

M. Vincent Delahaye, président. – Que lui manque-t-il à cet égard pour organiser des perspectives de carrières en conservant la motivation des personnes ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – De la souplesse peut-être. On a empilé les règles pour protéger, encadrer, réguler, garantir l'égalité... Finalement, plus personne ne s'y retrouve. Lorsque l'on veut faire différemment pour mener un projet ou confier une mission à une personne disponible, il faut parfois modifier des règles nécessitant de consulter le conseil supérieur de la fonction publique. Il faut des mois de procédures pour changer les règles d'intégration dans les corps. Il faut aussi s'assurer de pouvoir payer l'agent, etc. Le processus de décision est long et complexe. Ce fatras de règles empêche les directeurs d'administration ou d'établissements publics de trouver les bons profils, de gérer les situations particulières, parce que les parcours sont variés. Cela empêche les dirigeants de s'adapter, d'utiliser leurs cadres au mieux. Il conviendrait de desserrer les contraintes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela revient à introduire plus de subjectivité ! Les règles ont été instaurées pour garantir l'égalité de traitement, lutter contre le favoritisme, au risque finalement de brider les initiatives... Le choix est simple : soit on donne de la liberté aux responsables, soit on les enferme dans des règles étroites.

Mme Maryvonne Blondin. – Les postes de directeur départemental des finances publics constituent-ils un débouché intéressant pour les inspecteurs des finances ? Certains inspecteurs des finances occupent ces postes.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il peut y avoir des arbitrages métier-rémunération. J'ai vu des inspecteurs, arrivés dans le dernier tiers de leur carrière, qui préfèrent rester à l'IGF car ils privilégient leur liberté de pensée, en contrepartie d'une rémunération un peu moins élevée. Ils apprécient de travailler avec des jeunes, sur des sujets sans cesse renouvelés, de transmettre leur expérience, dans un cadre où la liberté de pensée est garantie et même valorisée car elle fait la spécificité de l'IGF, appelée à intervenir sur des missions de consultants. D'autres fonctionnaires, au contraire, préfèrent rejoindre la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), pour un salaire supérieur, mais avec une diversité de missions moindre, dans des postes où la chaîne hiérarchique est plus forte. Chacun fait ses arbitrages en fonction de sa vocation ou de ses intérêts personnels. C'est aussi une question d'opportunité. La Direction générale des Finances publiques a aussi la particularité de proposer des postes en province.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un tiers des membres du corps de l'IGF ont fait un ou plusieurs passages dans la banque. Vous nous dites que servir l'intérêt privé peut aussi contribuer à servir l'intérêt général. Mais lors de la dernière crise financière, lorsqu'il a été envisagé de séparer les banques de dépôt des banques d'affaires, on a bien vu que les points de vue divergeaient ! Les banques voulaient conserver le système de banque universelle. Le régulateur, et notamment M. Barnier, voulait assurer la stabilité du système et le retour d'une crise. Finalement le projet a été enterré... Les intérêts peuvent donc diverger de manière substantielle entre le privé et le public. Le fait qu'autant d'inspecteurs des finances passent dans le secteur bancaire ne constitue-t-il pas un problème ? Cela favorise-t-il vraiment l'intérêt général ?

M. Vincent Delahaye, président. – Je prolonge la question : faut-il limiter les allers-retours entre le public et le privé ? En particulier, si un fonctionnaire a déjà fait une mobilité dans le privé, doit-on l'autoriser à y repartir de nouveau ? Enfin, faut-il réduire le temps cumulé qu'il est possible de passer dans le cadre des mises en disponibilité ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Plutôt que de conflit d'intérêts, je préfère parler de conflit d'influences. La question est importante. Il s'agit d'apprécier le degré de liberté que l'on a pour décider lorsque l'on intervient dans différents univers. Je répondrai de manière indirecte. Ce que l'on recherche et cultive à l'IGF, c'est l'indépendance d'esprit. Pour l'obtenir – car il n'est pas toujours facile de se détacher de son milieu social d'origine, de son appartenance à l'association des anciens élèves de telle ou telle son école, de son ancien patron parfois, etc. –, on demande aux jeunes inspecteurs de commencer par faire des vérifications, qui consistent à arriver à l'impromptu dans un service pour en auditer tous les rouages. Cela contraint à s'en remettre aux faits, sans *a priori*, sans fioritures. Les inspecteurs doivent savoir appréhender le réel et le restituer dans des présentations robustes, de manière contradictoire. Nous leur apprenons aussi à se comporter, à l'égard

de leurs interlocuteurs et des personnes auditées, de manière neutre, attentive, respectueuse et en même temps rigoureuse et scrupuleuse. Les conclusions doivent résister à la contradiction, être objectives, solides. Tout cela concourt à forger l'indépendance d'esprit. Ainsi, contrairement à ce que l'on entend souvent dans les médias, la pensée unique, à l'IGF, cela n'existe pas ! D'ailleurs, il y a des querelles vives entre inspecteurs des finances. On le voit par exemple dans le monde des affaires, par exemple lors d'OPA, ou sous la forme d'échanges d'éditoriaux dans la presse !

Ensuite on trouve des inspecteurs des finances des deux côtés, aussi bien dans les banques que chez le régulateur, qui s'efforcent de trouver les meilleures solutions de manière argumentée et indépendante. Je connais les interprétations que les sociologues ou les journalistes peuvent faire de cette situation. Pour ma part, en tant que directrice de l'Inspection, je vois des individus qui ont chacun leurs particularités, leur personnalité, et qui tous jouent leur partition individuelle, chacun dans son registre.

Il est vrai aussi que le risque de conflits d'influences existe. Il convient à cet égard de trouver le bon équilibre. Deux écueils sont à éviter : celui lié à l'incompétence technique, l'ignorance, la méconnaissance d'informations essentielles à la prise de la décision, qui naîtrait de l'érection de murailles de Chine étanches entre les secteurs – et qui n'existent d'ailleurs nulle part dans le monde ; et inversement, celui lié à un laxisme excessif dans le processus de décision, qui rendrait possibles des décisions biaisées en raison des intérêts ou des relations des décisionnaires. Il est bon que le législateur se soit emparé du sujet, édictant des règles qui permettent de continuer de dialoguer, d'échanger, de préserver la symétrie d'information entre le régulateur public et le secteur régulé, tout en veillant à ce que l'intérêt privé ne l'emporte pas sur l'intérêt général et qu'aucune influence extérieure n'interfère avec le processus de décision. C'est l'objet des règles de déport, de transparence, des déclarations d'intérêts, des procédures de décision collectives, etc. Nous avons un peu de retard en la matière par rapport aux anglo-saxons. Ces matières sont plus difficiles à traiter que la corruption. En tout cas, tout est affaire d'équilibre entre l'exigence de connaissance du secteur sur lequel on intervient et l'exigence d'équité et d'indépendance. Lorsque j'étais à la tête de la direction de la législation fiscale à Bercy, le pouvoir politique a envisagé de taxer le *trading* à haute fréquence. C'était très difficile. Personne n'était capable ou désireux de nous montrer comment les choses fonctionnaient... Évitions ces situations ! De ce point de vue il est judicieux d'organiser le dialogue entre le privé et le public, de donner la possibilité aux uns et aux autres de se parler et de se comprendre. C'est ainsi que l'on peut trouver les meilleurs équilibres possibles pour tous.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie.

Audition de M. Bernard SPITZ, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)

(Vendredi 15 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous accueillons ce matin M. Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA). Acteur éminent du secteur privé et du Medef, vous avez commencé votre carrière dans la haute fonction publique, plus particulièrement au Conseil d'État. Vous nous direz quelle est votre situation au regard de l'administration aujourd'hui. Vous n'avez en tout cas pas perdu votre intérêt pour l'État et pour le rôle des hauts fonctionnaires. En 2000, vous avez publié avec Roger Fauroux un livre intitulé *Notre État : le livre vérité de la fonction publique*, et vous êtes membre des Gracques. Nous sommes donc intéressés par votre vision des mutations de la haute fonction publique et leur impact sur le fonctionnement des institutions. Nous vous écouterons également sur vos aller-retour entre le secteur public et le secteur privé et sur le pantouflage, qui n'est pas nouveau, mais semble avoir pris de l'ampleur au fil du temps.

Je vous rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin seraient passibles des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bernard Spitz prête serment.

M. Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA). – Pour ce qui est de ma situation personnelle, j'ai été obligé de démissionner de la fonction publique. Je ne l'aurais pas fait si je n'y avais pas été contraint. Mon choix personnel de carrière aurait pu être de revenir dans la fonction publique pour lui faire profiter de mon expérience.

Attention aux mots, en particulier « pantouflage » ; ils ne sont jamais neutres et celui-là a une connotation péjorative.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le terme vient de l'École polytechnique. Soit on restait dans l'armée, soit on pantouflait.

M. Bernard Spitz. – On passait des bottes aux pantoufles... Ce serait alors une désertion. Juridiquement, c'est totalement inexact. Dans la fonction publique, une série de règles prévoient une compensation pour l'État si l'on quitte la fonction publique après avoir reçu un enseignement tel que celui de l'École nationale d'administration (ENA) ou de Polytechnique.

Y a-t-il une accélération du nombre des départs ? Je n'en sais rien. En revanche, la conception du rôle des fonctionnaires et la capacité de l'État à leur offrir des débouchés et des carrières pour les associer plus durablement ont évolué.

Soulignons que le nombre de hauts fonctionnaires formés baisse. J'appartiens à la promotion la plus grande de l'histoire de l'ENA, qui compte plus de 150 membres. Plus tard, certaines promotions n'en ont compté qu'une soixantaine. Ces effectifs sont théoriquement liés aux besoins de la haute fonction publique. On s'est probablement rendu compte qu'on ne parvenait pas à procurer une carrière à chacun.

Beaucoup de fonctionnaires auraient souhaité le rester, mais ont été contraints au départ. L'une des raisons a été le *spoils system* : après des postes en cabinet ministériel, des fonctionnaires n'étaient plus les bienvenus dans la fonction publique, y compris dans l'administration centrale. Certains ont dû la quitter, car on leur refusait un poste de leur qualité – ils ont parfois eu la chance de faire fortune ensuite. Une autre raison est que la société française a évolué ; l'État est moins présent dans l'économie. Autrefois, il offrait de nombreux débouchés dans les entreprises publiques, mais la privatisation les a restreints. Si quelqu'un n'a pas d'opportunités dans la fonction publique, il doit aller en chercher ailleurs.

Personnellement, j'ai toujours pensé que le passage par le secteur privé était un enrichissement de l'expérience. C'est ce qui fait la qualité d'un parcours. Rien n'est pire qu'une personne du privé qui ne connaît rien à l'administration et profère des « y a qu'à, faut qu'on » irréalistes, et symétriquement, rien n'est pire qu'un haut fonctionnaire qui raisonne en décalage par rapport au monde réel. Il est important d'avoir une juste appréciation, sans renoncer en rien à l'intérêt général, mais en toute connaissance du monde extérieur. Cela profite *in fine* au citoyen. J'ai toujours été favorable aux aller-retour à condition qu'ils s'effectuent dans un cadre adapté : il ne faut ni conflit d'intérêts ni suspicion générale qui aboutirait à ce que l'on s'interdise des compétences. Si l'on généralise sans mesure l'impossibilité pour quelqu'un de compétent dans un domaine d'y exercer une activité parce que l'on estime qu'il y a un risque de conflit d'intérêts, on interdit au public de bénéficier de cette compétence.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci. Monsieur Spitz, vous avez insisté sur l'idée selon laquelle l'expérience du secteur privé est enrichissante pour le secteur public et regretté de ne pas avoir pu poursuivre vos allers-retours. Quelles compétences avez-vous apportées au public, ou auriez-vous pu apporter ?

M. Bernard Spitz. – J'ai travaillé chez Canal Plus au milieu des années quatre-vingt-dix, à l'époque de l'apparition du numérique. C'était encore méconnu et l'Union européenne a décidé de mettre en place une norme intermédiaire, le D2-Mac, qu'elle a mis cinq à six ans à définir. En

attendant, on était passé au numérique total – c'est cela le décalage avec le monde réel. À mon retour au Conseil d'État, on m'a confié le premier rapport sur la télévision numérique terrestre. Le fait d'avoir travaillé dans le privé, où l'on mettait en place les services effectifs et non une norme intermédiaire, m'a permis d'écrire un rapport pertinent. Il n'aurait pas été évident d'acquérir cette expertise en restant dans la fonction publique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Tous les pays européens ont décidé de cette norme intermédiaire, pourtant tous n'ont pas une fonction publique à la française. Certains systèmes sont beaucoup plus poreux. L'erreur n'était donc pas due à une spécificité de la France.

M. Bernard Spitz. – J'évoquais la norme D2-Mac pour donner le contexte. Mon propos, c'est que mon rapport, rédigé avec un ingénieur, a été pertinent grâce aux éléments d'appréciation que j'avais tirés du privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi a-t-on confié ce rapport à un conseiller d'État ? On aurait pu demander à un polytechnicien ou autre, qui n'aurait pas eu une vision monolithique.

M. Bernard Spitz. – Peu de gens avaient la juste vision. Dans le même état d'esprit, à la même époque, il n'y avait personne dans l'administration du ministère des finances pour gérer la transition numérique. Or il fallait créer des normes de droit, par exemple, pour assurer la reconnaissance de la signature électronique ou assurer la gestion des noms de domaine. Le ministre a demandé la création d'une équipe *ad hoc*, que j'ai dirigée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous sommes tous d'accord qu'il vaut mieux connaître la réalité pour prendre des décisions. Mais que, pour acquérir cette connaissance, les fonctionnaires doivent passer la moitié de leur carrière dans le privé...

M. Vincent Delahaye, président. – Il n'est pas possible, pour un fonctionnaire, de passer la moitié de sa carrière dans le privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est ce qui est déploré par certains. Il y a des élus, des concertations... Le passage dans le privé n'est pas la seule solution pour acquérir des connaissances.

Monsieur Spitz, pouvez-vous nous donner d'autres exemples tirés de votre longue carrière ? On nous avance souvent, comme motivation du passage au privé, l'acquisition de compétences, mais nous avons du mal à recueillir des exemples précis.

M. Bernard Spitz. – Chaque cas est particulier. Quand des innovations importantes apparaissent dans la société, notamment par accélération de la technologie, toute la difficulté pour la sphère publique est de prendre des décisions adaptées. Il n'est pas bon de ne pas avoir de règles, mais il est encore pire d'en avoir de mauvaises. Il faut faire en sorte de

partager l'information de façon suffisamment fluide, sincère et rapide pour éviter tout décalage.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Sur le principe, nous sommes tous d'accord.

Quelles compétences supplémentaires avez-vous acquises chez Vivendi dont l'État aurait pu bénéficier ?

M. Bernard Spitz. – L'État est concerné au premier chef par la révolution numérique et ses conséquences dans tous les domaines.

Autre exemple : l'État est actionnaire. L'expérience concrète du fonctionnement des marchés, du comportement des agents économiques, n'est pas inutile si vous êtes amené à gérer le portefeuille de l'État.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais n'y a-t-il pas une différence d'objectifs entre l'État et une entreprise dont le but est de dégager des bénéfices ?

M. Bernard Spitz. – Bien sûr ! Néanmoins, l'Agence des participations de l'État a pour but de faire fructifier au mieux les participations de l'État.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quand EADS a pâti du retard de l'A380, l'action d'EADS a baissé. L'Agence des participations de l'État a conseillé à M. Thierry Breton, qui était ministre de l'économie, de vendre les actions de l'État. Il ne l'a pas suivie, afin de ne pas affaiblir EADS, et il a bien fait.

M. Bernard Spitz. – Le ministre lui-même avait une expérience du secteur privé dont il avait pu tirer des compétences.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un État peut aussi investir temporairement à perte s'il a un objectif supérieur.

M. Bernard Spitz. – Je ne dis pas qu'un fonctionnaire doit se comporter comme un *trader*. Je dis simplement qu'il faut savoir comment un environnement donné fonctionne pour être capable de prendre les décisions adaptées à la volonté de l'État.

M. Vincent Delahaye, président. – Prônez-vous des évolutions, des garde-fous, ou jugez-vous que le système actuel de passage entre public et privé est bon ?

M. Bernard Spitz. – Le système actuel est perfectible. J'ai travaillé sur ces questions dans deux ouvrages, *Notre État : le livre vérité de la fonction publique* et *La Morale à zéro. Pour une reconquête civique*. Mais ce dernier a vingt-cinq ans et le droit a évolué.

Certaines règles sont trop rigides. On se prive de compétences en raison de précautions trop générales. D'un côté, il existe une forme de laxisme excessif et, de l'autre, il y a un excès de protection. L'équilibre est toujours difficile à trouver.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous n'avez pas de propositions précises sur la commission de déontologie, le délai de disponibilité ?

M. Bernard Spitz. – Le délai de cinq ans me semble excessif. C'est une éternité eu égard à l'évolution rapide des technologies. En cinq ans, on se retrouve vite disqualifié et déconnecté. Je conçois ce principe de précaution, mais deux ans suffiraient.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez écrit qu'il y avait une perte de sens des grands corps. Votre position a-t-elle évolué ?

M. Bernard Spitz. – J'assume ce que j'ai écrit. Je ne sais pas si la réflexion centrale porte sur les grands corps, mais il est certain que leur rôle a considérablement évolué. J'aurais tendance à penser que le classement de l'ENA était une mauvaise chose. Mais il n'y a pas de système totalement satisfaisant. Ce système a permis une véritable démocratisation en évitant que des filières soient réservées à certains, mais il présente l'inconvénient de ne pas permettre à des personnes ayant une vocation particulière d'exercer faute d'avoir échoué à un oral, par exemple. Comment parvenir à concilier les équilibres ? C'est la suite de la carrière qui doit le permettre. La notation est la moins mauvaise des solutions, mais il faut, ensuite, permettre une certaine fluidité des parcours. Votre carrière ne peut être réglée sur les notes que vous avez eues il y a vingt-cinq ans ! Il faut tenir compte des compétences, des mérites et de l'expérience dans la carrière administrative. L'État n'a jamais été un employeur modèle dans sa gestion des hommes et des compétences, et cela conduit au départ d'un certain nombre de fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'une des raisons de l'absence de fluidité tient aussi à l'existence des grands corps. Il n'est qu'à regarder la carte des postes occupés au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ou du Conseil constitutionnel par exemple.

M. Bernard Spitz. – Cela montre que les choses ne fonctionnent pas si mal. C'est plutôt bien que ce soit des juristes qui occupent ces postes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le SGG prend aussi des décisions politiques.

M. Bernard Spitz. – Le secrétaire général du Gouvernement est non pas un élu, mais un fonctionnaire, qui applique le droit, le définit et conseille le Gouvernement sur le droit.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le droit évolue.

M. Bernard Spitz. – Le droit, c’est le droit. La sécurité juridique des décisions est un élément absolument fondamental, avec le garde-fou qu’est le Conseil constitutionnel. Il y a des improvisations juridiques qui nécessitent une parade *in extremis* du Conseil constitutionnel. C’est nécessaire si l’on veut que l’État de droit soit respecté. Le fondement d’une démocratie, c’est le droit. C’est le socle fondateur, qui est *in fine* protecteur des libertés et du bon fonctionnement démocratique. Je suis très attaché à la qualité juridique de ces instances.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comme tout le monde. Mais il y a des évolutions tout à fait sensibles du droit, des jurisprudences évolutives ; ce n’est pas le lieu pour en parler.

M. Pierre Cuypers. – L’État n’est pas un employeur modèle, avez-vous dit. Je le comprends, mais qui est l’État ? L’État est construit par les hauts fonctionnaires. Le monde politique passe, les hauts fonctionnaires restent, qu’ils soient bons, moins bons ou mauvais. Par ailleurs, avez-vous été confronté au cours de votre carrière professionnelle aux conflits d’intérêts ou avez-vous décelé des conflits d’intérêts autour de vous ?

M. Bernard Spitz. – J’ai parlé de l’État par facilité de langage. Dans un cabinet ministériel, le ministre est l’employeur ; dans une administration centrale, c’est le directeur. *Quid* de la récompense, du mérite, de la progression de la carrière, de la capacité à donner des responsabilités importantes en dépassant les contraintes hiérarchiques ?

M. Pierre Cuypers. – Si l’État n’est pas un modèle, c’est qu’il est mal construit par les hauts fonctionnaires. Nos écoles sont-elles les meilleures pour avoir un État idéal ?

M. Bernard Spitz. – C’est un bien grand mot. L’État n’est pas une entreprise. Mais on peut néanmoins retirer des choses intéressantes du fonctionnement, de la gestion et de l’évolution des entreprises même si la finalité n’est pas la même. L’État pourrait s’inspirer de certaines techniques, de certaines méthodes de gestion des hommes en vue d’une meilleure efficacité.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le mouvement est en cours avec la révision générale des politiques publiques (RGPP).

M. Bernard Spitz. – Vous parlez là d’économies sur le plan budgétaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Elle est censée conduire à une meilleure gestion.

M. Bernard Spitz. – Au-delà de la finalité financière, il n’en demeure pas moins que certains modèles en termes d’organisation, de promotion et de formation sont meilleurs que d’autres. L’administration et le privé vivent dans un monde où la compétence acquise en début de carrière ne peut plus servir toute la carrière. C’est un axe de réflexion important pour les

entreprises du secteur privé. Or je ne suis pas sûr que le public fasse preuve de la même réactivité. Voyez l'impact de la révolution numérique : des entreprises confient à des jeunes de vingt-cinq ans qui maîtrisent parfaitement les nouvelles technologies des responsabilités qui ne leur auraient jamais été confiées par le passé. C'est une évolution extrêmement perturbante dans le privé pour les personnes plus âgées qui ont une ancienneté de vingt ans dans l'entreprise. Expliquez-moi comment on fait dans le public ! Voilà l'une des problématiques qui se pose aujourd'hui.

Concernant les conflits d'intérêts, lorsque l'on peut potentiellement se trouver en situation de conflit d'intérêts, on se déporte. Il y a là une grande sagesse. En réalité, il y a deux sortes de conflits d'intérêts : le conflit d'intérêts structurel et le conflit d'intérêts conjoncturel. Si vous avez des responsabilités publiques dans un domaine spécifique qui influent sur tel ou tel acteur, vous pouvez vous retrouver en situation de conflit d'intérêts structurel si vous travaillez ensuite dans cette entreprise. Si vous avez pris des décisions dans un secteur, vous vous déportez si l'on vous confie un dossier dans ce même secteur. Or la complexité de la vie publique fait que vous pouvez à tout moment, et sans l'avoir prévu, être confronté à une situation de conflit d'intérêts. Cette situation se produit aussi dans le privé. C'est un sujet très sensible : il faut être très rigoureux pour éviter les conflits d'intérêts structurels et assez souple pour gérer les conflits d'intérêts conjoncturels, qui se multiplieront. Évitions de confondre les deux dans l'intérêt général.

M. Pierre Cuypers. - Il y a le conflit d'intérêt financier !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - C'est le trafic d'influence !

M. Bernard Spitz. - Évidemment, mais on entre là dans le cadre des fraudes ou des vols. Je parlais de la zone grise.

Mme Christine Lavarde, présidente. - Pourquoi avoir choisi de faire carrière dans le privé, alors que vous étiez prédestiné à exercer de hautes fonctions dans l'appareil de l'État ? Par ailleurs, vous avez créé un cabinet de conseil. Est-ce pour répondre à un manque que vous avez constaté ?

Vous avez indiqué que le pantouflage venait du fait que l'État était de moins en moins présent dans l'économie. Or les personnes que nous avons auditionnées jusqu'à présent ont parlé de l'imprégnation de plus en plus forte de l'État dans la régulation de l'économie. D'où la nécessité d'avoir des personnes qui viennent du cœur de l'État pour pouvoir expliquer le fonctionnement au privé. Qu'en pensez-vous ?

M. Bernard Spitz. - En fait, les choses ne sont pas contradictoires. Vous expliquez les choses sous deux angles différents.

Mme Christine Lavarde, présidente. - D'un côté, il y aurait moins d'État dans l'économie.

M. Bernard Spitz. – Tout dépend de ce que l'on entend par « l'État ». Voyez les participations de l'État dans les entreprises il y a vingt-cinq ans et ce qu'elles sont aujourd'hui. Qui dirigeait les banques ? Des secteurs entiers de l'économie étaient des débouchés naturels pour les hauts fonctionnaires. Un grand nombre de postes dans ces entreprises publiques constituaient des débouchés en fin de carrière. Parlait-on alors de pantouflage ? Non, ils étaient détachés, mais, de fait, ils quittaient la fonction publique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le contexte était complètement différent. La France avait alors la maîtrise de sa politique monétaire.

M. Bernard Spitz. – Je ne porte pas de jugement de valeur. Je raisonne au niveau de l'individu. Pourquoi faisait-il, à un moment donné, tel ou tel choix ? Une fois qu'il avait fait ce qu'il avait à faire dans l'administration, il choisissait le côté opérationnel de l'entreprise, mais en restant dans le giron public.

Vous dites qu'il y a aujourd'hui un appel d'air des entreprises privées en direction des hauts fonctionnaires en raison du poids administratif ; c'est parfaitement exact. La complexité de la réglementation nationale, européenne, parfois internationale est telle que les entreprises ont besoin de techniciens capables de la gérer. De plus, le marché du travail évolue : les entreprises perçoivent aujourd'hui différemment les hauts fonctionnaires. Ceux-ci doivent faire leurs preuves d'une façon beaucoup plus compétitive et concurrentielle que par le passé. Les hauts fonctionnaires ne peuvent acquérir leur légitimité au sein d'une entreprise que s'ils y entrent jeunes.

Il est parfaitement exact que la complexité juridico-réglementaire crée cette situation et le créera de plus en plus. Aux fonctions traditionnelles que sont le marketing, la bonne gestion financière, la recherche et le développement s'ajoute celle de la gestion de la réglementation.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Et de son évolution. J'observe que la FFA est inscrite au registre de la transparence des représentants d'intérêts auprès de la Commission européenne. Quelle est la fonction de votre délégation ?

M. Bernard Spitz. – Peu de gens le savent, la FFA a une caractéristique unique : c'est la seule fédération ayant une délégation de service public.

C'est la FFA qui a mis au point, avec l'ensemble des assureurs, la convention dite AERAS, plus connue sous le nom de « droit à l'oubli », qui n'existe nulle part ailleurs : des personnes ayant souffert d'une maladie grave, sous un certain nombre de conditions fixées par la convention, n'ont pas à le déclarer en cas de demande de prêt et d'assurance, avec des conditions tarifaires particulières. En langage technique, cela s'appelle une entente.

M. Pierre Cuypers. – Vous parlez de conditions tarifaires particulières. Cela veut donc dire que vous êtes au courant de la situation du demandeur ?

M. Bernard Spitz. – Non.

Cela signifie que j'ai organisé le marché pour l'intérêt général. Pour prendre un autre exemple, c'est la FFA qui produit à l'administration tous les chiffres du secteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La garantie catastrophes naturelles.

M. Bernard Spitz. – Absolument. Je vous en informe, nous allons solliciter le législateur parce que ce régime, qui fait référence en Europe, ...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La France est l'un des seuls pays à proposer cette garantie.

M. Bernard Spitz. – Oui à ce point de développement.

Nous allons solliciter le Parlement, disais-je, parce que cette garantie est encore perfectible. Nous avons récemment constaté à Saint-Martin, dans le Var ou dans la région parisienne une inégalité de traitement entre les assurés : telle personne a été relogée par son assureur, alors que son voisin ne l'est pas. J'ai eu l'occasion de le vérifier en accompagnant le Président de la République en région parisienne. Cette possibilité ne figurant pas dans la loi relative aux catastrophes naturelles, certaines compagnies la proposent à leurs assurés et pas d'autres. Je vais donc demander à ce que le dispositif de relogement figure dans cette garantie pour que tous les assurés en bénéficient automatiquement. Là encore, on pourrait dire que c'est une forme d'entente.

Notre délégation à Bruxelles défend effectivement les intérêts de l'assurance. La réglementation de l'assurance vient de Bruxelles.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Bruxelles n'aime pas les ententes !

M. Bernard Spitz. – Je serais très favorable à la création d'un dispositif européen de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Mais ce n'est pas pour demain ! Sur le plan européen, les réglementations qui se mettent en place ont une importance essentielle pour les entreprises de notre pays et les assurés.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Que faites-vous concrètement ?

M. Bernard Spitz. – Depuis plusieurs années, je me bats pour faire évoluer la réglementation Solvabilité II, une réglementation prudentielle qui vise à protéger le consommateur. Toutefois, les mesures prévues ont des effets contraires à l'objectif recherché dans certains secteurs. Par exemple, la réglementation pénalise l'investissement dans les infrastructures. Pourtant,

le niveau des taux d'intérêt permettrait de financer la construction d'infrastructures, ce qui serait de nature à créer de l'emploi ; c'est d'ailleurs ce que prévoit le plan Juncker.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le plan Juncker n'est pas mis en œuvre !

M. Bernard Spitz. – Parce qu'il a prévu dans le même temps une réglementation qui pénalise les investissements dans l'infrastructure. Nous expliquons la situation, nous faisons de la pédagogie, nous suscitons le débat, nous répondons aux auditions, en vue de faire évoluer les choses au niveau de la Commission européenne et du Parlement européen.

Je prendrai un second exemple, la libre prestation de services, un régime qui couvre la garantie décennale dans le bâtiment. Nous alertons la Commission sur les abus en la matière et sur le danger que cela représente.

Par ailleurs, il s'agit pour nous de comprendre toute la réglementation européenne pour l'expliquer chez nous. Avoir des personnes sur place permet d'informer correctement les instances européennes et nous permet aussi de comprendre ce qui s'y passe.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne croyez-vous pas que l'État pourrait faire ce travail ?

M. Bernard Spitz. – Au-delà de notre représentation permanente à Bruxelles, le Secrétariat général des affaires européennes est chargé de cette coordination.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vu le travail, je ne sais pas s'ils peuvent faire face à tout.

M. Bernard Spitz. – Il y a aussi des sujets très techniques, comme l'assurance.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'assurance, ce n'est pas anodin ; ce n'est pas vous qui me direz le contraire.

M. Bernard Spitz. – Tout à fait !

Concernant la réglementation Solvabilité II, nous travaillons en étroite collaboration avec le Trésor.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Estimez-vous que le corps des actuaires, qui sort de l'École polytechnique, ne soit pas assez nombreux pour faire l'interface et défendre les intérêts publics ? Est-il utile de maintenir ce corps ? Si oui, faut-il l'étoffer, sachant qu'il compte quatre actuaires par an ?

M. Bernard Spitz. – Ils ne sont effectivement pas nombreux et exercent des fonctions au sein des autorités de régulation, telles que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Je ne connais pas le fonctionnement de l'intérieur. Vous le savez, il n'y a plus de direction de

l'assurance au sein du ministère des finances, ce qui a désespéré le secteur. L'actuariat est une compétence demandée dans le privé et nécessaire dans le public. Cette formation sera de plus en plus importante, car la dimension assurantielle couvre l'ensemble du champ des activités.

M. Pierre Cuypers. – Le modèle français de la haute fonction publique s'inscrit-il dans un modèle européen ?

M. Bernard Spitz. – Quand on se regarde, on se désole ; quand on se compare, on se console !

La France a fait le choix d'avoir un système de formation global, alors que plusieurs pays ont fait des sélections par catégorie d'activité.

M. Pierre Cuypers. – Il y a des spécialistes.

M. Bernard Spitz. – Les personnes sont *a priori* motivées dans les filières, mais ce système présente l'inconvénient de créer une forme de caste. La haute fonction publique française fait souvent figure de modèle. La véritable question, c'est la proportionnalité. Je ne suis pas certain que le ratio de quelque 180 000 fonctionnaires au ministère des finances soit très raisonnable... Contre 300 en Suède, ministre compris, même si je reconnais que le pays compte six fois moins d'habitants !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ils paient peut-être plus facilement leurs impôts !

M. Bernard Spitz. – Ce n'est pas faux, mais ils sont aussi plus nombreux à les payer. L'explication tient au fait que ce sont non pas des fonctionnaires qui perçoivent l'impôt, mais des contractuels. Mais la retenue à la source va certainement nous permettre de réaliser des économies considérables...

J'ai une suggestion sur la mobilité géographique. Nous avons des administrations centrales hypertrophiées, à Paris, et des administrations locales sous-dimensionnées. Par exemple, le ministère de la justice manque cruellement de personnel, notamment de catégorie B. En parallèle, les membres de la haute fonction publique et des catégories intermédiaires, à Paris, ne sont pas satisfaits, car ils ont le sentiment de ne pas être assez utiles lorsqu'ils obéissent à un fonctionnement bureaucratique. Or les compétences de gestion pléthoriques à Paris pourraient être extraordinairement utiles à l'échelon local. Cela rendrait service aux citoyens et redonnerait aux fonctionnaires un sentiment d'utilité.

Pourquoi n'est-ce pas le cas ? Parce qu'il y a des obstacles statutaires et pratiques. Certains fonctionnaires ne veulent pas de mobilité parce qu'ils ne veulent pas renoncer à leurs avantages ou à leur meilleure paye. En outre, des questions d'avancement se posent. Arrêtons ces blocages inutiles. Proposons, sur la base du volontariat, une mobilité. Donnons à tous le même traitement, ce qui offrira un gain de pouvoir d'achat à ceux qui déménagent en province où la vie est moins chère, et assurons les questions matérielles,

qu'il s'agisse de payer le déménagement ou d'inscrire les enfants à l'école. Si les fonctionnaires n'étaient perdants ni en avancement de carrière, ni en pouvoir d'achat, ni en gestion pratique, il y aurait un engouement et un rééquilibrage territorial et administratif ainsi qu'un gain d'efficacité.

Une réflexion doit également être menée sur l'impact du numérique sur le fonctionnement de l'administration, en matière de besoins de compétences, mais aussi de gestion. Cette réflexion est menée dans toutes les entreprises. L'État, en tant qu'employeur, devrait aussi s'en préoccuper.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Merci.

Audition de M. Emmanuel ROUX, directeur général du groupe AESIO

(Mardi 19 juin 2018)

M. André Vallini, vice-président. – Nous commençons cette semaine d'auditions en entendant M. Emmanuel Roux, directeur général du groupe Aesio.

Monsieur Roux, si nous avons souhaité vous entendre, c'est que votre parcours est intéressant au regard du sujet qui occupe notre commission d'enquête. Professeur de philosophie, vous avez ensuite intégré l'ENA, et vous en êtes sorti à la Cour des comptes. Après dix ans au sein de l'administration, vous vous êtes dirigé vers un secteur particulier, celui de la mutualité, qui fait certes partie du secteur privé, mais qui a un but d'intérêt collectif. Vous avez parallèlement continué votre réflexion de philosophe sur l'État au travers de plusieurs ouvrages.

Nous souhaitons donc savoir comment vous voyez la question du ou des passages dans le privé des hauts fonctionnaires, mais aussi celle des grands corps et de leur mode de recrutement par l'ENA.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Emmanuel Roux prête serment.

M. Emmanuel Roux, directeur général du groupe Aesio. – Je vais retracer la suite des décisions qui m'ont conduit à me trouver aujourd'hui en disponibilité par rapport à mon corps d'origine.

J'ai commencé ma carrière comme fonctionnaire de l'éducation nationale. J'ai enseigné six ans en lycée, après avoir passé l'agrégation en 1994 et soutenu une thèse de doctorat en 2000. Je me destinais à l'enseignement supérieur, carrière qui m'offrait des perspectives extrêmement stimulantes et intéressantes. La situation de la philosophie, en particulier la philosophie politique, est ce qu'elle est dans le supérieur... À 30 ans j'ai bifurqué de manière assez radicale en passant le concours de l'ENA. Le hasard des rencontres et de la vie m'a conduit à me spécialiser sur les questions de protection sociale et de santé. J'ai choisi la Cour des comptes, en particulier la 6^{ème} chambre, pour pouvoir me consacrer pleinement à l'audit et à l'évaluation des politiques de santé et de sécurité sociale. Cela a coïncidé avec la nomination comme Premier président de Philippe Seguin, qui était très attentif à ces questions. Ensuite, de manière assez logique, j'ai quitté la Cour des comptes au bout de quatre ans pour rejoindre le ministère de la santé et travailler auprès de Mme Bachelot et du secrétaire général, afin de réfléchir à la conception et à la création des agences régionales de santé (ARS). Je souhaitais découvrir une grande administration centrale, voir comment l'État fonctionnait vraiment, et

participer à ce souffle réformateur qui a accompagné le quinquennat de Nicolas Sarkozy - la révision générale des politiques publiques a été extrêmement ambitieuse dans le champ sanitaire et social. Au bout de deux ans, j'ai été appelé par Étienne Caniard, que j'avais rencontré pendant ma scolarité à l'ENA et qui venait d'être élu président de la Mutualité française, comme directeur général adjoint puis comme directeur général.

Pour moi, il y avait une sorte de continuité entre la Cour des comptes, le ministère de la santé et la Mutualité française, car cette dernière, même si elle fédère des entreprises d'assurance régies certes par le code de la mutualité, mais, de fait, en raison de leur activité d'assurance, par le code des assurances, a une dimension de mouvement social, d'acteur du monde de la santé et de la protection sociale mettant en avant fortement les notions d'accès aux soins, d'intérêt général. Cela me paraissait être dans le prolongement de ce que j'avais pu faire. Je ne l'ai pas vécu comme un passage vers le privé. Du reste mon corps d'origine m'a autorisé à me positionner en détachement. En effet, les fédérations professionnelles de ce type peuvent accueillir des fonctionnaires en détachement. Tous les hauts fonctionnaires qui m'ont précédé à ce poste - Daniel Lenoir, membre de l'inspection générale des affaires sociales, Jean-Yves Bancel administrateur civil au Trésor - avaient été placés en situation de détachement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Mais vous êtes en disponibilité ?

M. Emmanuel Roux. - À la Mutualité française, j'étais en situation de détachement, mais au terme de cinq années, je devais choisir entre renouveler celui-ci, ou faire autre chose. Or j'ai été contacté par des présidents de grandes mutuelles interrégionales - que je connaissais très bien parce qu'ils étaient membres du bureau et du conseil d'administration de la Fédération nationale de la mutualité française ; ils voulaient créer un groupe d'envergure nationale, Aesio. J'en ai pris la direction générale à sa création en juillet 2016, après le feu vert de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

De la même manière, il y a une continuité entre le travail que j'avais pu mener à la FNMF - défendre les intérêts des mutuelles, porter haut les valeurs de la mutualité, participer à l'évolution du secteur sur le plan assurantiel, sur le plan économique, s'occuper du développement des activités d'offre de soins, ce qu'on appelle le livre III du code de la mutualité, structurer un groupe mutualiste qui réalise un chiffre d'affaires de 1,9 milliard d'euros et emploie 4 000 salariés et lui donner une assise nationale forte - et ce travail visant à lui donner une envergure nationale sur un plan économique, sur un plan institutionnel, sur un plan politique. Parce que ces structures obéissent aujourd'hui à des règles économiques qui sont celles de tous les organismes d'assurance, mon corps d'origine n'a pas pu faire autrement que de demander ma mise en disponibilité.

Je suis perçu comme un haut fonctionnaire qui a choisi le secteur privé, mais au fond ce n'est pas cela qui a primé. Il y a eu une succession de positionnements. J'ai travaillé dans un corps de contrôle, dans une administration d'État, dans une grande fédération professionnelle et aujourd'hui dans un grand groupe qui cherche à se structurer tout en défendant un modèle d'entreprendre et des valeurs qui sont ceux que je défendais aussi lorsque j'étais à la Mutualité française. Maintenant, je le fais en suivant d'autres canaux, en utilisant d'autres leviers. Il importe maintenant pour nous de nous positionner comme un acteur important du marché sur le plan de la couverture individuelle, de la couverture collective, avec l'impact sur le monde mutualiste en 2013 de l'accord national interprofessionnel, de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, et la nécessité pour le modèle mutualiste de se réinventer très profondément en direction des entreprises et des grandes entreprises. Voilà la dimension plus *business* de mon activité, puisqu'il s'agit de toucher les leaders d'opinion, les décideurs économiques, les décideurs sociaux.

Cet ancrage dans le secteur privé n'est pas un choix délibéré ; c'est le choix de poursuivre un engagement mutualiste non plus dans une fédération professionnelle, mais plutôt chez un acteur mutualiste qui, du fait de l'évolution des règles économiques, prudentielles, juridiques et fiscales, est devenu un acteur de marché au même titre que les compagnies d'assurances, les institutions de prévoyance, les bancassureurs.

Étant donc en disponibilité, je devrai faire un choix difficile à un certain moment. À cet égard, le choix de la mise en disponibilité au bout de 23 ans de service public n'a pas été un choix simple compte tenu de mon parcours de fonctionnaire entamé en 1993. Je suis très attaché à l'État et au service public. Mais j'ai le sentiment de continuer par d'autres moyens d'œuvrer au bien commun.

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Vous nous dites que votre situation actuelle n'est jamais que le prolongement de ce que vous avez vécu ailleurs, que vous défendez les mêmes valeurs. On vous croit volontiers. Les béotiens que nous sommes n'ont pas vraiment l'impression que la Cour des comptes et même les agences régionales de santé recherchent la même chose que les mutuelles ! Nous avons plutôt le sentiment que leur activité principale, c'est de faire des économies, de comprimer les effectifs, etc. Pour être moi-même mutualiste, je pensais que ce n'était pas vraiment la tasse de thé des mutuelles, même si, comme tout bon gestionnaire, elles essaient de ne pas gaspiller l'argent. N'y a-t-il pas un hiatus entre votre travail d'autrefois et ce que vous faites maintenant ? Ou peut-être avez-vous été amené à réviser vos positions antérieures ?

M. Emmanuel Roux. – Le mouvement mutualiste est à une phase très importante de son histoire : il ne peut plus se contenter d'exister à côté de la sécurité sociale et de se vivre comme le prolongement de celle-ci, un complément, un amortisseur de la croissance mécanique des dépenses de

santé, en prenant sa charge et en mutualisant le plus possible le ticket modérateur, les dépassements d'honoraires, les dépenses hors nomenclature, qui ont vocation à croître compte tenu des difficultés intrinsèques de régulation de notre système de santé. Ce paradigme de la « Mutualité 45 » est derrière nous, ce qui ne signifie pas que le lien avec la sécurité sociale soit distendu. Il est même fort, et puisque nous intervenons sur le même segment de l'offre de soins, l'articulation dans le cadre de la négociation conventionnelle est très importante.

Mais le monde mutualiste, du fait de plusieurs chocs réglementaires – entrée dans la directive assurance, assimilation par l'autorité de contrôle à un organisme d'assurance de droit commun, choc fiscal 2011-2012 avec l'entrée dans la fiscalité de droit commun, choc de marché avec le transfert progressif d'une couverture massivement individuelle vers les grandes entreprises et les entreprises –, doit mettre au premier plan de ses objectifs un modèle d'entreprendre qui soit non seulement efficace sur un plan social, mais aussi performant sur un plan économique. La contrainte de performance, d'efficience, est au cœur du modèle.

Voyez les débats récurrents sur les frais de gestion, en dépit des tentatives d'instrumentalisation polémique. Nous devons pouvoir dire à nos adhérents, aux citoyens, à la puissance publique que nous sommes en capacité de gérer au moindre coût. De ce point de vue, puisque vous avez fait allusion à mes fonctions passées de magistrat financier, de haut fonctionnaire ayant construit les agences régionales de santé dans une logique d'efficience, parfois d'économies...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Efficience, c'est un terme poli ! Elles ont surtout fait faire des économies !

M. Emmanuel Roux. – Les agences régionales de santé ont fait faire des économies, en effet. Le pilotage des politiques territoriales a gagné à être rassemblé, mais c'est un autre sujet.

Je pense donc pouvoir apporter cette exigence de rigueur gestionnaire à un secteur qui a besoin, dans le cadre de sa transformation, de sa maturation économique, d'intégrer des logiques sans doute plus contraignantes de résultats, de suivi des marchés techniques, de compression des frais de gestion, sujets qui n'ont pas toujours été au cœur du modèle pour deux raisons : d'une part, compte tenu des liens extrêmement forts avec la sécurité sociale et de l'accroissement mécanique des dépenses de santé ; d'autre part, parce que le mouvement mutualiste est un mouvement militant ou les enjeux d'accès aux soins, de prévention et d'accompagnement ont toujours sinon primé, du moins été plus mis en avant que les strictes contraintes gestionnaires. Mon parcours et mon profil sont donc utiles pour ce secteur de l'économie en transformation.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Personne ne nie que votre parcours soit utile à la Mutualité. Si elle devient une compagnie d'assurance

lambda, on ne voit pas ce qui justifie son existence. L'efficience, d'accord : tout élu local sait qu'il vaut mieux bien gérer que mal gérer et que la compression des coûts est un impératif. Mais pour faire quoi si la Mutualité arrive au même résultat et finit par intégrer les mêmes valeurs, les mêmes finalités ? À quoi bon la laisser subsister ? Voyez les banques dites « mutualistes » : quand on voit ce qu'est devenu le Crédit agricole, ça fait bizarre... Il y a quand même bien des différences ?

M. Emmanuel Roux. – Vous m'avez demandé si mon parcours précédent m'était d'une quelconque utilité dans mes fonctions présentes. Je vous ai répondu. Pour répondre à votre question, bien sûr qu'il existe des différences majeures à tous les niveaux entre la Mutualité et le système assurantiel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce qui nous intéresse, ce sont les rapports entre les différentes façons de concourir à l'intérêt général, à l'intérêt public. Car certains qui travaillent chez BNP Paribas peuvent affirmer travailler pour le bien du pays. N'y a-t-il pas quand même de petites différences s'agissant de la Mutualité, qui assure des missions de service public ?

M. Emmanuel Roux. – Des missions de service public : c'est peut-être un peu fort. Il faut plutôt parler d'intérêt général, du fait d'ailleurs de la multiplicité des métiers de la mutualité. On parle là de l'assurance, mais la mutualité est un des premiers offreurs de soins en France sur les territoires, elle crée beaucoup d'emplois et beaucoup de structures. Bien sûr qu'il existe des différences !

Je pourrais également vous expliquer la raison pour laquelle je ne suis pas aujourd'hui fonctionnaire en poste dans mon administration. Même si j'ai beaucoup de respect pour les compagnies d'assurance, je ne travaille pas dans une compagnie d'assurance ! La Mutualité est un modèle d'entreprendre original, qu'il faut vivre de l'intérieur. J'ai tendance à penser que le mutualisme, c'est le libéralisme sans la recherche du profit : ce sont beaucoup d'initiatives privées, mais au fond la richesse créée n'est pas captée, redistribuée au profit d'intérêts privés, mais d'intérêts collectifs. Dans la Mutualité, il n'y a pas de propriété. Si une mutuelle est en difficulté économique, ses actifs ne sont pas dissous ; son portefeuille est transféré à une autre. Il y a un esprit de communauté, et c'est ce qui me plaît. Vous avez fait référence aux travaux de réflexion politique que j'ai menés, ils résonnent avec ce modèle qui échappe à l'alternative individualisme consumériste ou puissance publique triomphante.

Le modèle est en outre capable de porter des « externalités positives » dans de nombreux domaines : la santé, la prévoyance, le logement, l'offre de soins. Ce mouvement est très créatif parce qu'il est très territorial. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai accepté ce poste. Aesio, ce n'est pas Paris : c'est Saint-Etienne, Arras, Grenoble, Chambéry, Nîmes,

Montpellier, Lille. Les trois mutuelles sont très enracinées d'un point de vue interrégional, et c'est ce qui me passionne dans le secteur de la mutualité : pouvoir faire le lien permanent entre des exigences de consolidation nationale avec l'incarnation territoriale.

J'ai évoqué les défis de transformation. Je n'exerce plus du tout le même métier qu'auparavant, mais je ne le vis pas comme un pantouflage d'un jeune énarque passé par un grand corps de l'État qui serait recruté par une grande banque au bout de quatre ans pour y faire toute sa carrière. Ce n'est pas tout à fait mon profil.

Pourquoi ne suis-je pas en poste aujourd'hui ? J'ai passé deux ans entre 2008 et 2010 dans une administration centrale, le ministère des affaires sociales, pour mener une grande réforme. J'ai été à la fois très impressionné par les qualités humaines et professionnelles des collaborateurs de ce ministère, y compris dans les cabinets ministériels, qui contrastait avec la manière dont collectivement tout cela a été géré en termes de structuration, d'organisation, de pilotage, de cohésion. Pendant deux ans, j'ai vu se battre de manière très violente les grandes composantes de l'État contre cette réforme portée par le Président de la République et le Premier ministre.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour défendre des intérêts particuliers ?

M. Emmanuel Roux. – Je pense que ce ministère manquait à ce moment-là d'une véritable structuration lui permettant de faire converger l'ensemble de ses directions vers un même but. Le temps passé à la coordination, à mettre d'accord les uns et les autres, alors que l'impulsion était donnée au plus haut niveau de l'État, m'a paru être du gaspillage de ressources et une débauche d'énergie absolument disproportionnée. Si toutes les administrations centrales fonctionnent de la sorte au moment de grandes réformes, on a de gros progrès à faire sur le plan de la gestion des ressources humaines de l'État.

Outre les opportunités qui se sont présentées à moi, si je ne suis pas aujourd'hui à la Cour des comptes, c'est parce que le travail de contrôle est très intéressant... pour se former. Mes quatre années d'auditorat ont été passionnantes, je les ai passées au côté de grands magistrats qui m'ont appris le métier, la rigueur, l'humilité, la dimension intellectuelle – il faut beaucoup investiguer pour être un tout petit peu pertinent, car il est tellement facile d'écrire des généralités et de se poser en donneur de leçons... J'ai pu ainsi entrer dans la technicité redoutable de la sécurité sociale et des politiques de santé. En plus, je me suis occupé pendant quelque temps de la certification des comptes de la sécurité sociale en tant que coresponsable de la mission d'audit de la branche accidents du travail-maladies professionnelles. Cette posture du contrôle n'est pas forcément ma tasse de thé dans la mesure où elle vous place toujours dans une position de surplomb et vous conduit à porter des appréciations vis-à-vis

d'administrations qui sont souvent confrontées à des contraintes extrêmement fortes. Cela étant, je peux très bien de nouveau exercer ce métier demain puisque ces grands corps ont la particularité d'être très accueillants quand on souhaite y revenir.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour résumer ce que vous avez vécu au ministère, on peut dire que le système s'autobloque. Est-il exagéré de dire que l'énergie dépensée pour le réformer se dissipe progressivement ?

M. Emmanuel Roux. – La situation que j'ai décrite correspond à mon expérience entre 2008 et 2010. Depuis lors, elle a été atténuée. D'abord, les secrétariats généraux ont pris plus d'ampleur dans les ministères. C'était vrai dès 2008-2010 dans les ministères régaliens – le ministère de l'intérieur, le ministère des transports, le ministère de l'agriculture –, moins dans les ministères moins directement régaliens ou moins structurés historiquement comme le ministère de la santé. Désormais, entre la direction de la sécurité sociale, la direction générale de l'offre de soins, la direction générale de la santé, la direction de la cohésion sociale devenue depuis la direction de l'action sociale, directions très en résonance avec la société civile, avec le monde médicosocial, le monde hospitalier, le monde soignant, le besoin de coordination est beaucoup plus fort. À cette époque, le ministère n'avait pas encore fait le choix d'un secrétariat général plus étoffé. C'est un peu différent aujourd'hui.

La décroissance des cabinets ministériels est une excellente nouvelle pour l'administration même si, à court terme, c'est sans doute usant pour les sous-directeurs et les chefs de bureau. J'avais constaté une double chaîne de commandement entre le cabinet et la hiérarchie administrative. Recentrer les cabinets sur l'essentiel, sur le stratégique, sur le politique, et éviter de doubler tel conseiller pour suivre tel sujet avec tel chef de bureau hypercompétent dans telle sous-direction de tel ministère me semble de nature à changer les choses.

Je vous parle de mon expérience sur une réforme politiquement très forte car, comme le disait Mme Bachelot, c'était une réforme que tout le monde appelait de ses vœux, mais que personne n'avait envie de faire : la direction du budget était attentiste, voire légèrement hostile, la direction la sécurité sociale était méfiante, la Caisse nationale d'assurance maladie était vent debout, passant beaucoup de temps dans ces murs pour expliquer à la représentation nationale tout le mal qu'il fallait en penser.

J'ai passé des heures au Parlement à rédiger amendement contre amendement pour essayer de sortir un titre IV ayant un peu de consistance. Avec le secrétaire général, nous avons construit un pilotage national pour que la CNAM soit un peu plus en synergie avec les agences régionales de santé. Or le texte adopté par la commission ne contenait pratiquement plus rien. Il a fallu remonter jusqu'au comité RGPP, présidé à l'époque par

Claude Guéant et Jean-Paul Faugère, pour que l'Inspection générale des affaires sociales refasse un rapport sur le pilotage national de manière à pouvoir redéposer un amendement six mois plus tard. Le combat a donc été très fort, et j'ai beaucoup appris de la sociologie de l'État, du poids des directions, du poids des cabinets, du poids de la présidence de la République.

M. André Vallini, vice-président. – Et le poids du Parlement ?

M. Emmanuel Roux. – J'y venais ! C'est la première grande réforme coécrite entre le Gouvernement et le Parlement, ce qui lui a donné cette dimension non pas conflictuelle, mais de confrontation très forte de vues. Le préfet Philippe Ritter avait été chargé d'un rapport sur les ARS : le député Yves Bur avait écrit le sien, sur le même sujet, prenant le contre-pied du premier et proposant de placer les agences sous la tutelle de l'assurance maladie.

Je ne méconnais pas le contexte politique qui explique la rudesse du passage en administration centrale, ni le fait que le secrétariat général était à l'époque sans doute relativement faible, n'ayant pas autorité sur les directions du ministère. Néanmoins, cette réforme a été menée dans un temps record. En avril 2010, en deux ans, 26 établissements publics avaient été créés. Ce qu'a salué la Cour des comptes.

M. Philippe Pomezec. – En entendant de hauts fonctionnaires comme vous, on est amené à nuancer l'idée qu'on pouvait se faire des allées et venues incessantes entre un secteur protégé et un secteur privé. Vous dites avoir vu d'un bon œil la réduction du volume des cabinets ministériels pour laisser à l'administration un peu plus de pouvoir. C'est du moins ce que vous avez sous-entendu. Nous, nous pensons que le politique est important. Aujourd'hui, il est question de réduire le nombre de sénateurs et de députés. Soit, mais on pourrait aussi réduire le nombre des fonctionnaires. Ne pensez-vous pas qu'il serait possible de faire un peu de dégraissage de ce côté aussi ?

M. Emmanuel Roux. – Il est bien que le politique et l'opérationnel soient plus nettement séparés. Mon propos n'était pas de relativiser le poids du politique ; au contraire, il faut que le ministre soit fort et qu'il ait autour de lui des conseillers permettant au gouvernement de mobiliser l'administration pour tendre vers des objectifs politiques et non pas internaliser des fonctions de pilotage administratif au sein d'un cabinet. Le but n'est pas de rendre l'administration plus forte ; c'est pour que les gens qui y travaillent aient le sentiment de contribuer à la politique qu'on leur demande de mettre en œuvre. Il est parfois démotivant pour un sous-directeur ayant dix ou quinze ans d'ancienneté et qui connaît parfaitement son métier de se voir expliquer par un jeune conseiller issu d'un grand corps, mais sans grande expérience professionnelle, ce qu'il faut faire et se voir

commander une note à 18 heures pour le lendemain 8 heures. Je suis pour un politique fort à sa place et une administration efficace à la sienne.

Quant au dégraissage des administrations centrales, dans celle que j'ai connue, on pourrait chercher les sureffectifs. Ces fonctionnaires exercent des fonctions de pilotage régalién, de pilotage stratégique – des productions de haute valeur ajoutée –, réfléchissent à des textes de loi, à des décrets, en coordination avec l'ensemble des ministères, ce qui requiert un investissement extrêmement fort. J'ai eu le sentiment d'être en permanence sur la brèche. À cette époque, beaucoup de collaborateurs ont été éprouvés physiquement et psychologiquement par la puissance de la RGPP sur le plan sanitaire, sur le plan des politiques territoriales. C'est à ce moment-là qu'a été complètement refondue la carte des administrations territoriales. L'administration centrale du ministère de la santé – je ne me prononcerai pas sur les autres – travaille en flux tendu en permanence.

M. Charles Revet. – Je partage votre point de vue sur le mutualisme. Et pour avoir travaillé en secteur agricole, je connais son importance.

On parle de simplification ; je partage cet objectif. Or j'ai l'impression qu'on fait l'inverse : on diminue ou on supprime le remboursement de certains médicaments, de certaines prestations, parts que prennent à leur charge les mutuelles ou les assurances privées. Je me pose la question : faut-il vraiment que la sécurité sociale et les organismes complémentaires interviennent en complément ? Il serait normal, même s'il faut être extrêmement vigilant, de réduire le nombre des intervenants et donc les coûts. Pourquoi la sécurité sociale ne prendrait-elle pas tout à sa charge, sachant que beaucoup de gens modestes n'ont pas la capacité de souscrire une assurance complémentaire ? Ne peut-on pas simplifier les choses ?

M. Emmanuel Roux. – C'est une question majeure, que j'ai traitée avec une autre casquette dans une vie antérieure. Si l'on devait refonder le système de 1945 à la lumière de ce qu'on a vécu par la suite, sans doute construirait-on autrement l'intervention des financeurs, ferait-on en sorte qu'ils jouent un rôle différent. Mais le système est ce qu'il est et le mutualisme n'est pas un accident de l'histoire ; il a été fondamentalement pensé par Pierre Laroque en 1945 avec l'idée que le ticket modérateur entraînait une forme de responsabilisation, même si Raymond Barre, en 1980, a tenté de le rendre d'ordre public, c'est-à-dire d'empêcher un deuxième assureur de prendre en charge des dépenses qui ne seraient plus prises en charge par la sécurité sociale. Le ticket modérateur étant assurable, vous légitimez de manière structurelle l'existence d'un deuxième financeur.

Pourquoi ce deuxième financeur a-t-il pris une telle part, à savoir 50 % des dépenses sur les soins courants hors affections longue durée ? Il s'est développé en raison de l'absence de courage politique pour mettre en place un mécanisme permettant d'équilibrer les comptes de la sécurité

sociale. Il est très difficile de revenir en arrière, car cela obligerait à modifier des équilibres vraiment complexes. L'idée a parfois été avancée d'en revenir à un 100 % sécurité sociale : j'y suis très réticent, car une telle solution ne réglerait pas la question de la régulation. Parfois, deux financeurs bien coordonnés sont préférables pour la régulation. Ce qu'on fait les pouvoirs publics, c'est qu'ils ont complètement réglementé ce secteur du point de vue du contenu, du point de vue des prix. Qu'est-ce que le « reste à charge zéro », que le Président de la République appelle maintenant le « 100 % santé », si ce n'est une étape ultime de la régulation de ce secteur pour garantir une prise en charge intégrale par le régime de base et le régime complémentaire ? Je ne vois pas à court terme, vu le poids financier qu'a pris l'assurance complémentaire, comment on pourrait en venir à un « 100 % sécu », idée qui n'a jamais fait partie de notre pacte social, même en 1945. Auquel cas, on aurait créé un système complètement étatique qui aurait conduit à la création d'un secteur autre sans doute moins solidaire.

M. André Vallini, vice-président. – Pensez-vous que ce soit une bonne chose que les fonctionnaires puissent non pas pantoufler – votre cas est un peu à part –, mais aller dans le privé ? Que pensez-vous de la proposition qu'a faite l'autre jour ici Jean-Pierre Chevènement d'interdire à un fonctionnaire parti pour le privé de revenir dans le public au bout d'un an ou de cinq ans ?

M. Emmanuel Roux. – La projection des hauts fonctionnaires hors secteur public s'explique aussi par un problème d'attractivité. En particulier avec la réforme de l'État ou le poids des nominations en sortie de cabinet ministériel, il est difficile pour un haut fonctionnaire d'avoir des perspectives toujours épanouissantes au sein du secteur public.

M. André Vallini, vice-président. – Y compris financièrement ?

M. Emmanuel Roux. – Oui, même si un haut fonctionnaire est correctement payé. Quand les écarts de rémunération sont tellement importants avec des personnes qui ont fait les mêmes écoles que vous quinze ou vingt ans auparavant, il n'est pas facile de retenir les gens, d'autant plus s'ils n'y trouvent pas leur compte du point de vue de l'intérêt de leur métier. Même un administrateur civil qui au bout de huit ans peut être nommé sous-directeur sait qu'il ne sera jamais nommé directeur d'administration centrale faute d'avoir fait du cabinet ministériel.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela aide, les cabinets ministériels ?

M. Emmanuel Roux. – Bien sûr ! Voyez les nominations à la tête de grands établissements publics intervenus au cours du dernier quinquennat, y compris de fonctionnaires n'ayant aucune expérience managériale. Lors de la création des ARS, Mme Bachelot avait mis en place un comité de recrutement dirigé par Jean-Martin Folz pour faire de l'*assessment* et éviter de nommer un sous-préfet par-ci, un magistrat de la Cour des comptes par-là, un directeur de caisse primaire ailleurs. Certains parmi eux pourront être nommés, mais

sur la base d'un *assessment*, d'une évaluation en fonction des fiches de poste et après audition. Je suis pas sûr que les nominations de ces dernières années à des postes éminents de la sphère publique aient obéi à un *assessment* minimal, même si cela ne signifie pas les gens nommés ne possèdent pas les qualités requises. Quand un haut fonctionnaire ne fait pas le choix du cabinet ministériel et de l'engagement politique, vers 35 ou 40 ans, sa carrière est confrontée un problème d'attractivité.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Même quand on appartient à un grand corps ?

M. Emmanuel Roux. – Bien sûr ! L'appartenance à un grand corps offre simplement des facilités d'allers et retours entre le privé et le public, entre le public et le public, c'est une carte de visite, c'est une facilité de réseau. À l'exclusion cependant des corps qui se gèrent davantage sur un mode club ou réseau.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Type Conseil d'État ?

M. Emmanuel Roux. – La Cour des comptes laisse ses magistrats extrêmement libres de construire leur parcours professionnel sans obsession du placement, même si les chefs de corps sont sollicités au moment de la constitution des cabinets ministériels. Bref, je mentirais en disant qu'il n'y a pas d'avantage concurrentiel, mais l'appartenance au grand corps ne fait pas la carrière. Ce qui fait la carrière, c'est l'investissement personnel.

M. André Vallini, vice-président. – Et le laps de temps au terme duquel il ne serait plus possible de retourner dans la fonction publique – 10 ans aujourd'hui – ?

M. Emmanuel Roux. – Une réduction aussi drastique pourrait freiner l'envie de sortir du giron public pour faire autre chose. Ces mouvements me semblent bénéfiques pour la collectivité. Ainsi, 40 % des magistrats de la Cour des comptes exercent à l'extérieur, ce qui sera bénéfique pour elle quand ils y retourneront. Lorsqu'on a eu une expérience professionnelle plutôt riche, il est plus facile de conseiller l'État, de le contrôler, de l'évaluer.

Cela étant, il est assez confortable de pouvoir prendre un risque en allant travailler à l'extérieur et de pouvoir revenir dans son corps d'origine si cela ne marche pas.

Cette idée revient souvent dans l'actualité, étant sous-entendu qu'il faudrait ôter aux hauts fonctionnaires cette facilité à aller voir ailleurs, sans rompre avec leur engagement premier. Or celui-ci est une dimension forte. Si demain on propose à de hauts fonctionnaires de 45 ou 50 ans des postes dans la sphère publique qui leur permettent d'exercer vraiment leurs talents, avec de vraies responsabilités managériales, sans qu'ils aient le sentiment d'être pilotés en direct par un cabinet et que leur marge de manœuvre est étroite, peut-être s'incarneront-ils davantage dans le service de l'État. Ce retour doit-

il intervenir au bout d'un an, de cinq ans, de dix ans ? À mon sens, l'enjeu n'est pas là – sinon un enjeu politique – : il réside plutôt dans la manière de manager ce corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce type de décision n'irait pas sans une refonte de la structure de l'administration de l'État, qui permettrait d'offrir des carrières intéressantes.

M. Emmanuel Roux. – L'État est accusé de tous les maux : il est improductif, il est inefficace, il coûte trop cher. C'est la petite musique qu'on entend dans la société française depuis des décennies : haro sur la fonction publique, haro sur les fonctionnaires, haro sur la dépense improductive. Il est compliqué, au terme d'un long cursus scolaire, quand vous avez fait le choix de vous incarner dans la fonction publique, d'en sortir parce que les perspectives de carrière vous semblent limitées. Certes, elles ne le sont pas au début : quand on sort de l'ENA ou d'un institut régional d'administration, on peut faire des choses passionnantes. Mais passé les premières années d'enthousiasme apparaît un goulet d'étranglement : a-t-on vocation à devenir sous-directeur, chef de service, sachant qu'il sera beaucoup plus compliqué de devenir directeur d'une administration centrale ? Faut-il se faire nommer dans un corps de contrôle faute d'avoir pu intégrer un grand corps ? Faut-il intégrer un établissement public sachant qu'ils sont une chasse gardée ? Un ministère ? Un cabinet ministériel ?

La réflexion que vous menez ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur l'attractivité des carrières publiques dans un moment historique de la société française où l'État est à la fois fort dans ses incarnations individuelles et plus en retrait dans ses incarnations collectives. Le passage dans le privé s'explique non pas tant par son attrait que par le fait qu'à un moment l'État n'est plus en capacité d'offrir des perspectives à la hauteur des attentes.

De ce point de vue-là, saluons l'initiative qui a été prise il y a quelques années de créer auprès du premier ministre la mission Cadres Dirigeants, vivier de hauts fonctionnaires. Quand la Cour des comptes m'a proposé d'en faire partie, j'ai bénéficié d'un *assessment* hyperprofessionnel. Voilà comment pourvoir les postes de responsabilité dans l'administration d'État et dans les administrations décentralisées. Cette mission est consultée à l'occasion de toute nomination à un poste de responsabilité dans le secteur public. Les initiatives de ce type devraient être encouragées, car elles donnent à de hauts fonctionnaires qui ne sont pas dans des cabinets ministériels, qui n'ont pas fait le choix de donner un tour plus politique à leur engagement professionnel la possibilité d'être nommés directeur d'administration centrale, préfet, etc.

M. André Vallini, vice-président. – François Mitterrand disait, paraît-il, que les cabinets étaient une très mauvaise idée. Seuls étaient utiles le chef de cabinet, qui gère l'agenda, l'attaché parlementaire, qui s'occupe

des relations avec le Parlement, l'attaché de presse ou le conseiller chargé de la circonscription du ministre. Ma toute petite expérience ministérielle me permet de confirmer que les cabinets ministériels font écran. Emmanuel Macron a bien fait de réduire de moitié le nombre de leurs membres. Les hauts fonctionnaires de 40 ou 45 ans sont en permanence humiliés, qui peuvent recevoir un coup de fil sec et prétentieux d'un jeune de 25 ans leur demandant une note à l'attention de son ministre pour le lendemain matin, d'autant que c'est lui qui y apposera sa signature. Les membres des cabinets politisent des choses qui n'ont pas à l'être. Si le ministre est un vrai politique, il dispose de son équipe rapprochée qui s'occupe de politique. Pour le reste, il doit s'appuyer sur les hauts fonctionnaires, qui sont d'une grande qualité et pour la plupart très loyaux. Ils servent la République, ils servent l'État et non pas tel ou tel parti politique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous nous interrogeons sur les modalités de sélection interne à l'ENA ? Il semblerait que son recrutement ne soit pas moins démocratique que celui des autres grandes écoles. En revanche, la sélection se fait à l'intérieur, et il semblerait – nous disposons néanmoins de chiffres – que le produit final soit encore moins représentatif de la société française.

M. Emmanuel Roux. – Je ne peux vous parler que d'une seule promotion, à savoir la promotion Léopold Sédar Senghor, celle de 2004, promotion atypique, puisque ses élèves du concours externe n'ont pas fait leur service militaire, mais également parce qu'elle compte ses grandes stars, à commencer par le Président de la République. En même temps elle est d'une très grande diversité, puisque près de 40 % de ses élèves, dont moi-même, étaient issus du concours interne – professeurs certifiés, agrégés, attachés principaux, fonctionnaires du Quai d'Orsay, etc. Donc une plus grande diversité, mais une diversité plus anonyme. Bien sûr, quand on regarde le classement de sortie, on peut établir des corrélations sociologiques indéniables, mais il faut regarder l'ensemble de la promotion et l'ensemble de sa trajectoire.

Ensuite, l'ENA est une école qui brasse sans doute insuffisamment les différentes couches sociales, mais le sujet, selon moi, ce n'est pas l'ENA : c'est le fait que depuis 1945 la voie royale pour y accéder, c'est Sciences-po. C'est là que tout se joue. On pourrait, selon un système à l'anglo-saxonne, privilégier les normaliens en estimant qu'il faut être cultivé pour être haut fonctionnaire, les centraliens ou les polytechniciens. Pour ma part, j'ai fait l'ENA sans avoir fait Sciences-po et au cours de ma scolarité, j'ai compris à quel point le mode de pensée à la fois dans son excellence formelle et dans son relatif conformisme intellectuel était très lié au moule Sciences-po. Pour moi, les voies d'accès à l'ENA mériteraient d'être plus diversifiées.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Au lieu de se réduire, les différences au cours de la scolarité à l'ENA s'accroissent. L'un de nos problèmes, c'est le rôle des grands corps. Vous l'avez reconnu vous-même :

les disparités sociologiques sont moindres dans la botte qu'au départ. Certes, il y a un problème évident avec Sciences-po, mais le recrutement n'est pas moins démocratique qu'à l'École normale supérieure ou Polytechnique. On y retrouve les mêmes catégories. Sauf qu'on a l'impression que la sélection finale est renforcée à l'ENA.

M. Emmanuel Roux. – C'est à l'image de l'évolution de la société française, qui devient plus inégalitaire. Le brassage social à l'ENA était sans doute beaucoup plus fort en 1960, 1970 et même 1980. Les *insiders* sont en position d'utiliser les institutions à leur profit. On le voit dans le système scolaire. Cela vaut également pour l'accès direct aux grands corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les différences se raréfient plus on monte. Est-ce significatif ? Certaines épreuves sont plus étrangement sélectives que d'autres.

M. Emmanuel Roux. – C'est ambigu. Quand la note de stage est passée de 20 % à 30 % de la note finale, on aurait pu penser que cela favorisait les gens ayant une certaine aisance sociale et maîtrisant les codes. *A contrario*, on a pu penser que cela valoriserait les gens disposant déjà d'une expérience professionnelle, capables, en préfecture ou en ambassade, de montrer à leur maître de stage qu'ils n'étaient pas des jeunots inexpérimentés et qu'ils savaient dénouer une situation de crise. Faire l'ENA à 30 ans avec une expérience professionnelle de quelques années m'a sans doute donné un peu plus d'épaisseur par rapport à ceux qui ne savaient faire que des dissertations et des notes. Mais il est vrai que plus vous majorez la note de stage, plus vous favorisez ceux qui maîtrisent les codes sociaux du fait de leur éducation. Mes condisciples de promotion entrés par le concours externe et sortis dans les grands corps ont tous obtenu 9 ou 10 à leur note de stage.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci.

Audition de Mme Marylise LEBRANCHU, ancien ministre

(Mercredi 20 juin 2018)

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

M. Vincent Delahaye, président. – Notre première audition de cet après-midi est celle de Mme Marylise Lebranchu.

Madame la Ministre, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Je rappelle que vous avez été ministre de la décentralisation, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Dans vos fonctions, vous avez engagé plusieurs réformes concernant notamment la haute administration. Ces réformes ont connu des fortunes diverses et c'est pour en parler que nous avons souhaité vous rencontrer.

C'est donc le regard que vous portez sur le fonctionnement de la haute administration et sur les réformes qui vous paraissent nécessaires qui nous intéressent.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marylise Lebranchu prête serment.

Mme Marylise Lebranchu. – Je ne suis plus en fonction depuis plusieurs mois, mais je vais vous faire part de quelques faits marquants observés pendant trois ans et demi passés au gouvernement.

Nous avons une très bonne fonction publique, je l'ai réappris en étant ministre, mais celle-ci est extrêmement pyramidale. Ceux qui proposent les décisions aux politiques sont aussi ceux qui sont le plus loin des réalités de contact des citoyens et usagers des services publics. On avait fait le même constat pour les groupes privés : là aussi, celui qui prenait la direction était sans doute le plus éloigné du produit final sur le terrain. Cette fonction publique ne s'est par ailleurs pas située entre la décentralisation et l'Europe. Elle est également caractérisée par le poids prédominant de Bercy.

Nous avons décidé d'améliorer les règles applicables en matière de déontologie, de conflits d'intérêts ou de lanceurs d'alerte, avec des apports du Sénat.

On n'a pas réglé un problème quasi immatériel sur lequel il va falloir que vous trouviez des solutions matérielles, ce ne sera pas simple, surtout juridiquement parlant : c'est ce que j'appelle l'impossible réforme des grands corps.

Je peux vous livrer une anecdote, pour situer ce sujet. Faisant le tour des grands services, grandes directions, grandes administrations centrales, on constate que dans certaines administrations centrales, on manque de personnes pour prendre des postes de responsabilité : chef de service, directeur, etc. Je propose au président de la République, au cours d'un conseil des ministres, d'enlever deux sorties de l'ENA, une au Conseil d'État, l'autre à la Cour des comptes, une année, pour flécher, en particulier sur le ministère de l'environnement qui a besoin de structurer des équipes.

Ça n'a jamais été fait, parce que, lorsque vous touchez aux grands corps, et en particulier ceux-là, vous recevez des coups de fil du directeur de cabinet, du secrétaire général de l'Élysée, de Matignon, disant : « ce n'est pas possible, nous, on a besoin de ces jeunes-là, on a besoin de se renouveler ». Un mot d'ailleurs m'est resté gravé dans la mémoire : « on a besoin de formater les jeunes ». On n'a jamais enlevé ces 2 postes donc.

Il faut que ceux qui vont être inspecteur des finances, rentrer dans un grand corps, peu importe lequel, mais je mets les inspecteurs généraux des finances en premier, eh bien, ils doivent d'abord exercer quelques années, 4-5 ans peut-être, sur des territoires, soit en déconcentré – et pas dans le cabinet du préfet seulement –, si possible dans une collectivité territoriale, peut-être dans des entreprises, même si c'était beaucoup plus difficile et à mon avis moins utile.

J'ai fait cette proposition, et demandé à un groupe d'universitaires, ainsi qu'à un ancien directeur de l'ENA, de travailler cette question. J'ai vu alors là aussi le mur se lever, le secrétaire général du gouvernement, le Conseil d'État, la Cour des comptes et tous les chefs de corps. Je les ai d'ailleurs réunis une fois, et au cours de cette réunion, la seule personne qui se sentait intruse, c'était moi.

Dans les noms des principaux responsables de banques ou de grands groupes, on retrouve des énarques. C'est un concours formidable, mais la scolarité ne dure que deux ans, on ne peut pas tout y apprendre ! Je me souviens qu'une proposition que j'ai faite comme secrétaire d'État aux PME a mis vingt ans à être mise en œuvre. Le directeur de cabinet de mon ministre de l'époque m'avait demandé de recevoir le président de l'Association française des banques pour qu'il m'explique pourquoi il ne fallait pas faire cette réforme.

Je m'interroge sur la facilité pour eux d'exercer ces fonctions. On pourra prévenir les conflits d'intérêts, mais il est plus difficile de lutter contre ce que Raymond Barre appelait le microcosme.

Ce que l'on dit de la mobilité des fonctionnaires vers le privé est faux : celle-ci n'enrichit pas la fonction publique. Il y a par ailleurs une pensée unique sur la dépense publique.

La haute fonction publique connaît des inégalités énormes de rémunération en raison des primes. Progressivement, les rémunérations dans les établissements publics ont beaucoup monté.

Derrière les arbitrages interministériels, on reconnaît souvent la main de la direction du budget. Pour cette direction, la réduction de la dépense publique se réalise par des ETP en moins, alors que l'ensemble des évaluations de politiques publiques que nous avons réalisées ont permis de dégager 5 milliards d'euros d'économies.

Je n'ai présenté ici que l'aspect négatif des choses et la grande majorité de la fonction publique n'est pas concernée par ces observations.

M. Vincent Delahaye, président. – Êtes-vous favorable à une interdiction des allers-retours avec le secteur privé ? Quelles dispositions devraient être prises pour renforcer la lutte contre les conflits d'intérêts, voire les conflits d'influence ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La cause de notre réflexion était les migrations de la haute fonction publique dont les grands corps sont les spécialistes. Ce que vous dites montre très clairement qu'il y a une sorte de blocage de la réforme, avec un État dans l'État. Des propositions de bon sens peuvent paraître révolutionnaires à ces hauts fonctionnaires. Comment sabote-t-on une réforme ?

Mme Marylise Lebranchu. – Je pense qu'il faut être beaucoup plus rigide sur la réglementation des allers-retours avec le privé. Il faut des mobilités. Mais il n'y en a pas assez vers l'étranger par exemple. Quand on rentre d'un poste à l'étranger, on a été oublié. Il faut au contraire encourager ce type de départs. La France n'a pas assez de présence de fonctionnaires sur des territoires où on nous a demandé des écoles de service public. Le ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, avait essayé de développer cela.

Si quelqu'un part dans le monde bancaire, il ne doit pas pouvoir revenir dans les directions de Bercy concernées, pour 5 ou 10 ans, voire pour toujours. On ne peut pas humainement se détacher complètement de ce qu'on vient de vivre.

Les chefs de corps sont peu concernés par la déontologie. Il faut les rendre responsables en exigeant un avis écrit de leur part.

Je pense qu'il ne faut pas multiplier les allers-retours. Une remise à niveau peut être nécessaire au retour parfois. Un contrôle renforcé doit être mis en place pour le retour du privé.

Concernant les saboteurs, je ne pense pas que ce soit global et organisé. Cela arrive sur des décisions ministérielles, mais pas sur la loi. En revanche, je plaide pour un *spoil system* à la française. Il faut que les personnes qui travaillent dans les cabinets soient des politiques et que les directeurs puissent s'engager à suivre ce qu'on propose. Un directeur

m'avait demandé de partir en reconnaissant qu'il n'aurait pas été capable de mettre en œuvre les réformes que j'allais proposer.

J'ai eu à traiter des rémunérations, c'est l'enfer pour avoir des éléments sur les rémunérations, la liste des plus hauts salaires de la haute fonction publique. Vous êtes ministre de la fonction publique, vous pensez qu'il faut trois minutes pour obtenir ce que vous voulez mais non, il faut du temps, le Secrétaire général du Gouvernement vous appelle pour vous demander si c'est vraiment utile, si vraiment vous avez besoin de regarder ça et vous dit surtout, ce n'est pas public. J'ai dit, attendez, toute rémunération publique est publique. Moi je suis d'accord pour que l'ambassadeur de France en Afghanistan soit très cher payé. Peut-être que dans d'autres ambassades c'est moins justifié mais donc, on est capable de comprendre.

En résumé, il faut des cabinets restreints et des administrations plus en phase politiquement. Cela pose des difficultés lorsque les personnes qui travaillent en cabinet ont vocation à revenir sous les ordres de la personne qu'ils auront éventuellement dérangée lorsqu'ils occupaient leurs fonctions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les allers-retours entre les cabinets et l'administration posent donc problème. Le secrétaire général du Gouvernement n'est pas un quelconque directeur d'administration. C'est un conseiller d'État qui peut bloquer au plus haut niveau le dispositif.

Mme Marylise Lebranchu. – Il ne pourra pas arrêter une proposition très politique, mais son écriture en droit pourra être compliquée. Une personne responsable dans une administration peut court-circuiter son ministre, même involontairement, avec un coup de fil à Matignon. Un haut fonctionnaire m'avait reproché de déstabiliser la République.

Sur les textes réformant les collectivités territoriales, dont tout le monde connaît le caractère sinueux, il y a des moments, on se demandait comment les choses s'étaient vraiment passées. Une personne responsable dans une administration peut court-circuiter son ministre, qui reçoit un coup de fil de Matignon, un coup de fil de l'Élysée. Certains rencontrent le secrétaire général de l'Élysée qui dit, on ne peut pas laisser faire ça.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Concernant le rôle de Bercy, j'ai le sentiment que si on ne cherchait pas seulement à faire des économies à l'occasion de chaque réforme, les choses seraient différentes. Le critère budgétaire est tellement important qu'il commande tout le reste.

Mme Marylise Lebranchu. – C'est vrai et la direction du budget estime qu'on lui demande de jouer ce rôle. Il manque en France une véritable dimension interministérielle. J'ai essayé de réfléchir au niveau interministériel sur la réforme de l'action publique. Mais ce sont des rares occasions et pour le reste, la Direction du Budget prend par tranche et, on ne veut pas utiliser le mot, mais elle rabote. Vous avez par exemple un pôle où il y a plusieurs agences et la direction du budget dit qu'il faut couper dans les agences. Non, il faut regarder, à mon avis, en amont, quelles sont les

agences qui sont utiles et celles qui ne servent plus à rien, et là il y a encore du travail à faire, on a commencé, on n'a pas fini, en revanche, dire à tout le monde ce sera moins X % ça se traduit en ETP, cela ne marche pas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne serait-ce pas le travail du Premier ministre voire du Président de la République ?

Mme Marylise Lebranchu. – Je défends ce que Jean-Marc Ayrault avait fait sur les comités interministériels pour la modernisation de l'action publique. On se voyait tous les deux mois au sujet de l'évaluation des politiques publiques. Cela s'est arrêté, car la culture de l'interministérialité est insuffisante. Il faudrait que le ministre chargé de la réforme de l'État soit un ministre d'État et non un secrétaire d'État rattaché au Premier ministre, afin de pouvoir convoquer ses collègues.

J'ajoute qu'à la direction du budget, j'ai constaté une méconnaissance totale des collectivités territoriales.

Mme Maryvonne Blondin. – Qu'en est-il des mobilités dans nos provinces, à l'exception des stagiaires de l'ENA qui sont présents pour six mois ? Les hauts fonctionnaires craignent d'être oubliés lorsqu'ils sont dans les collectivités.

Comment travaille la commission de déontologie ?

M. André Vallini. – Je partage ce que vous avez dit. Ne doit-on pas interdire aux hauts fonctionnaires qui sont allés pantouflés de revenir après une durée de un ou cinq ans ? Ne peut-on pas obliger les hauts fonctionnaires, en particulier ceux issus des trois grands corps, à aller travailler au moins cinq ans dans les territoires ?

Mme Marylise Lebranchu. – J'ai remarqué qu'il y a un sentiment de punition de devoir quitter les hautes sphères pour les collectivités territoriales, alors que partir pour un établissement public bien rémunéré est plus valorisant.

Quand j'ai proposé de déconcentrer le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), la réponse immédiate du fonctionnaire d'administration centrale a été : « Ils ne sauront pas faire ». La création de l'Institut nationale des études territoriales (INET) est un élément très important. Je regrette que cette école n'ai pas été enthousiaste sur son rapprochement avec l'ENA.

Les mines et les ponts sont principalement partis vers les régions, parfois les métropoles, mais peu dans les départements.

Pour moi, cette mobilité devrait être obligatoire. À la direction générale des collectivités locales, il y avait plus de contrôleurs que de contrôlés. IL faut aussi que les élèves de l'INET fassent des mobilités en administration centrale ou dans les hôpitaux. Des mobilités vers les lycées ou les universités pourraient également être envisagées.

Au cours de leurs deux années de scolarité, les stagiaires de l'ENA vont découvrir un grand groupe privé et une préfecture. Ce n'est pas suffisant pour connaître l'organisation territoriale de la République !

Sur la commission de déontologie, il faut qu'une personne regarde de très près et en responsabilité chaque cas. Je voudrais que les chefs de corps fournissent un écrit qui les engage, y compris au niveau pénal en cas de conflit d'intérêts.

Lorsqu'une entreprise privée accueille un haut fonctionnaire, elle sait qu'il sera son relais lorsqu'il repartira. Il doit donc y avoir un document qui retrace ce que le haut fonctionnaire a fait dans l'entreprise dans laquelle il est parti.

Pour Bercy, une collectivité territoriale est une machine à dépenser et non pas à exercer des compétences.

M. Benoît Huré. – Votre témoignage nous permet de continuer à esquisser les contours d'une nouvelle façon d'exercer la décision publique. On constate une grande différence entre les fonctionnaires d'administration centrale et ceux au niveau opérationnel, sur lesquels l'administration a fléchi les économies à réaliser en termes d'ETP, alors qu'elles sont au contact des usagers.

M. Philippe Pemezec. – Au fur et à mesure que nous avançons et que nous recevons un certain nombre de personnes en audition, je découvre à chaque fois que ce sont des gens particulièrement brillants. Je suis assez respectueux de cette compétence et je ne suis pas forcément choqué par les niveaux de rémunérations. Il est certain que dans ce pays, il existe une certaine hypocrisie en ce qui concerne l'argent.

Ce qui me choque est le traitement différent selon qu'on est élu ou fonctionnaire. Les élus sont surveillés, alors que ces hauts fonctionnaires échappent à tout contrôle. Pourquoi ne sont-ils pas soumis à des déclarations d'intérêt ou de patrimoine ? On devrait rétablir une égalité de traitement. Il y a une sorte de confiscation du pouvoir par une caste de hauts fonctionnaires.

Je considère néanmoins que la mobilité vers le privé est une source d'enrichissement.

Mme Marylise Lebranchu. – La solution juridique est difficile à trouver pour lutter contre le microcosme et les dîners du 7^e arrondissement, qui m'ont toujours impressionné. Cela existe aussi en matière de nominations. C'est le secrétaire général de l'Élysée ou son adjoint qui suggère les noms. On retrouve les mêmes qui vont d'un poste à un autre. Vous citez le secrétaire général du gouvernement, lui, estimait qu'il était le RH. Puis vous avez le ministère de l'Intérieur qui estime être plutôt le RH et du coup, le comité interministériel de la modernisation de l'action publique s'arrête. Il n'y en a plus parce que l'intérieur pense que c'est à lui de faire ça,

et ne veut pas voir Bercy, parce que si Bercy vient ils vont forcément couper des fonds.

François Hollande avait dit que tout le monde se prend les pieds dans la réforme de l'État.

Plus les gens sont brillants, plus il est nécessaire de savoir où ils vont. Sur tous les postes de responsabilité, on a beaucoup progressé et des déclarations d'intérêts sont désormais exigées. Les propositions de nominations doivent revenir à une direction des ressources humaines de l'État, aux côtés du Premier ministre, pour que ce travail ne soit pas fait que par des membres de cabinet.

Sur les publications de rémunérations, ce sont les fonctionnaires issus des ponts et des mines au ministère de l'environnement qui ont les plus fortes rémunérations. Il faut remettre cette question des rémunérations sur la table. Certaines sont méritées, mais il faut que les choses soient transparentes pour être acceptables.

En France, le « buzz » sur les rémunérations des grands patrons crée ce murmure bruyant qui rend les gens en colère. J'étais fière avec François Hollande d'avoir plafonné le salaire des patrons des entreprises publiques. Le problème est qu'on a oublié le salaire des adjoints de ces patrons.

Mme Christine Lavarde. – Les hauts fonctionnaires sont amenés à faire des déclarations d'intérêts depuis l'année dernière. Elles sont certes moins poussées que celles demandées aux élus, c'est donc peut être insuffisant pour contrôler les conflits d'intérêts.

Le principal frein à une mobilité sur les territoires est la question des primes qui est très différente selon les administrations. Notre commission aura sur ce point des propositions à faire.

Mme Marylise Lebranchu. – On a été aussi loin qu'on a pu sur les conflits d'intérêts. Les chefs de corps devraient avoir accès pour une personne qui postule à l'ensemble des données permettant de contrôler des conflits d'intérêts. Il faut faire évoluer le fonctionnement de la commission de déontologie et lui donner des moyens.

Sur les primes, j'ai été choquée au départ de ne pas en avoir la liste et de constater cette disparité entre ministères. Personne ne veut partir de Bercy pour aller à la Justice par exemple. Seuls les préfets postulent car quand ils ne sont plus en préfecture, ils perdent en niveau de vie.

Le principal frein à une mobilité, on va dire, de hauts fonctionnaires sur le territoire et notamment vers les collectivités locales, ce sont les primes, puisque si effectivement chacun est rémunéré de manière identique en fonction de son indice, qu'il soit en poste dans son ministère de tutelle, à Bercy ou dans une collectivité locale, la part variable de sa rémunération est très différente, et il est difficile de comprendre qu'un poste de directeur

en Dreal soient moins bien payé qu'un poste de chef de bureau à Paris ; parce que Paris c'est l'administration centrale, et quand on est chef de bureau au ministère chargé de la transition écologique, on sera moins bien payé qu'un chef de bureau à Bercy. C'est un des principaux freins à la mobilité des fonctionnaires de catégorie A.

**Audition de M. Sylvain LAURENS, maître de conférences à l'École des
hautes études en sciences sociales**

(Mercredi 20 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous entendons maintenant M. Sylvain Laurens maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales.

Monsieur vos travaux de sociologue vous ont conduit à vous pencher tous particulièrement sur les liens entre intérêts publics et privés au niveau européen.

Comme vous le savez peut-être notre commission d'enquête porte sur la France mais la question de l'influence du droit et des pratiques européennes se pose.

Nous attendons donc vos éclairages sur cette question et sur le point de savoir, éventuellement, dans quelle mesure elle concerne les hauts fonctionnaires français.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Sylvain Laurens prête serment.

Après votre propos liminaire, je passerai la parole à M. le Rapporteur puis à Mmes et MM. les commissaires pour vous poser des questions.

Nous vous écoutons.

M. Sylvain Laurens. – Mesdames et messieurs les sénateurs,

Cette commission d'enquête est une bonne chose si elle peut déboucher sur des mesures permettant de limiter les conflits d'intérêt et le détournement des ressources publiques.

Je profiterai du temps qui m'est imparti pour revenir sur ce que l'on sait aujourd'hui assez précisément des rapports entre la haute fonction publique et les intérêts privés. Nombre de chiffres que je vais citer aujourd'hui sont tirés de mes propres recherches ou ont été produits par d'autres chercheurs au prix de longues heures de travail. Je précise donc en préambule que beaucoup des chercheurs que je vais citer aujourd'hui sont des sociologues. Ils sont issus d'une discipline sur laquelle il est coutume de projeter tous les maux de notre société et qu'on accuse régulièrement de produire des chômeurs voire de fournir des excuses au terrorisme. Certains de ces chercheurs ne trouvent pas de postes et sont confinés dans la précarité depuis de longues années en raison d'une politique malthusienne de recrutements qui tue à petits feux des domaines entiers de la recherche et

éteint les vocations. Sans la sociologie et notamment la sociologie de la haute administration, nous n'aurions pas les éléments factuels que je vais présenter aujourd'hui, ce qui constituerait un vrai problème civique. Je regrette finalement qu'on ne se tourne vers les sciences sociales que lorsqu'on a besoin de ce type de données qui sont des connaissances essentielles en prélude à toute action politique.

Mon intervention se déroulera en trois points. Tout d'abord je poserai quelques chiffres dressant un constat sur les rapports entre la haute fonction publique et le secteur privé sur le plan des formations, des grandes écoles et des carrières. Ces premiers chiffres permettront de donner des précisions sur le type de mélange des genres que peut produire de façon très ordinaire notre haute administration. J'en arriverai donc naturellement à mon second point qui consistera à décrire les formes communes de conflits d'intérêt sur lesquels le législateur devrait me semble-t-il être vigilant. Cela m'amènera alors dans un dernier temps, à suggérer une série de mesures très simples et le plus souvent sans coût financier pour l'État pour permettre d'avancer dans la voie de rapports plus sains entre la haute fonction publique et le secteur privé.

Je débiterai donc mon premier point avec une série d'éléments chiffrés sur les rapports entre la haute fonction publique et le secteur privé. Quand on aborde cette question il semble nécessaire de savoir de quoi l'on parle avec précision. Dans le cadre d'une étude menée pour le compte de l'ENA en 2015, deux chercheurs de mon laboratoire, François Denord et Sylvain Thine, ont produit une enquête statistique sur 1145 énarques diplômés depuis 1983. Cette étude éclairante permet d'emblée de cerner le sujet qui nous concerne ici.

Je vais commencer par donner une première série de chiffres : 78 % de ces énarques n'ont jamais exercé de responsabilité en entreprise. Pour ce qui est d'un passage dans le privé : on estime donc que 22 % des énarques diplômés depuis 1983 ont déjà rejoint une entreprise publique ou privée au fil de leur carrière. 8 % semblent avoir quitté l'État définitivement. Ce taux de mobilité autour de 8 % est stable depuis les années 1980. Ajoutons que, quand il s'opère, ce passage dans le privé s'effectue en moyenne autour de la neuvième année après la sortie de l'ENA.

Il est possible que certaines des personnes auditionnées par votre commission s'arrêtent à ces premiers chiffres et considèrent qu'il n'y a donc aucun problème ou qu'on exagérerait les problèmes posés par cette question des rapports entre haute administration et secteur privé. Certains pourraient aussi s'arrêter à l'enquête exhaustive menée par François Xavier Dudouet et Eric Grémont en 2010 qui constataient que si les patrons issus de la haute fonction publique au sens large représentaient 55 % en 1997, ce chiffre semblant décliner en 2007, 2008 pour s'établir à 49 %. Denord et Thine rappellent que les énarques représentent actuellement seulement 7 des 40 patrons du CAC 40. On pourrait aussi remarquer que seuls 26 % des

états-majors du CAC 40 venaient de la haute administration en 2007 (pour reprendre les chiffres donnés par Dudouet et Joly en 2010 dans leur article pour la revue *Sociologies pratiques*)

S'arrêter à ces chiffres pour clamer l'inexistence d'un problème relèverait cependant d'une forme d'illettrisme scientifique. Et ce pour au moins deux raisons. Tout d'abord on ne peut limiter la question des rapports entre privé et public à la question du nombre de haut-fonctionnaires devenus PDG du CAC 40, surtout dans une séquence historique où les grands groupes français anciennement adossés à l'État se sont européanisés voire mondialisés se dotant de PDG ajustés à leurs stratégies. Ensuite car ces chiffres moyens connaissent bien sûr d'importantes disparités selon les corps administratifs.

Pour les énarques inspecteurs des finances, le passage dans le privé au fil de la carrière concerne 75,5 % des agents depuis 1983 avec au moins 34% pour lesquels on peut considérer que le passage est définitif ou durable. Je me permets de m'attarder et de redire ce chiffre car il est primordial : 75,5 % des énarques devenus inspecteurs des finances depuis 1983 sont passés par le privé. 34 % ont passé plus de temps dans le privé que dans le public.

Pour les énarques auditeurs à la Cour des comptes, 45,3 % d'entre eux sont passés au moins temporairement dans le privé et pour 20,3 % d'entre eux le passage est durable ou définitif.

Pour les énarques auditeurs au conseil d'État, on estime à 37,7 % les agents qui ont expérimenté un passage dans le privé dont au moins 11,5 % de façon durable et définitive.

Cette situation comporte un contraste très fort avec le corps des administrateurs civils ou simplement 20,4 % des énarques du corps ont depuis 1983 connu un passage dans le privé et seulement 7,6 % y sont restés.

Si cette commission sénatoriale souhaite s'attaquer à la question des *revolving door*, à la question des passages du public au privé, elle doit dès lors trouver un moyen d'orienter le travail des agents qui s'occupent de gérer les carrières des inspecteurs des finances, mais aussi du conseil d'État et de la Cour des comptes. Il serait nécessaire de réglementer le travail opéré par le MS3P, le bureau qui recense les offres du privé pour les agents de Bercy. Il serait également pertinent de demander à M. Patrick Gérard les mesures qu'il envisage pour sensibiliser ses meilleurs élèves à ces réalités qui sont connues par l'ENA depuis au moins deux ans, date de la remise du rapport que je viens de citer.

Comment expliquer cet attrait pour le privé ? La réponse est complexe et plusieurs facteurs sociologiques se cumulent que je vais essayer d'évoquer successivement.

Un premier facteur est celui des origines sociales. On passe généralement rapidement sur celui-ci car on le considère comme déjà connu ou comme étant un critère qu'on ne peut faire évoluer car il reflète les inégalités sociales structurelles de nos sociétés. Je pense qu'il mérite néanmoins qu'on s'y arrête car ces passages par le privé ne sont pas sans lien avec l'origine sociale des énarques. On constate ainsi que plus l'on recrute des énarques dont les parents travaillaient dans le privé et plus il est probable qu'ils quittent l'État. Dit ainsi c'est bien sûr un peu schématique car bien sûr le lien entre l'origine sociale des fonctionnaires et l'orientation dans les carrières administratives est toujours retravaillé, refiltré par les classements de sortie, les primo affectations dans les corps et ainsi de suite. Mais tout de même : le passage en entreprise concerne 34,3 % des énarques qui ont père exerçant une profession libérale, 23,8 % des énarques qui ont père cadre ou patron du privé contre seulement 13,4 % des énarques qui ont un père employé ou ouvrier. Pour le dire autrement, 86,6 % des énarques qui ont un père employé ou ouvrier n'iront jamais en entreprise au cours de leur carrière. Or depuis la fin des années 1990, l'ENA a toujours recruté plus de 70 % de fils de cadres contre moins de 10 % d'enfants d'ouvriers. Il serait sans doute bon que l'on s'interroge sur les groupes sociaux dans lesquels l'État puise pour constituer ses élites administratives. On sait que la question du service public n'est pas perçue de la même façon par tous les groupes sociaux et professionnels et on a, à l'inverse de toute logique des concours qui valorisent aujourd'hui les composantes du capital culturel extérieures à l'État et les plus tournées vers le privé. Les travaux de Jean-Michel Eymeri ont par exemple montré le filtre social important que représentait le concours de l'ENA et notamment l'épreuve du grand oral, véritable épreuve de cooptation sociale. J'ai avec Delphine Serre, spécialiste de la sociologie du travail, écrit un article sur la façon dont les agents de l'État s'orientent au fil de leur carrière en fonction de ce qu'ils ont fait avant d'entrer dans l'État. En compilant des travaux sur tous types de corps administratifs menés ces dix dernières années, on se rend rapidement compte que la question des origines sociales ne joue pas seulement comme un filtre à l'entrée (avoir le concours ou pas) mais elle pèse tout au long de la carrière car les agents administratifs ne s'orientent pas au hasard dans l'espace des carrières qui s'offrent à eux.

J'en viens à un autre facteur probable pour expliquer ces passages dans le privé : celui de l'évolution des formations universitaires antérieures à l'ENA. C'est bien sûr un aspect qui va venir redoubler l'effet de l'origine sociale. Cet attrait pour une sortie de l'État peut en partie s'expliquer pour certaines promotions des années 1990 par une formation antérieure à l'ENA qui est passée par des écoles de commerce ou des formations en économie. Les étudiants ayant suivi des études d'économie représentaient 6 % de la promotion diplômée de l'ENA en 1985, ils représentaient 28 % en 1998 pour se stabiliser autour de 20 % dans la décennie 2000. A l'inverse le droit qui était auparavant la filière initiale de base des élèves (35 % de la promotion 1985 avaient fait du droit avant l'ENA) a décliné. Il n'est aujourd'hui un

premier pas dans les études supérieures que pour 13 % des élèves. Le point notable est aussi que les années 1990 ont vu la part des élèves passés par une grande école de commerce dépasser les 60 % dans une logique de multi-diplôme visant le passage à Sciences Po et par une École de commerce. Beaucoup d'énarques PDG sont ainsi en réalité des « énarques / HEC ». Cette mode est un peu passée et la part des étudiants passés par une grande école de commerce présents dans les sommets des classements de sortie a largement diminué tombant sous la barre des 20 % depuis le début des années 2000. Néanmoins cela continue de peser sur ces statistiques générales. Si on ne regarde que les énarques qui nous intéressent pour ces histoires de *revolving door*, c'est-à-dire principalement ceux sortis dans la botte (IF, CE, CC), la part des étudiants issus de Sciences Po Paris frise désormais les 100 % et c'est donc aussi sans doute du côté de la façon dont s'effectuent désormais les scolarités du côté de la rue Saint-Guillaume qu'il faudrait prendre le pouls. Quel est le type de formation au service public qui est transmise par Sciences Po aujourd'hui ? Le site internet de Sciences Po est tout heureux d'annoncer que 71 % de ses élèves travaillent aujourd'hui dans le secteur privé. Et il serait intéressant de saisir comment ont évolué y compris les formations en droit dans ces institutions. C'est d'ailleurs un travail auquel se sont livrées par exemple les sociologues Emilie Biland et Liora Israël, dont je vous recommande leur article paru en 2011 dans les *Cahiers de droit*. Cet article montre comment depuis 2007 Sciences Po a opéré – je les cite – « un déplacement d'un savoir sur *ce qu'est le droit* vers une connaissance de *ce que font les juristes* » afin de produire des cours « en adéquation à la fois avec les meilleurs standards universitaires internationaux et les besoins de souplesse et de créativité des cabinets d'affaires ».

Maintenant que j'ai évoqué la question des origines sociales et des formations initiales, sans doute un autre facteur explicatif se trouve du côté des déroulés des carrières. J'ai déjà mentionné le fait que les départs vers le privé s'effectuaient en moyenne à ENA +9. Que se passe-t-il à ce moment-là ? Il y a une réflexion à mener sur l'étalonnage des carrières au sein de la fonction publique. Dans les multiples enquêtes que j'ai pu mener sur la haute fonction publique, j'ai été amené à interroger environ une centaine de grands commis (une soixantaine pour ma thèse, une quarantaine pour d'autres enquêtes). Ce qui m'a toujours frappé c'est le caractère extrêmement borné de ces carrières qui devraient s'opérer avec le sentiment d'occuper des fonctions élevées dans la hiérarchie mais semblent au contraire s'effectuer dans une veille permanente de ce que font les « anciens » camarades de promotion. Ce que j'essaie de dire ici c'est que le système de classement de sortie de l'ENA couplé à une cotation implicite des emplois crée en permanence un sentiment de compétition, une course à la distinction permanente qui est un puissant levier de sortie vers le privé. Sortir dans le privé, c'est aussi en apparence sortir d'une gradation administrative des emplois qui vous désigne comme un fonctionnaire « moins bon » ou « moins habile » quand vous ne parvenez pas à enchaîner les passages d'obstacles

dans la gestion de votre carrière. Certaines nominations pourtant tout à fait louables sur le plan du service public sont vécues comme de véritables punitions ou disgrâces. Repenser les carrières est un point important si on entend limiter les sentiments de stagnation. Plus on monte dans la pyramide hiérarchique et plus les postes de vraies promotions sont rares et donc plus le privé peut apparaître comme une voie d'attente (qui peut devenir durable) et constituer un moyen, pour ceux qui gèrent les corps, d'abaisser la pression, de diminuer le nombre de candidats potentiels. Ajouter des barreaux intermédiaires dans les échelles de grade ou - encore mieux - multiplier les échelles de comparaison sur lesquelles pourraient s'évaluer les « bonnes » ou « mauvaises » carrières à ENA +4, ENA+ 9 etc. peut sembler une question simplement de ressources humaines. Elle me semble à l'inverse très connectée à la question du turn-over. Elle pose à mon sens à l'inverse la question du maintien d'un intérêt au service public tout au long de la carrière. Une autre piste possible serait de créer des passages obligatoires et valorisés vers des postes à l'étranger à ENA +3 ou +4. Peut-être que cela permettrait d'automatiser un « rattrapage » des classements de sortie et mettrait à nouveau à des postes à responsabilité des anciens élèves d'origine sociale modeste ou ne disposant pas du même réseau que certains de leurs camarades de promotion. Dans un rapport de 2011 rédigé par l'Institut de l'entreprise, un témoin interrogé parlait d'une « surproduction de hauts fonctionnaires », « d'encombrement des parcours de carrière », « d'un enrayement de la promotion des hauts fonctionnaires ». J'ai aussi souvent collecté ce sentiment en entretien. Ne soyons pas pour autant naïfs : pour les Inspecteurs des finances, les membres de la Cour des comptes et du Conseil d'État ou même les anciens élèves des écoles d'ingénieurs, ces discours viennent, bien sûr, surtout justifier et légitimer un saut dans le privé pour des raisons économiques. D'après une enquête du magazine *Alternatives Economiques* et de l'observatoire des multinationales de juin 2017, 34 % des 333 inspecteurs des finances des 40 dernières années ont travaillé dans le secteur bancaire où, on le sait, les salaires peuvent être jusqu'à dix fois supérieurs au public. Avant d'aborder la même question en nous plaçant du côté des firmes, donnons simplement un autre chiffre au passage : une enquête du syndicat des ingénieurs du corps national des Mines citait en 2011 par l'Institut de l'entreprise estimait que « la rémunération des 'mineurs' passés dans l'entreprise était de 2 à 2,5 fois supérieure à celles de leurs homologues restés dans l'administration entre 31 et 45 ans ; entre 46 et 60 ans ce multiple était compris entre 3 et 4 ».

M. Vincent Delahaye, président. - Sur quelle base vous fondez-vous en ce qui concerne le privé. Nous avons jusqu'à présent entendu plusieurs coefficients, mais sans jamais connaître la base.

M. Sylvain Laurens. - Je vais y revenir dans quelques instants. En ce qui concerne la Commission européenne sur laquelle j'ai travaillé récemment, on est sur un multiple de 1,5/2. Là où le fonctionnaire touchait

7 000 euros à la Commission européenne, il va percevoir entre 13 000 et 14 000 euros dans le privé.

Ces éléments sur les promotions, les carrières et les corps ayant été donnés, je dois dire que nous n'avons à ce stade que traité une partie du problème. Car pour bien saisir ce qui se joue ici, il faut désormais introduire ce qu'attendent les entreprises de ces hauts fonctionnaires ainsi recrutés.

La figure la plus fréquente dans les scandales liés aux conflits d'intérêt est donc celle de l'ancien responsable administratif ou personnel de cabinet qui passe au privé ou monte son entreprise. Si l'on veut bien mettre de côté pour le moment la question des anciens ministres ou Commissaires européens, on rangera dans ce type de conflit d'intérêt les agents qui – ayant acquis une connaissance intime du fonctionnement d'une bureaucratie particulière – se trouvent en mesure au fil de leur carrière de monétiser (au sens le plus économique qui soit) leur connaissance de l'administration et leur accès à certains agents administratifs toujours en poste. Ce dernier point est peut-être d'ailleurs secondaire car comme le résume bien un responsable d'une fédération patronale de l'agro-alimentaire auparavant passé par la Commission européenne que j'avais pu interroger, ce n'est pas seulement l'enjeu des « gens que l'on connaît » qui peut se revendre car « ceux-ci changent » tôt ou tard mais souvent plutôt la compréhension du fonctionnement des institutions qui est stratégique pour les grandes firmes.

Pourquoi ces firmes recrutent-elles des hauts fonctionnaires ?

Rappelons pour commencer que l'administration dispose d'un pouvoir réglementaire qui façonne les cadres de la concurrence commerciale. Internaliser dans une entreprise un ancien agent qui dispose de la connaissance intime de l'administration permet de tenter d'influencer le cadre normatif qui encadre la production de votre marchandise ou la façon dont vous délivrez votre service. Recruter quelqu'un qui vient du public c'est internaliser dans son entreprise quelqu'un qui peut aider à transformer les règles juridiques qui régissent le marché sur lequel vous jouez. Vous ne cherchez plus seulement alors à battre vos concurrents sur le marché à travers vos produits mais vous cherchez à transformer les règles du jeu du marché pour qu'elles tournent à votre avantage.

L'administration c'est aussi un lieu qui délivre d'importantes ressources sous la forme de subventions directes sous la forme de marchés publics, d'appels d'offres etc. Si on regarde comment les choses fonctionnent à Bruxelles, c'est assez frappant : les grands groupes sont des deux côtés du guichet administratif. D'un côté, un groupe comme Accenture a dépensé 1 million d'euros en lobbying en 2013 mais de l'autre il a touché plus de 68 millions d'euros de marchés publics en termes de conseil (accompagnement des politiques publiques etc.). Si on prend la liste des 25 firmes qui ont touché le plus d'argent public européen en 2013 et qu'on la compare à la liste des groupes qui ont dépensé le plus d'argent en lobbying,

c'est presque exactement la même. Le lobbying est un investissement très rentable sur le plan économique si on prend en compte l'intégralité de la chaîne de relations entre une firme et l'administration. On dépense de l'argent pour obtenir une représentation politique au plus près de l'administration mais celle-ci se voit rapidement concrétisée sous la forme de prestations que l'on obtient de cette bureaucratie.

Troisième point qui peut aider à faire comprendre cet intérêt à un débauchage des hauts fonctionnaires par le privé ce sont bien sûr les partenariats public-privé. Une bonne part du travail de lobbying consiste à convaincre la haute administration de construire en lien avec des groupes d'intérêts économiques des plates-formes de recherche et développement et de faire financer une partie du tournant écologique ou de l'évolution des normes sanitaires qui entourent vos produits par de l'argent public. Dans le cadre de ces stratégies, internaliser un ancien haut fonctionnaire est le moyen d'obtenir très vite quelqu'un qui va parler le même langage que des interlocuteurs clés pour la firme. Plus on multiplie les partenariats public-privé ou l'ouverture d'anciens marchés publics ou privés et plus on augmente le besoin d'un recrutement par les firmes d'anciens hauts fonctionnaires.

Si vous ajoutez ces trois dimensions, on comprend mieux pourquoi le débauchage de hauts fonctionnaires est à ce point une pratique courante : elle se nourrit tout autant de logiques propres à la haute administration que de logiques du secteur privé. Il y a aujourd'hui un marché de la revente de la connaissance intime de l'administration. Au niveau des institutions européennes, ce point est encore plus assumé mais il est aussi plus surveillé. Une rapide sociographie des fondateurs de la plupart des boîtes de consulting sur Bruxelles révèle assez sûrement des parcours initiaux du côté des institutions : des agents passés par les Représentations permanentes, les cabinets des commissaires, les fonctionnaires retraités ou (plus rarement) ayant démissionné, anciens agents contractuels... L'administration bruxelloise consomme et rejette un grand nombre d'agents qui sont par la suite disponibles sur le marché du travail des spécialistes des affaires européennes. Les circulations se font d'ailleurs à Bruxelles véritablement dans les deux sens au début et en fin de carrière. Selon une enquête menée récemment par une équipe de chercheurs anglais, on sait que plus de 50 % des fonctionnaires de la DG Entreprise actuellement en poste ont travaillé dans le privé avant d'intégrer la Commission.

Pour tenter de limiter ces circulations, la Commission a instauré pour certaines fonctions une période de « *cooling-off* » interdisant les recrutements immédiats après l'occupation de postes à responsabilité mais les pénalités sont rares. Néanmoins voici les règles qui s'appliquent à Bruxelles en théorie :

Un fonctionnaire de la Commission qui souhaite travailler moins de deux ans après avoir quitté la Commission doit demander une autorisation

et informer celle-ci. Si l'emploi en question est lié à l'emploi occupé les trois dernières années avant son départ de la Commission, celle-ci peut s'opposer à l'obtention de ce nouvel emploi.

Les retraités ne peuvent pas exercer d'activités de lobbying vis-à-vis de leur ancien service pendant un an après leur départ.

Les cadeaux de plus de 50 euros ne peuvent être acceptés sans autorisation.

Enfin, les agents doivent signaler à la Commission où sont employés leur compagne ou compagnon.

À partir de ce type de cadres réglementaires supranationaux, il ne serait pas complètement inutile que le législateur se penche sur la façon dont certaines choses aujourd'hui totalement légales en droit français posent néanmoins certains problèmes éthiques. Est-il normal par exemple qu'un ancien ministre des Finances comme Alain Madelin puisse monter un fonds d'investissement (appelé Latour Capital) avec comme co-actionnaire l'énarque Cédric Bannel auparavant en charge à la Direction du Trésor des prises de participations et privatisations, un fonds dont la holding est située en Belgique pour des raisons évidentes de défiscalisation et que ce fonds opère des LBO (Leverage Buy Out) sur Proxyserve une ancienne filiale de la Compagnie Générale des eaux justement privatisée en 1998. Encore une fois rien d'illégal là-dedans en l'état de nos réglementations. On y voit néanmoins comment la connaissance du fonctionnement intime de l'État et de ses anciens services publics peut être mise au service d'opérations financières à des fins d'enrichissement personnel. Comment imaginer que d'avoir conduit les ouvertures en capital depuis la direction du Trésor ne procure pas une connaissance intime des rouages de l'État et de ses services publics qui peut dans le temps d'une deuxième carrière être mise à profit sur le plan personnel ?

J'ai déjà égrainé quelques propositions au fil de ma proposition. Mais je vais terminer cette présentation par une série de mesures possibles autour de cinq chantiers.

La mesure la plus urgente serait sans doute que l'IGF cesse de faire des chartes de déontologie purement symbolique et que le décret relatif au statut particulier du corps des inspecteurs des finances intègre immédiatement des dispositions comparables à celles que j'ai évoqué pour la Commission européenne. Il faut aussi rapidement donner les moyens à la Commission de déontologie de la fonction publique de rendre des avis suivis d'effets. Il faut changer le cadre normatif pour qu'elle puisse aller au-delà de ces 2% d'avis négatifs et le plus souvent non suivis qu'elle s'autorise par an.

Deuxième chantier : renforcer les institutions en charge de la transparence. J'avais déjà été auditionné dans le cadre de la loi Sapin II à l'Assemblée. Je dois dire que j'avais été considérablement déçu de voir qu'aucune des propositions que j'avais pu faire, après d'autres, pour

améliorer la précision du registre transparence de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique n'aient été retenues. Pire encore, au terme du lobbying mené par l'AFEP, l'AFCL et des organismes patronaux on se retrouve aujourd'hui avec la création d'une nouvelle agence (l'AFA) qui n'a même pas le statut d'Autorité Indépendante.

On a d'un côté une HATVP qui regarde si les élus et certains hauts fonctionnaires ont touché de l'argent de façon illégale et maintenant, de l'autre côté, une Agence française anticorruption qui regarde si de l'argent part des entreprises pour aller vers des responsables publics. La dispersion des agences est ici synonyme d'une moindre coordination et d'une dispersion des ressources publiques. Reverser l'AFA dans la HATVP serait un premier pas vers une bonne gestion. Bien sûr, il faudrait maintenir la direction de la HATVP du côté du corps de la magistrature. J'ajouterais qu'il serait bien que la HATVP ait une vision interministérielle de ce qui se fait en matière de transparence dans tous les services de l'État. Il est par exemple étonnant que la Base de données « Transparence santé », véritable fichier Sunshine à la française soit totalement déconnecté du registre tenu par la HATVP. Il faudrait également améliorer au plus vite la granularité du registre transparence en obligeant notamment les entreprises de consulting à faire figurer au registre leur actionnariat. Maintenant que le registre est en place, il faut également l'utiliser pour créer de la transparence en cascade. Il serait possible d'interdire l'accès à des rendez-vous avec des députés ou des membres de cabinet ministériel si on n'est pas inscrits dans le registre transparence. On pourrait aussi interdire l'accès à des rendez-vous avec ces personnalités si jamais les entreprises n'ont pas satisfait aux obligations de dépôt légal de leurs bilans comptables auprès du registre du commerce. Trop souvent lorsque l'on entre des noms d'entreprises dans les bases du registre du commerce aucun compte n'a été déposé depuis des années et on ne sait pas de qui il s'agit. Le registre transparence compte aujourd'hui 1600 groupes d'intérêt inscrits mais 40 % de ses groupes n'ont pas déposé les données qui leur aient été demandées de renseigner avant le mois d'avril 2018. Si on appliquait les règles en vigueur ailleurs, ces 40 % ne devraient plus avoir le droit d'accéder au Parlement. Cette sanction a déjà fonctionné pour certains groupes de consulting qui avaient omis de déclarer certains de leurs clients importants sur Bruxelles. Je pense enfin concernant ce registre transparence qu'il serait utile qu'il intègre aussi les agendas des rendez-vous pris par les ministres et leurs membres de cabinets autour de certains projets de lois en préparation. Le lobbying exercé à l'Assemblée n'est que la partie immergée de l'iceberg. Les textes qui arrivent au Parlement ont déjà été largement façonnés par des consultations réalisées à Bercy ou à Matignon. Rendre les agendas publics a pu être faits au moment des négociations TTIP par les institutions de l'UE donc les solutions techniques existent et cela peut être fait. Cela devrait être fait en France pour les textes de lois qui reviennent de façon cyclique dans l'agenda parlementaire : je pense notamment à la loi de finances. On commence à produire des données sur qui sont les groupes

d'intérêt mais il faut qu'on obtienne une meilleure granularité de l'information pour comprendre quelle est l'empreinte normative laissée sur la loi et le règlement.

La troisième série de préconisations que je ferai se situe du côté du renforcement du cadre juridique de la lutte anticorruption. Il serait envisageable d'actualiser la notion juridique de « personne dépositaire de l'autorité publique » qui est à la base de tous les textes anticorruptions. Il faudrait lier cette notion de « personne dépositaire de l'autorité publique » à l'appartenance à un corps et pas seulement à l'occupation d'une position dans l'État.

Quatrième chantier : compliquer les passages dans le privé. Il faudrait réduire à trois ans maximum la durée des détachements depuis certains corps pour obliger à des choix de carrière plus clairs entre public et privé. Il faudrait aussi interdire les retours à certaines positions dans l'État depuis certaines positions occupées dans le privé : je pense notamment à tout ce qui est en lien avec la spéculation boursière, la gestion des produits dérivés etc. On pourrait par exemple interdire d'occuper des positions à l'ACPR ou à certains postes du Trésor après l'occupation de certaines fonctions précises dans le privé. Pour ce quatrième chantier, on peut imaginer bien d'autres leviers tout aussi incitatifs : augmenter le coût du rachat de la pantoufle, jouer sur les annuités minimales passées dans la fonction publique pour obtenir les droits à la retraite pleine et entière, etc.

Cinquième et dernier chantier : il faudrait ouvrir les instances de décision à des observateurs tiers pour briser la logique d'entre soi. Sur le plan des rapports entre IGF, Trésor et secteur bancaire : il serait plus sain d'ouvrir la composition du conseil stratégique de l'Agence France Trésor à des députés et sénateurs de la Commission des Finances ainsi qu'à des représentants de la société civile du type *Finance Watch* et des syndicalistes qui pourraient introduire un autre point de vue sur la question de la gestion de la dette publique que celle des marchés financiers. Il serait également très sain de faire la même chose pour la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale) et RFF (Réseau Ferré de France).

Compte tenu des rapports de force entre les grands corps de l'État et le Parlement, je me fais au fond peu d'illusions sur la possibilité que ces cinq chantiers aboutissent. Mais les avoir lister permet déjà d'ouvrir un débat et des pistes de réflexion et je suis disponible désormais pour répondre à vos questions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous remercie pour l'ensemble de ces renseignements. Vous avez fait un gros travail. J'aimerais des précisions sur deux points.

Tout d'abord, comment se passe ce travail d'influence ? Vous nous dites que la connaissance de l'administration, c'est quasiment une marchandise. On peut objecter que ce n'est pas un crime de connaître le

fonctionnement de l'administration. Ce que j'aimerais creuser, c'est la question de savoir comment cette pratique peut influencer sur le cadre réglementaire ? Je me suis laissé dire que le sport préféré des lobbys à Bruxelles, c'est de demander des crédits à la Commission pour faire une étude. Et miraculeusement, les normes qui sortent deux ans après et qui reprennent les conclusions de l'étude profitent plutôt à celui qui l'a faite. Est-ce que c'est un fantasme ou est-ce que ça existe ? Par quelle mécanique cela peut-il devenir efficace ?

Deuxièmement, comment ça se pratique à Bruxelles ? C'est un sujet très important et très peu renseigné dans notre pays. Comment les lobbys parviennent-ils à des résultats ? Qui représente le mieux la France à Bruxelles : le représentant du Gouvernement ou ceux des lobbys français ? Et quel lien avec la fonction publique nationale ?

M. Sylvain Laurens. - La première chose qu'on récolte auprès des fédérations patronales à Bruxelles, c'est une distance, voire une méfiance vis-à-vis de ce qui se passe dans les parlements. Le Parlement européen est perçu comme un espace incertain, où on va ré-ouvrir les positions critiques, où les ONG vont être présentes. Donc, le gros du travail des lobbyistes que j'ai rencontrés se fait auprès des administrateurs de la Commission européenne où le noyau dur des textes est conçu, puisque c'est la Commission qui a l'initiative de la législation. Leur stratégie consiste à se présenter comme partie prenante à un sujet donné et à tisser des liens de long terme avec les administrateurs qui s'en occupent.

Autre aspect, le moment parlementaire servira surtout à affirmer des positions générales ou de principe, mais on va confier à une agence la mise en œuvre technique. Par exemple, on dira au parlement que tel ou tel texte est meilleur pour la protection de l'environnement et les spécifications techniques, qui sont le véritable enjeu, interviendront après. C'est donc en amont et en aval du travail parlementaire qu'il est plus intéressant d'exercer le lobbying, plutôt que lors du débat parlementaire.

Comme le résumait un des lobbyistes du secteur du papier industriel que j'avais interviewé, il y a un bon et un mauvais lobbyiste : le mauvais lobbyiste, c'est celui qui amène la position commune de son secteur à un parlementaire, alors que le bon lobbyiste, c'est celui qui va faire produire par l'administration bruxelloise la norme de demain. Par exemple, on fera valoir auprès du régulateur que l'industrie du papier n'est pas très écologique, qu'elle pollue et participe à la déforestation et on va demander s'il est possible de procéder à des expérimentations pilotes de bio-raffinerie pour produire du papier de façon plus verte. À partir de là, le groupe patronal amène 80 % des entreprises de son secteur, la Commission apporte des fonds publics et associe laboratoires et universités. Ce partenariat public-privé existe. Ce lobbying n'a pas pour but la dérégulation d'un marché. Il a pour objectif de faire prendre en charge ses coûts de recherche et développement et d'anticiper le tournant écologique du secteur en préparant

la norme qui s'y appliquera demain. Cela permet de déposer un dossier d'antidumping contre, par exemple, le papier asiatique qui ne sera pas produit dans le respect des nouvelles exigences environnementales et de cibler la production low-cost. Pour parvenir à ce résultat, il faut une bonne connaissance du fonctionnement de l'administration bruxelloise et c'est là où l'embauche d'anciens fonctionnaires de la Commission est utile.

Je prends un autre exemple qui est lui aussi réel : vous êtes un jeune fonctionnaire de la DG SANCO (santé et protection des consommateurs) et on vous charge d'un nouvel étiquetage pour une catégorie de médicaments. En face, vous avez un salarié de la fédération des laboratoires pharmaceutiques qui arrive en disant : « je représente 80 % de la profession et on est tous d'accord pour lutter contre la contrefaçon et pour vouloir mettre un hologramme qui indique où la boîte de médicament a été construite ». Vous avez une homologie de situations. Il y a d'un côté quelqu'un qui veut réglementer 80 % d'un marché avec un nouvel étiquetage et de l'autre quelqu'un qui représente ces 80 % et qui propose une solution quasiment clé en main. Cette solution n'est pas proposée pour rien, elle vise à tuer ceux qui font du packaging *low cost* ou du *re-packaging* et par-là même un circuit parallèle de circulation des médicaments. Ce qui se joue dans cette relation c'est la compréhension des attentes d'un régulateur, auxquelles le lobbyiste va faire correspondre des dispositifs techniques qui vont protéger des modèles commerciaux.

M. André Vallini. - Je me fais l'avocat du diable. En prenant un peu de distance par rapport des deux cas que vous évoquez, est-ce que ce n'est pas là servir l'intérêt général au sens large en développant l'emploi, l'économie, la recherche ? Certes on sert des intérêts privés, mais ne va-t-on pas dans la bonne direction sur le long terme ?

M. Sylvain Laurens. - Je vais vous faire une réponse à deux niveaux. En premier, ce dont les fonctionnaires de la Commission se rendent compte, c'est que ce qu'on appelle les intérêts du marché, ce sont en réalité les intérêts de 4-5 grand groupes qui dominent ce marché. Donc, cela pose la question, par exemple, de savoir comment sont représentées les petites et moyennes entreprises de la production de papier face aux grands groupes ? Et d'un point de vue d'un régulateur d'essence libérale, vous avez un système de production de normes qui favorise toujours les gros acteurs et on a du mal à faire émerger une contre-expertise du marché.

Et le deuxième niveau, c'est qu'on ne dispose pas de l'expertise qui permet de s'assurer que la solution proposée correspond bien au but poursuivi. Va-t-on vraiment mieux protéger l'environnement en favorisant la bio-raffinerie de papier ? C'est un problème et c'est pour cela qu'un service d'expertise a été créé au Parlement européen pour renforcer le travail des parlementaires dans l'expertise des dossiers et pour être moins dépendant de l'expertise apportée par le secteur privé.

Par ailleurs, dans certains secteurs, l'expertise est liée à des modes de production. Par exemple, les entreprises qui produisent des enzymes font déjà travailler avec elles les scientifiques traitant de ces questions. Et quand la Commission ordonne une étude, elle retombe nécessairement sur les mêmes. Ce n'est pas vraiment de la corruption -même s'il y a des cas de dissimulation de données-, mais plus une forme de cynisme assumé. On est plus dans une forme de symbiose entre industrie et monde scientifique qui pèse énormément sur l'expertise disponible.

M. Vincent Delahaye, président. - Plus on arrive à un niveau élevé scientifique et technique, moins il y a de « sachants ». Donc, on tombe forcément sur les mêmes.

M. Sylvain Laurens. - Tout à fait. Pour moi, le cas typique, c'est le système REACH de contrôle des produits chimiques qui est présenté comme un succès parce qu'on oblige les industriels à donner la preuve que leurs produits ne sont pas dangereux. On a créé pour cela une agence chimique européenne devant laquelle les industriels doivent apporter cette preuve. Sauf que celle-ci, basée à Helsinki, n'a pas les moyens de lire tous les dossiers toxicologiques. Donc, ses agents tirent au hasard 5 % des dossiers pour contrôle et 95 % est validé sans contre-expertise technique. En face, les grands groupes vont recruter des docteurs en toxicologie. Et c'est d'ailleurs un phénomène remarqué à Bruxelles : on a de moins en moins de profils science-po et de plus en plus de profils scientifiques parce que le gros du lobbying va se faire auprès des agences techniques.

Mme Christine Lavarde. - Vous vous exprimez en tant que sociologue et j'aurais aimé savoir quelle est votre matière. À partir de quoi tirez-vous vos conclusions ?

M. Sylvain Laurens. - Ce que je vous expose concernant Bruxelles est tiré de mon dernier livre sur les groupes d'intérêt, produit d'une étude menée à Bruxelles entre 2009 et 2015. J'ai rencontré soixante représentants d'intérêts, une quinzaine de fonctionnaires de la Commission et surtout, j'ai pu assister à une bonne douzaine de réunions internes de groupes d'intérêt patronaux. À cela s'ajoute les résultats d'une étude statistique tirés du registre de la transparence de la Commission publiée en 2013 que j'ai croisés avec des données financières publiques.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Je voudrais revenir sur le sujet qui nous intéresse et les liens entre ce qui se passe à Bruxelles et les liens avec l'administration française. Est-ce qu'il y a une coupure totale ou est-ce qu'il y a des passages entre les deux ?

M. Sylvain Laurens. - Dans la prise de décision à Bruxelles, la France est représentée, notamment au Comité des représentants permanents. Les fonctionnaires qui y siègent sont aussi des personnes que les groupes d'intérêt cherche à rencontrer et à influencer. Il y a aussi toute une série de décisions d'exécution qui sont prises en comitologie, c'est-à-dire dans des

comités d'un niveau plus technique dans lesquels il y a des représentants français. Ça aussi, les groupes d'intérêt le savent. Les agents de la Représentation permanente française sont eux aussi très souvent courtisés, et notamment par des grands groupes français. C'est-à-dire que des grands groupes de dimension internationale sont capables de renationaliser certains sujets et faisant valoir la défense des emplois dans le pays, voire dans certaines régions. Cela est aussi fait auprès des parlementaires européens.

Après, il y a des passages comme celui d'un expert national détaché qui va quitter l'administration pour travailler pour un groupe d'intérêt. C'est quelque chose qu'on retrouve dans à peu près tous les États membres. Il n'y a pas de spécificité française à ce niveau. Pour moi, les porosités entre secteur public et secteur privé ne sont pas spécifiquement françaises.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces mouvements n'intéressent pas les grands corps ?

M. Sylvain Laurens. – Ça dépend. Cela peut passer par le cabinet d'un commissaire, c'est un arbitrage entre les postes qui sont proposés à la personne. Je me souviens d'un Français de la DG recherche, énarque qui était plutôt proche du parti socialiste à une certaine époque, qui se trouvait déconnecté de ses camarades de promo en étant à l'international et en étant à Bruxelles et qui est parti. Je dirais que Bruxelles offre des postes valorisant pour des fonctionnaires français, mais ça ne signifie pas qu'ils vont basculer dans le privé.

Je n'ai pas de données concernant les grands corps et je n'ai pas rencontré de conseiller d'État durant mon étude. En revanche, ce que je constate, c'est une « scientification » des profils. Sur les sujets économiques et monétaires, on va aller chercher des titulaires de doctorat.

Mme Christine Lavarde. – Je vous remercie pour votre présence, car vous êtes le tout premier de nos auditionnés à donner une dimension européenne à nos travaux.

Audition de M. Marc-André FEFFER, président de Transparency International France

(Mercredi 20 juin 2018)

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous entendons à présent M. Marc-André Feffer, président de Transparency International France. Votre point de vue nous intéresse au regard de vos missions, mais également de votre parcours. Vous avez été membre du Conseil d'État, chargé de la structure responsable des médias auprès du premier ministre Laurent Fabius, secrétaire général puis membre du directoire de Canal Plus, et directeur général adjoint du Groupe la Poste. Vous êtes en outre membre de la Commission des participations et des transferts de l'État. Votre avis sur les passages du public au privé et les contrôles qui peuvent être mis en place nous intéresse tout particulièrement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc-André Feffer prête serment.

M. Marc-André Feffer. – Madame la Présidente, Madame et Messieurs les sénateurs, Monsieur le rapporteur, je trouve intéressante l'orientation de votre commission. Elle cherche en effet à replacer la question de la haute fonction publique dans sa globalité, qui n'est pas facile à saisir. J'ai quitté la fonction publique il y a trente ans, par conséquent même si j'y ai gardé des contacts, ma vision peut être un peu ancienne sur ce sujet précis.

Comme président de Transparency International France, les questions de conflit d'intérêts, de passage du public vers le privé, et éventuellement en sens inverse, sont particulièrement importantes à mes yeux. Elles montent en puissance, et l'exigence de redevabilité est aujourd'hui plus marquée. Les conflits d'intérêts font l'objet d'une analyse plus fine, et une approche déontologique forte se développe depuis plusieurs années dans la fonction publique. Elle est illustrée par la création de la Commission de déontologie, et plus récemment par la loi de 2013 qui a mis en place la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et un système de déclaration d'intérêts pour des personnes occupant des fonctions publiques. Nous considérons que l'obligation de remplir les déclarations d'intérêt, ce que je fais comme membre de la Commission des participations et transferts, constitue un moyen de conduire les personnes qui sont dans ces situations à réfléchir aux questions de déontologie et de conflits d'intérêts, et de développer ainsi à une culture de la déontologie.

La loi de 2016 sur la fonction publique a en outre étendu les déclarations d'intérêts à tous les fonctionnaires d'autorité, et mis en place des chartes et des déontologues.

Notre structure-mère, TI International travaille sur ces sujets depuis plus longtemps que nous. Nous n'avons que modérément suivi la loi de 2016, dans la mesure où nous étions engagés dans le lobbying sur la loi Sapin 2. Nous y revenons aujourd'hui.

Pour notre organisation, les passages entre secteurs privé et public ne sont pas condamnables en soi. Ils peuvent permettre de mieux comprendre la culture de l'autre, et de dynamiser le développement et l'innovation des deux côtés. Ils doivent cependant intervenir dans un cadre légal précis, avec prise en compte des éventuels conflits d'intérêts. TI s'est penché sur la question à plusieurs reprises, pour la dernière fois en 2015, en s'intéressant notamment aux anciens membres de la Commission européenne. TI a comparé les différentes législations européennes, et milite pour l'établissement systématique d'un délai de carence, notamment pour les ministres, commissaires, et fonctionnaires d'autorité, proportionné aux fonctions occupées et au secteur concerné ; des mécanismes de suivi et de contrôle des obligations, avec des organismes dédiés, qui sont présents ou non selon les pays : nous avons en France un organisme de ce type, avec un avis obligatoire ; la nécessité de contrôler dans le temps les obligations éventuellement posées par l'organisme responsable, en sanctionnant les manquements si besoin.

À TI France, nous n'avons à ce jour pas pris de position officielle. Nous y travaillons, et nous avons déjà proposé une vérification systématique de la situation fiscale des fonctionnaires nommés en Conseil des ministres, au-delà du mécanisme déjà en place pour les ministres. Nous avons également suggéré des améliorations du fonctionnement de la Commission de déontologie, notamment la publication de ses avis, dans le respect de la vie privée des personnes concernées, l'accroissement de ses moyens, son indépendance, et la possibilité de lui donner compétence quand le fonctionnaire revient dans son corps. À ce jour, il n'y a aucune règle particulière concernant ces retours, alors qu'un avis obligatoire est prévu pour rejoindre le secteur privé. Nous proposons également que la Commission puisse exercer un contrôle sur les restrictions et limites qu'elle a pu poser par le passé, avec par exemple un rapport annuel de la personne autorisée à quitter la fonction publique.

Enfin, nous nous interrogeons sur une éventuelle fusion de la Commission de Déontologie avec la Haute autorité. C'est une idée du président de cette dernière. Il existe en effet des effets de bord compliqués entre ces deux organismes, que le Conseil constitutionnel a d'ailleurs sanctionnés dans le cadre de la loi Sapin 2.

En parallèle, nous venons de publier une guide pratique des conflits d'intérêts en entreprise, où ce sujet est également présent. Nous travaillons avec elles depuis de nombreuses années, et elles étaient demandeuses de réflexions et de préconisations à ce sujet. Nous projetons un document du même type pour la fonction publique.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Qu'est-ce qui vous a poussé à vous intéresser à cette question, alors que vous êtes vous-même issu de la haute fonction publique ? Ne jouez-vous pas en quelque sorte contre votre camp ?

M. Marc-André Feffer. – La vie professionnelle connaît plusieurs étapes. J'ai cherché à ce que la mienne soit variée, en profitant de mes expériences autant publiques que privées, françaises ou européennes. Au cours des dernières années de ma carrière, j'ai été amené à la Poste à m'intéresser aux questions de gouvernance de déontologie. J'ai discuté avec Transparency International à ce sujet, en tant qu'interlocuteur de la Poste. Quand j'ai pris ma retraite il y a trois ans, j'ai souhaité avoir une activité en lien avec l'intérêt général. Lorsque j'ai été sollicité par Transparency, j'ai donc répondu positivement. Cette action me conduit à m'intéresser à la corruption au sens propre, qui reste notre principal sujet. Cependant le champ de l'association s'est élargi vers la déontologie et l'éthique, et donc les conflits d'intérêts. Nous avons mûri dans nos thèmes, et la société a également évolué. Elle n'est plus disposée à accepter les mêmes pratiques. La création de la Haute autorité, lieu de contrôle et de conseil, constitue ainsi un élément très important. Je constate avec intérêt le nombre de dossiers qui remontent vers elle, ou les déontologues du Parlement, avec des demandes individuelles. C'est donc un thème que nous ne pouvons pas ignorer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je connais votre organisation depuis longtemps, et j'ai plusieurs questions. TI est inscrit à Bruxelles et auprès de l'Assemblée nationale comme représentant d'intérêts. De quel type d'intérêts s'agit-il ?

Par ailleurs, vos partenaires incluent de nombreuses grandes entreprises, notamment Lafarge-Holcim, qui a défrayé la chronique pour ses activités en Syrie il y a peu. J'en ai été un peu surpris. En outre, votre classement de la corruption m'a également étonné. La France y est 23^{ème}, derrière Singapour, le paradis fiscal que nous connaissons, le Luxembourg, qui joue un rôle particulier dans l'évasion fiscale, Hong Kong, les Émirats Arabes Unis, et à deux places des Barbades, un paradis fiscal notoire. J'avoue que ce classement m'intrigue. Sommes-nous à ce point corrompus ?

M. Marc-André Feffer. – TI est en effet un lobby. Notre fondateur travaillait à la Banque mondiale, et y avait été confronté à des situations qui l'ont poussé à créer une association de lutte contre la corruption il y a 25 ans. Il a d'emblée souhaité se positionner dans l'accompagnement du changement et de la lutte contre la corruption de deux façons : par du lobbying auprès des gouvernements et organisations internationales afin de faire évoluer les conventions et législations ; par une action prosélyte auprès des entreprises, afin qu'elles s'engagent d'elles-mêmes à lutter contre la corruption.

La section française a été créée selon la même logique. Au fil des années, nous avons ainsi milité aux Nations unies, à l'OCDE, à Bruxelles, et en France. Nous faisons donc du lobbying, pour une cause d'intérêt général, d'où notre enregistrement. Aujourd'hui, dans le cadre de la 5^{ème} directive anti-blanchiment, nous cherchons à rendre public le registre des ayant-droits des trusts, et notre action à ce titre correspond à la définition du lobbying.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – N'est-ce pas entretenir la confusion entre l'intérêt général que vous défendez et les intérêts particuliers, pour licites qu'ils soient ? C'est le problème de certaines définitions du conflit d'intérêts que de tout mettre sur le même plan.

M. Marc-André Feffer. – La loi française intègre désormais dans la représentation d'intérêts tous les acteurs qui effectuent des démarches, indépendamment de leur motif. Vous plaidez pour que la représentation d'intérêts soit liée à un intérêt particulier, ce que je comprends. Ceux qui travaillent pour l'intérêt général n'auraient pas à s'enregistrer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le dernier texte paru ne porte que sur les conflits entre intérêts public et privé.

M. Marc-André Feffer. – Je parlais du registre d'intérêt. Dans la version actuelle de la loi Sapin, il nous oblige à nous inscrire. C'est d'ailleurs un sujet de discussion. Le gouvernement a demandé au Parlement de sortir les associations à objet culturel de l'obligation de s'inscrire au registre, au motif qu'elles défendent un intérêt général et n'auraient pas à rendre compte. Nous le contestons, dans la mesure où nous considérons que la règle doit être générale. S'il n'y a pas de distinction en fonction du motif défendu, tous les organismes doivent figurer au registre, et non pas uniquement ceux qui ne sont pas des associations à objet culturel. La question sous-jacente est de savoir si ceux qui militent pour une noble cause doivent être soumis aux mêmes règles. Les méthodes sont les mêmes, mais l'objet est différent.

TI travaille avec des entreprises partenaires, et environ 60 % de notre budget viennent d'elles. Ce sont des entreprises qui ont accepté de s'engager formellement contre la corruption, en signant une charte. Elles acceptent en outre que nous les contrôlions tous les 18 mois, et participent régulièrement à des travaux que nous menons. Elles constituent un forum des entreprises engagées. Nous disposons en outre d'une procédure qui nous permet de suspendre ou d'exclure l'un de nos membres qui serait en faute. C'est la contrepartie du label que nous leur accordons. Ainsi, suite à la sanction des États-Unis, BNP Paribas a été suspendu pendant deux ans, le temps de voir si les mesures demandées par les autorités américaines étaient bien en place. Quand nous avons constaté leurs efforts réels, nous les avons réintégrés.

Lafarge est l'une des premières entreprises à avoir travaillé avec nous au début des années 2000. Elle s'est retirée de TI au moment de la fusion avec Holcim, et entre-temps des procédures n'ont manifestement pas été suivies. Son retrait nous a dispensés de la réflexion sur la façon dont nous

aurions dû traiter cette situation. Je pense que nous l'aurions au minimum suspendu.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Votre classement m'a toujours intrigué. Vous dites que les conflits d'intérêts sont souvent inopinés. Vous le pensez vraiment ?

M. Marc-André Feffer. – Oui.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les personnes ne savent donc pas ce qu'elles font ?

M. Marc-André Feffer. – Non, c'est autre chose. Si vous appartenez au conseil exécutif d'une entreprise qui se lance dans une nouvelle activité, dans le cadre d'un partenariat, et qu'elle lance un appel d'offres dans ce sens, vous pouvez être actionnaire de l'un des candidats. Il y a alors conflit d'intérêt, qui exige votre retrait de la procédure, mais il est inopiné. De même, l'enfant d'un président d'entreprise peut candidater à un poste dans cette société sans lui en parler. Tous les conflits ne sont pas inopinés, mais ils sont tout à fait possibles dans la vie d'une entreprise ou administration.

En ce qui concerne notre Indice de Perception de la Corruption (IPC), nous nous sommes posé la question à plusieurs reprises. Nous sommes partagés entre notre filiation à notre structure-mère et notre amour-propre national. Nous progressons, mais je reconnais que le classement n'est pas encore flatteur. Certains ont contesté la réalisation de ce classement, mais il me semble assez solide scientifiquement. Pour autant, il s'agit d'un indice de perception de la corruption. Nous interrogeons les milieux économiques locaux sur leur idée de la corruption dans leur pays. Ce n'est pas un classement objectif, par exemple sur la base du nombre des condamnations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'entends bien, et j'imagine que la corruption peut être considérée comme largement normale dans certains pays.

M. Marc-André Feffer. – En outre, ce résultat nous est d'autant plus désagréable que les pouvoirs publics, en particulier le Parlement, ont réalisé d'importants efforts dans ce domaine ces dernières années. L'arsenal dont nous disposons désormais est au niveau des meilleurs états dans ce domaine. Depuis 2000, une seule entreprise a été pénalement condamnée pour corruption en France. Cet élément pèse significativement sur l'IPC, et avec le temps cette perception devrait changer.

Ces éléments n'expliquent pour autant pas certaines aberrations géographiques que vous avez soulignées. La population de Singapour a manifestement plus confiance dans les mécanismes dont elle dispose. Je ne saurais pas dire si la corruption y est plus importante, mais la perception de nos concitoyens et milieux économiques de la corruption n'est pas bonne. Je suis convaincu qu'elle s'améliorera dans les prochaines années, en vertu des mécanismes mis en place.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous êtes vous-mêmes passés du public à l'entreprise, après un passage par le cabinet du premier ministre. Après plusieurs postes à Canal Plus, vous êtes revenus dans le secteur public. Pouvez-vous nous expliquer vos motivations ? Nous cherchons précisément à comprendre ce qui pousse certains hauts fonctionnaires à de tels parcours.

M. Marc-André Feffer. – J'ai toujours aimé changer, même quand j'étais dans la fonction publique. J'ai été en poste au Conseil d'État, à Bruxelles, et à Paris, par goût personnel. Quand j'ai intégré l'ENA, j'étais très motivé par la chose publique et l'intérêt général, et je n'ai pas été déçu pendant les 14 ans que j'ai passés au sein de la fonction publique. Je n'ai donc pas demandé ma disponibilité par dépit. J'ai effectué un travail très intéressant. C'était en outre sans doute une période plus glorieuse pour la fonction publique, dans les années 70, et nous pourrions y revenir. Nous étions portés par un certain colbertisme volontariste, et c'était l'époque des grands plans. C'était exaltant pour un jeune fonctionnaire.

J'ai bifurqué parce que Canal Plus m'a fait une proposition, je n'avais pas particulièrement le souhait de rejoindre l'audiovisuel. J'ai voulu mener une activité entrepreneuriale.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi Canal Plus vous a-t-il fait cette proposition ?

M. Marc-André Feffer. – Je ne peux pas répondre pour André Rousselet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Peut-être cherchait-il un juriste ?

M. Marc-André Feffer. – Non, il m'a indiqué qu'il cherchait quelqu'un pour intégrer une équipe de développement, et c'est ce qui m'a plu. Canal Plus était encore une petite société, pour laquelle André Rousselet avait de grands projets, notamment internationaux. Je n'ai pas été déçu. J'ai quitté la fonction publique parce que le défi m'intéressait.

Passer du public au privé n'est pas si simple. Le changement de culture est important, et c'est une prise de risque significative. Nous ne sommes pas assurés de réussir dans un environnement différent. Pour autant, ce défi m'attirait.

Je suis revenu dans la sphère publique pour retrouver une activité professionnelle. J'ai démissionné de la fonction publique en 2000, à l'expiration de ma disponibilité. En 2003, j'ai fait partie d'un plan de sauvegarde de l'emploi à Canal Plus, ce qui m'a conduit pour la première fois de ma vie à rechercher du travail sur le marché de l'emploi. J'ai rencontré plusieurs entreprises potentiellement intéressées, dont la Poste. J'étais heureux de reprendre une vie professionnelle dans laquelle je pourrais mêler des questions d'entreprise et d'intérêt général, puisque j'ai été chargé

de la mise en œuvre des missions de service public. J'ai eu le plaisir de réconcilier ces deux dimensions sur la fin de ma carrière.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous aviez alors un statut de droit privé.

M. Marc-André Feffer. – Oui, puisque j'avais démissionné de la fonction publique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Y compris à la Commission des participations de l'État.

M. Marc-André Feffer. – J'ai été nommé à cette commission juste avant mon départ en retraite. Cet organisme est composé de fonctionnaires et de représentants du privé. Au vu des sujets évoqués, ce mélange crée une richesse. L'objectif de la commission est de valoriser des entreprises. Les cultures se combinent, ce qui permet de travailler de façon satisfaisante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette commission m'a toujours intrigué. Il me semblait que le rôle de l'État n'était pas de gagner de l'argent. Pour vous donner un exemple, quand EADS a rencontré des difficultés, le cours de son action a chuté. La Commission a immédiatement recommandé au ministre de vendre les participations de l'État, ce qui aurait précipité la catastrophe. Il a refusé. Je comprends que l'État s'efforce de gérer au mieux ses participations, mais cette volonté de valoriser m'étonne.

M. Marc-André Feffer. – La Commission ne joue aucun rôle dans l'opportunité de vendre des participations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Elle donne des avis.

M. Marc-André Feffer. – Parce que le Conseil constitutionnel l'a exigé en 1986. La Commission a pour mission de protéger le patrimoine de l'État, pour éviter qu'il soit bradé. Nous disposons à ce titre d'un pouvoir exorbitant du droit commun, puisque nous rendons un avis conforme au ministre. Si nous fixons le cours d'une action, le ministre n'a pas le droit de vendre en-dessous.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il n'est cependant pas obligé de vendre.

M. Marc-André Feffer. – En effet. Notre mission est de protéger le patrimoine public d'une sous-valorisation.

M. Vincent Delahaye, président. – Comme le service des domaines.

Marc-André Feffer. – En quelque sorte.

M. Vincent Delahaye, président. – À ceci près que l'immobilier fluctue moins que la valorisation d'une entreprise. Selon vous, certains éléments devraient-ils être changés dans le système actuel, en ce qui concerne par exemple la Commission de déontologie ou la durée de disponibilité de dix ans ?

M. Marc-André Feffer. – Notre sentiment est que la France dispose d'un appareil plutôt bon. Nous avons réalisé une étude comparative des mesures prises dans ce domaine. Depuis la loi de 2016, nous disposons de déclarations d'intérêts de hauts fonctionnaires, ou de déontologues. Il faut maintenant faire vivre ce corps de doctrine. Vous pourriez d'ailleurs demander, après deux ans, un rapport sur la mise en œuvre de cette loi. Je pense que de notre côté, nous étudierons son application l'année prochaine, pour formuler éventuellement des propositions.

La Commission de déontologie est accusée d'opacité, puisque ses avis ne sont pas publics. Sous réserve de protéger la vie privée, la publicité de ses avis nous semblerait de nature à lever une partie des suspicions. Par ailleurs, il n'y a pas vraiment de suivi des obligations et restrictions qu'elle impose. Elles ne sont pas connues, et il conviendrait de les suivre régulièrement, avec la personne voire l'entreprise qui l'a accueillie.

En ce qui concerne les retours, des propositions ont été avancées pour que la Commission soit compétente quand un salarié du secteur privé revient dans la fonction publique. Il me semblerait normal que la Commission rende un avis dans de telles circonstances.

Enfin, comme je l'indiquais précédemment, nous suggérons également une procédure de vérification fiscale préalable pour les fonctionnaires nommés en Conseil des ministres, comme pour les ministres.

Ce ne sont pas des mesures spectaculaires, mais elles permettraient de fluidifier le dispositif, et de le rendre plus transparent et donc acceptable. Le secret dans lequel elle travaille affecte sa crédibilité.

M. Vincent Delahaye, président. – En ce qui concerne la durée de disponibilité, vous avez bénéficié d'un délai de dix ans. S'il avait été plus long, auriez-vous démissionné ?

M. Marc-André Feffer. – La disponibilité n'est à mon sens pas mauvaise. Elle donne un minimum de confort à une personne qui prend un risque, et c'est un droit issu du statut de la fonction publique. À l'inverse elle donne à l'État la possibilité de récupérer son agent si son incursion dans le privé n'est pas fructueuse.

Mon expérience me conduit à considérer qu'avec le temps, le retour est quasiment impossible. Vous ne cotisez plus pour votre retraite, et vous ne bénéficiez plus d'avancement, ce qui semble tout à fait légitime.

M. Vincent Delahaye, président. – La loi sur les parcours professionnels comprend un article contesté à ce sujet.

M. Marc-André Feffer. – En effet. Je suis assez partisan du système actuel, qui préserve l'intérêt de chacun tout en actant une coupure, ce qui suspend l'avancement et les droits à la retraite. Au cours des premières années, vous avez la sécurité de disposer de ce filet, mais avec le temps l'écart s'accroît. Si vous revenez dans votre corps d'origine après six ou sept

ans, la différence d'avancement par rapport à vos collègues rend la situation complexe. Je ne vois donc pas la nécessité d'aller au-delà de dix ans.

M. Vincent Delahaye, président. - Faudrait-il réduire le délai à 5 ans, voire moins ?

M. Marc-André Feffer. - La durée actuelle constitue-t-elle une gêne ? Peut-être. Je dirais que le délai au-delà duquel le retour est difficile est de l'ordre de 6 à 7 ans. La question par rapport à l'amendement que vous avez mentionné est celle de l'intérêt de l'État. A-t-il intérêt à modifier le système pour récupérer certains de ses serviteurs ? Dans certains domaines comme la santé, il peut y avoir des allers-retours, et l'État a alors intérêt à ne pas trop pénaliser ceux qui le quittent, afin d'organiser une forme de mouvement permanent. À défaut, je ne vois pas l'intérêt de changer le système.

M. Vincent Delahaye, président. - Merci.

**Audition de M. Patrick GÉRARD, directeur de l'École nationale
d'administration**

(Mercredi 20 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur Gérard, merci de votre présence à cette commission d'enquête sur les mutations de la Haute Fonction publique et leur incidence sur le fonctionnement des institutions.

Depuis 1969, les réformes de l'ENA se sont succédé. Le fait qu'il s'agisse du « pire du système à l'exception de tous les autres » s'est, semble-t-il, progressivement imposé. L'ENA s'est elle-même penchée sur la question de l'avenir des fonctionnaires qu'elle forme avec l'association des anciens élèves. Nous avons alors pris connaissance des statistiques relatives au « pantouflage ». Nous nous intéressons plus particulièrement aux grands corps et à l'intérêt que présente le fait de les recruter, au moins partiellement, par le biais de l'ENA. Pensez-vous que, si le recrutement dans les grands corps ne se faisait plus à la sortie de l'ENA, nous aurions moins de candidats volontaires pour intégrer l'école ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Gérard prête serment.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie. Je vous laisse la parole pour un propos liminaire.

M. Patrick Gérard. – L'ENA est à la fois admirée et décriée. Elle a été créée par le Général de Gaulle en 1945. Il s'agit de la troisième tentative de création d'une école d'administration. La première avait été créée par Hippolyte Carnot en 1848, pendant le gouvernement provisoire précédant la Deuxième république. Elle a été dissoute un an plus tard. En 1936, Jean Zay, alors Ministre de l'Instruction publique, a proposé au gouvernement de Front Populaire de créer une nouvelle école d'administration. Ce projet de loi a créé un tollé au Sénat et l'affaire a ainsi été abandonnée.

En 1945, Michel Debré était conseiller du Général de Gaulle. Il avait tout particulièrement été marqué par Marc Bloch, qui dans « L'Étrange Défaite », disait que la défaite française était due à une absence de service d'information, mais également de services statistiques et de prévision. Bloch décriait des administrations se cooptant corps par corps, avec des fonctionnaires mis en poste par un de leurs parents. Michel Debré a donc souhaité construire la Fonction publique sur un modèle démocratique.

À compter de 1945, les hauts corps de l'état dépendant de l'exécutif sont donc recrutés par un concours unique. Dès la démission du Général de Gaulle en 1946, tous les corps ont tenté d'imposer des exceptions à l'ENA. Le

gouvernement de la Quatrième république s'y est opposé et l'ENA a continué son cours.

Il existait à l'époque deux concours au mérite, le premier pour les étudiants de droit, d'économie, de sciences politiques, voire d'histoire et de lettres, et le second pour les fonctionnaires de Ministère, de préfecture ou de rectorat, ayant pour ambition d'atteindre la Haute Fonction publique. Il s'est agi de la première école mixte en France. L'ENA valorise l'expérience en alternance, avec des stages et des cours. Les élèves étrangers y sont également accueillis.

Tous ces principes sont retrouvés dans l'ENA d'aujourd'hui. Il me semble que ce sont de bons principes. Un troisième concours a toutefois été ajouté, réservé aux personnes témoignant de huit années d'activité professionnelle dans le secteur privé, politique ou associatif. J'ai demandé la création d'un quatrième concours, afin d'accueillir à compter de 2019, quelques Docteurs en sciences. Environ un tiers de nos élèves proviennent de l'étranger, ce qui assure à la France un rayonnement international.

Les programmes ont été améliorés, avec une emphase sur le numérique et la pratique, par exemple la gestion d'une négociation budgétaire ou d'un texte à Bruxelles. La formation en continu et l'alternance ont été développées.

Selon moi, les grands corps doivent être recrutés par la Haute Fonction publique, sans aucune hésitation. L'attractivité de l'ENA est notamment due aux débouchés qu'elle offre à sa sortie. Les corps d'inspection et de contrôle sont des phares de l'Administration française. Un certain nombre de jeunes ne se dirigeraient pas vers l'ENA si elle ne débouchait pas sur ces grands corps.

Il ne me semble pas opportun de recruter les élèves dans un seul et unique corps, pour ensuite les répartir par corps lors de concours organisés cinq ans plus tard. La moyenne d'âge d'entrée des élèves est de 29,7 ans. Les élèves sortent donc de l'ENA à 31,7 ans en moyenne. Il serait tardif d'organiser une deuxième sélection après autant d'années.

S'agit-il de refuser des opportunités d'évolution intéressante à la jeunesse ? Ce sont les jeunes, tels que Blum ou Friedman, qui ont fait la grandeur du droit administratif français et proposé des solutions juridiques.

Je ne pense donc pas qu'il soit négatif que les grands corps puissent étudier à l'ENA. Cependant, afin que les grands corps s'ouvrent, il est impératif que les Énarques aillent « voir ailleurs » de temps en temps afin que d'autres, qui n'ont pas eu autant de succès qu'eux au classement, puissent directement avoir accès aux grands corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Monsieur le Directeur, vous avez rappelé que la mission de l'ENA était de conforter la démocratie républicaine. Or, la situation actuelle semble être le contraire. Les grands

corps ont récupéré le pouvoir qu'ils détenaient jadis dans la répartition des pouvoirs. Les mécanismes sont certes plus subtils qu'une simple cooptation.

L'entrée de l'ENA est similaire à celui des autres grandes écoles. Les différences se ressentent davantage au niveau de l'entrée des grands corps. Jugez-vous ou non, comme moi, que les études, telles qu'elles sont menées à l'ENA actuellement, renforcent ce contre quoi l'ENA luttait dès sa création ?

M. Patrick Gérard. – Aujourd'hui, les choses sont bien plus différentes qu'on le croit. Lorsque j'étais étudiant, le « grand oral » de l'ENA n'était composé que de questions de culture générale. Il s'agissait d'un élément discriminant en termes d'origine et de milieu sociaux. Cependant, nous avons modifié l'organisation du concours. Le « grand oral » est devenu un entretien, visant à évaluer le parcours, les ambitions et les valeurs des étudiants.

Sur la dernière promotion, entrée en décembre 2017, 29,8 % des élèves de l'ENA étaient boursiers de l'enseignement supérieur. Nous ne comptons dans cette promotion aucun enfant de ministre ou d'ancien ministre, ni d'enfant de parlementaire ou d'ancien parlementaire. Aucun enfant d'ancien élève de l'ENA n'est inscrit dans cette promotion 2018. Le concours interne et le troisième concours ont attiré des publics tout à fait différents.

Sur les trente premiers élèves sortants ayant pris leurs fonctions dans des Ministères ou des corps de contrôle au 1^{er} janvier 2018, dix provenaient du concours interne et vingt du concours externe. Cinq ans auparavant, les élèves du concours externe monopolisaient les postes les plus intéressants.

Nous avons créé en 2010 un centre de préparation à l'ENA pour 25 élèves de milieux modestes, ruraux ou de banlieue, ayant réussi leurs études. Ces élèves se voient attribuer une chambre universitaire en face des locaux parisiens de l'ENA, rue de l'Observatoire. Ils sont coachés par de jeunes anciens élèves. Leurs résultats sont excellents. Une deuxième classe de préparation sera créée à Strasbourg, à compter de septembre 2019.

Les élèves se trouvant en stage auprès d'un préfet se rendront dans les lycées des petites villes afin de promouvoir l'ENA auprès des lycéens. En effet, les candidats à la fonction publique se font de moins en moins nombreux.

Je pense donc que le recrutement par l'ENA est tout à fait bénéfique, à condition que les grands corps s'ouvrent à la diversité.

Les élèves de l'ENA réalisent un stage à l'international ou en Europe, mais également un stage en préfecture et un stage en entreprise. Nous avons remarqué que les pères ou mères de famille, le plus souvent issus du troisième concours ou du concours interne, connaissaient des difficultés à réaliser les allers-retours que requièrent ces stages. Nous avons

donc rassemblé la totalité des stages en première année, en leur proposant de réaliser tous leurs stages « internationaux » et « européens » à Paris, à l'UNESCO ou à l'OCDE. Sur les quinze premiers élèves du concours, cinq étaient issus du concours interne, souvent issus de milieux modestes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si une grande partie des grands corps, voire la majeure partie s'agissant notamment de l'Inspection des finances, se retrouve dans les entreprises, la fonction de l'ENA est-elle de créer des gestionnaires d'entreprise ?

M. Patrick Gérard. – En 1945, toutes les entreprises étaient nationalisées. L'ENA formait alors des fonctionnaires qui géraient l'économie administrée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'objectif n'était pas le même. Il ne s'agissait alors pas de réaliser un maximum de profit, mais bien de relancer la croissance de la France.

M. Patrick Gérard. – Toujours est-il qu'il était alors considéré comme normal que les Enarques se dirigent vers les entreprises privées. En 2015, à l'occasion des 70 ans de l'ENA, nous avons réalisé une étude sur dix cohortes d'Énarques, entre 1986 et 2015. 78 % des élèves de ces dix cohortes n'ont jamais quitté l'État. 14 % sont passés dans le privé et 8 % y sont restés définitivement.

En ce qui concerne les grands corps, 34 % des Inspecteurs des Finances ont effectué un passage durable dans le privé, 20 % des étudiants issus de la Cour des Comptes ont effectué un passage durable dans le privé et 11,5 % de ceux qui ont issus du Conseil d'État ont effectué un passage durable dans le privé. Les résultats varient selon les corps.

Je ne suis plus responsable des élèves une fois qu'ils sont remis à l'Administration. On remarque qu'au bout d'un certain nombre d'années, des cadres supérieurs de l'État anciennement Directeurs de l'Administration centrale, remerciés pour une quelconque raison, cherchent à se diriger vers le domaine privé.

Il ne me semble pas choquant qu'un élève de l'ENA se rende dans le privé, deux à trois fois dans sa carrière, pour deux ou trois ans à chaque fois. Au contraire, cela enrichit le savoir de l'élève et le rend plus sensible à l'innovation. Les règles de « pantoufle » sont limitées dans la mesure où ce sont les entreprises qui remboursent aux élèves en question.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous confirmez donc qu'ils occupent des places au détriment d'autres candidats ?

M. Patrick Gérard. – Oui. Cependant, ils se voient rapidement remplacés. Les élèves sont obligés par la loi de servir l'État pendant dix ans. Toutefois, la majorité des élèves ne souhaite pas servir l'État toute sa vie.

Nous proposons des enseignements d'éthique et de déontologie, dispensés notamment par Monsieur Christian Vigouroux, spécialiste du sujet. Nous ne pouvons cependant pas demander aux écoles de contrôler leurs élèves vingt ou trente ans après la fin de leurs études.

Mme Christine Lavarde. – Vous venez de mentionner l'engagement décennal. Comment le mettez-vous en œuvre de manière concrète et quelles sont les démarches entreprises pour recouvrir les frais de scolarité d'un élève qui ne respecterait plus cet engagement décennal ?

M. Patrick Gérard. – L'engagement décennal est signé par les élèves à la sortie de l'école. Cet engagement est ensuite transmis à son premier employeur et à la Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique. Lorsque l'élève souhaite sortir avant la fin de son engagement décennal, il n'a rien à rembourser à l'ENA.

Selon le décret du 14 novembre 2014 numéro 2014-1370, si l'élève quitte sa position au bout de cinq ans, il doit cependant rembourser à l'État l'équivalent de ses deux dernières années de salaire en tant que fonctionnaire, soit bien plus que ce qu'il a perçu à l'ENA. Au-delà de six ans, cette somme est réduite de 20 % pour chaque année de service.

Les élèves qui remboursent leurs frais de scolarité à l'ENA sont ceux qui refusent le poste qui leur est proposé à leur sortie de l'ENA. Ces cas sont globalement rares.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous indiquez donc que l'engagement n'est pas toujours sur dix ans. Sur les statistiques de passage dans le privé je crois que ceux de l'Inspection des Finances sont particuliers.

M. Patrick Gérard. – Tout à fait. Toutefois, tout engagement d'une durée inférieure à dix ans est pénalisé.

75 % des Inspecteurs des finances effectuent un passage dans le privé. Pourtant, seuls 34 % effectuent un passage durable dans le privé. Je vous transmettrai les résultats de cette étude statistique.

Nous faisons parfois rembourser la « pantoufle » à des étudiants prenant des responsabilités dans l'Administration européenne. Je trouve cela choquant puisqu'il s'agit d'un levier d'influence français. Il n'existe pas de politique unique et chaque Administration gère ses remboursements comme elle l'entend. Ceci est bien dommage puisqu'il existe un réel sujet de l'influence de la France sur l'administration européenne. Nous avons besoin de candidats à l'Administration européenne, afin d'éviter une sous-représentation française. Seuls 7,6 % des candidats à l'Administration de la Commission sont français, contre 18,6 % d'Italiens, 10,9 % d'Espagnols et 9,3 % de Roumains. Or, 17 % des fonctionnaires français en poste dans les instances européennes partiront en retraite d'ici 2020. Nous avons beaucoup de mal à les remplacer. Afin de pallier cette situation, l'ENA a donc mis en place une préparation spéciale au Concours européen.

M. Vincent Delahaye, président. – Quel est votre sentiment sur le dispositif actuel d'autorisation de départ vers le privé, les conditions de retour, la clause de dix ans de disponibilité, ainsi que le fonctionnement de la Commission de déontologie ?

M. Patrick Gérard. – Je pense que trois séquences de trois ans sont préférables à une longue séquence de dix ans, afin de s'assurer que les élèves reviennent du domaine privé.

M. Vincent Delahaye, président. – Pensez-vous, dès lors, que ces allers-retours sont un événement positif ?

M. Patrick Gérard. – Bien sûr, s'ils se font dans le respect des lois en vigueur.

M. Vincent Delahaye, président. – Comment est fixé le nombre d'énarques qui peuvent intégrer les grands corps, voire certains Ministères, à leur sortie de l'ENA ?

M. Patrick Gérard. – Ce chiffre est fixé par un arrêté du Premier ministre qui paraîtra la semaine prochaine. Nous avons parfois diminué le nombre des grands corps et augmenté les autres.

Il existe depuis une dizaine d'années une tendance à multiplier les concours d'entrée parallèles, visant à contourner l'ENA, que je trouve particulièrement choquante et dommageable.

M. Vincent Delahaye, président. – Pourquoi cette tendance est-elle regrettable ?

M. Patrick Gérard. – La formation coûte moins cher et les élèves sont moins bien formés.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela fait longtemps que cela existe ?

M. Patrick Gérard. – Une dizaine d'années.

M. Vincent Delahaye, président. – Pensez-vous qu'un ou une DRH soit nécessaire au niveau de l'État ?

M. Patrick Gérard. – Un ou une DRH est sans aucun doute nécessaire pour gérer la Haute Administration de l'État. Certains s'en vont faute de s'être vu proposer une affectation. Les postes de Directeur d'Administration Centrale ou de Chef de service font dorénavant l'objet de Comités d'audit, ce qui améliore légèrement la situation. Toutefois, il n'existe pas de réelle DRH de la Haute Administration de l'État français.

Depuis quelques années, Matignon a mis en place un groupe nommé « Cycle supérieur de management de l'État » ou CSME qui demande à l'ensemble des Ministères de recenser les personnes considérées comme « valables ». Cependant, ce groupe se préoccupe essentiellement des

personnes prenant leur premier poste. Il n'existe aucun suivi des « seniors ». Il est nécessaire de ne pas négliger les compétences des personnels.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Est-il vrai que les grands corps recrutent les élèves dès la publication du classement de sortie ?

M. Patrick Gérard. – Cela a été vrai mais ne l'est plus. Nous ne communiquons plus publiquement le classement de sortie.

Toutes les Administrations viennent recruter à l'ENA en mai. Le classement n'est pourtant publié qu'en novembre. En effet, la motivation des élèves compte autant que leur place au classement. Nous nous doutons cependant que les élèves divulguent leur place au classement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certains réformateurs souhaitent transformer l'ENA en une école « de guerre » à laquelle on ne peut accéder qu'après une longue carrière, supprimant ainsi la différence d'âge entre les différents concours ? Cela vous paraît-il loufoque ?

M. Patrick Gérard. – La moyenne d'âge a augmenté, notamment pour les élèves du concours externe, qui ont en moyenne 27 ans. Les élèves du concours interne ont en moyenne 33 ans. Je ne pense pas qu'imiter le système de l'armée soit une décision importante. Je ne considère pas choquant que de jeunes talents prennent leurs postes dans l'Administration.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certains élèves, vers 35 ans, estiment avoir fait le tour de leur fonction et quittent leur poste.

M. Patrick Gérard. – C'est parce qu'ils comparent leur carrière à celle de leurs homologues du privé. À la solution de l'école « de guerre », je préfère celle d'une DRH des Hauts Fonctionnaires de l'État, qui placerait les fonctionnaires selon leurs aptitudes et leurs points forts. Les « juniors » sont supervisés par des « seniors ». Les jeunes issus de la magistrature portent des responsabilités énormes, sûrement supérieures à celles des élèves de l'ENA. Par ailleurs, peu de fonctionnaires atteignent le haut de la pyramide avant 40 ans. Les fonctionnaires souhaitent eux-mêmes quitter le service de l'État et évoluer vers le privé. L'État doit donc utiliser ses ressources humaines intelligemment.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pouvez-vous nous dire plus précisément ce qu'est la scolarité de l'ENA ? On dit qu'il s'agit d'une école « d'application », bien que généraliste.

M. Patrick Gérard. – Les résultats des différents concours sont proclamés en décembre. L'élève arrive en janvier à Strasbourg. Les premiers mois servent de préparation au premier stage International. Le rôle de l'État et les problématiques de sécurité nationale font également l'objet d'une étude approfondie. Les élèves partent ensuite pendant quatre mois dans une ambassade ou une institution européenne. Ils reviennent avant de repartir en préfecture jusqu'au mois de novembre. Du 15 décembre au 8 février, les élèves seront envoyés en entreprise. Ils reviendront ensuite à Strasbourg.

À Strasbourg, des enseignements de politique territoriale sont dispensés, qui s'appuient sur ce qu'ils ont constaté lors de leurs stages en préfecture. Les administrateurs d'État et les administrateurs territoriaux travaillent ensemble, par exemple sur des questions de logement. Les enseignements de question européenne se déroulent dans les locaux du Parlement européen, où les élèves apprennent la négociation de textes. Les élèves sont également formés à la légistique, ils apprennent à écrire des arrêtés, des décrets et des textes de loi. J'ai demandé à ce qu'on leur apprenne à supprimer un texte.

Les enseignements de gestion et de management public concernent entre autres la conduite de projet et la gestion des collaborateurs. Les autres enseignements portent sur les questions internationales, les langues et le sport. Par ailleurs, j'ai introduit cette année des conférences portant sur les sciences. En effet, les administrateurs de demain devront s'intéresser davantage aux sciences.

L'année se termine à la fin du mois d'octobre, avec les épreuves de sortie. Les résultats sont publiés à compter du 12 novembre. C'est seulement vers la fin décembre, à l'occasion d'une cérémonie, que chaque élève choisit son poste.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Merci pour ces informations pratiques. Quelles sont les disciplines évaluées lors du concours de sortie, qui occasionnent ensuite un classement ?

M. Patrick Gérard. – Ce sont toutes celles que j'ai décrites ci-dessus, y compris le sport.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie.

Audition de M. James GALBRAITH, économiste

(Mercredi 20 juin 2018)

- Présidence de Mme Sophie Taillé-Polian -

Mme Sophie Taillé-Polian, présidente. - Monsieur le professeur vous êtes titulaire de la chaire de relations entre le gouvernement et les entreprises à l'université du Texas et nous vous avons sollicité pour avoir un point de comparaison entre la situation française, avec laquelle vous êtes familier, et la situation aux États-Unis que vous connaissez parfaitement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. James Galbraith prête serment.

M. James Galbraith. - Tout État moderne possède une fonction indispensable de régulation. Elle concerne l'administration publique stricto sensu, mais est aussi nécessaire pour faire démarrer et stabiliser les systèmes largement privés de production industrielle et relations financières ainsi que pour assurer la qualité des produits et services disponibles sur les marchés.

La différence entre les pays développés et les pays dits « en voie de développement » ne se situe ni au niveau de la qualité de l'enseignement ou de la technologie dont ils disposent, mais bien au niveau de la qualité de leur système de régulation interne.

Il existe aux États-Unis, un « service civil », c'est-à-dire une haute fonction publique composée de cadres permanents dont la participation dans les affaires politiques est rigoureusement défendue. Le *spoils system*, introduit sous la présidence d'Andrew Jackson en 1829, a largement été remplacé au cours des dernières décennies du dix-neuvième siècle, à la suite de l'assassinat du président Garfield. L'expansion de la fonction publique entre les années 1930 et 1970 a indéniablement contribué à la construction de l'État moderne au niveau fédéral, mais il faut admettre que le *spoils system* restait intact à l'échelle de certains États fédérés ou de grandes villes telles que Chicago jusqu'à beaucoup plus récemment.

Les universités constituent la principale source de recrutement de la fonction publique américaine, qu'il s'agisse des écoles de droit ou des écoles d'affaires publiques, telles que celle du Texas qui me compte parmi ses professeurs. Une bonne partie de mes étudiants intègre directement un service

fédéral après leurs études. Selon leurs profils, ils rejoignent, par exemple, le bureau du budget, le service de recherche du Congrès ou le service des affaires étrangères. Il existe néanmoins une part importante d'agents - 7 000 personnes - à la disposition du Président. Il doit, en outre, obtenir l'accord du Sénat pour nommer ceux d'entre eux possédant la qualité de « *Officers of the United States* ». Cette procédure concernait entre 1 200 et 1 400 agents en 2012.

Ce pouvoir de nomination, prérogative principale de la Maison blanche, est utilisé par tous les présidents, mais est donc limité, dans certains cas, par le Sénat. En 2017, le Sénat a, par exemple, fait obstacle à la nomination de Merrick Garland à la Cour suprême des États-Unis. Ce système permet un contrôle politique important de la bureaucratie fédérale. Il s'opère dans la durée puisque un certain nombre des personnes nommées restent en poste après le remplacement des *administrations* qui ont procédé à leur nomination.

Ce système mêlant la politique et le professionnel peut donc être qualifié de « *mixte* ». À travers lui, il est possible de distinguer certaines tendances significatives qui caractérisent la politique américaine actuelle.

Le « *revolving door* » en est la preuve. Il s'agit du système de circulation des élites issues du secteur privé qui sont nommées par le politique et qui retournent dans le secteur privé après une certaine période de service public. Cette pratique entraîne nécessairement une identité d'intérêts entre la tête de la fonction publique et les intérêts du secteur privé dont ces personnes sont issues et où elles ont vocation à revenir. Il est ainsi possible de multiplier les exemples de conflits d'intérêts entre les « *professionnels* » et leurs maîtres. C'est notamment le cas au sein des services de régulation financière, comme a pu le révéler au monde la grande crise financière. C'est aussi le cas dans les services de protection environnementale dirigés par un ressortissant de l'industrie pétrolière. Les départements en charge de la justice ou des affaires étrangères ne sont guère plus épargnés.

Par comparaison avec les autres pays, le système américain ne bénéficie pas d'une grande différence de résultats même si la circulation des hauts fonctionnaires y est un aspect assez singulier. J'ai pu remarquer une tendance permanente à migrer vers les lobbies chez les agents des services du Congrès où je travaillai il y a quelques décennies en tant que directeur exécutif du comité bicaméral en charge des affaires économiques. Je ne sais pas si cette tendance est encore d'actualité mais j'ai l'impression que les lobbies s'occupent directement de la préparation des textes législatifs depuis un certain nombre d'années au détriment des services du Congrès dont le rôle a diminué depuis les années soixante-dix et quatre-vingt.

Il y a également une tendance à la « *reinvention* » du gouvernement qui consiste à introduire les principes du marché dans la gestion de ses affaires. Je

ne sais pas s'il s'agit d'un phénomène typiquement américain mais cela a pour effet de faire se confondre les rôles de ceux qui font la régulation et de ceux qui la subissent, en matière financière notamment.

J'ai aussi développé le concept d'« État prédateur », dans un ouvrage publié il y a une dizaine d'années. Depuis quarante ans, il consiste à la privatisation partielle des éléments les plus lucratifs de l'État providence, de l'administration de la justice ou des affaires militaires. On peut notamment parler de l'introduction des prisons privées il y a quelques décennies ou de l'emploi des services de mercenaires offerts par la société *Blackwater* en Irak. Cela n'a rien avoir avec de la privatisation *stricto sensu* puisqu'il s'agit de modifier les structures de la fonction publique, aux dépens de son efficacité, dans le but d'acheter le soutien politique de certains acteurs du secteur privé. L'introduction de l'« *Obama care* » en 2010 et le développement des assurances santé à destination de la population est un excellent exemple du genre.

S'agit-il de corruption ? On peut le dire. La situation est d'autant plus curieuse que la haute fonction publique opère dans le cadre de règles particulièrement strictes. D'un côté, il est par exemple interdit à un fonctionnaire d'être invité à déjeuner dans un bistro par un ancien camarade, mais de l'autre il est possible d'introduire l'idée du « *too big to fail* » en faveur des banques alors que cela peut coûter des milliers de milliards de dollars aux contribuables ! C'est ce que l'on appelle en anglais « *straining at gnats and swallowing camels* ».

En ce qui concerne le gouvernement de Monsieur Trump, il s'agit d'un gouvernement d'oligarques et de généraux. En général, je préfère les généraux car il s'agit de hauts fonctionnaires qui savent ce qu'est la guerre... Je vous conseille, toutefois, de ne pas prendre modèle de ce gouvernement !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vos propos nous dépaysent, mais ils décrivent peut-être notre avenir. Il n'y a plus vraiment de *spoils system* depuis la fin du XIX^e siècle puisqu'existe une administration permanente professionnelle formée à l'université. Il convient de le préciser car nous fantasmons beaucoup sur ce système en France.

M. James Galbraith. – Je n'ai pas le nombre exact en tête mais l'administration fédérale, hors *Pentagone*, emploie entre un et deux millions d'agents. Parmi eux, seuls 7 000 qui constituent la haute administration sont renouvelés au grès des *Administrations* successives.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces personnes conservent-elles malgré tout un emploi public ou doivent-elles aller ailleurs ?

M. James Galbraith. – Le seul moyen pour eux de rester est d'occuper un poste permanent avant le renouvellement de l'*administration*. Il arrive donc souvent que des « *officiers* » nommés par la voie politique cherchent à devenir

permanents. Cela ne concerne pas la plupart d'entre eux qui regagne leur carrière à l'extérieur de l'administration, dans les grands cabinets d'avocats, les banques d'investissement, les universités ou bien les lobbies. Ils viennent puis s'en vont au rythme des changements d'*Administration* et de partis qui contrôlent la Maison blanche.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Outre ces 7 000 personnes constituant la haute administration, existe-t-il des directeurs d'administration qui sont neutres et qui ne changent pas à chaque renouvellement ? Au contraire, l'exercice de toute responsabilité un peu forte emporte-t-elle la nécessité d'un renouvellement au gré du politique ?

M. James Galbraith. – Il existe certainement des administrateurs permanents au sein de l'ensemble des départements de l'administration, mais leur degré de responsabilité varie. Il peut, par exemple, arriver qu'une nouvelle *administration* soit hostile à la régulation environnementale et qu'elle décourage les services en charge en rendant leur travail inutile. Lorsqu'il était à majorité démocrate, le Congrès avait enquêté assez sérieusement sur cette question sous une *administration* républicaine, dans les années quatre-vingt. La majorité du Congrès étant désormais du même bord politique que l'*administration* en place, ces travaux sont désormais assez difficiles.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le Sénat intervient-il dans le cadre de toutes les nominations importantes ou seulement celles concernant l'entourage direct du Président ?

M. James Galbraith. – Cette procédure de contrôle ne concerne que 20 à 25 % des nominations effectuées par le Président des États-Unis soit, environ 1 500 personnes par *administration*. Il s'agit, par exemple, des ambassadeurs, les chefs et sous-chefs de cabinets ainsi que les magistrats. Le contrôle effectué par le pouvoir législatif en vertu de l'article 2 de la Constitution des États-Unis est en ce sens très important.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai cru comprendre que le lobbying bat son plein aux États-Unis, comme dans beaucoup d'endroits et qu'il n'a même plus à passer par les canaux de l'administration. Les lobbyistes ne se gêneraient plus et traiteraient directement avec l'entourage immédiat du Président.

M. James Galbraith. – Ce n'est pas un phénomène nouveau car les lobbies existent depuis la création du Congrès. En revanche, leur influence a beaucoup augmenté depuis trente ou quarante ans. La raison est principalement le changement de majorité de la chambre des représentants qui est devenue républicaine alors qu'elle était démocrate depuis les années cinquante. Il y avait, jusque-là, une administration propre au Congrès qui était « *professionnelle* », assez indépendante et qui disposait de ses propres

compétences. Je travaillais, par exemple, sur le secteur bancaire et nous disposions d'une équipe qui connaissait bien le sujet.

Mais, toute cette infrastructure a été détruite après l'arrivée de M. Gingrich en 1993 qui a externalisé l'élaboration des projets de lois auprès de lobbies. Les projets portant notamment sur la dérégulation ont donc été élaborés par les industries auxquelles ils avaient vocation à s'appliquer. Le rôle du Congrès et sa faculté à intervenir en a été diminué d'autant. Je pense que ce système ne changera pas tant qu'un parti possédant une doctrine basée sur l'indépendance de l'administration n'arrivera pas au pouvoir.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La situation a donc tendance à se dégrader dans le sens d'une influence plus forte des lobbies ?

M. James Galbraith. – Oui, mais je pense qu'il ne s'agit plus d'une question réellement partisane puisque démocrates et républicains sont également assujettis à l'influence extérieure du secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel est le point de vue du peuple américain sur cette question ? Existe-t-il des critiques ou des inquiétudes ?

M. James Galbraith. – Des critiques sont apparues et ont affaibli la réputation des institutions américaines auprès du grand public. Je pense, néanmoins, que ces pratiques ne sont pas nécessairement connues de la plupart des américains. Ils croient en la mythologie selon laquelle les gouvernements n'arrivent pas à comprendre les choses valables et importantes. C'est le cas malgré la construction d'un État moderne, possédant des compétences sérieuses en matière technologique ou économique, depuis l'*Administration* Roosevelt, dans les années trente. Les gens oublient facilement ce genre de choses...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Est-ce que les résultats des dernières élections présidentielles et la situation que connaît le parti démocrate ne sont pas une manière de réagir à cette situation bloquée ? L'élection de Donald Trump est-elle une dérive du sens de l'État ou n'a-t-elle rien avoir ?

M. James Galbraith. – Les électeurs américains ont une vision assez pertinente de leur situation. Ils savaient que le parti démocrate ne représentait plus les intérêts de la classe ouvrière. Ce parti est en positions de force sur les côtes – à New York, au Massachussets, en Californie – mais est très faible à l'intérieur du pays. Le candidat républicain a donc capitalisé sur la frustration de cette classe ouvrière du fait de l'indifférence du parti démocrate à leur égard depuis une trentaine d'années. S'il est très clair que l'*administration* actuelle ne représente pas les intérêts de cette classe, elle a en revanche très bien composé avec leur frustration au moment où les démocrates, eux, représentaient des citoyens assez contents de leur sort et du sort économique du pays.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si l'on excepte une fine couche de milliardaires, les « riches » votaient pour les démocrates ?

M. James Galbraith. – Une régression statistique commune associe habituellement les citoyens possédant le plus de revenus au parti républicain. On constate toutefois une majorité démocrate dans les grandes villes. Dans les communautés plutôt pauvres, comme les minorités ou chez les immigrés, on constate également un soutien pour le parti démocrate. La position du parti démocrate est donc difficile puisqu'il doit tenir compte de ces deux types de soutien. C'est au milieu que se situe le soutien au parti républicain, plus spécialement dans le Sud et dans le *Middle West*.

Mme Sophie Taillé-Polian, présidente. – Que pensez-vous du système français dans ses principes et dans sa réalité actuelle ? Il est souvent pris en exemple mais nous nous posons aujourd'hui beaucoup de questions, notamment du fait de la nouvelle place de l'État dans l'économie.

M. James Galbraith. – J'ai réalisé une étude sur cette question au début de ma carrière, en 1980, lorsque je travaillais pour le congrès américain. Dans ce cadre, j'ai rencontré beaucoup de hauts fonctionnaires français. À l'époque, j'avais l'impression que la haute fonction publique occupait un rôle très important depuis la seconde guerre mondiale non seulement dans les administrations publiques mais également dans les entreprises publiques. Je n'aie pas spécialement approfondi le sujet mais il semblait assez normal aux hauts fonctionnaires de rejoindre les entreprises publiques après être passés par l'administration. Bien que ces entreprises n'aient pas exactement les mêmes intérêts que l'État, elles semblaient tout de même plus ou moins investies d'une mission de service public. Ce système dépendait de la présence de l'État au sein de l'économie et des banques ainsi que d'une certaine égalité de rémunération, de prestige et de récompenses entre secteurs public et privé. Or, des différences importantes se sont creusées depuis quarante ans. Au sein d'une économie qui devient très inégalitaire, la tendance fait dominer les intérêts privés car ceux qui servent l'intérêt public ont pour ambition de rejoindre le secteur privé un peu plus tard dans leur carrière. Ce problème est également très important aux États-Unis. Dans les années soixante-dix, lorsque je travaillais dans la régulation bancaire, mes collègues n'avaient pas pour ambition de devenir banquiers. Maintenant, ce sont les banquiers qui, d'une certaine manière, financent le système. Car la commission en charge reçoit les contributions de ce secteur et les banques sont toujours prêtes à satisfaire leurs demandes, sauf pendant les crises ! C'est exactement ce qui s'est passé récemment pour la régulation bancaire aux États-Unis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans un tel contexte, la notion de conflit d'intérêts a-t-elle encore un sens, si ce n'est une fonction « décorative » ?

M. James Galbraith. – Un universitaire texan a dit cette phrase célèbre : « *Là où il n'y a pas de conflit, il n'y a pas d'intérêts !* ». Je pense que, dans une économie capitaliste, il existe certainement un conflit entre l'intérêt public, tel qu'on peut le concevoir abstraitement et l'intérêt des institutions privées. La nécessité de régulation qui en découle est semblable au cas d'une centrale nucléaire qui a besoin d'eau ou d'une voiture qui a besoin d'huile. Cette fonction de régulation doit être autonome et échapper à ceux qui auraient pour intérêt de faire fonctionner la machine à trop vive allure. Les dérégulations entraînent des crises, qu'elles soient financières, environnementales ou économiques. C'est une loi très générale. Les conflits entre les intérêts sont nécessaires pour atteindre un équilibre entre les forces et faire fonctionner le système. Il s'agit néanmoins d'un conflit d'intérêts différent de celui que vous dénoncez et qui consiste à orienter le système dans le sens d'un seul intérêt : la maximisation du profit et la diminution du rôle de l'État.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La lutte contre les conflits d'intérêts est considérée comme la solution aux interpénétrations entre intérêts public et privés. Est-ce que cela a un sens ? Lorsque ce concept est apparu en France il y a quelques années, s'est posée la question de déclarations à effectuer par les parlementaires pour les prévenir. Afin d'y étudier les pratiques, la commission des lois du Sénat français s'était déplacée au Sénat américain. Dans ce cadre, j'avais demandé à son président combien de cas s'étaient déjà présentés et il m'avait répondu « *trois, dont deux pour harcèlement sexuel* ». J'en avais déduit que beaucoup de papier était utilisé, sans pour autant déboucher sur grand-chose. Comment se passent désormais les choses aux États-Unis pour défendre la morale publique auprès du législateur et des responsables administratifs ?

M. James Galbraith. – À ce titre, je peux évoquer la dérégulation du secteur bancaire avant la crise. Pendant les années quatre-vingt - quatre-vingt-dix, les institutions en charge des hypothèques ont connu une crise sévère dans notre pays du fait d'interventions malavisées du Congrès à leur égard. Il y a finalement eu une vague de répressions pour fraude qui a concerné plus d'un millier d'agents de ces institutions. Ce fut le plus grand effort de répression du crime en « *col blanc* » connu par les États-Unis, tant au niveau judiciaire qu'au niveau des agences en charge de la régulation de ces institutions. Or, après l'arrivée de l'*Administration* Clinton un projet de dérèglementation du système financier a vu le jour et a abouti à l'abrogation du *glass steagall act* en 1999 et la dérégulation du *credit default swap* en 2000. Un recul de la surveillance des institutions financières est apparu sous l'*Administration* de Bush « *fils* ». Cinq-cents agents du FBI ont été transférés du pôle financier vers le pôle terroriste et n'ont jamais été remplacés. On a pu avoir l'impression que cette *administration* a encouragé la vague d'hypothèques frauduleuse qui a été à l'origine de la grande crise financière. Par la suite, l'*Administration* Obama n'a carrément pas mis en œuvre d'inculpations, même dans l'affaire concernant le blanchiment d'argent issu de la drogue par une banque aux États-Unis. Je crois qu'il existait

un conflit d'intérêts très clair dû à certains individus hautement placés dans le secteur bancaire et assez étroitement liés aux *Administrations* Obama puis Bush. Il n'existe pas de preuve directe mais, en l'espèce, comme le disait le philosophe Henry-David Thoreau « *certaines preuves indirectes sont très fortes, comme lorsque vous trouvez une truite dans le lait* ».

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Des États-Unis, comment percevez-vous l'administration française ? Est-elle encore à la hauteur de ses tâches ?

M. James Galbraith. – Je ne pense pas disposer des connaissances nécessaires pour formuler un tel jugement. Je crois néanmoins que beaucoup reste à faire dans nombre de pays afin de reconstruire une administration publique qui fonctionne dans l'intérêt public. Vous avez, notamment, en Europe, ce grand problème d'intégration économique et la nécessité de stabiliser l'économie européenne à l'échelle du continent. Outre la question de l'administration nationale, il s'agit également de savoir s'il est possible de se passer d'un État providence est d'assurances sociales mises en œuvre à la même échelle que cette économie. Aux États-Unis, avant le *new deal*, ces compétences étaient dévolues aux États fédérés et elles n'existaient pas dans le Sud. Des différences très profondes existaient à ce titre entre les États. Elles tiraillaient le pays et étaient sur le point de déchirer la Nation. C'est finalement l'*Administration* Roosevelt qui, par le *new deal*, a donné une identité cohérente à l'économie, à l'échelle de tous les États-Unis, à travers le développement industriel dans le sud, mais aussi celui des assurances sociales et la régulation nationale du système bancaire. Il me semble que ce travail reste à faire en Europe.

Audition de M. Jean-Luc VIDELAINE, préfet du Var

(Mercredi 27 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous sommes ravis d'accueillir M. Jean-Luc Videlaïne, Préfet du Var, qui a été Directeur des stages de l'ENA de 2005 à 2009 et reçoit régulièrement dans ses actuelles fonctions des stagiaires de l'ENA. Par votre position, M. Videlaïne, vous mesurez ce qu'ont été les mutations de la Haute Fonction Publique, ce qui est précisément le sujet de notre Commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Luc Videlaïne prête serment.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Comme monsieur le Président vient de le rappeler, j'ai mené une carrière presque exclusivement dans le corps préfectoral et dans des fonctions territoriales depuis 1982, la seule exception réelle consistant en ce passage à l'ENA, expérience qui me vaut d'être sollicité par votre Commission. Le poste de Directeur des stages de l'ENA, que j'ai occupé entre 2005 et 2009, est occupé par un préfet de manière presque systématique. Cette dominante est due au poids du stage dit territoires, lors duquel la majorité des stagiaires était alors orientée vers les préfetures. À l'époque, la Direction des stages gérait le suivi de trois stages, à savoir un stage international ou stage Europe, un stage territoires et un stage entreprises. Ce dernier avait existé jadis, par exemple pour ma génération, puis avait été supprimé. Il a été réintroduit au moment où j'occupais le poste de Directeur des stages. Les élèves effectuaient donc un stage en entreprises, bien qu'il soit plus faiblement pondéré que les deux autres stages. Je tiens d'ailleurs à votre disposition le mode d'emploi du stage d'entreprise de l'époque. Nous étions alors très précautionneux, comme le montre ce document.

M. Vincent Delahaye, président. – Avez-vous personnellement été tenté de rejoindre le secteur privé durant votre carrière ?

En outre, il semble que les préfets ne pratiquent que peu ce type d'aller-retour vers le privé. Estimez-vous que cet état de fait soit lié à leur fonction ? Comment pourriez-vous l'expliquer ?

M. Jean-Luc Videlaïne. – À titre personnel, ni la tentation ni l'occasion de travailler dans le secteur privé ne se sont jamais présentées. Le risque devient d'autant plus faible avec l'âge.

Par ailleurs, je ne suis pas en mesure de fournir des statistiques sur le second point que vous évoquez. Intuitivement, j'ai le sentiment que les passages dans le secteur privé des membres du corps préfectoral sont

effectivement rares. Il a pu arriver autrefois que des préfets soient mis en posture de diriger des fédérations professionnelles. Cependant, cette pratique me semble appartenir au passé. Il arrive également que certains préfets ou sous-préfets en retraite créent des cabinets de conseil à leur compte. Au vu de ces différents éléments, le phénomène d'aller-retour avec le secteur privé me paraît infinitésimal au sein du corps préfectoral.

Si les préfets ou sous-préfets ont à l'évidence des liens avec les entreprises de leur circonscription, ces rapports ne sont pas empreints de la technicité que peuvent posséder d'autres corps de l'État et qui est susceptible d'apporter une plus-value à ces entreprises. Les allers-retours existants au sein du corps préfectoral concernent en réalité les collectivités territoriales.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'aimerais que nous évoquions plus en détail le fonctionnement des stages à l'ENA. La note de stage revêt notamment une importance particulière puisqu'elle atteint, si j'ai bien compris, 30 % de la note finale. Par conséquent, je m'interroge sur les critères de notation. Si nous comparons l'origine sociale des étudiants à l'entrée de l'ENA et à la sortie de la botte, nous constatons une évolution sensible. Le recrutement initial de l'ENA ne diffère pas de la majorité des grandes écoles. Toutefois, les enfants de paysans ou d'ouvriers, qui sont déjà en nombre réduit à l'entrée de l'ENA, se trouvent en quantité encore plus faible dans la botte. Ce constat semble paradoxal dans la mesure où l'ENA vise à créer un corps issu de différentes catégories sociales. Or il semblerait que cet écart constaté à la sortie soit principalement dû à la note de stage.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Durant la période que j'ai connue, les stages étaient effectivement fortement pondérés. La note n'était pas attribuée par l'administration de l'ENA, mais par un jury qui entendait tous les élèves. Ce jury était alors composé du Directeur des stages et d'une personnalité extérieure. Le dispositif propre aux stages en entreprises obéissait toutefois à des règles différentes et moins perfectionnées.

Le jury des stages internationaux et territoires se fonde sur différents critères. L'un d'entre eux concerne l'appréciation du maître de stage, qui remplit un formulaire détaillé et propose une évaluation du stagiaire. Un autre critère porte sur la visite de stage. En effet, le Directeur des stages ou l'un des deux Directeurs adjoints des stages se rend sur le lieu de stage et conduit des entretiens avec une demi-douzaine d'interlocuteurs proches du stagiaire. Ces entretiens sont l'occasion d'évoquer les missions du stagiaire ainsi que ses résultats et ses qualités relationnelles. Ils permettent de jauger son engagement et son succès. Le troisième élément d'appréciation, à savoir le rapport de stage, revêt une moindre importance. Il ne s'agit pas d'un travail d'approfondissement, mais d'un bref rapport factuel portant sur l'expérience de stage. Le quatrième critère consistait alors en un oral devant le jury.

L'évaluation de stage jugeant l'intégration talentueuse d'un élève dans un milieu professionnel, nous pouvons imaginer que le fait de connaître les codes du milieu en question aide certainement. Cette dimension me paraît indéniable. Il existe bien entendu des exceptions brillantes, mais je comprends qu'elles n'emporteront pas votre conviction.

Pour rappel, les élèves de l'ENA sont issus de trois concours différents : le concours interne, le concours externe et le troisième concours. L'aisance prêtée aux élèves dits du premier concours pourrait être un facteur de réussite supplémentaire dans les classements. Je note également que les expériences professionnelles des élèves des deuxième et troisième concours représentent un facteur favorable d'adaptation au milieu professionnel. Le système des stages en lui-même ne favorise donc pas systématiquement les étudiants les plus jeunes. Néanmoins, le stage peut effectivement avoir l'effet que vous mentionniez.

M. Vincent Delahaye, président. – De façon plus générale, avez-vous l'impression que le phénomène de « pantouflage » des hauts fonctionnaires, à savoir un départ vers le privé éventuellement suivi d'un retour, s'est accéléré ? Identifiez-vous un problème autour de l'absence de contrôle de la Commission de déontologie ? En outre, que conviendrait-il de modifier afin d'éviter certaines dérives largement liées ?

M. Jean-Luc Videlaïne. – Il m'est difficile de corroborer ou d'infirmer le phénomène d'accélération ou d'amplification que vous mentionnez sur la base de mes connaissances. À titre personnel, le fait que des plans de carrière de fonctionnaires aboutissent à quitter la fonction publique pour d'autres secteurs ne me choque pas d'un point de vue moral. En outre, je ne suis pas certain que le service de l'État ait à pâtir de ces expériences en cas de retour vers la fonction publique. Il s'agit en effet d'un contact important avec les réalités économiques du pays.

En revanche, il me paraît nécessaire que ces allers-retours soient contrôlés. J'ai pu lire certains témoignages dans les comptes rendus de vos auditions précédentes. Toutefois, n'ayant aucune expérience directe du sujet, je ne saurais compléter les interrogations qui ont été formulées.

M. Vincent Delahaye, président. – Je laisse la Présidence de cette audition à M. Pascal Allizard.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je constate d'après mes lectures que la distorsion augmente s'agissant de la note de stage. Par conséquent, je m'interroge sur la pertinence de l'éventail de notes qui se trouve à la disposition du jury.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Il s'agit d'une question difficile à trancher. Les élèves de l'ENA ont un excellent niveau. Il était d'ailleurs impressionnant d'observer leur faculté d'adaptation et de production sur les lieux de stage. La tâche du Directeur des stages consiste donc à tenter de les

distinguer et à étendre l'éventail des notes. En outre, des stages notés de manière fortement péjorative n'existent presque pas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Par conséquent, l'augmentation de la discrimination à l'ENA durant la scolarité ne proviendrait pas de l'expérience de stage.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Un tel sujet mériterait selon moi une étude scientifique dédiée. Le corpus existe d'ailleurs à cet effet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un autre élément d'explication est avancé, à savoir la prégnance de la culture émanant de l'IEP de Paris.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Il est vrai que ce phénomène existe, de manière toutefois moins patente qu'auparavant.

En tant que Directeur des stages, j'ai eu l'occasion de discuter fréquemment avec les élèves dans un esprit de grande sincérité. Il est arrivé que des élèves issus du deuxième concours se montrent satisfaits d'avoir intégré l'ENA sans manifester pour autant de forte volonté compétitive. Leur âge et leur expérience expliquent sans doute ce facteur. Le passage à l'ENA représente tantôt le début d'une carrière, tantôt un succès en soi, tantôt une réorientation drastique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce constat recoupe en effet certaines études que nous avons lues.

M. Jean-Luc Videlaïne. – J'aimerais citer le cas d'une jeune fille sortie parmi les quatre meilleurs élèves de l'ENA. Sa fiche biographique mentionnait que ses deux parents percevaient le RMI.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Estimez-vous qu'une réforme de la durée ou du fonctionnement des stages pourrait justement favoriser la fonction d'ouverture de l'ENA ?

M. Jean-Luc Videlaïne. – J'aimerais souligner que les élèves de l'ENA gardent fréquemment un souvenir favorable des stages qu'ils ont effectués pendant leur cursus alors qu'ils expriment une vision péjorative du reste de leur scolarité dans cette école. Tous les élèves avec qui j'ai discuté affirmaient une nette préférence pour les éléments de leur scolarité se trouvant davantage en prise avec le réel.

Selon moi, les stages permettent l'ouverture que vous évoquez. Des stagiaires sont envoyés dans le milieu international alors que seulement une infime partie d'entre eux se destine au Ministère des Affaires étrangères. Le stage territorial occupe une place de choix bien que le Ministère de l'Intérieur ne recrute annuellement que quelques sous-préfets directement parmi les anciens élèves de l'ENA. Par conséquent, les stages ne sont pas faits pour préparer techniquement les élèves à leur métier, puisqu'ils choisiront en réalité d'autres voies professionnelles. Il s'agit précisément de

stages d'ouverture. Ainsi, la part des anciens élèves de l'ENA reste faible au sein du corps préfectoral, puisqu'ils représentent environ la moitié des préfets et une minorité des sous-préfets.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous auditionnerons ultérieurement une ancienne élève de l'ENA qui affirme que l'ENA n'apprend ni à penser ni à acquérir des techniques de gestion ou des connaissances. Nous en venons donc à nous interroger sur les visées réelles de l'ENA. Comment pouvons-nous justifier son existence ? Les élèves qui sortent dans la botte exerceront rapidement de nouvelles responsabilités sans avoir d'expérience. Il me semble que le mode de fonctionnement de l'ENA pourrait être aligné sur celui de l'École de Guerre, à savoir que le cursus est réalisé après une certaine expérience professionnelle.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Concernant la validité de la scolarité de l'ENA, qui a dû être réformée depuis que j'y exerçais, je ne me sens légitime à m'exprimer que sur la question des stages. Mon souvenir en tant qu'ancien élève est d'ailleurs trop lointain. Je reste convaincu que les élèves acquièrent des connaissances et des compétences durant les stages. Cette expérience sur le terrain leur apporte beaucoup. J'ai rarement entendu des commentaires d'anciens élèves qui se montraient péjoratifs sur ce point, alors qu'ils peuvent l'être sur d'autres sujets relatifs à leur scolarité à l'ENA. En outre, les élèves ayant suivi d'autres études au préalable comparent volontiers les différentes structures dans lesquelles ils ont étudié, comme l'École Polytechnique ou l'École Normale Supérieure, bien souvent au détriment de l'ENA.

Par ailleurs, le passage à l'École de Guerre, qui implique de poursuivre une carrière et de passer un concours difficile autour de 45 ans, s'avère favorisant en vue d'évoluer vers certains grades militaires. À supposer que le concept de haut fonctionnaire ait un sens, il est nécessaire que des jeunes puissent y accéder. Nous entendons fréquemment le type de questionnement suivant : pourquoi les élèves intégrant les grands corps, à savoir l'Inspection des finances, le Conseil d'État et la Cour des comptes, sont-ils parfois si jeunes ? À ma connaissance, ces jeunes hauts fonctionnaires sont indispensables au fonctionnement de ces corps prestigieux et considérés comme influents. Les auditeurs ou les inspecteurs adjoints contribuent de manière importante à la réalisation des missions de ces instances. De plus, ces juridictions et inspections ont besoin, autant que les autres segments de l'administration, d'agents dynamiques et motivés pour produire. Des dispositifs alternatifs existent, mais l'apport de ces jeunes élèves de l'ENA, qui font souvent preuve d'ambition, reste essentiel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cependant, nous observons que ces jeunes quittent justement ce type de poste de plus en plus rapidement. Ils sont alors remplacés par des contractuels par la voie de concours annexes. Ainsi, j'étais surpris d'apprendre qu'il existait un

concours annexe du Conseil d'État, de l'Inspection des finances ou de la sous-préfecture.

M. Jean-Luc Videlaine. - Il existe en effet de tels concours pour la sous-préfecture.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Par conséquent, il est pertinent de s'interroger sur l'utilité de l'ENA. Nous pourrions prévoir un système de recrutement au sein duquel le travail qu'effectuent les jeunes pourrait constituer une première échelle. Certains anciens élèves de l'ENA expriment une forme de lassitude ou un manque de perspective vers 40 ans, ce qui les incite à quitter l'administration.

M. Jean-Luc Videlaine. - L'idée d'une école et l'idée du concours ne se superposent pas. Le concours permet d'intégrer une école. En revanche, il est possible d'imaginer un concours sans école. Dans ce cas-là, il s'agit de concours spécialisés. J'aimerais d'ailleurs souligner les défauts que comportaient les concours précédant l'ENA. Une importante littérature fait état de l'aspect prééminent des cooptations qui existaient alors, par exemple. Ce type de système me paraît plus choquant que les imperfections de l'ENA.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Nous nous interrogeons toutefois sur le fait que de telles cooptations semblent se remettre en place, d'autant plus que les expériences en tant que haut fonctionnaire sont valorisées dans le cadre privé, par exemple en cabinet d'avocat.

M. Jean-Luc Videlaine. - Vous avez raison. Toutefois, le fait d'être un ancien colonel de la Légion étrangère favorisera également une reconversion dans les services de sécurité d'un grand groupe. Il me semble normal de faire état de ses expériences précédentes en cas de recherche d'emploi sur le marché du travail. En revanche, le concept de « carnet d'adresses », qui consiste à régler les problèmes grâce à ses contacts, peut s'avérer choquant. Mais le savoir-faire acquis dans une juridiction administrative, qu'elle soit de premier, de deuxième ou de troisième niveau, représente un atout sur le marché du travail.

M. Pascal Allizard, président. - La question se pose également dans le secteur privé au sujet des clauses de non-concurrence et de leur activation.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Cependant, l'aspect technique, dont la connaissance du droit, semble suppléé par la connaissance du milieu professionnel.

M. Jean-Luc Videlaine. - Je comprends la critique du concept de « carnet d'adresses ». Nous l'avons d'ailleurs déjà entendue. Qu'il me soit donc permis de mentionner le point suivant : l'idée qu'il existe par essence une solidarité entre les anciens élèves de l'ENA, et par conséquent des vecteurs de communication favorable, est un mythe complet. D'autres écoles génèrent un esprit de corps, à l'image de l'École Polytechnique et d'autres

écoles d'ingénieur, qui fait que tout ancien élève conserve un accès privilégié aux autres anciens élèves. Rien de tel n'existe à l'ENA, ni de près, ni de loin.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Ce type de solidarité ne se manifeste-t-il pas davantage au sein de certains corps ?

M. Jean-Luc Videlaine. - On le prétend en effet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Comme je le disais précédemment, j'étais surpris d'apprendre qu'il existait des recrutements particuliers des sous-préfets.

M. Jean-Luc Videlaine. - Tant les sous-préfets que les préfets connaissent des parcours extrêmement variés. L'ENA n'y a aucune hégémonie. Juridiquement, le poste de préfet ne prévoit aucune restriction et se trouve entièrement à la décision du gouvernement. Les seules contraintes concernent la nationalité française et l'absence de casier judiciaire, sans d'ailleurs que ces points ne soient stipulés explicitement. En outre, concernant les sous-préfets, l'ENA ne représente qu'une voie de recrutement parmi de nombreuses autres. La part de fonctionnaires détachés d'autres administrations est importante, tout comme celle des agents promus depuis le corps des attachés et celle des anciens officiers des armées au titre de la loi 70.2. Le corps préfectoral présente donc une variété de recrutements qui s'avère supérieure à d'autres corporations telles que les cadres du Ministère des Affaires étrangères.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Il me semble que les carrières ont tendance à s'allonger. Or, lorsqu'un élève de l'ENA sort dans les premiers rangs, il peut rapidement avoir le sentiment d'être parvenu en fin de carrière. Il convient donc de créer des perspectives attrayantes afin de conserver ces compétences dans la fonction publique.

Merci, Monsieur le Préfet, d'avoir répondu à nos questions.

Audition de M. Roland PEYLET, président de la commission de déontologie de la fonction publique

(Mercredi 27 juin 2018)

M. Pascal Allizard, président. – Nous entendons maintenant M. Roland Peylet, président de la commission de déontologie de la fonction publique. Monsieur le Président, vous êtes conseiller d'État honoraire et vous avez été renouvelé en février dernier à la présidence de la commission de déontologie de la fonction publique, présidence que vous exercez depuis 2015. Les pouvoirs de la commission ont été récemment renforcés avec notamment la mise en place d'une saisine obligatoire pour les départs des agents des trois fonctions publiques vers le privé.

Rappelons quelques chiffres. S'agissant de la fonction publique d'État, la commission rend entre 1 000 et 1 200 avis par an. Elle rend un avis négatif dans environ 2 % des cas. La commission a aussi la possibilité d'assortir un avis de réserves.

Vous avez eu déjà l'occasion d'expliquer à nos collègues députés le fonctionnement de la commission. Pour notre part nous avons entendu des personnes auditionnées qu'elle manque de moyens et qu'une fusion avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) serait souhaitable. Plusieurs ont aussi regretté que les réserves émises par la commission ne fassent pas l'objet d'un contrôle et que les retours ne soient pas contrôlés en tant que tels.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Roland Peylet prête serment.

M. Roland Peylet, président de la commission de déontologie de la fonction publique. – La commission que j'ai l'honneur de présider est ancienne puisqu'elle fut créée en 1993 sous la forme de trois commissions, une par fonction publique. Issue de leur fusion en 2007, la commission actuelle a vu ses pouvoirs renforcés par la loi d'avril 2016, qui a également renommé l'ensemble de ses membres à compter de début 2017.

Sa compétence ne se limite pas aux départs des agents publics dans le privé. Elle émet notamment un avis sur le cumul de certaines activités privées avec la fonction publique. La loi de 2007, plus libérale que le régime précédent, autorise en effet les fonctionnaires à exercer une autre activité dans une limite de deux ans, à condition qu'il y ait création d'entreprise ; mais le régime de l'autoentreprise facilite aussi grandement ce choix. La loi de 2016 impose un temps partiel.

Cette activité occupe la moitié de notre temps. Les agents de la fonction publique, surtout des catégories C et B, comme les infirmières, sont nombreux à trouver ainsi un moyen d'arrondir leurs fins de mois.

Troisième compétence, attribuée par la loi Allègre, le contrôle des chercheurs souhaitant contribuer avec des entreprises sous contrat de licence avec leur laboratoire ou leur université pour développer les produits de leur recherche. C'est une compétence très importante au service du développement de la recherche dans notre pays.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comment cela se manifeste-t-il ?

M. Roland Peylet. – Nous donnons un avis sur le départ de tel chercheur vers telle entreprise qui se propose d'être licenciée pour développer un produit breveté par le laboratoire public dont il fait partie. Nous avons une approche déontologique, mais aussi économique : nous devons aussi préserver les intérêts financiers du service public de la recherche. Il ne faudrait pas brader le produit de la recherche publique.

Le départ des fonctionnaires dans le privé représente une petite moitié de notre activité, dont une petite moitié pour l'État. Pour mémoire, il y a 5 millions d'agents publics en France.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je suis impressionné par votre capacité de travail. Il semblerait que vous ayez également été nommé président de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP) – ce qui est plus en lien avec votre ancien métier. Comment vous faites pour faire face à une telle quantité de travail ?

M. Roland Peylet. – Je suis également membre du Conseil d'administration de la RATP. Mes prédécesseurs à la présidence de la commission étaient des conseillers d'État de plein exercice, presque tous étant présidents de section. Pour ma part, je suis au moins libéré de mes obligations au Conseil d'État. Mes fonctions ne représentent pas un temps plein et ne sont pas exécutives.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il y a très peu de recalés. C'est certainement que ceux qui présentent un dossier sont sûrs qu'ils seront acceptés. Il y a cependant des exceptions... M. Kohler, par exemple, a été recalé une première fois mais il s'est présenté l'année suivante, et a été accepté... L'examen des dossiers n'est-il pas un peu léger ? Est-ce lié à la définition de votre mission ?

M. Roland Peylet. – Soyez sûrs que je consacre le temps nécessaire à ma mission. Il ne faut pas considérer le faible taux de refus comme le résultat d'un laxisme. Les agents publics connaissent les règles. Les avis négatifs concernent souvent des cas qu'il n'est pas évident de trancher. Nous n'avons pas d'objectif à remplir en termes de nombre de recalés. Il ne s'agit pas d'un régime d'interdiction générale pour les fonctionnaires de quitter leurs fonctions pour exercer des activités privées, assorti de quelques dérogations ; dans ce cas nous serions plus durs. Nous ne pouvons faire des objections à leur départ que lorsque nous avons de bonnes raisons de le faire. Nous ne formulons pas d'appréciations en opportunité

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La moitié de vos décisions positives sont assorties de réserves. Contrôlez-vous l'application de celles-ci ?

M. Roland Peylet. – La commission n'est pas armée pour faire ces contrôles et ce n'est pas sa mission.

M. Pascal Allizard, président. – Vous voulez dire qu'elle n'est ni armée en moyens, ni en droit ?

M. Roland Peylet. – C'est cela.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – À quoi servent donc ces réserves ?

M. Roland Peylet. – L'administration est là pour cela. Lorsqu'un agent est en faute, il revient à son administration de le surveiller et, le cas échéant, de prononcer des mesures disciplinaires, voire de signaler le cas au procureur. Nous ne disposons pas de moyens de police, quand bien même un texte nous en donnerait le pouvoir.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela fait beaucoup, la moitié. Cela veut dire quelque chose. Si personne ne vérifie jamais qu'elles sont respectées...

M. Roland Peylet. – L'une des réserves les plus ordinaires est la nécessité de ne pas avoir d'activités privées en relation avec le service d'origine. Le fonctionnaire qui se met en contradiction avec ces réserves prend le risque d'être dénoncé par n'importe quel agent du dit service d'origine. Dans le domaine administratif, il y a beaucoup d'autorisations conditionnelles qui fonctionnent de cette façon. Le permis de construire, par exemple, est accordé mais sa mise en œuvre n'est pas contrôlée...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Elle fait l'objet d'un certificat de conformité.

M. Roland Peylet. – Oui, l'exemple est sans doute mal choisi.

M. Pascal Allizard, président. – Concrètement, l'administration assure-t-elle le suivi de la mise en œuvre ?

M. Roland Peylet. – Les avis sans réserves sont presque l'exception. Nous n'avons pas de retour sur nos dossiers. Rien n'impose que nous en ayons. Peut-être pourrions-nous demander aux administrations de faire un rapport. Sur ce sujet, il y a certainement beaucoup des progrès à faire. Je l'ai vu à de nombreux exemples ponctuels dont j'ai eu connaissance.

La pénétration de la déontologie au sein de la fonction publique n'est pas si ancienne. Ce n'est que depuis le printemps 2016 que ses principes figurent dans le statut de la fonction publique et qu'il a été fait obligation à tous les chefs de services de s'assurer de leur respect.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Même chose sur le retour dans la fonction publique ?

M. Roland Peylet. – La commission n'examine aucun retour.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Elle pourrait le faire ?

M. Roland Peylet. – Elle pourrait faire, je le concède.

M. Pascal Allizard, président. – Au regard de votre expérience, est-ce que cela serait fondé ?

M. Roland Peylet. – Un fonctionnaire qui revient dans la fonction publique devrait s'abstenir d'exercer tout type de contrôle sur l'entreprise dont il vient.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner un ou deux exemples de refus – en les anonymisant, bien sûr ?

M. Roland Peylet. – Vous avez cité un cas tout à l'heure. Aux termes de l'article 432-13 du code pénal, un fonctionnaire ne peut pas travailler dans une entreprise sur laquelle il a exercé une forme de contrôle ou avec laquelle il a passé un contrat. Mais nous avons des exemples à tous les niveaux : un fonctionnaire travaillant au service du permis de construire souhaitait être recruté par un promoteur immobilier. J'ai même vu le maire venir le défendre !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est un peu primitif !

M. Benoît Huré. – Peut-être était-il content de le voir partir ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Et pour l'État ? Dans la fonction publique territoriale, ce sont de petits délits, simples à traiter.

M. Roland Peylet. – Il ne faut pas croire cela, notamment en matière de marchés publics. Nous avons considéré qu'il ne fallait interdire le départ du fonctionnaire ayant participé à l'instruction de l'appel d'offres que vers l'entreprise ayant été retenue, et non vers toutes celles y ayant participé. Je ne sais pas si nous sommes trop indulgents.

Pour l'État, nous avons des difficultés avec des autorités administratives indépendantes (AAI) comme l'Agence du médicament ou l'Agence de sécurité sanitaire. Lorsqu'un agent a fait partie d'une chaîne de contrôle, il n'est pas toujours évident d'établir quel a été le niveau de ses responsabilités. Nous nous sommes faits plus rigoureux dans ce domaine ces derniers temps, au grand dam des agents desdites agences.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Et quitter les services fiscaux pour entrer dans un cabinet ayant des activités de conseil dans le domaine des placements exotiques, ce ne serait pas un motif suffisant ?

M. Roland Peylet. – La question du soupçon peut se poser. Mais nous ne pouvons pas nous y arrêter. Le texte parle de responsabilités effectivement exercées. On ne peut pas inclure un agent ayant participé à

l'élaboration de principes généraux. Il faut qu'une entreprise soit concernée spécifiquement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne trouvez-vous pas que c'est un peu court ? Après être parvenu à obtenir une législation favorable pour tel ou tel secteur d'activité, devrait-on être autorisé à être nommé à la tête du syndicat dudit secteur ?

M. Roland Peylet. – On peut en discuter sur le fond. Nous nous appliquons le droit. Nous n'avons pas à émettre un avis défavorable à de tels parcours.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nombreux sont ceux qui réclament que vous publiiez vos avis.

M. Roland Peylet. – Je ne demande pas mieux. La loi nous y autorise, mais pourquoi publier tel avis plutôt que tel autre ? La loi ne dit rien sur ce point. Actuellement nous n'en publions pas. Il serait plus simple que la loi nous impose de les publier tous. Ils sont néanmoins communicables, et nous les communiquons lorsqu'on nous le demande.

M. Charles Revet. – Cela doit être une mission difficile, notamment lorsqu'un fonctionnaire fait un aller-et-retour avec une entreprise et que cela a une incidence sur les orientations prises par l'administration.

M. Roland Peylet. – Je suis d'accord avec l'idée que le retour d'un fonctionnaire puisse poser problème. Peut-être faudrait-il s'y intéresser. Mais pour se prononcer valablement, il faudrait connaître son affectation exacte, ce qui n'est pas toujours le cas à l'avance. Mais ce n'est pas parce que la commission de déontologie ne dit rien que les agents sont dispensés de respecter les principes déontologiques.

Nous ne contrôlons pas, par exemple, les activités accessoires. Mais il va de soi que les agents publics, dans ces activités, doivent se plier aux règles déontologiques, et sont sous le coup de sanctions disciplinaires, voire pénales s'ils ne le font pas, avec l'article 432-12 du code pénal qui réprime la prise d'intérêts de fonctionnaires en poste. Je n'ai jamais caché que les moyens de la commission n'étaient pas suffisants. La direction générale de la fonction publique nous a toutefois généreusement dotés d'un emploi supplémentaire au début de cette année.

M. Philippe Pemezec. – C'est toujours un plaisir d'entendre un fonctionnaire parler de l'administration. Mais je suis un élu local, choisi par des élus locaux pour les défendre. Nous sommes l'objet de toutes les attentions : nous devons remplir des déclarations de patrimoine, des déclarations d'intérêts, demander l'avis du déontologue à chaque occasion... Finalement, il vaut mieux être fonctionnaire qu'élu dans ce pays, on est plus libre ! J'espère qu'à l'avenir on ira vers plus d'équilibre entre ces deux mondes. Il y a des choses surprenantes, voire choquantes dans ce que nous découvrons.

M. Pascal Allizard, président. – Nous ne sommes pas là pour opposer deux mondes, même si en tant qu'élus, nous vivons tous la même chose. Il semble que certains veuillent fusionner votre commission avec la HATVP. Nous partageons désormais avec beaucoup de hauts fonctionnaires nos obligations auprès de cette dernière. Les magistrats, par exemple, doivent s'y mettre. J'étais dernièrement en immersion à la Cour d'appel de Caen, je peux vous dire qu'ils ne s'y attendaient pas ! Que pensez-vous d'une fusion de ces deux institutions partageant des fonctions proches l'une de l'autre ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Est-ce pertinent, cela apporte-t-il quelque chose ou non ? Faites-vous le même travail que la HATVP ? Cela pourrait justifier que vous constituiez une sous-commission de la HATVP.

M. Roland Peylet. – Je considère que nous ne faisons pas le même travail. Moi-même, en ma qualité de membre d'autres institutions qui sont des AAI, j'ai eu à faire des déclarations de patrimoine. La loi de 2016 a touché une bonne part de la fonction publique. Nous sommes à égalité, je peux vous l'assurer ! Une fusion absorption avec la HATVP est actuellement proposée. C'est au législateur d'en décider. Ce que je peux dire, c'est que nous n'exerçons pas les mêmes fonctions. La Haute Autorité veille à la transparence, c'est-à-dire à ce qu'il n'y ait rien de caché sous le tapis dans la manière d'agir des élus, mais aussi des hauts fonctionnaires. La commission de déontologie intervient, quant à elle, dans la gestion ordinaire de la carrière des agents publics, lorsque des questions se posent lors d'une mise en disponibilité, d'une démission, d'un cumul, ou parfois d'un détachement. Nous le faisons à tous les niveaux, de la catégorie C à la catégorie A+, en essayant de mettre en œuvre des principes identiques pour tous.

Cela n'empêche pas un transfert à la Haute Autorité, qui est une AAI... Nous ne sommes pas une AAI, et je ne souhaite pas que nous le devenions. Je me sens indépendant, ne subissant jamais de pression du ministère de la Fonction publique, qui assure notre secrétariat, ni d'autres ministères. Je n'ai pas l'ombre d'un reproche à faire au ministre. Les membres de la commission sont des magistrats de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, de la haute administration – en l'occurrence de l'IGF – et aucun ne se sent dépendant de quoi que ce soit. Admettons que pour les apparences, il faudrait bénéficier d'un statut d'AAI. Nous traitons beaucoup de dossiers – s'ils étaient 3 000 par an jusqu'à peu, ils ont dépassé les 4 000 en 2016 et devraient dépasser les 5 000 en 2017. Dans cette masse, heureusement, il y a des cas extrêmement simples, pour lesquels je signe des avis sans passer par la commission. Un transfert ne changerait rien pour eux. Restent les cas voyants, ceux des membres de cabinets, desquels la presse est prompte à se saisir. En l'absence de traces matérielles, il n'est pas évident pour nous de savoir s'ils ont eu ou non des activités de contrôle. Tout repose sur la loyauté affichée des intéressés. J'ai tendance à penser qu'un transfert

ne changerait pas grand-chose. La Haute Autorité n'est pas plus que nous en situation de contrôler le respect effectif des réserves...

Une formule possible serait de séparer la fonction publique en deux : la haute serait soumise à la Haute Autorité, la moins haute resterait contrôlée par nous. Philosophiquement, je ne crois pas qu'il soit satisfaisant de diviser ainsi la fonction publique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai moi aussi des réserves sur la fusion. Sans moyens supplémentaires, je ne vois pas ce que cela changerait. Ce n'est pas la même chose d'examiner le dossier d'un instituteur qui ouvre une pizzeria que celui du directeur du Trésor qui passerait à un fond d'investissement chinois. Cela justifierait, sinon une scission, du moins que l'on s'attarde au sein de la commission sur les réalités des activités passées et futures du second et qu'en cas de réserves, que l'on se préoccupe de leur respect effectif.

Certes, il ne faut pas faire de la discrimination, mais ce n'est pas le même problème. C'est commode de tout confondre ! Des gens ont pris des décisions de pouvoir politique. Leur cas mériterait un examen approfondi que vous ne pouvez pas faire, vu le flux que vous avez à gérer.

M. Roland Peylet. – Nous ne faisons pas la même chose pour tout le monde. L'instituteur qui ouvre une pizzeria reste à mon niveau : je signe tout seul l'avis favorable. L'examen en commission peut se faire différemment, avec présence ou non de la personne. Peut-être la Haute Autorité approfondirait-elle davantage cet examen ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Parmi les membres de la commission, il y a essentiellement des juristes.

M. Roland Peylet. – Pas seulement, il y a un inspecteur général des finances.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Aucun spécialiste des trafics divers ? Il existe une agence de prévention de la corruption. Parmi les personnalités qualifiées, cela vous scandaliserait-il qu'il y ait un représentant de cette agence, par exemple ?

M. Roland Peylet. – Je ne peux me prononcer sur le choix des personnalités qualifiées. Nous ne soupçonnons pas les fonctionnaires d'avoir eu un comportement illicite. Il y en a, mais qui sont passibles d'un autre genre de traitement. Nous ne sommes pas des juges.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est la beauté des conflits d'intérêts. Il n'a pas d'existence dans le code pénal !

M. Roland Peylet. – Il est effectivement différent de la prise illégale d'intérêts.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il semblerait qu'il y ait des études produites par des universités, qui servent à justifier la mise sur le

marché de tel médicament ou de tel autre produit, et qui pèsent lourd sur la décision prise par l'autorité compétente. Est-ce du fantasme ?

M. Roland Peylet. – Nous ne sommes pas du tout compétents sur la commercialisation de telle ou telle substance, mais uniquement sur le droit d'exploiter commercialement un brevet déposé par un organisme public.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous parle d'un conflit d'intérêts plus évanescent. Il s'agit d'une recherche désintéressée... qui, finalement, conforte la position d'un acteur économique.

M. Pascal Allizard, président. – Mais vous vous intéressez avant tout à la carrière de la personne.

M. Roland Peylet. – Exactement ; nous sommes intégrés à la gestion de la carrière des agents publics.

M. Pascal Allizard, président. – Je vous remercie.

**Audition de M. Daniel KELLER, président de l'association des anciens
élèves de l'École nationale d'administration**

(Mercredi 27 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Daniel Keller, Président de l'Association des anciens élèves de l'ENA. Il s'agit de la vingt-neuvième audition dans le cadre de notre Commission d'enquête sur les mutations de la Haute Fonction Publique et leur incidence sur le fonctionnement des institutions. Il est évident que l'ENA est concernée de près par un tel sujet. Nous nous interrogeons donc sur son fonctionnement et sur le recrutement des grands corps, au sein desquels la question du « pantouflage » se pose. Je rappelle néanmoins que 78 % des énarques n'exercent jamais dans le secteur privé.

Vos fonctions de Président de l'Association des anciens élèves de l'ENA et votre parcours personnel influent certainement sur votre vision des mutations de la Haute Fonction Publique. Par conséquent, votre analyse sur le passage entre le public et le privé nous intéresse particulièrement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Daniel Keller prête serment.

M. Daniel Keller. – Merci de me recevoir dans le cadre des travaux que vous conduisez. J'aimerais commencer par fournir quelques chiffres afin de quantifier le débat qui nous occupe. La Haute Fonction Publique compte 12 000 agents sur 2,5 millions de fonctionnaires d'État. Parmi eux, il existe 4 000 énarques, soit environ 100 énarques par promotion pour 40 annuités. Vous venez de rappeler que moins de 20 % des anciens élèves de l'ENA connaissent une expérience dans le secteur privé. Parmi eux, moins de 10 % quittent définitivement l'administration, ce qui mérite d'être souligné.

En outre, les anciens élèves de l'ENA sont au nombre de 6 000, soit 2 000 retraités en plus des 4 000 actifs mentionnés. Nous y ajoutons 3 500 anciens élèves étrangers, puisque chaque promotion de l'ENA comprend des élèves internationaux. Nous fédérons donc à ce jour 43 associations d'anciens élèves et venons d'adjoindre récemment l'Association des anciens élèves de Tunisie. Notre Association se préoccupe de nombreux sujets. Nous nous montrons ainsi vigilants sur le respect des règles de déontologie, qui doivent s'appliquer à tous les anciens élèves. Celles-ci sont particulièrement sensibles pour ceux qui souhaitent s'orienter vers le secteur privé. Ces règles ont d'ailleurs largement évolué au fil du temps. Les anciens élèves s'y sont toujours conformés, quoiqu'il ait pu être écrit dans certains ouvrages, à de très rares exceptions. Nous constatons par

ailleurs que les règles reflètent une sensibilité générale en pleine évolution, ce qui semble légitime.

Pour notre Association, il est clair que l'ENA représente une pierre essentielle de l'édifice républicain. Je rappelais récemment lors de l'Assemblée annuelle des anciens élèves les termes de l'ordonnance du 9 octobre 1945, qui doivent rester présents à notre esprit, car la contribution de l'ENA au rétablissement de l'État et à la renaissance de la République s'est avérée essentielle. L'ENA continue de jouer ce rôle, même si la société affronte aujourd'hui des défis différents de ceux datant de la reconstruction d'après-guerre.

L'ENA fait régulièrement l'objet de critiques ou de commentaires sarcastiques. Nous en sommes conscients. Toutefois, nous affirmons notre attachement aux principes méritocratiques sur lesquels elle repose. Il serait inapproprié d'attribuer à l'ENA la responsabilité des défauts du système éducatif français. En effet, l'ENA prépare chaque année une centaine d'hommes et de femmes destinés à devenir les cadres dirigeants de l'État. Je me réjouis par exemple de constater qu'aucun enfant d'énarque ne figure dans la promotion de cette année et que 30 % d'entre eux ont été boursiers durant leur parcours scolaire. Ces éléments doivent être mis en avant afin de souligner la diversité sociologique qui montre que l'ENA n'est pas simplement une école de la reproduction sociale, comme cela a parfois été affirmé.

Pour rappel, trois concours permettent d'intégrer l'ENA : le concours externe, le concours interne et le troisième concours, auquel nous sommes très attachés. Il est vrai que nous regrettons trop souvent une gestion de court terme liée à des questions d'adéquation budgétaire. Le nombre de places mises au concours de l'ENA subit ainsi des variations erratiques qui s'avèrent préjudiciables à la bonne gouvernance de l'administration publique dont nous avons besoin. Il semble donc nécessaire d'adopter une gestion prévisionnelle des emplois en vue de construire la Haute Fonction Publique de demain et d'anticiper en conséquence quels seront les besoins de la société à l'avenir. Les compétences évoluent et l'ENA réalise des efforts conséquents afin de transformer, de rénover et d'adapter ses formations. Mais la politique de recrutement reste la pierre angulaire de tout l'édifice.

En outre, les hommes et les femmes qui font le choix de s'orienter vers l'ENA s'engagent pour une carrière longue durant laquelle il est légitime qu'ils bénéficient d'une visibilité sur le devenir de leur vie professionnelle. Malheureusement, force est de constater que cette carrière se fragilise de manière croissante. Si la période prémobilité est largement reconnue comme propice, nous observons ensuite que certains hauts fonctionnaires ne bénéficient pas toujours des perspectives de carrière que les savoirs qu'ils ont accumulés mériteraient, indépendamment de leurs compétences et de leur talent. Ce point représente une réelle préoccupation à

nos yeux, en particulier lorsque nous entendons parler de plan de dégageant des cadres de la Haute Fonction Publique ou de la possibilité d'ouvrir ces postes à des candidats venant du privé. Il convient donc de concilier l'ensemble de ces éléments en vue d'une meilleure gestion des carrières. A l'heure actuelle, les très hauts postes de la Haute Fonction Publique, à savoir les postes qui sont à la décision du gouvernement, représentent 500 personnes. Ce périmètre risque d'être élargi à 3 200 agents selon les dernières estimations.

L'ENA ne redoute pas la mise en concurrence. D'ailleurs, les cadres venus du privé dans la fonction publique restent une exception. Mais de telles évolutions envoient un curieux signal concernant le déroulement des carrières à venir. En effet, si les postes de la Haute Fonction Publique sont davantage ouverts aux cadres du privé, il convient de concilier cette mesure avec le fait d'encadrer plus strictement la possibilité pour certains hauts fonctionnaires d'exercer dans le privé. Nous risquons d'assister à un phénomène d'embouteillage qui peut s'avérer préjudiciable à terme.

De surcroît, des règles claires sont nécessaires pour encadrer le « pantouflage », sans toutefois en venir à des procès d'intention. Ces règles ont d'ailleurs évolué. Le système actuel permet à un haut fonctionnaire d'exercer dans le secteur privé durant les dix premières années, qui incluent l'obligation décennale, pour une période de quatre ans maximum après avoir déjà passé quatre ans dans la fonction publique. J'ignore si ces règles sont les meilleures. D'autres systèmes pourraient être imaginés, qui obligeraient les hauts fonctionnaires à choisir de manière définitive entre le public et le privé, de manière à éviter les questionnements qui peuvent exister sur le phénomène d'allers-retours et sur certaines facilités qui ne sont plus comprises de nos jours.

Ces questions doivent s'intégrer dans une vision globale des besoins que l'État et l'administration publique auront en termes de cadres dirigeants. Nous espérons que cette évolution respectera le rôle de colonne vertébrale que joue l'ENA puisqu'elle incarne les valeurs de la République et du service public.

M. Vincent Delahaye, président. – À titre personnel, exercez-vous dans le secteur privé ?

M. Daniel Keller. – J'exerce dans le domaine de l'économie sociale et solidaire au sein du groupe de protection sociale Humanis.

M. Vincent Delahaye, président. – Il s'agit d'un groupe privé.

M. Daniel Keller. – Ce groupe intervient dans le secteur du paritarisme, à savoir qu'une association sommitale le gouverne, qui est composée paritairement de représentants des salariés et de représentants des employeurs. Par conséquent, elle ne comprend pas de Conseil d'administration rémunéré, contrairement à une société d'assurance. Cette gouvernance paritaire s'applique aux deux branches du groupe. D'un côté,

nous sommes délégués de service public pour la liquidation des retraites complémentaires versées par l'Agirc-Arrco. De l'autre, nous exerçons un métier d'assurance de personnes auprès des entreprises à travers les accords collectifs négociés par les branches. Il ne s'agit donc pas d'un secteur capitalistique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je remarque toutefois que des biographies en ligne vous présentent comme un chef d'entreprise. Par conséquent, je me demande si l'avenir de l'ENA consiste à former des chefs d'entreprise. L'idée visant à opérer un brassage entre le public et le privé nous interroge d'ailleurs sur ce point.

M. Daniel Keller. – J'ai effectivement été Directeur général d'une entreprise de taille intermédiaire, qui était un groupe de concessions automobiles situé dans le département de la Seine-Saint-Denis. J'ai eu cette chance d'être dirigeant d'une entreprise familiale. Il s'agit d'une expérience humainement très enrichissante.

Pour répondre à votre question, je ne crois pas que le rôle de l'ENA soit de former des chefs d'entreprise. Comme je l'ai rappelé, plus de 90 % des anciens élèves de l'ENA effectuent leur carrière dans le public et y restent. Les quelque 8 % qui démissionnent de la fonction publique sont minoritaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cependant, un nombre croissant d'énarques pratique ce type d'aller-retour entre le public et le privé, en particulier au sein de quelques grands corps. Précisément, alors que la France s'est toujours distinguée par la qualité de sa haute administration, le rôle de l'ENA doit-il être de former des agents qui, *in fine*, quitteront la fonction publique ?

M. Daniel Keller. – Seuls 20 % des élèves de l'ENA effectuent de tels allers-retours. L'immense majorité d'entre eux reste dans la fonction publique. Néanmoins, il est vrai que la régulation pourrait s'avérer plus drastique concernant les cas que vous évoquez. Lorsque certains décident de quitter la fonction publique pour s'orienter vers le secteur privé, il serait imaginable de réduire la durée de la mise à disposition, par exemple. Il convient en effet de lever toute source d'ambiguïté.

S'agissant de la vocation de l'ENA, une telle question n'aurait pas pu être posée en 1981, lorsque la France a décidé de nationaliser une grande partie de ses activités économiques. À cette époque, de nombreux énarques se sont retrouvés à la tête du secteur public du monde bancaire et de l'industrie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le secteur public existait déjà avant cette date.

M. Daniel Keller. – Il s'est considérablement accru durant cette période. Certains ont d'ailleurs parlé d'un âge d'or de l'ENA. Selon moi,

l'ENA a vocation à dispenser les valeurs du service public que l'immense majorité des anciens élèves servent dans leur fonction. Certains d'entre nous peuvent être amenés à faire des allers-retours vers le privé. Je crois que ces derniers doivent être mieux encadrés afin de lever les ambiguïtés que vous évoquez.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous nous apercevons que ces départs vers le privé entraînent symétriquement une augmentation des personnels intérimaires et des recrutements par concours annexe au sein de la fonction publique, de manière à assurer le bon fonctionnement des administrations. Cette situation semble paradoxale. Les Conseillers d'État, par exemple, travaillent pour un tiers au sein du Conseil d'État, tandis qu'un autre tiers est réparti dans les cabinets et les hautes autorités et que le dernier tiers exerce dans le secteur privé, notamment en cabinet d'avocat. Par conséquent, nous nous demandons où se trouve la colonne vertébrale de la République. Ce contexte fragilise le système, alors même que nous estimons qu'il serait regrettable de se dispenser d'un établissement tel que l'ENA.

M. Daniel Keller. – Je partage votre analyse. Au moment de la création de l'ENA, il existait un quatrième grand corps, à savoir le corps des administrateurs civils. Aujourd'hui, ces administrateurs civils doivent faire l'objet de toutes nos attentions. En effet, il paraît indispensable que ce corps soit piloté avec davantage de rigueur, et ce pour différentes raisons. D'une part, les membres de ce corps peuvent avoir le sentiment d'avoir été abandonnés. D'autre part, ce corps est concurrencé par un ensemble de systèmes de tours extérieurs. Or il fournit plus de la moitié des hauts fonctionnaires chaque année. À l'origine, ce corps interministériel était censé incarner la garde prétorienne de la République. Par conséquent, il doit être revalorisé et revitalisé. Pour l'heure, de nombreuses voies de contournement existent et il reste difficile de faire appliquer les textes en vigueur, à savoir que 50 % des chefs de service ou sous-directeurs devraient être des administrateurs civils. Cependant, certaines administrations n'atteignent pas ce pourcentage ou demandent à le faire diminuer jusqu'à 30 %.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Auriez-vous des idées de réformes ou de propositions qui permettraient de répondre à ce défi ?

M. Daniel Keller. – Il me semble qu'un état des lieux du paysage des administrateurs civils de l'ENA serait nécessaire afin de les remettre au cœur du système. Il paraîtrait également utile de formuler une juste appréciation des besoins que nous aurons de ces administrateurs de manière à anticiper les recrutements à dix, quinze ou vingt ans. L'année dernière, la décision interministérielle a été prise de ramener les recrutements de l'ENA de 90 à 80 places, sans estimation réelle en termes de besoins en ressources humaines. Il s'agissait d'un simple critère budgétaire. Pourtant, l'ENA ne reste pas figée. Elle a ainsi ouvert un nouveau concours à des docteurs en sciences afin de s'enrichir de compétences dans le domaine du numérique ou

du climat. Toutefois, ces recrutements ne doivent pas se faire au détriment du concours externe, d'autant plus qu'il existe déjà des docteurs parmi les élèves de l'ENA.

Mme Josiane Costes, vice-présidente. – Vous avez évoqué la période de prémobilité, qui semble poser un réel problème. Si j'ai bien compris, la carrière des élèves sortants de l'ENA commence à des postes élevés alors que leur progression stagne ensuite et qu'ils manquent de perspective. Cette situation peut entraîner la démobilisation de certains agents et les inciter à se tourner vers le secteur privé. N'y aurait-il donc pas intérêt à revoir les plans de carrière des hauts fonctionnaires ? Ce point me semble crucial.

M. Daniel Keller. – En effet. La période de prémobilité tend à mettre les agents en situation de responsabilité, ce qui les valorise. Ils restent toutefois encadrés par leurs pairs et leurs aînés durant cette phase. Ensuite, il arrive que certains agents ne trouvent pas d'affectation pour leur période de mobilité. Le système du sous-directorat a d'ailleurs évolué. Il s'agit désormais d'emplois fonctionnels, c'est-à-dire qu'il est seulement possible d'occuper un poste de sous-directeur à deux ou trois reprises. Notre association, qui comporte un service carrières, reçoit des anciens élèves ayant 12 ou 15 ans d'ancienneté et qui nous font part de leur démotivation. Ils s'interrogent sur leur devenir. Par conséquent, il existe bien un problème de gestion des carrières. Si la pyramide des postes est très large au départ, elle devient ensuite plus sélective.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Estimez-vous qu'il devrait exister un poste de DRH spécifique à destination des 12 000 hauts fonctionnaires que vous évoquiez ? Si oui, quelle forme ce poste devrait-il prendre ?

M. Daniel Keller. – Il est vrai qu'un service de gestion des ressources humaines de plus grande ampleur serait souhaitable. Actuellement, un service placé auprès du Premier Ministre gère les 500 postes à très haut potentiel qui sont à la décision du gouvernement. Le passage de 500 carrières à 12 000 pourrait s'avérer ambitieux. Cependant, une revendication portée notamment par notre association porte sur la catégorie A+. Dans l'administration, 50 % des personnels sont des cadres de catégorie A. L'idée d'identifier une catégorie A+ pour les hauts fonctionnaires paraît donc légitime. En outre, une réelle gestion interministérielle des carrières devrait s'étendre au-delà des périmètres de chaque ministère.

Ayant fait une partie de ma carrière chez Renault, j'ai pu constater que les très hauts cadres dirigeants dans les entreprises bénéficient de nombreux avantages. En effet, les entreprises investissent sur eux afin qu'ils deviennent les leaders de demain. Les cadres de l'État devraient faire l'objet d'autant d'attention de façon à donner le meilleur d'eux-mêmes.

M. Benoît Huré. – J’aimerais tout d’abord vous dire que j’ai apprécié la clarté de vos propos. Comme vous l’avez rappelé, l’ENA est née dans la dynamique du Conseil national de la résistance alors que la France se reconstruisait après la Seconde Guerre mondiale. La personne la plus influente de ce Conseil était le Général de Gaulle. Plus tard, en 1958, la Constitution de la Vème République faisait état d’un souhait que le pays se fonde d’une part sur le pouvoir politique et d’autre part sur le pouvoir administratif représenté par la haute administration. Il me semble que les pères fondateurs avaient l’intention de créer un équilibre entre ces deux sphères. Or cet équilibre n’a pas duré bien longtemps. Au fil du temps, le pouvoir réglementaire a pris le pas sur le pouvoir politique parlementaire. Le pouvoir réglementaire s’inscrit dans la durée alors que le pouvoir politique reste temporaire. Par conséquent, je crains de constater la progression d’une posture hostile à la haute administration dans l’opinion publique, de la même manière qu’il existe un antiparlementarisme.

M. Daniel Keller. – Il est vrai que la technostructure a pris un poids significatif. Cependant, la complexité de la matière administrative engendre une administration qui est extrêmement spécialisée. Lorsque je travaillais au sein de l’administration fiscale, chacun avait ainsi ses propres spécialités par impôt. Or cette complexité n’a cessé de se renforcer.

M. Benoît Huré. – Une telle augmentation de la complexité administrative est-elle commune à tous les pays occidentaux ?

M. Daniel Keller. – Je le pense. La Roumanie présidera prochainement l’Union européenne. Dans ce cadre, le gouvernement roumain a sollicité l’ENA, qui lui apportera sa compétence administrative et managériale en vue de préparer la période de présidence.

En outre, des évolutions sont en cours aussi bien dans la sphère politique que dans la sphère administrative. Des personnalités de la teneur de Pierre Mendès-France ou Pierre Mauroy n’existent plus aujourd’hui. La société actuelle doit donc inventer ses figures illustres, même si la Haute Fonction Publique a tendance à investir davantage le monde politique depuis 40 ans.

Mme Josiane Costes. – Que pensez-vous d’une spécialisation des élèves à l’ENA ? Vous évoquez la complexité de l’administration actuelle. Par conséquent, il pourrait être pertinent d’orienter les élèves dès leurs études vers certains domaines spécifiques.

M. Daniel Keller. – La scolarité de l’ENA évolue régulièrement, mais son objectif reste de préparer les élèves à occuper des responsabilités d’encadrement et non de former des spécialistes. Elle prépare des administrateurs qui seront en situation d’encadrement. Lorsque j’ai intégré l’administration fiscale, par exemple, je n’avais jamais ouvert le Code des impôts. Lorsque j’ai pris mes premières fonctions, j’étais donc en situation d’apprendre en même temps que j’encadrais, ce qui me semble vertueux. Le

savoir-être, en conséquence, constitue une composante essentielle de cet enseignement. Les administrateurs de l'État doivent avoir la capacité de s'adapter et d'évoluer en permanence. Selon moi, il serait donc impossible que l'ENA prépare aux différentes spécialités administratives, notamment pour des raisons de temps.

M. Charles Revet. – L'opinion associe la notion de technostructure à l'ENA. Or certaines auditions nous ont montré que l'ENA ne représente pas l'ensemble de l'administration. Par ailleurs, d'autres auditions nous ont donné le sentiment que la haute administration fonctionne quelque peu en milieu fermé. Il est vrai que le pouvoir politique a perdu des responsabilités. Je souhaiterais donc savoir de quelle manière les nominations sont effectuées au sein de la haute administration.

Daniel Keller. – Comme vous l'avez dit, les énarques ne représentent pas l'ensemble de l'administration. Certains hauts fonctionnaires proviennent notamment du monde de l'ingénierie. Le chiffre de 12 000 hauts fonctionnaires ne comprend qu'un tiers d'énarques.

Concernant la question des nominations, je rappelle tout d'abord que les élèves sortants de l'ENA choisissent leur affectation en fonction de leur rang de sortie. Ce principe est consubstantiel au système méritocratique de l'ENA. Bien que certains le remettent en cause, aucun meilleur système n'a été proposé jusqu'à maintenant. Ensuite, les règles statutaires de chaque administration prévalent. Certains accélérateurs de carrière existent, tels que les cabinets ministériels. Ces fonctions s'avérant particulièrement intensives, il ne me paraît pas choquant qu'elles permettent une meilleure avancée de carrière. Même si des iniquités peuvent être constatées au sein de ce système, les règles de progression dans l'administration n'ont rien à envier au secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous semblons tous conscients qu'il existe un problème d'organisation de l'administration. J'identifie deux voies entre les hauts fonctionnaires qui serviront la République durant toute leur carrière, qui sont les plus nombreux, et une élite qui se soucie principalement de quitter le plus rapidement possible la fonction publique. Or, grâce au système de classement, cette élite peut continuer à contourner les règles au détriment des hauts fonctionnaires qui font fonctionner l'administration au quotidien. Nous percevons donc un malaise et une forme de tabou liés à cette cohabitation entre deux intentions distinctes.

Daniel Keller. – Je comprends votre sentiment. La réponse à ces interrogations repose sur notre capacité à redéfinir les règles, ce qui me paraît nécessaire. Ainsi, les règles qui régissent la disponibilité, les doubles activités et la possibilité de détachement demandent à être améliorées en correspondant à l'esprit que nous souhaitons faire prévaloir. Cela contribuerait à atténuer l'impression que les hauts fonctionnaires qui

quittent la fonction publique prématurément auraient manqué à leur serment.

M. Vincent Delahaye, président. - Je vous remercie pour votre intervention.

**Audition de Mme Adeline BALDACCHINO, conseillère référendaire de la
Cour des comptes**

(Mercredi 27 juin 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Pour cette trentième audition, nous accueillons Mme Adeline Baldacchino. Vous êtes l’auteure de *La Ferme des énarques*, paru en 2015. Parallèlement à votre carrière de Conseillère référendaire de la Cour des comptes, vous menez une activité d’écrivain et d’essayiste. À ce titre, vous avez réfléchi à la formation des hauts fonctionnaires et à l’évolution du rôle de l’État. Il nous est donc apparu intéressant de vous entendre dans le cadre de notre Commission d’enquête sur les mutations de la Haute Fonction Publique et leur incidence sur le fonctionnement des institutions.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
Mme Adeline Baldacchino prête serment.*

Mme Adeline Baldacchino. – Merci beaucoup pour votre invitation. Comme vous l’avez dit, j’interviens ici en mon nom propre et non en ma fonction de Conseillère référendaire à la Cour des comptes. J’ai lu l’exposé des motifs qui a présidé à la création de votre Commission d’enquête, et je l’ai trouvé passionnant. Je me suis également intéressée aux verbatim des différentes interventions qui ont été faites devant votre Commission. Si j’avais un message principal à faire passer, ce serait celui qui m’a poussé à écrire le livre que vous avez mentionné, à savoir le contenu de la scolarité de l’ENA. En effet, cette question me semble trop rarement évoquée, contrairement à l’image de l’ENA ou à ses procédures d’entrée et de sortie. Par conséquent, je souhaitais décaler les termes du débat en écrivant ce livre. Je l’ai commencé cinq ans après être sortie de l’ENA, ce qui m’a permis de prendre un certain recul par rapport à ma scolarité.

La question que je me suis posée alors est la suivante : comment est-il possible que l’état du pays soit questionné de manière si forte aujourd’hui, ce dont témoigne la montée de l’extrême droite ? En outre, comment est-il possible que les hauts fonctionnaires soient incapables de répondre aux attentes et aux interrogations légitimes de leurs concitoyens et qu’ils aient atteint un tel stade de décrédibilisation dans l’opinion publique ? Ces questions m’ont amené à m’interroger sur l’utilité de l’ENA. En consultant les textes, j’ai trouvé cette citation de Michel Debré : « L’ENA a été créée pour insuffler le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et donner les moyens de les bien remplir. » Je me suis donc demandé si l’ENA avait effectivement rempli cet office à mon égard. En réalité, loin d’atteindre cet objectif, l’ENA sert davantage d’accélérateur de

carrière, parfois même de manière assumée. Sa visée porte donc plus sur des objectifs stratégiques individuels et sur la communication publique que sur un idéal collectif. Aujourd'hui, la communication publique remplace d'ailleurs bien trop fréquemment l'action publique. J'identifie là le nœud du problème.

Le texte que j'ai écrit se veut moins un témoignage qu'une analyse. J'y constatais trois lacunes de l'ENA. En premier lieu, il y manque une dimension de réflexion critique et humaniste. En effet, comme l'un des intervenants au sein de cette Commission l'a souligné, les sphères du pouvoir et du savoir sont aujourd'hui fortement déconnectées. Étant issue d'une formation philosophique, j'espérais trouver à l'ENA un espace où les problématiques de l'action publique et celles de la recherche en sciences humaines se croiseraient. Mais cela n'a pas été le cas.

En second lieu, un aspect technique manque à l'ENA, au sens des connaissances dures que les élèves pourraient acquérir dans un certain nombre de domaines. La maquette même de l'ENA est organisée autour d'épreuves de classement sans que les élèves ne sachent durant leurs deux années de scolarité dans quel secteur spécifique ils seront affectés ensuite. Au final, la scolarité de l'ENA ne permet qu'un survol très large de domaines qui ont été abordés préalablement, notamment à Sciences Po. Or les élèves sont parachutés de manière brutale au lendemain du classement qui n'intervient que le dernier jour de la formation.

En troisième lieu, j'estime qu'il manque dans le parcours de l'ENA une dimension humaine ou managériale. Nous entendons fréquemment que l'ENA est une école d'application. Certes, des stages existent et ils représentent la période la plus intéressante et la plus constructive aux yeux des anciens élèves. Pour autant, ils sont conçus comme des stages d'accompagnement au plus haut niveau d'un ambassadeur ou d'un préfet. Ces expériences sont instructives, mais elles varient notablement en fonction de la personnalité des maîtres de stage. En outre, elles installent d'emblée les stagiaires à une certaine distance du terrain. Je plaçais donc dans mon livre pour proposer des stages de type ouvrier de la fonction publique.

J'avais également formulé un certain nombre de propositions, qui n'ont été que peu relayées ou discutées. En effet, si mon livre a provoqué quelques réactions médiatiques, il n'en a suscité aucune de la part de l'École. L'un des arguments de défense de l'ENA consiste à affirmer que ce système est « le moins pire à l'exception de tous les autres. » En réalité, des pistes alternatives peuvent être imaginées, y compris des mesures simples effectuées à moyens constants. Ainsi les notes d'entrée et les notes de stages pourraient être regroupées, d'autant plus que les stages ont désormais lieu durant la première année. À l'issue de cette première année, un premier classement pourrait être établi. Même si la logique de classement ne me paraît pas optimale, elle reste préférable selon moi aux phénomènes de cooptation qui demeurent prégnants. Ensuite, la seconde année de scolarité

pourrait fonctionner par filière et permettre de développer un vrai projet pédagogique. Cette seconde année serait donc consacrée à l'apprentissage d'un métier au sein d'une filière économique, juridique, diplomatique ou territoriale. Ces socles garantiraient l'apprentissage solide de certaines compétences, ainsi que la constitution d'un corps professoral qui n'existe pas aujourd'hui. Comme vous le savez, à l'exception des cours de langue, les interventions sont assurées par des fonctionnaires en poste qui n'ont pas nécessairement de vocation pédagogique. Leur témoignage est intéressant, mais ne s'avère pas suffisant. Cette seconde année pourrait également inclure des stages au plus près du terrain.

Par ailleurs, j'aimerais insister sur le fait qu'il est indispensable de briser une forme de langue de bois qui conduit à cet adage qui se transmet entre les énarques : « Pas de vagues, mon vieux, pas de vagues. » Cette rhétorique traduit une forme d'impuissance publique et conduit chacun à envisager son parcours en vertu d'un individualisme puissant. Elle permet de s'éviter d'avoir à annoncer au décideur politique que les options proposées peuvent avoir des conséquences compliquées qui ne relèvent pas seulement de quelques éléments de langage à l'intention des médias. Selon moi, il est impossible de bien comprendre le phénomène d'allers-retours avec le secteur privé sans prendre en compte ces différents aspects. La vocation croissante de l'ENA à se positionner comme une *business school* contribue également fortement à encourager ce type d'allers-retours. Il est à signaler que l'ENA a d'ailleurs adopté le langage de ces écoles, avec une certaine réussite, puisqu'elle s'intéresse désormais aux enjeux du numérique et à une série de mantras de l'innovation publique qui associent la vision de l'État à celle d'une *start-up*. Or il s'agit là de logiques de communication et non d'action publique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci Madame. Vos propos me paraissent réconfortants et témoignent que l'ENA ne neutralise pas totalement tout esprit critique. Selon vous, quels éléments de la formation reçue à l'ENA ainsi qu'à Sciences Po Paris incitent-ils des étudiants probablement enthousiastes au début de leur formation à se dispenser de réfléchir ?

Mme Adeline Baldacchino. – Cette question concerne des problématiques plus larges que celles de l'ENA. Elle touche au monde de l'éducation en général. Il me semble tout d'abord que nous assistons à une tendance sociétale, voire civilisationnelle, qui prône l'utilitarisme, notamment au sujet des études. Cette logique incite les étudiants à suivre des voies qui paraissent garantir la réussite à un concours, par exemple. En outre, l'originalité n'est nullement valorisée bien que les rapports de jury de l'ENA des dernières années affichent une volonté de recruter des candidats qui se distinguent et qui affirment leurs convictions.

Or selon moi, il est illusoire de croire à la neutralité du service public. Il existe évidemment une politisation de la Haute Fonction Publique,

qui s'observe dans les parcours de carrière et notamment lors des passages en cabinet ministériel. Il serait plus honnête selon moi d'assumer le fait que les options de la vie publique comportent une dimension politique. S'il n'appartient pas aux fonctionnaires de la trancher, ces derniers doivent cependant être en mesure de proposer aux politiques l'éventail des possibilités qui se trouvent à leur disposition. Mais *in fine*, nous constatons une forme de facilité à adopter un discours ambiant du juste milieu qui correspond à une idéologie fonctionnelle datant des années 1990. Intellectuellement, cette idéologie relève de la « troisième voie » édictée par Tony Blair et permet de faire cohabiter des personnalités aux sensibilités politiques différentes. Il est ensuite possible d'atteindre un consensus habillé de références à des figures philosophiques telles qu'Habermas ou Ricœur. Je perçois dans cette posture une forme de renoncement à arbitrer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si j'ai bien compris, l'ENA n'apprend ni à penser, ni à gérer, ni à améliorer ses connaissances. Je me demande donc ce que font les élèves durant ces deux années.

Mme Adeline Baldacchino. – C'est une excellente question. La période des stages s'avère instructive. Nous traitons des sujets qui se trouvent à l'interface du politique et de l'administratif par le biais de missions ponctuelles confiées par le maître de stage. Par imprégnation et par observation, nous y apprenons l'essentiel de notre formation à l'ENA, à savoir le fonctionnement concret de l'État. En outre, durant l'année de cours, la majorité des élèves conviendra qu'il s'agit d'écouter, parfois avec une certaine lassitude, des cours sur des sujets qu'ils connaissent déjà par cœur. Pendant cette deuxième année, les élèves attendent le classement. Par conséquent, il est très compliqué de se projeter dans une vie future. À titre individuel, cette période peut être agréable. J'en garde d'ailleurs un bon souvenir. Mais je suis convaincue que ce temps pourrait être mieux utilisé. Sans payer des experts internationaux à prix d'or, l'organisation de tables rondes et de rencontres avec des experts en sciences humaines ou en politiques publiques permettrait de progresser de façon plus concrète.

Avant d'entrer à l'ENA, j'imaginai l'ENA sous une forme rêvée. Je m'intéressais notamment aux questions de philosophie politique et de justice internationale. Naïvement, j'attendais que des interventions nous aident à nous interroger sur la meilleure manière de mettre en place un minima social, par exemple. En outre, nous avons la chance de partager notre scolarité avec une trentaine d'élèves du cycle international long. Pourtant, leurs expériences et leur regard n'étaient pas valorisés. Ils n'étaient pas amenés à faire des présentations sur lesquelles nous aurions pu débattre. En somme, l'ENA ne s'est pas organisée en tant qu'école, mais en tant que machine à classer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourriez-vous nous expliquer pour quelle raison les énarques sortis de la botte sont si prisés ?

Mme Adeline Baldacchino. – Encore une fois, il s'agit d'un imaginaire, d'un mythe. Cette question m'interroge autant que vous. Dès l'entrée à l'ENA, les élèves se voient étiquetés comme énarques, avec les avantages inhérents à ce statut, mais aussi les sarcasmes fort répandus. Ceux qui ont la chance de sortir dans un grand corps reçoivent une deuxième étiquette, encore plus prestigieuse. Le fait que ces derniers soient si prisés relève de la sociologie administrative et de phénomènes classiques de corporatisme. En réalité, l'ENA divise plus qu'elle ne rassemble et l'esprit de solidarité apparaît davantage à l'intérieur des différents corps qu'en son sein.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'existence de ces grands corps ne fausse-t-elle donc pas le jeu ? Nous avons d'un côté environ 80 % des énarques qui resteront dans la fonction publique, en voyant parfois leur carrière entravée par le fait que les principaux postes sont captés par des hauts fonctionnaires qui souhaitent quitter la fonction publique. Par conséquent, les uns se trouvent découragés, tandis que la collectivité ne tire aucun bénéfice de la présence des autres.

Mme Adeline Baldacchino. – Appartenant à l'un de ces grands corps, je ne suis sans doute pas la mieux placée pour défendre et accabler ce système. Si ces grands corps ne recrutent pas en partie à la sortie de l'ENA, le phénomène de cooptation et d'endogamie que nous souhaitons circonscrire ne risque-t-il pas de ressurgir ? N'ayant personnellement aucune attache dans ces grands corps, je me demande par exemple si j'aurais pu y parvenir dans d'autres conditions. Par conséquent, et ce constat peut être le fruit d'un biais personnel, je ne suis pas sûre que l'on détruirait les phénomènes de cooptation en supprimant le recrutement des grands corps en sortie d'ENA.

La question relève davantage selon moi du poids de ces grands corps au sein de la sociologie administrative française. Pour ma part, j'ai choisi la Cour des comptes, car elle me permettait de garder le plus d'indépendance, cela étant inscrit dans sa mission même. J'avoue croire également dans le principe d'un contrôle de l'État qui est garant de la bonne application de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans lequel la société a le droit de « demander compte à tout agent public de son administration. » Dans mon métier, j'estime que nous contribuons à l'intérêt général et au bien commun.

Mme Christine Lavarde. – Dès lors que nous remplissons une haute mission dans l'État, les compétences nécessaires au quotidien n'ont que peu de liens avec les études que nous avons suivies. Par exemple, les compétences managériales nous sont mal enseignées. En outre, les cours dont je me souviens le mieux n'étaient pas les plus utiles, mais ceux qui proposaient une ouverture d'esprit sur des sujets variés. Comme vous, je pense que les stages restent les périodes durant lesquelles nous apprenons le plus. Dans le corps auquel j'appartiens, nous suivions à l'époque un stage

d'un an en entreprise privée. Ce stage a été supprimé depuis, ce que je trouve regrettable dans la mesure où il nous permettait d'affiner nos souhaits sur ce que nous voulions, ou non, faire à l'avenir.

Selon moi, l'école ne s'adapte pas suffisamment aux évolutions du monde actuel, même si les élèves d'aujourd'hui semblent plus adaptables et agiles grâce aux nouveaux moyens de communication. Cependant, des compétences managériales ou une formation à la prise du premier poste me sembleraient utiles à développer, notamment pour les énarques qui se retrouvent en situation de diriger de nombreuses personnes lors de leur premier poste.

Mme Adeline Baldacchino. – J'ai coutume de dire que nous sommes parfois moins « dangereux » dans des fonctions d'inspection ou de contrôle quand nous sortons de l'ENA que lorsque nous sommes amenés immédiatement à diriger des équipes ou à effectuer des choix de politique publique très lourds. En effet, il existe un écart significatif entre ce que nous apprenons à l'ENA, qui vise à développer une agilité d'esprit et à acquérir un mélange de bon sens et de pratique rédactionnelle, et les compétences nécessaires à notre première affectation, qui sont bien souvent des compétences techniques. Il me paraît donc regrettable que le temps de notre scolarité ne soit pas consacré à l'apprentissage de ces dernières. La deuxième année de scolarité de l'ENA n'apporte donc selon moi aucune valeur ajoutée par rapport à l'année de stage.

M. Charles Revet. – Notre Commission d'enquête porte sur les mutations de la Haute Fonction Publique et sur les éléments qui peuvent interférer sur les missions que les uns et les autres ont à accomplir. J'ai ainsi découvert que, sur les 12 000 hauts fonctionnaires de la fonction publique, seuls 4 000 émanent de l'ENA. Par conséquent, 8 000 d'entre eux ont d'autres origines.

J'ai eu l'occasion récemment de rencontrer un jeune énarque, qui m'a tenu le discours suivant : « Quand nous entrons à l'ENA, on nous dit que nous sommes les meilleurs et que nous avons toujours raison. » Or, notre collègue Benoît Huré a rappelé précédemment que la démocratie fonctionne par complémentarité entre ce qui est décidé par les élus et ce qui est appliqué par l'administration. Pour ma part, j'ai le sentiment que le pouvoir politique a perdu énormément de terrain au bénéfice de l'aspect réglementaire et de la haute administration.

Mme Adeline Baldacchino. – Il me paraît important d'envisager ces questions au regard de l'évolution du système politique dans un sens plus général. En effet, il existe une accélération du temps médiatique et du temps de l'action, qui implique que les politiques ont cédé du terrain aux fonctionnaires. Les politiques y ont d'ailleurs une part de responsabilité. Pour cette raison, il est indispensable de s'intéresser au type de formation intellectuelle des fonctionnaires. L'exemple de l'ENA s'avère ainsi

paradigmatique d'un état d'esprit qui prédomine. C'est parce que les politiques ont cédé le terrain aux fonctionnaires et que les fonctionnaires sont formés selon un certain moule que nous parvenons aux interrogations actuelles sur les orientations à faire prendre à notre pays. Plutôt que de présenter une direction unique aux décideurs, les fonctionnaires ont le devoir de fournir un panel d'options aux ministres et aux politiques.

Certains affirment d'ailleurs, à l'instar de Pierre Birnbaum, qu'il n'est pas si grave d'importer les logiques du management au sein de l'État puisque les fonctionnaires restent les gardiens de l'intérêt public. Or il y a une collusion intellectuelle extrêmement forte entre les logiques du privé et celles du public dans une convergence de vues qui exclut toute autre vision du monde, et notamment des conceptions keynésiennes et non austéritaires. Ce mélange des genres conduit les politiques à s'appuyer de manière croissante sur les fonctionnaires, qui se présentent sous les atours d'une neutralité selon moi illusoire.

Mme Josiane Costes. – Vous avez évoqué le parcours de deuxième année à l'ENA et suggéré une amélioration possible par filières. Cet enseignement par filières ne pourrait-il pas représenter une forme d'enfermement ? Je serais plus favorable à un système qui comprendrait un socle généraliste accompagné de tables rondes et de conférences.

Mme Adeline Baldacchino. – Malgré tout, cette deuxième et dernière année de formation intervient généralement tard dans la scolarité de tous les élèves. D'une part, les élèves internes ont reçu une formation conséquente. D'autre part, les élèves externes en sont au minimum à leur septième année d'études. Par conséquent, tous ont eu le temps de se construire auparavant. Mais il serait bénéfique de leur rappeler précisément à ce moment-là qu'ils ne savent pas tout, contrairement à ce qu'on leur répète. Ils pourraient ainsi le reconnaître et constater qu'il existe des experts dans leur domaine dont ils n'ont jamais entendu parler. Par conséquent, une organisation par filières leur permettrait d'approfondir leur champ de compétences avec humilité et efficacité. Il y a toujours matière à lire plus et à apprendre plus.

Par ailleurs, comme je l'ai évoqué dans mon propos liminaire, il semblerait opportun de compléter cette deuxième année par un stage ouvrier de terrain. Si un élève se destine aux affaires sociales, par exemple, il pourrait passer quelques semaines ou quelques mois dans un EHPAD. Nous créerions ainsi un espace vital et enrichissant de confrontation au réel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'idée d'aligner l'ENA sur le fonctionnement de l'École de Guerre, où les élèves arrivent par concours après avoir expérimenté la pratique du métier sur le terrain, vous paraît-elle intéressante ?

Mme Adeline Baldacchino. – Je suis partagée sur ce point. D'abord, de nombreux pays n'ont pas d'école équivalente à l'ENA et pourtant ils

fonctionnent très bien. En outre, rien ne nous oblige à perpétuer un tel système *ad vitam aeternam*. Selon les formes proposées ici ou là, l'École de Guerre représente la dernière pierre d'une carrière patiemment construite. Dans l'absolu, je ne suis pas hostile à un tel fonctionnement. Cependant, d'un point de vue pratique, il serait difficile d'obtenir des garanties visant à s'assurer que l'admission ne soit pas liée à des formes de compromission ou de lâcheté administrative.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – En quoi cette option serait-elle pire que celle qui existe actuellement ?

Mme Adeline Baldacchino. – Je n'ai pas nourri de réflexion particulièrement aboutie sur le sujet. Toutefois, la question des critères d'entrée se pose dans ce cas. S'il s'agit d'un tour extérieur qui viendrait récompenser des services rendus, je doute de sa pertinence.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les critères d'entrée seraient fixés sur la base des preuves.

Mme Adeline Baldacchino. – Il convient alors de préciser la nature de ces preuves. Le système devrait s'avérer solide et ne pas être construit exclusivement pour les grands corps. Dans ce cas, nous perdons tout de même un élément fondateur de l'ENA, à savoir que le recrutement n'intervient ni par corporatisme ni par cooptation. Une série de garde-fous importants serait donc nécessaire en vue du recrutement à l'entrée de chacun des corps. Bien sûr, nous ne devons pas nous interdire d'envisager cette solution, qui risque néanmoins d'engendrer des problèmes plus compliqués à résoudre que dans le cas d'une voie plus modeste.

M. Charles Revet. – Chacun reconnaît aujourd'hui que la situation de notre pays est loin d'être brillante à bien des égards. La dérive que nous soulignons plus tôt entre le pouvoir politique et l'administration ne pourrait-elle pas justement expliquer cette situation ?

Mme Adeline Baldacchino. – En effet, cette question mérite d'être posée. Plutôt que d'adopter une vision « complotiste » répandue dans l'opinion publique, il ne faudrait pas hésiter à admettre l'impuissance publique et même parfois l'incompétence publique. Lorsque des dysfonctionnements surviennent dans le service public, l'explication la plus facile doit être envisagée, à savoir que ces dysfonctionnements sont consécutifs à une part d'incompétence qui vient notamment de la manière de penser que nous avons pu acquérir si nous sommes persuadés de tout savoir et incapables de nous adresser aux interlocuteurs ayant l'expérience ou l'expertise nécessaire. C'est d'ailleurs pour cette raison que j'aime mon travail à la Cour des comptes, qui me permet d'être au contact de la base et de faire remonter des propositions émanant du terrain.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'entends vos arguments. Cependant, certaines personnes se retrouvent gagnantes dans ce système et défendent âprement leurs avantages. Il suffit de se souvenir de la manière

dont les réformes proposées par Mme Lebranchu ont échoué alors qu'elles étaient pourtant prudentes

Mme Adeline Baldacchino. - En effet, les constats communs et consensuels concernant l'ENA n'aboutissent jamais à des actions, et ce pour des raisons d'intérêt personnel et de confort, tout simplement. Certes, la société évolue et ne supportera peut-être plus ce type de système à l'avenir. Mais vous avez raison de vous pencher sur cette question.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Dans *La Ferme des énarques*, comme dans *La Ferme des animaux*, certains sont-ils plus égaux que d'autres ?

Mme Adeline Baldacchino. - À l'évidence. L'objectif des élèves de l'ENA est tout d'abord d'être classé, même s'il est difficile de généraliser cet état de fait. Certains préfèrent se servir plutôt que de servir l'État, comme le dit la formule. Par conséquent, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ou une Commission d'enquête telle que la vôtre me paraissent fondamentales. La prise de conscience constitue un premier pas, qui doit être suivi d'actions.

Mme Christine Lavarde, présidente. - Nous vous remercions pour votre intervention.

Audition de M. Bruno LASSERRE, Vice-président du Conseil d'État

(Mardi 3 juillet 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous allons en premier lieu auditionner M. Bruno Lasserre, Vice-Président du Conseil d'État, et Mme Catherine Bergeal, Secrétaire générale du Conseil d'État.

Monsieur le Président, Madame, votre audition est particulièrement importante pour nous dans le cadre de cette Commission d'Enquête. Le Vice-Président du Conseil d'État est le plus haut fonctionnaire de notre pays, et le Conseil est au cœur du droit public et de l'appareil d'État, ce qui vous confère une position imminente pour évoquer les sujets qui nous préoccupent, à savoir les mutations de la Haute Fonction Publique, ainsi que les allers-retours du secteur public vers le privé.

Vous pourrez sans doute nous expliquer comment le Conseil d'État gère cette situation, et comment vous appréhendez plus largement cette problématique, notamment à travers d'éventuelles évolutions à apporter aux dispositifs actuels accordant ces droits à partir, et ces disponibilités.

Je souhaiterais en préambule vous demander si les membres du Conseil d'État ont vocation à occuper les plus hauts postes dans l'administration, et, le cas échéant, pourquoi ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Lasserre et Mme Catherine Bergeal prêtent serment.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous en remercie.

M. Bruno Lasserre. – Je souhaite tout d'abord vous remercier pour votre invitation, que j'aborde avec humilité, puisque j'ai pris mes fonctions de Vice-Président du Conseil d'État depuis seulement un mois. Par conséquent, je suis aidé par Catherine Bergeal, Secrétaire Générale du Conseil d'État depuis 2015.

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, vous nous avez demandé de dresser une photographie du corps du Conseil d'État or, j'estime important de commenter les chiffres que nous avons rassemblés, avant de vous répondre. Vous avez sollicité une série de renseignements, de 2007 à 2017, sur la question des fonctions assignées aux membres du Conseil d'État, des positions qu'ils occupent, et en particulier du nombre de conseillers remplissant des fonctions dans le secteur privé.

L'effectif total du Conseil d'État atteint 323 personnes en 2017, contre 313 en 2007. Nous oscillons entre 310 et 320 membres depuis dix ans. Cette moyenne englobe tous les grades présents au Conseil d'État, des

débutants, auditeurs de deuxième classe, jusqu'au Vice-Président, chef du corps.

Parmi ces 323 membres, 208 sont en activité au Conseil d'État, Institution soumise au statut de la Fonction Publique, qui recense quatre positions : l'activité, le détachement, la disponibilité et le congé parental. Ces chiffres, relativement stables, sont en légère hausse par rapport à 2007, puisqu'il y a dix ans, seulement 186 membres servaient le Conseil d'État en activité au sein du corps.

Sur ces 323 membres, 26 d'entre eux exercent actuellement des activités dans le secteur privé, soit 8 %. Ces chiffres affichent une forte baisse depuis dix ans, puisque ce taux atteignait 33 membres en 2007, et 39 membres en 2011. Loin de s'accroître, cette tendance observe une décélération constante depuis six ans. Le phénomène de départ massif vers le privé, relayé par certains organes médiatiques, est donc infondé.

Concernant les 26 membres présents dans le secteur privé, 22 sont en disponibilité au Conseil d'État, essentiellement pour convenances personnelles. Neuf sont avocats, tandis que les autres exercent des fonctions en entreprise, ou conduisent des projets personnels. Cette position de disponibilité permet en effet de sortir de la Fonction Publique pendant dix ans, sans avancer en grade, ni bénéficier des droits à la retraite. Par ailleurs, les quatre membres restants sont en détachement, dont trois membres servent dans des fondations à but non lucratif : la fondation des Sciences Politiques, la fondation du Patrimoine, et la fondation créée par les Universités.

Enfin, le décret de 1985 recense quinze cas différents de détachement, dont la possibilité de rejoindre une entreprise chargée d'une mission d'intérêt général, ce qui est le cas du quatrième collègue dont j'ai fait état.

Quinze membres du Conseil d'État en activité ont servi dans le privé par le passé grâce à l'obtention d'une disponibilité, chiffre également stable depuis dix ans. Enfin, la durée moyenne d'activité dans le secteur privé des membres ayant ensuite réintégré le Conseil d'État atteint environ sept ans, six mois et quinze jours pour 2017.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie pour toutes ces précisions, qui ont dû vous demander de nombreuses recherches, et qui permettent d'objectiver un certain nombre de données sur le Conseil d'État.

M. Bruno Lasserre. – Les passages du Conseil d'État vers le secteur privé sont traités avec attention. Lorsqu'un de nos collègues demande une telle disponibilité, pour convenance personnelle ou bien pour créer une entreprise, il formule une requête soigneusement examinée, puisque la disponibilité n'est de droit que dans certaines situations : élever un enfant, s'occuper de parents malades.

Dans tous les autres cas, ces requêtes sont étudiées par le Bureau, sous réserve de l'intérêt du service, et sur demande de l'intéressé. Le Bureau est l'Instance gouvernante du Conseil d'État, chargée d'examiner ces dossiers. Nous vérifions préalablement que toutes les conditions sont remplies pour que la requête soit recevable, notamment concernant la règle des quatre ans d'ancienneté et de service effectif dans le corps du Conseil d'État.

Aucune demande de disponibilité pour convenance personnelle n'a été refusée par le passé, puisque nous considérons qu'il s'agit d'un choix. Sans pour autant encourager de telles demandes, nous y accédons. En revanche, nous ne prospectons pas pour les intéressés. Dans l'hypothèse où les membres du Conseil auraient conclu un marché ou des contrats avec l'entreprise qu'ils s'apprêtent à rejoindre, la Commission de déontologie est systématiquement consultée pour donner un avis sur la compatibilité de ces nouvelles fonctions avec la Loi, et évaluer si le départ du conseiller vers ces entreprises pourrait remettre en cause la dignité ou l'impartialité des fonctions qu'il a préalablement exercées au Conseil d'État.

Aucun conseiller n'est allé à l'encontre d'un avis défavorable de Commission de déontologie.

M. Vincent Delahaye, président. – Peu d'avis défavorables ont été formulés.

M. Bruno Lasserre. – La Commission de déontologie en a délivré quelques-uns.

Mme Catherine Bergeal. – Je me permets d'intervenir afin d'étayer les propos de Bruno Lasserre : plusieurs avis défavorables ont formellement été exprimés. Dans le cadre de mes fonctions, j'ai assisté à certains cas où l'intéressé se présente préalablement face à la Commission de déontologie pour recueillir un avis, avant même de présenter sa demande au Bureau, qui n'a parfois aucune chance d'aboutir.

M. Bruno Lasserre. – Effectivement, plusieurs avis défavorables ont été délivrés au cours de ces dernières années. Nous nous montrons également très attentifs au respect de la déontologie lorsqu'un collègue réintègre le Conseil d'État après avoir servi dans le privé. Premièrement, nous veillons à ce que son affectation ne l'expose pas à un risque de conflit d'intérêts, notamment pour ceux ayant rejoint un cabinet d'avocats, et qui ont désormais l'interdiction de revenir au sein de la section de contentieux, où ils seraient amenés à exercer des activités juridictionnelles.

Deuxièmement, nous obligeons ces collègues à remplir une déclaration d'intérêts détaillant leurs activités passées sur les cinq dernières années, ainsi que les rémunérations qui y sont associées, obligation à laquelle sont soumis tous les membres du Conseil d'État. Cette déclaration d'intérêts est prise très au sérieux par le Conseil d'État. Elle est ensuite transmise à la Secrétaire Générale ou au Vice-Président de l'institution, et donne lieu à un

entretien de déontologie entre l'intéressé et le Président de la Chambre ou de la section dont il relève, afin d'instaurer un dialogue et identifier les conjonctures dans lesquelles il devra se déporter en cas de risque.

Je précise que le Conseil d'État a mis en place depuis 2011, soit cinq ans avant la Loi de 2016, une charte déontologique de la juridiction administrative, document public auquel est annexé un certain nombre d'avis portant sur des situations particulières. Cette charte comporte parfois des règles plus sévères que celles exprimées par la Loi, notamment pour les départs vers des cabinets d'avocats, dont le délai minimum a été étendu à cinq ou dix ans.

Je possède personnellement peu de recul sur la question, d'autant que je n'ai jamais servi dans le privé. Cependant, nous sommes persuadés que le Conseil d'État est un corps conçu dès son origine pour servir l'État. La position de conseiller d'État n'octroie aucun droit à ceux qui l'occupent, et l'État doit choisir ceux qui le servent en fonction de leurs compétences et talents professionnels.

L'État cherche de bons serviteurs, efficaces et utiles, capables de mobiliser leurs talents, leur énergie et leur enthousiasme au service de la politique publique. Ces fonctions sont précédées d'appels à candidature, d'examens par un comité, et d'auditions. Nous encourageons nos collègues à servir l'État dans tous ses aspects, à diverses étapes de leur carrière. Nous pensons que l'administration ne peut être correctement jugée et appliquée, que si elle est connue de l'intérieur par ceux qui la pratiquent.

Nous ne sommes pas retranchés de la société ni désintéressés des enjeux économiques, sociaux et politiques des décisions que nous prenons. Nous pensons qu'un bon Juge est une personne à l'épreuve du terrain, au courant des réalités, et ayant pris des risques à travers l'exercice de fonctions d'encadrement, et capable d'anticiper les conséquences des décisions prises sur l'action administrative et sur la réalité du terrain.

Nous ne sommes pas des Juges en chambre : se confronter aux réalités fait partie de notre identité constitutive. Nous estimons rendre un meilleur service dans les deux fonctions qui sont les nôtres - à savoir le conseil juridique et l'action juridictionnelle - lorsque nous connaissons l'administration de l'intérieur, raison pour laquelle nous encourageons les départs. Je répète toutefois que tout détachement est soumis à l'appréciation du Bureau. Certains de nos collègues partent exercer leurs activités dans des collectivités territoriales et demeurent au service de l'État, dans des entreprises publiques.

Dans une vie professionnelle de plus en plus longue (le départ à la retraite s'opère à 67 ans), nous estimons ne pas être en mesure d'offrir à tous nos collègues les moyens de satisfaire leurs aspirations, et nous comprenons que certains d'entre eux veuillent acquérir des compétences qu'ils ne

trouveront pas au sein du Conseil d'État, et relever des défis en se confrontant à des situations plus risquées.

Nous encourageons ces départs pour renforcer la qualité du service fourni à l'État, puisque ces membres, qui réintègrent le Conseil aguerris et riches de nouvelles expériences, s'avèrent ensuite meilleurs dans leurs fonctions. Nous sommes favorables à ce que ces modalités enrichissent le service du Conseil d'État dans ses missions.

Une réforme, annoncée par le Premier Ministre le 1^{er} février 2018, est en cours. Elle conduira les jeunes membres du Conseil, justifiant de deux ans d'ancienneté, à partir sur des missions prioritaires identifiées par l'État, et à travailler sur la conduite de projets. Un jeune membre sera affecté à un projet de revalorisation du travail en prison au sein de l'administration pénitentiaire, tandis qu'un autre collègue s'investira au service de la lutte contre l'extrême pauvreté, et qu'un troisième se consacrera aux droits des étrangers et à la mise en œuvre de la Loi Asile Immigration. Ces missions dureront entre 18 mois et deux ans.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je suis certes rassuré par vos propos, et je vous réitère l'attachement que nous éprouvons envers le Conseil d'État, que nous apprécions.

Toutefois, un tiers des effectifs du Conseil d'État se trouve ailleurs que sur les missions pour lesquelles ils ont été recrutés, proportion importante. Cette tendance, qui se retrouve dans diverses Institutions, n'est pas exclusive au Conseil d'État, mais reste problématique.

Si ces mobilités facilitent les carrières au sein du Conseil d'État, cela les désavantage probablement pour ceux qui n'ont pas eu l'opportunité d'intégrer ce Conseil, et qui auraient pu rejoindre l'Institution. Je m'interroge donc sur le bon fonctionnement du Conseil d'État, à seulement deux tiers de son effectif total.

Êtes-vous parfois obligés de compléter vos effectifs par des intérimaires ou des recrutements sur contrat ? Organisez-vous des recrutements parallèles ? Si votre fonctionnement ne s'en trouve pas entravé, j'imagine que vous n'avez donc pas besoin de recruter autant de conseillers d'État : les effectifs pourraient être réduits.

Cependant, cela poserait à terme le problème de l'existence du corps, d'autant que vos effectifs sont polyvalents et que les missions auxquelles ils sont affectés pourraient être pilotées par de nombreux énarques, qui précisément se plaignent de voir leur carrière rapidement limitée, puisqu'un certain nombre de leurs collègues occupent ces places, sans en remplir les fonctions.

M. Bruno Lasserre. – Ce tiers des effectifs dont vous faites mention n'est pas propre aux dernières années, et représente une constante relativement stable. Historiquement, l'idée du créateur du Conseil d'État,

avant l'Empire, était d'ailleurs de constituer un vivier de talents dans lequel l'État puisse puiser pour son service.

Les membres du Conseil d'État ne sont effectivement pas les seuls à exercer des fonctions de conseil ou des fonctions juridictionnelles. Nous faisons appel, chaque année, à des Maîtres des requêtes, en service extraordinaire, effectuant des mobilités au Conseil d'État. Nous encourageons ces mouvements inverses, qui concernent des administrateurs civils, des magistrats judiciaires ou encore des professeurs d'université, venus exercer des fonctions de conseil durant quatre ans. Ces effectifs sont actuellement de 23.

Des conseillers d'État en service extraordinaire rejoignent également le Conseil d'État pour cinq ans, dans des fonctions administratives ou juridictionnelles. Ces personnes complètent l'effectif du Conseil d'État, puisqu'elles sont intéressées par nos fonctions et peuvent être intégrées à l'Institution de façon pérenne à l'issue de leur période de détachement, pour certains Maîtres des requêtes en service extraordinaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Des concours parallèles ou annexes sont-ils organisés pour recruter des renforts si le Conseil est en sous-effectif ?

M. Bruno Lasserre. – Aucun concours de recrutement parallèle n'est organisé en dehors des deux modes d'accès préalablement évoqués. Actuellement, seuls 40 % des membres entrés au Conseil d'État sont issus de l'auditorat, puisque l'institution absorbe également ses effectifs par des voies parallèles, que nous appelons « le tour extérieur ».

Les membres du Conseil d'État recrutés directement à l'issue de l'ENA représentent donc un tiers des effectifs, mais une majorité de nos collègues a exercé des fonctions variées avant de nous rejoindre.

Mme Catherine Bergeal. – J'ai moi-même intégré le Conseil d'État treize ans après ma sortie de l'ENA, en provenance du corps des tribunaux administratifs.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne doute pas de l'intérêt de ces mouvements et recrutements extérieurs, mais je me demande pourquoi les membres du Conseil d'État se retrouvent dans des positions éminentes, au Secrétariat Général du Gouvernement, ou bien au Conseil Constitutionnel. L'expertise de ces personnes ne justifie pas de tels transferts.

M. Bruno Lasserre. – Il n'existe pas de voie préétablie. De nombreuses personnes se découvrent une passion pour le droit au cours de leur carrière, et témoignent de l'envie de nous rejoindre. Certains collègues, le cas du Président de la Section du Contentieux est exemplaire, ne sont pas issus de l'ENA. Le Conseil d'État fait preuve d'une capacité à intégrer des

membres de tous horizons, motivés par leur amour du droit et leur envie d'intégrer l'Institution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La suspension des recrutements à la sortie de l'ENA vous poserait-elle problème ? Vous semblez parvenir à rassembler vos effectifs à travers d'autres modes de recrutement.

M. Bruno Lasserre. – Oui, cela me gênerait considérablement, puisque je considère que la force du Conseil d'État, par rapport à d'autres juridictions, est d'accueillir tous les ans une jeune classe d'âge, issue de l'ENA. Cette Institution a besoin d'être bousculée par des jeunes et de rester en phase avec la société et ses changements. Ces recrutements sont donc aussi importants que productifs, et forcent le Conseil d'État à se remettre en question et à s'ériger comme le reflet d'une société en mutation. Je reste très attentif à valoriser la jeunesse comme un élément stimulant qui se fait le relais des aspirations des jeunes.

Cette Institution serait différente si ses effectifs y étaient intégrés après quinze ou vingt ans de service ailleurs.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelle est la spécificité du Conseil d'État ?

M. Bruno Lasserre. – Nos missions sont nos spécificités. Le Conseil d'État est tenu de conseiller le Gouvernement sur les textes de Loi, d'être la Cour au sommet de la juridiction administrative pour juger l'administration, et de mener des études au service du Gouvernement et du Parlement en établissant des rapports.

Par ailleurs, le Conseil se caractérise par de fortes valeurs, à savoir son indépendance, la promotion en son sein des opinions divergentes. Le Conseil est également une Institution collégiale, où aucune décision n'est prise seule ; et revendique enfin son impartialité.

M. Pierre Cuypers. – La France possède de grandes écoles, qui, chaque année, apportent à l'État des générations de hauts fonctionnaires. Connaît-on les besoins du pays en Hauts Fonctionnaires ? Connaissez-vous les besoins du Conseil d'État ?

M. Bruno Lasserre. – Je ne prétends pas répondre à la place du Premier Ministre, mais je peux vous affirmer que le Conseil d'État, qui doit se renouveler, a besoin de quatre ou cinq jeunes auditeurs chaque année, rythme qui nous est nécessaire pour rajeunir l'Institution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Seriez-vous opposé à ce que ces interventions extérieures fassent l'objet d'une publication ?

M. Bruno Lasserre. – Nous remplissons trois fonctions, comme je le rappelais, or la question que vous posez doit être restituée pour chacune de ces trois fonctions.

Le Juge ne statue que sur un dossier contradictoire et ne possède aucun autre document que ceux produits par les parties. Il ne peut donc juger en fonction d'autres pièces que celles figurant dans son dossier, au point que pour répondre aux exigences d'impartialité rappelées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le Conseil d'État, lorsqu'il juge un recours contre un décret, s'interdit de consulter l'avis émis par la section administrative de l'Institution, justement pour ne pas être influencé par des éléments que les requérants n'ont pas.

Dans sa fonction de conseil, conformément au rôle qui lui est conféré par la Constitution, le Conseil examine les projets de lois, d'ordonnances, de décrets et reçoit des demandes d'avis formulées par le Gouvernement. L'Institution statue donc sur des projets qui lui sont soumis par le Gouvernement, avec qui elle entretient un dialogue. Dans ce cadre, le Conseil n'interagit qu'avec le Gouvernement auquel il peut demander des informations de nature à l'éclairer.

Enfin, le Conseil d'État a une fonction d'étude et de proposition, dans le cadre de laquelle il auditionne largement les acteurs de la société. Les conclusions que nous en tirons sont disponibles, et la liste des personnes auditionnées est publiée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comment expliquez-vous la contestation ambiante, dénonçant le fait que le Conseil auditionnerait toujours les mêmes parties prenantes ? Je pense notamment au projet de loi Hulot qui fait l'objet d'un rapport des Amis de la Terre. Ce rapport repose sur des assertions infondées qui tiendraient à laisser penser que les personnes qui ont fait leurs études ensemble ont des liens de connivence.

M. Bruno Lasserre. – Vous évoquez le problème de la porte étroite, qui existe devant le Conseil Constitutionnel, mais non au Conseil d'État.

Devant le Conseil d'État, seules les parties peuvent communiquer, des personnes extérieures peuvent intervenir si elles estiment que leur intérêt est lésé par un texte. Dans ce cas précis, l'intervention est jointe au dossier, et communicable aux parties, qui peuvent contester les décisions. Devant les sections administratives, existe la possibilité exceptionnelle de soumettre des observations extérieures, partagées avec tous les membres de la section. Cette procédure demeure rare et relève de la fonction de conseil de l'Institution, qui n'est pas publique, à l'exception de l'avis que nous transmettons au Gouvernement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La communication de ces avis pourrait s'avérer intéressante pour le Conseil d'État.

M. Bruno Lasserre. – Nos avis ne sont pas publics, nous ne communiquons pas non plus le dossier du Rapporteur ni sur les autres documents soumis à notre étude.

L'ensemble de la procédure est bilatéral avec le Gouvernement, et il est impossible de rendre publique une partie des avis rendus.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous pourriez toutefois auditionner des parties extérieures.

M. Bruno Lasserre. – Nous procédons parfois ainsi, mais pas dans le cadre d'une activité juridictionnelle. De telles auditions s'effectuent exclusivement dans le cadre d'une activité de conseil.

Mme Josiane Costes. – Vous avez insisté sur la vigilance dont le Conseil d'État fait preuve par rapport aux collègues qui rejoignent un cabinet d'avocats, en les soumettant à des entretiens de déontologie. Le passage au retour devant la Commission de déontologie ne serait-elle pas une démarche pertinente, permettant d'éviter d'éventuelles suspensions ?

M. Bruno Lasserre. – Certes, mais cette démarche s'avère très complexe puisqu'au retour, nous devons surtout éviter, dans les fonctions internes, que l'intéressé prenne parti sur une affaire concernant un ancien client. Il est assez difficile, depuis l'extérieur, d'imaginer tous les cas dans lesquels une telle conjoncture puisse se produire.

La France affichait indéniablement un retard en matière de déontologie dans la fonction publique, qui a été comblé par le Législateur, grâce aux Lois de 1993 et de 2016, figurant actuellement parmi les plus strictes au monde.

Au lieu d'ajouter à cette législation déjà très rigide, nous devrions évaluer, assumer et expliquer ces Lois. La charte de déontologie du Conseil d'État a par ailleurs traité cette question du retour, mais je ne suis pas certain qu'une consultation obligatoire de la Commission de déontologie apporte une réelle valeur ajoutée.

Nous devons évaluer l'existant, avant d'en exiger davantage.

Y a-t-il des cas où ce retour aurait été mal géré et aurait suscité des questions légitimes, ou bien exposé l'intéressé à des conflits d'intérêts ? Avons-nous enregistré des contestations concrètes, prêtant à discussion ou à critique ? Personnellement, je n'ai pas eu connaissance de tels événements.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous avons été marqués par la communication d'Emmanuelle Mignon, qui a rejoint un cabinet d'avocats et qui valorise sa connaissance de l'appareil d'État. Pensez-vous que cela est normal, ou cette pratique appelle-t-elle davantage de vigilance ?

Par ailleurs, le Bureau du Conseil d'État s'est-il prononcé lorsque Laurent Vallée a quitté le Secrétariat Général du Conseil Constitutionnel pour rejoindre le groupe Carrefour ?

M. Bruno Lasserre. – Je n'étais pas au Bureau du Conseil d'État lorsque cette question s'est posée.

Concernant la question de l'appartenance au Conseil d'État perçue comme un avantage par les avocats, il existe au sein de la juridiction administrative un Collège de déontologie qui publie des bonnes pratiques, établies selon des principes généraux déclinés en fonction de situations, assortis de recommandations concrètes auxquelles les conseillers doivent se conformer. Nous réservons une délibération spécifique aux avocats, insistant sur l'importance de ne pas ériger leur appartenance au Conseil d'État en un élément publicitaire.

Mme Catherine Bergeal. – Nous avons rencontré un problème de méconnaissance de ces délibérations avec un Magistrat, qui, après sa retraite, s'est adonné à une publicité excessive sur Internet. Le Collège de déontologie a exigé que ces annonces soient immédiatement retirées, volonté qui a été respectée. Si le Magistrat n'avait pas obtempéré, le Conseil aurait éventuellement déclenché un retrait d'honorariat, ce qui aurait considérablement nui à l'image de l'intéressé.

Concernant Laurent Vallée, qui était en détachement et qui a été réintégré en gestion, l'intéressé est passé devant le Bureau du Conseil d'État qui lui accordé une disponibilité pour convenance personnelle suite à l'avis favorable de la Commission de déontologie.

Le temps de passage de retour au Conseil d'État est un temps de raison qui s'applique juridiquement, puisque le Conseil est tenu de réintégrer ses membres temporairement pour pouvoir les en ressortir ensuite. Cette règle s'applique à l'ensemble des fonctionnaires.

M. Charles Revet. – Par qui les membres du Conseil d'État sont-ils désignés ? Qui peut solliciter le Conseil d'État ? Les jeunes sortis de l'ENA intégrés au Conseil chaque année bénéficient-ils d'une formation particulière ?

M. Bruno Lasserre. – Le Conseil d'État n'est pas une Instance politique, de fait, ses membres ne sont pas élus. La nomination au Conseil d'État s'opère par différentes voies. Les anciens élèves de l'ENA sont recrutés lors de leur sortie en fonction du classement de chaque promotion, le Conseil est choisi parmi les dix premiers du classement. La formation des auditeurs, à la fois pratique et théorique, s'effectue sur place, pendant les six premiers mois.

Les autres voies pour rejoindre le Conseil d'État sont le tour extérieur, pour des postes de Maîtres des requêtes ou de conseillers d'État, selon des conditions de durée de service préalablement fixées.

Le Conseil d'État ne peut être saisi par des particuliers que dans sa fonction juridictionnelle. La réforme constitutionnelle de 2008 permet toutefois à des parlementaires, avec l'accord du Président de leur assemblée, de nous saisir sur des propositions de loi, ce que nous avons fait récemment au Sénat.

Sur le plan juridique, le Conseil d'État peut intervenir en premier ressort, pour les décrets, ou bien en Cassation, ce qui exige d'abord la contestation de l'acte administratif devant un Tribunal, en faisant appel devant une Cour d'Appel avant de se pourvoir en Cassation devant le Conseil d'État, juridiction ouverte à tous, et qui traite de multiples cas, dans tous les domaines dont naissent des litiges administratifs, *in fine* résolus par le Conseil d'État.

M. Benoît Huré. – Merci pour cette audition.

Je souhaiterais avoir des précisions sur les conditions du retour au Conseil d'État d'un membre qui en était parti. J'ai cru comprendre que cela s'accompagnait d'une procédure écrite, mais également d'un dialogue collégial.

Pourriez-vous nous fournir davantage de détails sur ce dialogue ?

Par ailleurs, dans le cas où un parlementaire serait amené à rencontrer un litige sur une question soulevée par la Haute Autorité, un dialogue collégial est-il organisé ?

M. Bruno Lasserre. – Votre question est très importante, puisque bien souvent, l'intéressé minimise le conflit d'intérêts dont il participe. De fait, un regard extérieur est requis pour dénoncer les problèmes que cela implique. Ces dialogues peuvent donc confronter les intéressés à d'autres visions que la leur, ce qui engendre des discussions.

Cette déclaration d'intérêts consiste en un formulaire dans lequel l'intéressé doit décrire ses activités passées, ses rémunérations, ses intérêts privés, ainsi que ceux du conjoint. Cette déclaration est ensuite lue collectivement, et entraîne parfois une mise en garde de l'intéressé par rapport aux dossiers éventuellement épineux présentant des risques de conflits.

Un baromètre social a été instauré au sein du Conseil d'État et d'autres juridictions administratives, et a montré que cet entretien, très plébiscité, est jugé utile par les intéressés, qui initialement affichaient pourtant des craintes et de la résistance face à ce dispositif.

Mme Catherine Bergeal. – Je précise que nous n'utilisons pas les formulaires de la HATVP, puisque nos déclarations d'intérêts sont plus exigeantes que les leurs, notamment sur les activités du conjoint de chaque fonctionnaire.

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Président, d'après votre expérience, avez-vous constaté des mutations au sein de la Haute Fonction Publique depuis ces dernières décennies ? Avez-vous remarqué des nouveautés ?

Nous avons le sentiment, en dehors du Conseil d'État, que ce phénomène d'allers-retours et d'échanges entre secteurs public et privé

s'intensifie au sein de la Haute Fonction Publique. Quelle est votre opinion sur le sujet, en qualité de Haut Fonctionnaire ?

M. Bruno Lasserre. – J'ai passé huit ans au Conseil, essentiellement dans les fonctions contentieuses, avant de m'orienter vers les télécommunications, puisque j'ai été Directeur au Ministère des PTT, et très actif dans la réforme du secteur. Après quoi, j'ai réintégré le Conseil d'État pour à nouveau y occuper des fonctions contentieuses, avant de présider l'Autorité de la Concurrence pendant douze ans. Je suis revenu au sein du Conseil le 1^{er} octobre 2016, où j'ai pris la Présidence de la section de l'Intérieur, qui a pour rôle le conseil administratif du Gouvernement, avant d'être nommé Vice-Président du Conseil d'État le mois dernier.

Je n'ai jamais éprouvé la volonté d'aller dans le privé en dépit de nombreuses propositions, puisque mes missions étaient intéressantes, au service de réformes, et comportaient des prises de risques.

Je n'ai par ailleurs jamais servi dans un Cabinet ministériel, ce qui peut pourtant accélérer les carrières.

Je considère que l'État a besoin de compétences très diverses, et la connaissance de certaines sociétés depuis l'intérieur peut s'avérer utile dans le cadre de négociations. L'État requiert des compétences économiques, qui font défaut à la Fonction Publique française par rapport au reste de l'Union Européenne. L'État a également besoin d'administrateurs, de managers afin de diriger des équipes et conduire des projets.

Je pense donc que l'État est confronté au défi de recruter les meilleurs talents à son service, dans un environnement de plus en plus complexe, où l'expertise se situe malheureusement du côté des entreprises avec lesquelles l'État négocie.

Recruter des personnes ayant acquis une expérience dans le privé peut donc s'avérer positif pour le service de l'État, qui doit toutefois veiller à la déontologie et à la prévention du conflit d'intérêts.

Par ailleurs, la carrière et la vie professionnelle de chacun évoluent. La jeune génération doit prendre des risques et manifeste le désir d'acquérir de nouvelles compétences, aspirations ne devant pas être freinées par le Conseil d'État.

M. André Vallini. – Monsieur le Président, nous partageons tous la nostalgie d'une époque révolue, où les grands commis et les hauts fonctionnaires vivaient leur engagement au service de l'État comme un sacerdoce, sans jamais envisager de se tourner vers le secteur privé. Malheureusement, cette époque est révolue. Toutefois, Jean-Pierre Chevènement propose de se montrer plus sévère sur le délai de possibilité de retour des hauts fonctionnaires partis dans le privé.

Pensez-vous qu'accueillir à nouveau des gens partis dans le privé représente un enrichissement pour le Conseil d'État ?

M. Bruno Lasserre. – Effectivement, si la procédure est correctement encadrée et régulée, j'estime qu'il ne faut pas se l'interdire. En revanche, cette souplesse ne doit pas être unilatérale.

Le Gouvernement a songé, dans la Loi sur les parcours professionnels, à une disposition permettant à des fonctionnaires en disponibilité de continuer à garder leurs droits à avancement ou à la retraite durant cinq années. Le Conseil d'État a rendu au mois d'avril dernier un avis défavorable sur cette question.

Nous devons inciter le retour des personnes ayant acquis des compétences dans le privé, au profit de projets précis. Je pense par exemple au recrutement de chefs d'agences opérationnelles d'État.

Si l'intéressé accepte de revenir, son temps de retour doit être contractualisé et il doit être affecté sur des missions doivent être prioritaires. Malheureusement, les écarts de rémunération entre la Haute Fonction Publique et le secteur privé croissent et peuvent s'avérer dissuasifs pour certains, d'où la nécessité pour l'État de gagner en flexibilité.

M. Charles Revet. – Si une personne ou une entité remet en cause les avis rendus par le Conseil d'État, un recours est-il possible, ou bien la décision est-elle figée ?

M. Bruno Lasserre. – D'une part, des propositions de loi sont examinées par le Conseil d'État, qui peut émettre un avis favorable, sous réserve de certaines précisions, qui se transforment parfois en amendements.

Dans le cas où ces dispositions sont définitivement adoptées, elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil Constitutionnel, par 60 députés ou sénateurs ; ou bien d'une question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion d'un contentieux qui appliquerait cette disposition législative. Si la question est sérieuse, elle sera transmise par le Conseil d'État au Conseil Constitutionnel, qui lui seul peut juger de la conformité de la Loi à la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je souhaite revenir sur quelques-uns de vos propos. Tout d'abord, je considère inquiétant que l'État ne puisse pas discuter d'égal à égal avec ses partenaires privés.

Par ailleurs, vous vous félicitez que les membres du Conseil d'État s'enrichissent d'un certain nombre de compétences extérieures. Pourtant, cela présente des problèmes éthiques, et je trouve dommage que la priorité de l'État soit de recruter des gens en mesure de défendre les intérêts privés. Cela biaise notre perception en tant que puissance publique.

Je crains un glissement dangereux vers des accommodements déplacés.

M. Bruno Lasserre. – L'État n'est pas un employeur comme un autre, et ses missions ne sont pas réductibles à celles d'une entreprise privée,

puisque l'État prône la défense de l'intérêt général, ainsi que la conduite de réformes utiles.

L'État ne doit pas se banaliser ni agir comme un employeur privé, mais je constate que l'expertise de l'État s'est amenuisée dans de nombreux domaines, puisqu'il est de moins en moins opérateur. Son champ d'action s'est rétréci, car il sous-traite et ne possède plus les connaissances requises pour négocier avec le privé et les contractants des grands secteurs comme les infrastructures, la santé, l'énergie ou encore les transports.

Par conséquent, il est nécessaire de renforcer l'expertise de l'État, en recrutant des personnes pouvant y apporter cette expertise extérieure, sous réserve de règles éthiques claires. L'État doit également s'entourer de personnes suffisamment indépendantes pour aller à l'encontre de son avis, et s'appuyer sur des contre-pouvoirs.

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Président, Madame la Secrétaire Générale, je vous remercie d'avoir participé à cette audition, et de nous avoir apporté votre éclairage sur ces questions complexes.

Audition de M. Jean-Ludovic SILICANI, Conseiller d'État

(Mardi 3 juillet 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Bienvenue à cette audition de la Commission d'Enquête sur les mutations de la Haute Fonction Publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions. Cette entrevue avec Jean-Ludovic Silicani, Conseiller d'État, marque la 34^e audition de la Commission.

Merci, Monsieur, pour votre présence.

Vous avez mené des études à plusieurs reprises au cours des années 2000 sur la Fonction Publique dans son ensemble, vous avez notamment rédigé un livre blanc sur l'avenir de la Fonction Publique en 2008, et présidé le groupe de travail ayant abouti au rapport adopté par le Conseil d'État pour une action publique plus audacieuse.

C'est à ce titre que nous vous sollicitons, puisque votre vision du sujet nous intéresse, notamment sur allers-retours et la gestion des ressources humaines dans la Fonction Publique.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Ludovic Silicani prête serment.

M. Jean-Ludovic Silicani. – Je vous remercie tout d'abord de m'avoir invité à participer à votre réflexion sur ce sujet, très important. J'organiserai mon propos liminaire autour de trois pistes :

Préciser le sens de la Haute Fonction Publique,

Définir les caractéristiques communes de cette Haute Fonction Publique, dont le périmètre doit être identifié,

À partir de ces éléments de diagnostic, examiner les évolutions souhaitables et possibles afin que les hauts fonctionnaires soient des acteurs efficaces de la modernisation de notre service public et du bon fonctionnement des Institutions.

La Haute Fonction Publique se caractérise par divers critères : le grade, la fonction, le niveau de rémunération (de base ou globale), et le statut des fonctionnaires (titulaires ou contractuels). De plus, elle peut concerner exclusivement l'État, ou bien porter sur les trois versants de la Fonction Publique classique, à savoir l'État, les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière. Les magistrats et les fonctionnaires des assemblées parlementaires peuvent également être inclus parmi les effectifs de la Fonction Publique.

Suivant les critères plus ou moins stricts que nous choisissons de retenir et d'attribuer à la Fonction Publique, son effectif varie de 1 000 à 50 000 personnes, différence notable.

La définition intermédiaire admet que la Fonction Publique compte environ 12 000 personnes.

Les membres de la Fonction Publique, tous secteurs confondus, ont en commun un niveau élevé de pouvoir d'action et/ou de responsabilités, ainsi qu'une formation de très haut niveau.

Les Hauts Fonctionnaires partagent aussi un niveau de mobilité relativement faible au sein de la sphère publique, mais croissante depuis la sphère publique vers la sphère privée. À l'inverse, la mobilité du secteur privé vers le secteur public est minime.

À responsabilités égales, un fort écart de rémunération s'observe entre le public et le privé, tendance qui s'accroît au fil des ans.

Enfin, les fonctions de Directeur d'administration centrale se sont bureaucratisées, puisque les fonctionnaires et les Hauts Fonctionnaires en particulier sont de plus en plus enserrés par moult normes et règles auxquelles ils doivent se plier. De fait, beaucoup d'entre eux perdent un temps considérable à s'assurer du respect de ces normes, ce qui entrave création et audace.

Pourtant, les directeurs d'administrations centrales ne doivent pas être des super chefs de Bureau, mais plutôt s'ériger comme des intermédiaires entre le niveau politique et le niveau technique, dont nous attendons de la force de propositions.

Cette bureaucratisation progressive est également liée à la mauvaise gouvernance des Ministères, et la définition maladroite des rôles respectifs des Ministres, de leur Cabinet et des Directions d'Administration Centrale. Alors que les Cabinets ministériels doivent pallier le travail du Ministre, ils deviennent progressivement des écrans entre le travail du Ministre et le travail de ses Directeurs.

Le Président de la République et le Premier Ministre actuels ont émis l'hypothèse de remédier à cette situation en réduisant le rôle des Cabinets ministériels et en favorisant les relations de travail directes entre les Ministres et leurs Directeurs, modification qui a été amorcée, mais qui n'est pas encore finalisée. Cette évolution signifie que nous devons accepter que les Ministres puissent choisir de conserver ou non certains Directeurs d'administration centrale, conformément aux règles de nos Institutions. Cela concernerait 160 postes, actuellement à la discrétion du Gouvernement.

Une relation de confiance doit s'établir entre les Ministres et leurs Directeurs afin qu'ils puissent travailler de concert naturellement, dans le cadre de cette nouvelle gouvernance.

Ces pratiques ne poseraient aucun problème juridique, puisqu'elles sont décrites dans la Constitution telle que nous la connaissons. Elles ne sont pourtant pas utilisées par les Présidents de la République et les Gouvernements successifs, qui n'emploient pas les manœuvres dont ils disposent à droit constant.

Par ailleurs, les emplois à la discrétion du Gouvernement, qui englobent les Directeurs d'Administration Centrale, les Préfets et les Ambassadeurs, sont nommés par le Gouvernement, libre de désigner les personnes de son choix, issues du privé ou du public. Or, cette liberté de choix ne s'applique pas dans la réalité, puisque le Gouvernement nomme des personnes qui occupent déjà des postes de Hauts Fonctionnaires plutôt que des membres de la société civile.

Quatre pistes sont envisageables pour améliorer l'efficacité du système au service de nos Institutions.

Premièrement, il est nécessaire de diversifier les profils, trop uniformes, des personnes occupant les emplois supérieurs de l'administration. Je remarque que les Hauts Fonctionnaires issus de l'ENA ou de l'École Polytechnique subissent un phénomène d'uniformisation. De fait, ces personnes, qui présentent pourtant de très grandes qualités, perdent en diversification. Les viviers de recrutement des Hauts Fonctionnaires doivent retrouver cette diversité et cette complémentarité.

Lorsque j'ai présidé l'ARCEP, de 2009 à 2015, nous avons la possibilité, au sein de ces autorités administratives indépendantes, de recruter indifféremment sur tous les emplois, des fonctionnaires ou bien des personnes issues d'autres horizons. Le mélange de ces deux populations est très positif, puisque certains affichent le réflexe de l'action publique, tandis que d'autres souhaitent de consacrer une partie de leur vie professionnelle au service de l'intérêt général, et apportent à ces autorités des compétences extérieures utiles. Ce brassage des profils est bénéfique.

Je pense également qu'il est nécessaire de diversifier les parcours professionnels des fonctionnaires, en alternant des fonctions de stratégie avec des fonctions opérationnelles, des fonctions régaliennes et non régaliennes, des fonctions de management et de conception de la Fonction Publique. Actuellement, sur l'ensemble de leur carrière, les fonctionnaires sont trop spécialisés dans un domaine et effectuent des tâches uniformes.

Cette variété de parcours et de profils dynamiserait beaucoup les Hauts Fonctionnaires.

Deuxièmement, la gouvernance des ministères et des grands exécutifs territoriaux doit être améliorée.

Troisièmement, la France doit augmenter la rémunération de certains de ses fonctionnaires, comme l'a fait la Grande-Bretagne, après avoir constaté au début des années 90 sa difficulté à recruter ou à conserver des

personnes de haut niveau sur des postes de direction centrale. La rémunération des Hauts Fonctionnaires au Royaume-Uni est actuellement 1,6 voire deux fois supérieure à la France.

Cette évolution de rémunération ne doit pas s'effectuer sur le traitement, mais plutôt sur les primes et les indemnités, en réinstaurant un système lisible, puisque l'accumulation de régimes indemnitaires hétérogènes a rendu cela trop complexe. J'avais d'ailleurs préconisé, dans le livre blanc publié en 2008, la création de l'indemnité de fonction et de responsabilité (IFR), supposée se généraliser à l'ensemble des administrations de l'État, ce qui n'a pas été le cas, puisqu'elle a été abandonnée en 2013.

Cette indemnité clarifiait le système, en stipulant que la rémunération d'une personne se décompose selon l'évaluation de ses compétences dans la Fonction Publique et la difficulté ses fonctions occupées, à grade égal.

Quatrièmement, les outils permettant de respecter la déontologie de la Fonction Publique doivent être améliorés, dans une perspective de meilleure mobilité des agents entre le public et le privé pour mieux identifier les risques de conflit d'intérêts. Je suis personnellement favorable à la fusion de la Commission de déontologie de la Fonction Publique avec la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.

M. Pierre Cuypers. – Merci, Monsieur le Conseiller d'État. Vous avez écrit un livre blanc en 2008, dans lequel vous avez formulé un certain nombre de recommandations. Vous soulignez la bureaucratisation de la Fonction Publique, qui souffre de trop de règles et de contraintes, de surnormalisation, ce qui signifie que la situation est figée depuis dix ans. Vous dénoncez également une mauvaise gestion de la gouvernance au niveau des Ministères.

Par conséquent, comment faire fonctionner un État scindé en deux, avec les politiques d'un côté, et la Haute Fonction Publique de l'autre, d'autant que la Haute Fonction Publique construit les règles qu'elle fait valider par le monde politique ?

M. Jean-Ludovic Silicani. – Suite à la parution de mon livre blanc, quelques mesures ont été prises, dont un début de remise aux normes des régimes de rémunération, élément essentiel de la gestion des Ressources Humaines.

Aujourd'hui, le régime de rémunération de la Haute Fonction Publique est incompréhensible. Nous ignorons les raisons pour lesquelles les personnes travaillant dans le secteur de la santé ou de l'environnement sont beaucoup moins bien payées que les chargés des finances publiques. Lorsque les tâches de finances publiques étaient importantes, cet écart se justifiait, mais désormais tout est informatisé, ce qui ne légitime pas une telle différence. Je ne suis donc pas certain que les inspecteurs des finances

publiques doivent être mieux rémunérés, à niveau de responsabilités équivalentes, que les employés du Ministère des Affaires Sociales ou de l'Environnement.

Le régime de rémunération est donc à la fois illisible et inéquitable, ce qui se traduit par une impossibilité de la mobilité. Alors que certaines administrations connaissent des excédents de personnel et d'autres des insuffisances d'effectif sur des profils similaires, les déplacements et mobilités internes à la Fonction Publique sont rendus impossibles par ces écarts de rémunération, qui amèneraient certaines personnes à perdre jusqu'à 50 % de leur salaire.

La clarification des rémunérations s'impose comme un élément essentiel de l'optimisation des moyens importants que la Nation consacre au fonctionnement de nos services publics.

Cette réforme, bien qu'amorcée en 2008, a ensuite été abandonnée, ce que je regrette. Il serait bénéfique de revenir à un système de rémunération clair.

D'autres mesures ont été prises, comme la Loi sur la mobilité en 2009, votée par le Parlement, ayant permis de faciliter la mobilité des agents publics d'une administration et d'une fonction publique à une autre. Des mesures plus techniques, prises par voie réglementaire, se sont également montrées favorables à cette mobilité.

Une réforme plus globale aurait sans doute été possible, mais cet ensemble de propositions est survenu au moment de la crise économique et financière de 2008-2009, et le Gouvernement de l'époque a estimé difficile la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse. Cette réforme n'a donc pu être menée, et les changements de majorité ont ensuite repoussé ces modifications.

Cependant, depuis quelques mois, il me semble que des évolutions pourraient abonder dans ce sens. Nous en saurons davantage d'ici l'automne prochain.

Selon Michel Debré, l'administration doit être le serviteur autonome du Gouvernement, formule que j'adopte volontiers. Toutefois, j'estime que les pouvoirs du Parlement sont trop restreints dans ses fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, alors que ce sont ses missions constitutionnelles, ce qui permettrait au Sénat et à l'Assemblée Nationale de s'impliquer davantage dans le fonctionnement de nos administrations.

Les politiques publiques obéissent au partage des tâches, où le Ministre, le Gouvernement et le pouvoir politique fixent leurs grandes orientations stratégiques et les priorités des politiques publiques. Cependant, j'estime qu'un bon Ministre devrait consulter ses Directeurs d'Administration Centrale afin de bénéficier de leur expertise dans leurs domaines d'activité respectifs. De cette dialectique naîtra une administration

efficace, actuellement affaiblie par un manque de dialogue entre la politique et la technique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous remercie pour toutes ces précisions.

Malheureusement, je constate à nouveau que nous savons quelles solutions apporter aux problèmes, mais que nous n'entreprenons rien. Je m'interroge sur cette inaction. Pourquoi ne pas effectuer les réformes nécessaires ?

Vous avez par exemple évoqué la création d'un vivier de talents complémentaires, or, ce vivier existe déjà, et n'est pas mis à profit. Je pense par exemple au Quai d'Orsay, où des personnes sont intéressées par la fonction, mais doivent partir, faute d'issues. Cela nous amène à l'utilisation de contractuels, ce qui contribue davantage à la dégradation du système.

Nous avons par ailleurs évoqué la possibilité de remplacer certains Directeurs Généraux, pratique certes légitime, pourtant peu répandue.

Vous avez par ailleurs mentionné le problème des rémunérations. Pourquoi agir exclusivement sur la prime, si nous souhaitons revaloriser la Fonction ? Le cas échéant, cette prime devrait être liée à la Fonction, quitte à remercier ceux qui n'effectuent pas leur travail correctement. Qui sera en mesure d'appliquer de tels changements ? Pourquoi ces modifications ont-elles été bloquées ?

À mon sens, la place qu'occupe une partie des grands corps au sein de l'appareil d'État contribue à ce blocage. Un tiers des effectifs du Conseil d'État et de la Cour des Comptes ne remplissent pas les fonctions pour lesquelles ils ont été recrutés, ce qui témoigne d'un sérieux dysfonctionnement. Ils occupent des places que d'autres pourraient remplacer, ce qui demanderait d'effectuer une réforme globale et qui exigerait un certain courage politique.

Le second élément de blocage réside dans l'économie, puisque l'objectif prioritaire de l'État reste l'équilibre budgétaire et la limite des dépenses, comme le prouvent certaines déclarations de la Cour des Comptes.

Ne pensez-vous pas que des blocages internes à nos administrations émanent du fait que certains postes sont éternellement occupés par des personnes ne souffrant pas du système ?

M. Jean-Ludovic Silicani. – J'ai consacré une grande partie de ma carrière à soumettre des propositions de réformes à l'appareil politique, qui les a refusées. Les blocages que vous avez constatés au sein de la sphère publique émanent à la fois de la technocratie et d'un certain nombre de responsables politiques.

Dans toute organisation, certaines personnes sont conservatrices, quand d'autres sont progressistes, opinions intemporelles qui ne dépendent pas de l'étiquette politique des élus.

Ces blocages peuvent empêcher la résolution d'un problème, en dépit d'un diagnostic clairement établi et largement partagé au préalable. Des aléas extérieurs et des blocages internes à notre système, ainsi que des alliances de conservatisme entre nos responsables politiques et administratifs, aboutissent à de tels blocages.

Par ailleurs, il convient de ne pas mélanger les deux types de réformes de la sphère publique, à savoir les réformes politiques et techniques. La réforme politique tend à délimiter le périmètre du service public, tandis qu'à périmètre constant, la réforme technique tend à rendre ce service public le plus efficace possible à travers une meilleure organisation interne, et une meilleure gestion des dépenses.

Les technocrates sont donc des ingénieurs d'administration. Parfois, des blocages naissent du mélange des deux genres, politique et technique.

Je considère qu'au sein des grands corps de l'État, certaines personnes sont favorables à mener à bien des réformes importantes, quand d'autres y sont plus réfractaires et préfèrent conserver un modèle existant. Cette tendance s'observe partout.

M. Benoît Huré. – Je souhaiterais profiter de votre présence pour vous poser une question plus large.

Il me semble que le Président Georges Pompidou estimait qu'un décideur de l'administration ne devrait être autorisé à dire non à un pétitionnaire que lorsqu'il a préalablement exploré toutes les possibilités de lui dire oui.

Je désire connaître votre opinion par rapport à ce positionnement, au regard de la vision dynamique que vous voulez donner de l'administration, tout en nous expliquant que les décideurs sont enclavés dans un univers réglementaire qui ne fait que croître.

Par ailleurs, toute grande réforme de la Haute Administration est simplement perçue sous un angle économique, ce qui témoigne de la forte dégradation de nos comptes publics. Dans cette approche des décideurs, les usagers ont l'impression que la Fonction Publique opérationnelle subit l'essentiel des économies réalisées par l'État, au profit de la Fonction Publique fonctionnelle et organisationnelle, relativement épargnée. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Ludovic Silicani. – L'accès des décideurs de l'administration à la demande d'un pétitionnaire dépend de la nature de cette demande. Beaucoup de nos concitoyens exigent davantage de dépenses publiques. Faut-il systématiquement abonder dans leur sens ?

M. Benoît Huré. - L'administration présente initialement quatre fonctions : conseiller, accompagner, contrôler, sanctionner. Actuellement, les deux premières fonctions, qui conféraient une autorité naturelle à l'administration, ont disparu au profit du contrôle et de la sanction.

M. Jean-Ludovic Silicani. - Effectivement, la multiplication des contraintes, des règles et des normes amène les fonctionnaires à se protéger davantage, afin d'éviter de prendre des risques pouvant nuire à leur carrière.

Il est important de trouver un bon équilibre. J'ai d'ailleurs participé à l'élaboration d'une série de propositions de droit souple dans le cadre de la rédaction d'un rapport intitulé « Pour une action publique plus audacieuse », afin que les décideurs publics prennent davantage de risques tout en étant mieux éclairés sur les enjeux de leurs décisions, afin de mieux remplir leur objectif d'intérêt général.

Une réforme du Code Pénal, survenue au début des années 2000, a conduit à cantonner la responsabilité pénale des décideurs publics dans le cas de délits non intentionnels et indirects. La jurisprudence de la Cour de Cassation est bien établie, et a contribué à une amélioration de l'environnement pénal. Malheureusement, la mémoire collective persiste et conduit les décideurs à adopter une posture précautionneuse. De surcroît, l'interprétation du principe de précaution est erronée, puisqu'il stipule simplement qu'en cas de présomption de risque important en matière d'environnement et de santé publique, l'administration publique a l'obligation de mener des études pour lever l'incertitude et conclure sur les risques.

Le rapport contient plusieurs propositions sur les bonnes pratiques, la bonne application des grands principes jurisprudentiels, et les questions de GRH. Si ces propositions sont appliquées, nous ferons confiance aux agents publics pour leur permettre d'être plus audacieux et de moins bloquer les initiatives des concitoyens.

M. Charles Revet. - Nous avons effectivement créé ces dernières années un certain nombre d'emplois parapublics, or, le développement d'un pays réside également dans des activités de production pouvant être nécessaires à l'intérieur, comme à l'exportation. La première mission d'un chef d'entreprise est par ailleurs de produire. Pourtant, la complémentarité entre la mission du chef d'entreprise et l'appoint de l'administration est inexistante. Elle devrait être renforcée.

M. Jean-Ludovic Silicani. - J'ignore le statut des délibérations du Sénat sur le projet de Loi Confiance, qui devrait justement permettre d'asseoir cette complémentarité et afficher les objectifs que vous indiquez, en accordant un droit à l'erreur aux entreprises et en leur dispensant des conseils avant qu'elles ne s'engagent dans des procédures complexes. La législation fixerait les objectifs et les principes directeurs d'une réglementation, tout en octroyant une plus grande liberté aux acteurs

économiques dans le respect de ces objectifs, sous le contrôle de l'administration.

Mme Josiane Costes. - Vous avez signalé que la rémunération des fonctionnaires britannique est 1,6 à deux fois supérieure à celle des fonctionnaires français, à tous les niveaux. Cette observation était inversée il y a quarante ans.

Un pays comme la Grande-Bretagne, qui a connu des problèmes économiques et budgétaires semblables à la France, a fait un choix que la France a rejeté. Pourquoi notre pays n'a-t-il pas emprunté la même direction ? Pouvons-nous encore inverser cette tendance et améliorer la situation pour redonner de l'attractivité aux métiers de la Fonction Publique ?

M. Jean-Ludovic Silicani. - Je précise que le poids des rémunérations publiques représente 13 % du PIB en France comme au Royaume-Uni. La masse salariale globale est donc identique, ce qui signifie que les effectifs, mieux payés au Royaume-Uni, sont probablement moins nombreux. Il s'agit d'un choix politique.

M. Vincent Delahaye, président. - Merci, Monsieur le Conseiller, pour la franchise et la clarté de vos propos.

**Audition de M. Florent MÉREAU, avocat, membre du Conseil national des
barreaux**

(Mardi 3 juillet 2018)

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président -

M. Pierre Cuypers, président. – Bonjour à tous. Comme vous le savez, notre agenda est très tendu puisqu'une autre audition se tiendra après la vôtre.

Par ailleurs, notre activité législative se poursuit à travers l'étude de plusieurs centaines d'amendements déposés au sein des commissions des affaires économiques notamment.

Maître, vous êtes en charge des dossiers de fonctionnaires qui souhaitent s'inscrire au Barreau sans avoir passé le concours. Cette disposition a été contestée au motif qu'elle permettrait à certains hauts fonctionnaires de mettre à disposition du secteur privé leurs connaissances de l'État.

Vous pourriez éventuellement apporter quelques précisions sur le cadre légal de ce dispositif et l'encadrement déontologique dans lequel il s'inscrit pour un cabinet d'avocat qui souhaiterait recruter ce type de profil.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Florent Mereau prête serment.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous vous en remercions. Vous avez la parole.

M. Florent Méreau. –Je vous remercie infiniment. Je me permets de préciser que je ne suis pas uniquement en charge des dossiers des fonctionnaires.

En effet, je suis un avocat, inscrit au Barreau de Lille, élu du Conseil National des Barreaux (CNB) qui est l'instance représentative de la profession. Il s'agit de mon deuxième mandat et je m'occupe aujourd'hui également de l'admission des avocats étrangers.

Concrètement, il s'agit de permettre à des avocats, originaires de l'Union Européenne ou non, d'exercer avec un titre d'avocat français sur notre territoire. Cette compétence, à la différence de celle concernant les fonctionnaires pour laquelle vous m'interrogez aujourd'hui, fait bien partie des attributions du CNB.

Étant donné que je traite des accès dérogatoires à la profession, je suis chargé d'un groupe de travail qui propose à la Chancellerie une réécriture des articles 97 et 98 du Décret du 27 novembre 1991 pour se mettre à jour vis-à-vis de la jurisprudence. Néanmoins il ne s'agit aucunement d'élargir ou de restreindre cet accès dérogatoire.

À titre de précision, les accès dérogatoires des récipiendaires des articles 97 et 98 concernent les ordres. En effet, chaque candidat doit se rapprocher de l'ordre qu'il aura sélectionné et lui présenter un dossier justifiant de sa dispense de l'examen d'entrée et de la formation de 18 mois pour pouvoir exercer. Ainsi, le CNB ne gère pas directement ces demandes de dérogations à ce jour.

Pour autant, il est possible que cette entité soit saisie dans le cadre de demandes émanant, généralement, de Barreaux dont l'effectif est réduit, à l'image de celui de la Lozère qui compte 18 avocats. Le CNB réalise donc une mission de service public et apporte son aide lorsqu'il est sollicité sur les accès dérogatoires.

De manière plus spécifique, l'article 97 du Décret du 27 novembre 1991 stipule que les magistrats des trois ordres (administratif, judiciaire et chambre régionale des comptes) peuvent exercer la profession d'avocat sans avoir obtenu de diplôme. Il en est de même pour les professeurs de droit à l'université et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation. Cet article s'appuie sur le postulat que le parcours professionnel suivi équivaut au diplôme de Master 1 nécessaire et dispense de l'examen déontologique.

L'article 98, quant à lui, dispense de la formation théorique et pratique et donc de l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. Il concerne les professions juridiques réglementées (notaire, huissier de justice, administrateur), les maîtres de conférences à l'université qui délivrent des enseignements juridiques depuis au moins cinq ans, les juristes d'entreprise ayant une expérience professionnelle d'au moins huit ans, les fonctionnaires de catégorie A ayant exercé des activités juridiques dans une administration, un service public ou une organisation internationale pendant huit ans, les juristes de syndicats qui plaident aux prud'hommes et en Cour d'Appel chambre sociale ainsi que les collaborateurs de députés et assistants de sénateurs justifiant d'avoir exercé une activité juridique à titre principal et sous un statut de cadre pendant huit ans.

Si les conditions de l'article 98 sont réunies et que le Conseil de l'ordre valide leur admission au Barreau, les candidats retenus doivent se rendre dans le centre d'examen de leur choix pour y passer un examen de déontologie dont la réussite ouvre droit à l'inscription au tableau de l'ordre.

Dans le cadre de ma participation au Conseil de l'ordre à Lille, j'ai fait passer une grande majorité de candidats qui étaient des juristes d'entreprise ainsi que des magistrats provenant de l'ordre administratif. Les

quelques fonctionnaires de catégorie A qui candidataient pouvaient être des inspecteurs des impôts à la retraite qui souhaitaient exercer pendant quelque temps.

J'ai notamment souvenir d'un confrère qui était juriste chargé des marchés publics dans une collectivité locale et qui est devenu avocat spécialiste dans ce domaine fort de son expérience.

À mon niveau, je n'ai donc pas eu à traiter de dossiers de hauts fonctionnaires à la différence de l'ordre de Paris qui est plus concerné par ces cas. Par conséquent, je me suis procuré un document non officiel des statistiques de cette catégorie.

Au Barreau de Paris, 194 dossiers ont été traités au titre des articles 97 et 98 en 2015, 191 en 2016, 186 en 2017 et 103 en 2018 (chiffre arrêté en juillet). Pour l'année 2017, 31 dossiers ont été déposés par des fonctionnaires de catégorie A. Toutefois, il ne m'est pas possible de distinguer, parmi cet effectif, lesquels sont des hauts fonctionnaires tels que cette mission le définit. Pour 2018, ce chiffre s'élève à treize.

En définitive, le métier d'avocat est une activité ouverte depuis toujours. En effet, lors de la fusion des conseils juridiques et des avocats sous une même profession en 1990, il semblait normal que les juristes d'entreprise exerçant une activité de conseil puissent devenir avocats.

Depuis, l'ouverture s'est faite à d'autres professions mais toujours avec un contrôle préalable strict mené par le Conseil de l'ordre et la Cour d'Appel. Les hauts fonctionnaires n'échapperont donc pas à ces vérifications de leur statut et des preuves de la pratique d'activités juridiques dans leur parcours professionnel.

Au risque de décevoir cette commission, je ne peux pas vous communiquer les actions et comportements de ces hauts fonctionnaires qui deviennent avocats. En effet, ils sont tenus au secret professionnel sauf s'ils commettent des erreurs déontologiques qui peuvent occasionner des sanctions disciplinaires voire pénales.

En outre, je n'ai pas plus d'éléments de réponse pour ce qui concerne leurs motivations à intégrer le Barreau. Je peux néanmoins citer l'exemple de M. Joxe qui a plaidé durant des années devant le juge pour enfants au sein des tribunaux du contentieux de l'incapacité et qui prenait beaucoup de plaisir à citer toute la jurisprudence.

M. Pierre Cuypers, président. – Cet exemple est atypique.

M. Florent Méreau. – C'est en tout cas mon meilleur exemple. Il est certain néanmoins que d'autres fonctionnaires ou hommes politiques n'exercent pas d'activité juridictionnelle ou juridique mais deviennent avocats pour pouvoir valoriser leur carnet d'adresses.

De manière plus générale, la profession d'avocat est réglementée et le contrôle de cette activité est réalisé en interne par des structures qui n'hésitent pas à sanctionner si un manquement a été constaté ou qu'une erreur a été commise.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il faut bien réaliser que les situations sont très différentes selon les Barreaux. À Paris, nous avons vu éclore des cabinets d'affaires et nous considérons cet accroissement comme préoccupant.

Merci pour les réponses que vous avez pu apporter. J'ai cependant une question à vous poser sur ces accès dérogatoires : pensez-vous que cette politique de passerelle, pour faciliter l'accès à d'autres professions, n'occasionne-t-elle pas une dévalorisation des études d'avocat ainsi que des clivages au sein de la profession ? En effet, de nombreux avocats ne parviennent à vivre décemment de leur activité et d'autres peuvent exercer dans des conditions bien plus favorables.

M. Florent Méreau. – Concernant les cabinets d'affaires, je serais tenté de vous répondre que le ver était dans le fruit avec la fusion des activités de conseil juridique, qui intégrait le Barreau d'affaires, et d'avocat plaissant.

Force est de constater qu'aujourd'hui, le Barreau d'affaires est une composante indissociable de la profession ne serait-ce qu'au niveau du chiffre d'affaires généré. D'ailleurs, avec la déjudiciarisation annoncée de nombreuses affaires, contre laquelle nous luttons de toutes nos forces, pour des raisons budgétaires, il ne semble pas que cette tendance se renverse prochainement.

Ainsi, le clivage entre le Barreau d'Affaires et le Barreau Judiciaire est bien réel. Le premier est, de loin, le plus rentable tandis que le second jouit d'une certaine noblesse car il défend le faible contre le fort.

Concernant la part des avocats qui ne passe pas par l'école, le pourcentage est assez réduit. En outre, ceux qui sont formés et passent le Barreau ne deviennent pas pour autant avocats et convoitent des postes de directeur juridique au sein des entreprises pour lesquels ce profil est très recherché.

De plus, pour faire écho à ce que vous avez cité, de nombreux confrères débutent en tant qu'avocats mais y mettent un terme rapidement faute de pouvoir générer des profits suffisants. Les parcours à l'issue de l'inscription au tableau d'ordre peuvent être très différents et composés d'allers-retours entre la profession d'avocat et celle de juriste.

Enfin, un avocat est tenu de respecter des règles concernant les conflits d'intérêts et le secret professionnel sous peine d'écopier de lourdes sanctions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelles sont les exigences déontologiques de ce métier et qui est chargé de les faire respecter ? Je suis

étonné de votre réaction à propos de la situation parisienne car j'ai pu lire que de nombreux recours étaient formulés (26 % des avocats visés par un recours) mais aboutissent rarement à autre chose qu'une simple admonestation du Bâtonnier.

M. Florent Méreau. – Les plaintes pour manquement à la déontologie peuvent provenir du client d'un avocat ou bien de la partie adverse dans le cadre d'un procès. Le Bâtonnier est saisi et exerce les poursuites disciplinaires devant un conseil régional de discipline. En outre, la plainte peut également provenir du procureur général.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est très rare.

M. Florent Méreau. – Cela arrive pourtant. Je peux citer un cas de poursuite disciplinaire pour avoir refusé une commission d'office par la Cour d'Assises initiée par le procureur général. Il faut bien comprendre qu'il s'agit d'un message envoyé à l'ordre des avocats que s'il n'observe pas les règles déontologiques en son sein, le parquet général lui demandera des comptes.

D'ailleurs, ce parquet est très vigilant vis-à-vis des accès dérogatoires ou des inscriptions au tableau d'ordre et vérifie que les poursuites disciplinaires sont bien exercées. Il peut même interjeter appel s'il considère que l'admonestation ou l'avertissement ne constitue pas une sanction suffisante à l'égard du manquement constaté. Si ce cas se présente, l'avocat mis en cause passera devant une cour qui n'est plus composée d'avocats mais de magistrats.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Avez-vous des statistiques sur le nombre de poursuites disciplinaires ?

M. Florent Méreau. – Je ne les ai pas en ma possession mais elles sont disponibles. Je peux vous les communiquer ultérieurement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le métier d'avocat d'affaires ou d'entreprise est-il le même que celui d'avocat judiciaire. Doivent-ils tous deux bénéficier de la même protection offerte par le secret professionnel ?

M. Florent Méreau. – La profession d'avocat marche sur deux jambes : Affaires et Judiciaire, et est constituée d'un tronc commun. Ces deux spécialités jouissent du même titre et doivent bénéficier du secret professionnel dans les mêmes proportions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Conseiller un client au cours d'un procès et le conseiller pour pouvoir faire de l'évasion fiscale est-il similaire ?

M. Florent Méreau. – Cette question est légitime. Néanmoins, je pense qu'il est faux de considérer que tous les conseillers juridiques exerçant leur activité avec un titre d'avocat font de l'évasion fiscale. La loi est un objet extrêmement complexe qui nécessite, en entreprise, l'intervention de juristes et d'avocats spécialisés avant toute prise de décision.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette complexité justifie-t-elle le secret professionnel ?

M. Florent Méreau. – C'est l'essence même de cette profession qui garantit au client que rien ne sera révélé à qui que ce soit.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il ne s'agit pas de divulguer des informations à n'importe qui mais au juge d'instruction.

M. Florent Méreau. – Le secret est levé en cas d'instruction judiciaire. Un juge peut perquisitionner un cabinet d'avocats et obtenir la levée du secret selon les cas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Tracfin a souligné que la profession se distingue par sa non-participation au dispositif d'alerte anti-blanchiment. Ainsi, une seule déclaration de soupçon a été transmise par les avocats en 2014. Un chiffre à rapprocher aux 1 040 déclarations envoyées la même année par la profession notariale qui est tout autant tenue au secret.

M. Florent Méreau. – Au CNB, le dossier du blanchiment a été enrichi de nombreux rapports. Cette structure a été reçue par le Ministère de l'Économie et des Finances et par Tracfin à plusieurs reprises.

Je connais cette critique mais je considère qu'il vaut mieux formuler une dénonciation sérieuse plutôt qu'une centaine sans fondements, ce dont je n'accuse pas les notaires par ailleurs.

M. Victorin Lurel. – Pour en revenir à l'accroissement de la part du Bureau d'Affaires depuis 1990, je rappelle que trois premiers ministres : M. de Villepin, M. Cazeneuve et M. Philippe ont été avocats d'affaires mais n'ont pourtant jamais plaidé. Je souhaiterais avoir plus d'informations sur la structuration du métier, depuis l'arrivée des avocats d'affaires, qui s'oriente désormais vers une américanisation de la justice.

En effet, cette déjudiciarisation et le recours toujours plus important au contrat au détriment de la loi peuvent expliquer la généralisation de ce type de profil qui plaide peu et propose des services à un prix inférieur que coûterait un contentieux classique.

Souvent, ces cabinets sollicitent des collectivités territoriales pour ce type de prestation car le contrôle de légalité n'a pas fait son travail pour assurer la conformité d'une action avant sa réalisation.

M. Florent Méreau. – En premier lieu, je dirais que chaque avocat a besoin d'un carnet d'adresses pour pouvoir pérenniser son activité. Par rapport à votre question, je considère que la prise d'influence des cabinets d'affaires est consécutive à la complexification de notre société dans son ensemble.

En effet, l'empilement juridique et réglementaire peut pousser des collectivités ou des entreprises à solliciter l'aide d'avocats dans de nombreux domaines. À l'instar des pays anglo-saxons, je constate comme vous un accroissement du marché du droit.

Cette évolution se situe également dans un contexte qui ne peut être éludé. En effet, une volonté politique de baisser le coût des services publics est clairement affichée aujourd'hui. Ces économies passent aussi par la déjudiciarisation où il ne sera plus nécessaire de payer les services d'un avocat dans le cas d'une fixation d'une pension alimentaire qui ne sera plus réalisée par un juge mais par la Caisse d'Allocations Familiales.

À titre personnel, je déplore qu'un justiciable ne puisse plus avoir accès à son juge pour ce type de cas alors que c'est une caractéristique fondamentale dans une démocratie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne conteste pas l'évolution de la société mais j'estime que cela ne justifie pas que le conseil juridique soit forcément réalisé par un avocat qui bénéficie d'un secret professionnel très protecteur qui est un avantage concurrentiel certain.

L'intérêt premier dans cette affaire est que la profession soit correctement organisée pour qu'elle soit en mesure de jouer son rôle dans le système judiciaire. Or, cette augmentation de la part des avocats d'affaires met en péril cet équilibre.

M. Florent Méreau. – Un monopole de la rédaction d'actes juridiques a été confié aux avocats qui sont également les seuls à pouvoir plaider un dossier et constituer des dossiers qui sont présentés devant des juridictions. Cependant, quelques exceptions existent si la rédaction d'actes n'est réalisée qu'à titre accessoire d'une activité professionnelle. Ainsi, un expert-comptable peut proposer à ces clients du conseil juridique dans le cadre d'une prestation d'établissement des comptes d'une société.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le Barreau flamand a opéré une distinction très nette entre les avocats judiciaires et les autres au niveau du secret professionnel. En effet, ces derniers réalisent des prestations de lobbying qui ont appelé à cette spécificité.

M. Pierre Cuypers, président. – Des règles existent-elles à propos de la publicité faite par un avocat ancien haut fonctionnaire au sujet de ses anciennes fonctions ?

M. Florent Méreau. – La publicité des avocats a été modernisée et le CNB est doté d'une Commission Règles et Usages qui rend des avis sur cette question. En effet, il est désormais possible d'afficher une plaque commerciale son titre d'avocat alors que c'était strictement interdit auparavant.

En outre, un avocat peut inscrire sur une plaquette commerciale les clients qu'il conseille. Cependant, il ne me semble pas qu'il puisse préciser des points concernant ses anciennes fonctions dans une logique publicitaire.

M. Charles Revet. – Dans l'esprit de la commission au sein de laquelle nous travaillons, il faut différencier le curriculum de l'avocat de celui de l'ancien haut fonctionnaire. Le premier est tout à fait légitime à être mis en avant car il s'agit de références comme dans toute profession libérale. Le second

est différent car il suggère la possibilité d'intervenir sur des affaires d'État.

M. Pierre Cuypers, président. – Merci Maître pour votre intervention.

M. Florent Méreau. – Merci à vous de votre invitation.

Audition de M. Thierry LE GOFF, Directeur général de l'administration et de la fonction publique

(Mardi 3 juillet 2018)

//COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE//

##Mardi 3 juillet 2018##

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président -

&&Audition de M. Thierry Le Goff, Directeur général de l'administration et de la fonction publique&&

M. Pierre Cuypers, président. – Notre journée d'auditions se clôture avec celle de M. Thierry Le Goff qui est accompagné de Mmes Corine Soulay et Caroline Lemasson Gerner et MM. Xavier Marotel et Mickaël Chaussard.

M. le Directeur général, nous vous remercions de vous être rapidement rendu disponible pour cette audition. Vos compétences touchent l'ensemble des fonctions publiques mais nous ne nous intéressons aujourd'hui qu'à celle de l'État et, plus particulièrement, à l'un de ses segments qui est la haute fonction publique.

Néanmoins, vous avez vocation à être le DRH de l'État. Vous nous direz comment se situe votre regard et quelles sont les modalités des mutations dans la fonction publique et sur les allers-retours entre le secteur public et le secteur privé.

Par ailleurs, la DGAFP établit des données statistiques importantes et nous vous avons sollicité pour obtenir des éléments de comparaison sur les niveaux de rémunération entre le public et le privé pour les plus hauts postes.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Thierry Le Goff, Xavier Marotel et Mickaël Chaussard et Mmes Corine Soulay et Caroline Lemasson Gerner prêtent serment.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous vous en remercions. Vous avez la parole.

M. Thierry Le Goff. – Nous vous proposons d’intervenir collectivement devant vous sous deux angles principaux : la politique menée par la DGAFP, en tant que DRH de l’État, en matière d’encadrement supérieur au sein de la fonction publique qui comprend les allers-retours entre le secteur public et le secteur privé. Ensuite, nous aborderons un peu plus spécifiquement les questions déontologiques qui constituent un sujet que nous avons travaillé en profondeur et porté au sein du Ministère de la Fonction Publique.

D’ailleurs, nous avons fait office de service instructeur de la cadre de l’élaboration de la loi de déontologie et des textes d’applications qui ont été pris depuis.

La DGAFP travaille sur le sujet de l’encadrement supérieur depuis un certain temps mais a renforcé son action dans ce domaine depuis quelques années. En effet, à partir de son rôle originel de veille, d’équilibrage et de pilotage des statuts de la fonction publique, par l’élaboration de règles communes, qui lui a été attribué en 1945, elle a évolué vers une position de DRH en participant aux politiques de ressources humaines lancées par l’État.

Cette accélération a pris effet en 2014 et s’est traduite au sein d’un décret, qui a fixé et clarifié les missions de la DGAFP, publié en décembre 2016. Cette décision donne des indications à propos des trois versants de la fonction publique, et plus particulièrement la fonction publique d’État, et consacre officiellement cette Direction comme DRH de l’État.

De manière plus spécifique, ce décret précise les missions dévolues à la DGAFP, celles des différents ministères, et notamment des secrétaires généraux, en matière de ressources humaines ainsi que l’articulation entre cette Direction et les différents ministères.

En définitive, la politique de ressources humaines est certes portée par la DGAFP en vertu de son statut originel. Néanmoins, elle est également ancrée dans les ministères. En effet, la gestion des cadres fait l’objet d’une gestion et d’un pilotage interministériel mais aussi massivement ministériel.

Ainsi, lorsque nous avons porté ce décret auprès de la Ministre de la Fonction Publique et du Premier Ministre de l’époque, nous avons expliqué que la politique de ressources humaines ne pouvait se concevoir uniquement sous un angle ministériel ou interministériel mais devait être articulée entre ces deux dispositifs.

Finalement, ce décret a une portée résolument pédagogique car sa rédaction a donné l’opportunité de préciser le rôle d’un DRH assurée par les secrétaires généraux des ministères dans le pilotage des politiques de ressources humaines, ce qui était indispensable car jusqu’alors, seules des politiques de Direction étaient pilotées dans certains grands ministères et dans de grandes directions telles que la DGFIP par exemple.

Ainsi, avant d'évoquer l'aspect interministériel de la politique de ressources humaines, il était capital de d'abord initier un chantier de développement de cette politique au sein d'un même ministère qui fonctionnait parfois selon une logique de réseau autonome.

Cette dimension défendue par ce décret est particulièrement importante pour l'encadrement supérieur car, bien que l'ancrage des politiques de ressources humaines reste ministériel, des problématiques dépassent le cadre de ces institutions telles que la mobilité, la compétence sur des postes rares, les règles communes ou la comparabilité en termes de rémunération. Celles-ci doivent être abordées à un niveau interministériel.

En termes de gestion, des sujets sont également apparus comme la troisième partie de carrière qui semble faire l'objet d'un suivi plus compliqué que la première partie de carrière où la demande reste toujours forte. Concrètement, à partir de 45-50 ans, l'évolution du parcours professionnel devient plus complexe.

De manière générale, la DGAFP assure un rôle qui peut être prescriptif dans le cadre de la rédaction de textes réglementaires sur la politique de ressources humaines. Il peut également être plus incitatif pour l'accompagnement de cette politique qui repose majoritairement sur de la médiation, de l'appui et parfois des soutiens financiers.

Ainsi, dans le même temps que la rédaction du décret, le Premier Ministre nous a sollicités pour porter le sujet du management dans la fonction publique. Concrètement, tous les ministères ont dû élaborer des plans managériaux en direction des cadres supérieurs et intermédiaires. Bien que certains d'entre eux disposaient déjà de politiques très structurées en la matière, une étape importante a été franchie avec l'édification d'un plan et sa promotion auprès des cadres pour toutes entités du Gouvernement.

Avec cet outil, il est désormais possible de recenser plus précisément les parcours et les compétences de chaque cadre et de lister leurs demandes en termes d'évolutions de carrière.

L'occasion de professionnaliser davantage le recrutement des cadres s'est également présentée à cette période. Il s'agissait de trouver une méthode pour développer des processus de recrutement pour accéder aux responsabilités les plus importantes. Ce sujet est voué à prendre une plus grande importance dans le cadre de la volonté politique actuelle d'ouvrir la fonction publique à des talents issus de la société civile. La loi Pénicaud, qui est en débat actuellement, en est d'ailleurs une concrétisation avec la création des contrats pour des emplois fonctionnels.

De plus, un premier jalon en ce sens a déjà été posé avec la mise en place de comités d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale qui, cependant, n'enlèvent rien au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et du Président de la République pour sélectionner les personnes. Néanmoins, ces structures apportent un éclairage

et constituent désormais une obligation réglementaire qui concerne également les chefs de service des ministères dans le but de décloisonner les viviers et d'attirer des talents du privé.

En matière d'encadrement supérieur, il faut préciser qu'un partage a été opéré par le décret de 2016, d'une part, entre le Secrétaire général du Gouvernement qui pilote une mission Cadres Dirigeants qui s'occupe essentiellement de l'accès aux plus hautes fonctions de l'administration centrale. Cette compétence est fortement liée au rôle de nomination du Premier Ministre et du Président de la République.

D'autre part, ce qui relève des emplois fonctionnels (chef de service, expert de haut niveau, chef de secteur et, dans une certaine mesure, le réseau déconcentré) revient à la DGAFP.

Néanmoins, ce partage n'instaure pas de différence sur la méthode employée qui repose sur le repérage de vivier, la professionnalisation, la montée en compétence et la formation interministérielle pour tenter de structurer les parcours de carrière.

En définitive, ce rôle de DRH de l'État sur l'encadrement est centré sur la gestion des compétences, le partage entre ministériel et interministériel, l'actionnement de leviers managériaux de tous types et de déploiement du schéma directeur de la formation. En outre, le travail en relation avec l'ENA qui constitue l'école d'une formation d'une partie de cet effectif de l'encadrement supérieur (et les IRA pour l'encadrement intermédiaire).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Au niveau général, tout semble merveilleusement cohérent. Néanmoins je voudrais savoir si vous êtes décisionnaire ou consulté concernant les emplois offerts aux fonctionnaires qui sortent de l'ENA.

Je souhaiterais également connaître votre degré d'implication dans les suppressions de postes qui sont décidées à chaque Loi de Finances.

M. Thierry Le Goff. – Le tableau que je vous ai présenté n'est pas idyllique mais représente la situation de l'État et de 2,5 millions d'agents avec ses complexités et ses spécificités. Par conséquent, il serait illusoire de penser que la DGAFP serait consultée dans le cadre de suppressions de postes au sein du Ministère de l'Éducation Nationale. En effet, sa structure est particulière puisque très déconcentrée et organisée selon des rectorats et des académies et son nombre d'agents y est si important que seule une expertise interne peut juger de la pertinence d'ajouts ou de suppressions de postes.

En revanche, sur certains segments, la DGAFP est bien consultée mais pas sur la sortie des fonctionnaires de l'ENA puisqu'elle porte l'arrêté qui est signé par le Premier Ministre. Ensuite, la répartition dans les corps est établie avec les ministères, en fonction de leurs besoins en administrateurs civils, le Conseil d'État et les tribunaux administratifs.

Toutefois, si la DGAFP est à la manœuvre dans le cadre de la filière administrative, elle ne dispose de quasiment aucune visibilité pour ce qui concerne les ingénieurs. Ces profils sont gérés en interne par les ministères et la Direction n'est que très peu associée à cette gestion.

Par ailleurs, dans l'armature de l'État, il existe un guichet unique qui réunit la Direction du Budget et la DGAFP. La régulation des emplois fonctionnels et de l'évolution des catégories d'emploi passe par cette instance qui donne un avis qui est parfois incontournable. Ainsi, la consultation sur les créations et les ajouts de postes ne fait pas l'objet d'une procédure figée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous interroge car Marylise Lebranchu nous a expliqué avoir tenté, vainement, de mener des réformes dans l'encadrement supérieur. Par exemple, 112 postes de haut niveau, lorsqu'elle était en fonction, n'étaient pas pourvus et il n'était pas possible de moduler la procédure pour pouvoir recruter les agents nécessaires.

Il me semble que ce type de problématique doit être géré par un DRH. Il doit pouvoir arbitrer en faveur d'une intégration des diplômés de l'ENA au sein de ces administrations en sous-effectif plutôt que vers la Cour de Comptes ou le Conseil d'État où les agents partiront rapidement vers le secteur privé. Ainsi, avez-vous la capacité de mener une telle opération ?

M. Thierry Le Goff. – Je rappelle que l'administration, si elle peut décider d'un certain nombre de points, travaille sous l'autorité d'un pouvoir politique. Par ailleurs, vous avez sûrement connaissance de l'affectation à des missions prioritaires d'anciens élèves de l'ENA mais aussi d'ingénieurs sortis des corps d'inspection et de contrôle. Cette décision a été prise par la Président de la République afin de mobiliser des profils diplômés de l'ENA depuis deux ans, et déjà affectés à d'autres corps, pour mener des transformations importantes. Il est donc possible de réallouer les ressources en fonction des besoins.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai cru comprendre que ces missions prioritaires étaient très générales. Il serait plus intéressant de les placer dans les ministères.

M. Thierry Le Goff. – 40 missions ont été identifiées, nous pourrions vous les transmettre. Elles ont été proposées par les ministères et validées par le cabinet du Premier Ministre. Les postes sont situés dans des services centraux ou dans les ministères.

Mme Corine Soulay. – Par exemple, la coordination de la loi Asile et Immigration et, au-delà de la supervision des décrets, le pilotage de leur application. Concrètement, il s'agit de travailler, avec les Préfectures, sur la manière de calibrer les décrets dans les territoires.

M. Xavier Marotel. – Je me permets de vous donner quelques profils

déjà affectés : un auditeur du Conseil d'État devient chargé de mission réorganisation et développement du travail pénitentiaire au sein de l'administration référent. Une autre auditrice est placée sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les ministères sociaux.

Ensuite, une inspectrice des finances rejoint la DGFIP pour travailler sur le zéro cash afin de développer la dématérialisation des paiements et supprimer l'argent liquide dans les trésoreries.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce ne sont pas des missions d'administrateurs.

Mme Corine Soulay. – Je tiens à préciser que de nombreux élèves de l'ENA ou des lauréats des concours de la fonction publique ne proviennent pas du champ des études mais du secteur privé ou associatif. Ils sont entrés par la troisième voie. D'autres sont également issus du concours interne et exerçaient auparavant des missions très concrètes dans les administrations avant d'intégrer l'encadrement supérieur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'en conviens, mais si une centaine de postes d'administrateurs qui pilote la fonction publique n'est pas pourvue, pourquoi ne pas les cibler comme prioritaires ?

M. Thierry Le Goff. – J'ignore dans quel contexte Marylise Lebranchu a annoncé ce chiffre, mais, en réalité, le nombre de postes non pourvus est bien plus important. Je ne sais absolument pas quel périmètre recouvre ces 112 postes mais il est certain qu'ils ne restent pas vacants très longtemps et doivent être le fruit du turn-over entre les différents cadres.

Plus largement, le rêve qui consisterait à mettre en place une DRH unique et gigantesque au sein de l'État ne constitue, à mon sens, qu'une chimère. Il serait plus judicieux d'identifier les secteurs qui nécessitent un dépassement de la logique ministérielle et de silos et que la DGAFP les accompagne pour faciliter leur fonctionnement. Aujourd'hui, les grandes entreprises sont sur le même modèle d'une DRH groupe dont dépendent des cellules RH sur les sites pour rapprocher ces entités des effectifs.

Ainsi, l'enjeu consiste à offrir plus de marges de manœuvre et une souplesse de fonctionnement au manager de proximité en termes de promotion et de reconnaissance du travail de leurs agents.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les propos de Marylise Lebranchu ont été repris d'un entretien publié dans la revue Acteur Public en 2015. Elle évoquait un vrai problème d'encadrement supérieur dans un certain nombre de ministères puisque 112 postes étaient non pourvus.

Il est certain qu'une grande partie des agents doivent être gérés au niveau des ministères. Néanmoins, il faut que la DGAFP, ou un autre acteur, agisse pour résoudre cette problématique qui touche l'encadrement supérieur.

En tant qu'élus, nous allons à la rencontre de nombreuses personnes. Nous avons pu découvrir que la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), qui était annoncée comme un outil censé apporter de la clarté dans la fonction publique par la mutualisation, s'est avérée très complexe à mettre en place dans les petites structures telles que les sous-préfectures. Il est étonnant de constater que nous ne parvenons pas à fluidifier et simplifier l'organisation dans la fonction publique.

M. Thierry Le Goff. – Nous souscrivons à ce que vous indiquez. La DGAFP travaille dans une logique de rapprochement des pratiques et des règles entre les ministères pour trouver l'équilibre entre les procédures communes et les spécifiques.

Concernant les régimes indemnitaires par exemple, nous avons tenté de rapprocher, à travers le RIFSEEP, les différents traitements des fonctionnaires pour lever ce frein à la mobilité.

Il en est de même pour les calendriers de gestion. En effet, les agents déconcentrés présents dans les DDI font partie de différents ministères qui ne suivent pas les mêmes calendriers. La marge de progression est encore importante mais ce travail est initié.

De plus, le Préfet possède désormais un outil qui s'intitule la réserve régionale d'emplois. Il dispose ainsi d'une petite enveloppe d'emplois pour répondre à des besoins ponctuels sans pour autant s'adresser au niveau national qui devra traiter sa demande.

Ainsi, toutes ces actions ont pour objectif de simplifier le fonctionnement sur le terrain et sont capitales pour une bonne organisation des services.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous avons entendu aujourd'hui M. SILICANI, Conseiller d'État, qui nous disait regretter que le mouvement de clarification des primes engagé en 2008 ait pris fin en 2012-2013. Qu'en pensez-vous ?

M. Thierry Le Goff. – Nous avons poursuivi ce travail. Les différences statutaires entre les corps, qui sont aujourd'hui, en réalité, de plus en plus faibles, et ce qui concerne le régime indemnitaire constituent les deux freins majeurs à la mobilité.

Si les statuts ont été bien harmonisés avec le temps, les ministères ont gardé la main sur les régimes indemnitaires et ont créé plusieurs en fonction de leur richesse et de leur puissance. Le RIFSEEP est donc un outil pour instituer une plus grande transparence et pour supprimer des indemnités tierces pour les englober dans un régime de rémunération. Cette simplification indemnitaire est à l'œuvre et se poursuit notamment dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat social des agents publics. Sur ce sujet, il s'agira de mieux reconnaître le mérite et l'engagement des agents.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les rémunérations exactes les plus importantes font l’objet d’une certaine discrétion et les chiffres dévoilés dans la presse sont parfois ahurissants. En effet, il semblerait que 800 fonctionnaires recevraient une indemnité supérieure à celle du Président de la République. En outre, des négociations auraient lieu pour certains postes. Serait-il possible d’instaurer une plus grande transparence sur ces sujets ?

M. Thierry Le Goff. – En février 2015, nous avons publié une brochure qui reprenait des chiffres, validés par l’INSEE, sur l’encadrement supérieur au sein des trois versants de la fonction publique. Les éléments de rémunération figuraient également dans ce support ainsi que des éléments de comparaison avec le secteur privé.

Ces éléments sont déjà connus car les salaires les plus élevés se trouvent dans les entreprises publiques et sont plafonnés à 450 000 euros annuels bruts. Quant aux rémunérations dans les administrations centrales, la Cour des Comptes communique régulièrement à ce sujet.

À titre d’information, un directeur d’administration centrale perçoit une rémunération oscillant entre 150 000 et 250 000 euros par an. En comparaison avec le secteur privé, ces montants sont dix fois inférieurs pour un niveau de responsabilité équivalent. Ainsi, ce sujet n’est aucunement tabou et fait l’objet de plusieurs contrôles.

Sur la négociation des salaires, elle ne peut intervenir que lorsque la personne est recrutée dans le cadre d’un contrat qui relève d’une décision individuelle. Les fonctionnaires ne sont pas concernés.

M. Pierre Cuypers, président. – Comment la DGAFP voit-elle la question des allers-retours entre le secteur public et le secteur privé ?

M. Charles Revet. – Quand a débuté cette réorganisation dans le but de simplifier le fonctionnement et comment le personnel concerné réagit-il par rapport à ces changements ?

M. Thierry Le Goff. – Sur l’aspect indemnitaire, une autonomie a été laissée aux ministères pour reconnaître des sujétions ou offrir des compléments car la partie indiciaire est beaucoup plus rigide. Ces primes sont liées à de multiples facteurs qui offrent de la reconnaissance aux agents. L’inconvénient réside cependant dans la complexité ajoutée par ces primes.

Il faut donc maintenir l’équilibre entre la distribution de primes qui récompensent l’engagement et la compétence et le système global qui doit rester cohérent. Dans cette logique, l’ensemble de l’encadrement supérieur, à l’exception des directeurs d’administration centrale, a été intégré au RIFSEEP. Néanmoins, il convient de préciser que cette instauration d’un barème commun ne doit pas être confondue avec des salaires identiques. La recherche d’équilibre est donc permanente entre ces deux objectifs.

Mme Corine Soulay. – En termes de parcours professionnel, la

potentialité d'un départ vers le secteur privé est différente selon les structures de carrière au sein de certains corps. Concrètement, un inspecteur des finances ou un ingénieur des Mines passent très souvent par le privé, en raison de leur formation ou de leur secteur d'activité, pour ensuite réintégrer le public. Ces étapes ne sont pas néfastes car elles permettent un échange des cultures de travail et un partage des bonnes pratiques entre ces deux ensembles.

En revanche, d'autres corps présentent des caractéristiques qui tendent vers une conservation de leurs agents ou des détachements vers d'autres administrations. C'est précisément pour ces derniers que le Gouvernement souhaite une diversification des parcours professionnels des cadres pour que l'administration puisse jouir d'expériences multiples.

D'ailleurs, le décret du 9 mai 2017 traduit cette volonté en stipulant que les nouveaux membres des corps soumis à engagement de servir doivent passer quatre ans dans leur corps d'affectation avant de se retrouver en disponibilité pour pouvoir exercer dans le privé pour trois ans maximum. S'il ne souhaite pas réintégrer le public à l'issue de l'expérience, il doit s'acquitter d'un solde car il n'aura pas rempli son engagement de service de dix ans. À titre d'exemple, pour l'ENA, ce solde (appelé la pantoufle) s'élève au montant du dernier traitement perçu dans la fonction publique multiplié par deux. D'autres écoles calculent cette pantoufle en fonction des coûts de formation.

M. Pierre Cuypers, président. – Une question vous a été posée sur le nombre de membres de corps en poste en dehors de leur administration d'origine. Quels sont les corps les plus concernés et quels membres sont plus concernés par des postes à responsabilité ?

M. Thierry Le Goff. – Nous n'avons malheureusement pas ce degré de détail. Nous continuerons néanmoins à chercher ces informations. Nous tenons à votre disposition les statistiques de départ, de détachement et de disponibilité vers le secteur privé.

M. Xavier Marotel. – La population de l'encadrement supérieur est assez mobile par rapport aux autres agents. Ils peuvent être amenés à prendre des responsabilités dans tous les ministères ou dans des structures interministérielles. En effet, les hauts fonctionnaires sont intrinsèquement voués à évoluer dans d'autres administrations au cours de leur carrière, à l'image des administrateurs civils ou des ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts par exemple.

De plus, les mobilités peuvent prendre plusieurs formes et ne se limitent pas au seul champ de la fonction publique d'État. Elles peuvent avoir lieu entre les différentes fonctions publiques également et sont encouragées. Elles doivent donc être distinguées des allers-retours entre le public et le privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Que pensez-vous du projet de positionnement d'une DRH auprès du Premier Ministre ? Ensuite, nous

avons demandé au président de la commission de déontologie (M. PEYLET) : « quand un agent rejoint le privé ou le quitte et qu'un avis favorable avec réserve a été émis par l'administration (60 % des avis), avez-vous la possibilité d'exercer un contrôle ? »

Il nous a répondu que ce n'était pas de sa responsabilité mais celle de l'administration.

M. Thierry Le Goff. – La DGAFP a longtemps été placée auprès du Premier Ministre. Il est possible qu'elle retourne dans son giron à l'avenir.

Pour ma part, j'ai connu cette organisation ainsi que celle de rattachement au ministère de la Fonction Publique et au ministère de l'Action et des Comptes publics qui est actuellement en vigueur.

Chaque rattachement présente des avantages et des inconvénients. Aujourd'hui, notre rattachement nous rapproche de la Direction du Budget et le ministère dont nous dépendons est fort et doté de nombreux moyens d'action.

Cependant, il ne nous empêche pas d'assumer notre rôle au niveau interministériel qui était peut-être plus évident à l'époque du rattachement au Premier Ministre. En effet, la DGAFP participe à tous les comités de sélection et d'intégration dans les corps et anime la communauté RH interministérielle.

Dans le deux cas, un portage politique est indispensable pour pouvoir assurer nos missions. Cependant, il est possible de craindre, dans le cadre d'un rattachement au Premier Ministre, d'installer une Direction qui serait un peu hors-sol et se déconnecterait de la pratique RH des ministères mais qui disposerait de plus de leviers et de moyens contraignants.

Mme Corine Soulay. – Sur la déontologie, M. Peylet a tout à fait raison. En effet, sa commission n'est pas en charge du suivi des réserves ou des avis d'incompatibilité formulés.

D'ailleurs, ce n'est pas davantage la responsabilité de la DGAFP de s'insérer dans le triptyque agent-administration d'origine-entreprise d'accueil. En effet, le statut général prévoit déjà des sanctions contre les fonctionnaires qui méconnaîtraient un avis d'incompatibilité ou les réserves.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces sanctions sont-elles souvent appliquées ?

Mme Corine Soulay. – Pas à ma connaissance, elles existent néanmoins. Le plus important dans cette affaire reste le moment du retour du haut fonctionnaire dans son administration après une activité dans le privé. Dans le cas des postes soumis à déclaration d'intérêt, il est obligatoire, depuis la loi du 20 avril 2016, que l'agent fasse état de l'ensemble de ses engagements professionnels, personnels ou associatifs et de son conjoint ou concubin.

Ainsi, il est possible d'identifier en amont tout conflit d'intérêts potentiel et de les remettre à l'autorité de nomination qui ne dépend pas de la DGAFF mais de chaque ministère.

De cette façon, chaque fonctionnaire est désormais sensibilisé sur ce sujet et doit s'interroger sur un possible mélange des genres entre son activité au service de l'État et une activité tierce. Si cette situation se présente, il doit se déporter d'une décision ou d'un vote qui le placerait en conflit.

En définitive, la loi de 2016 a instauré un certain nombre de pare-feu qui protègent les fonctionnaires et qui fait en sorte d'éviter les poursuites disciplinaires voire pénales. En outre, elle a mis en place des référents déontologues de l'État. Ils se réuniront en septembre 2018 pour échanger et faire remonter des informations et des questions provenant du terrain, en matière de nomination, qui ne nous seraient pas parvenues en temps normal.

M. Mickaël Chaussard. – Lorsque l'on compare nos pratiques avec celles d'autres États de l'Union Européenne, il est possible de constater que le contrôle s'exerce au retour et non pas au départ de l'agent.

Sur la notion de conflit d'intérêts, il est important de préciser que le fait de travailler dans un secteur d'activité donné n'empêche pas un repositionnement sur un poste en lien avec ce secteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est justement l'un des problèmes.

M. Mickaël Chaussard. – Ce postulat a été validé par le juge pénal et pas uniquement par l'administration.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il ne faut pas confondre la prise illégale d'intérêt qui est un fait avéré et réfléchi avec le conflit d'intérêts qui peut être une situation dont la personne n'a même pas conscience.

M. Mickaël Chaussard. – Des sanctions pénales sont pourtant prévues pour ce dernier.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai le sentiment que tout dans ce domaine semble incertain et flottant.

Mme Corine Soulay. – La commission de déontologie traite environ 6 000 dossiers par an. Très peu concernent les hauts fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous nous intéressons aux migrations qui peuvent avoir des conséquences sur les prises de décision publiques à haut niveau. Je conviens que leur nombre est réduit mais leur impact peut être massif.

Merci en tout cas pour votre participation.

Audition de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes

(Mercredi 4 juillet 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Premier président, monsieur le secrétaire général, monsieur le directeur des ressources humaines, merci de vous prêter à cette audition.

Cette commission d'enquête a été créée à l'initiative du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE). Nous avons déjà eu 35 ou 36 auditions. C'est beaucoup.

Nous nous intéressons à tous les grands corps – Conseil d'État, Inspection générale des finances, Cour des comptes.

Nous vous remercions d'avoir répondu à notre questionnaire. Nous allons tout d'abord entendre votre propos liminaire, avant de laisser la parole à notre rapporteur et aux membres de la commission d'enquête qui souhaiteront vous interroger.

Monsieur le Premier président, je dois vous demander de jurer de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Didier Migaud prête serment.

Je vous remercie pour cette formalité. Vous avez la parole.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je souhaite débiter cette audition par une présentation générale du corps des magistrats de la Cour des comptes, qui rentre dans la haute fonction publique, objet de votre commission d'enquête.

J'évoquerai ensuite quelques éléments relatifs à la mobilité des magistrats de la Cour des comptes et aux activités qu'ils exercent à l'extérieur des juridictions financières, en complément des données statistiques détaillées qui ont été communiquées il y a quelques jours à votre commission.

Je vous dirai également quelques mots du cadre déontologique dans lequel s'inscrivent ces activités, qu'elles soient ponctuelles et accessoires ou conduites au titre de la mobilité.

Enfin, je conclurai mon propos en vous rappelant les principales observations et recommandations tirées par la Cour des comptes de ses

travaux sur la haute fonction publique, ses caractéristiques et son fonctionnement.

Tout d'abord, le corps des magistrats de la Cour des comptes comprend trois grades, auditeurs, conseillers référendaires et conseillers maîtres. La majorité des magistrats ont accédé à la Cour des comptes par la voie de l'auditorat à la sortie de l'ENA, dans une proportion de 59 %.

L'alimentation et la dynamique démographique du corps sont également assurées par d'autres types de recrutement, qui permettent l'accueil de hauts fonctionnaires d'horizons très diversifiés par les recrutements par la voie du tour extérieur et au titre de l'article L. 4139-2 du code de la défense pour les officiers, qui représentent tous deux 40 % du corps.

Sur la période concernée par les travaux de la commission d'enquête, de 2007 à 2017, les principales caractéristiques démographiques de la population des magistrats de la Cour des comptes affichent une légère diminution des effectifs du corps, qui passe de 403 à 395 magistrats, mais une augmentation du nombre de magistrats en fonction à la Cour des comptes et dans les juridictions financières, de 244 à 265 magistrats, soit une augmentation de 8 %, représentant les deux tiers des effectifs du corps.

L'effectif des magistrats en fonction hors des juridictions diminue, passant de 39 % à 33 % des effectifs totaux du corps, soit de 159 à 130 magistrats, et un effectif dans le secteur privé, qui représente seulement 8 % du corps.

Le pyramidage des grades qui composent le corps des magistrats de la Cour des comptes est inversé. Si le nombre d'auditeurs reste relativement stable au cours de la période, les effectifs de conseillers référendaires diminuent en revanche de 19 %, alors que ceux de conseillers maîtres augmentent de plus de 30 % - ce qui peut poser quelques problèmes.

La stabilité de l'âge moyen des magistrats du corps s'établit à 51 ans au 31 décembre 2017.

Deux facteurs importants me semblent devoir être pris en compte pour apprécier la nature des mobilités des magistrats de la Cour des comptes et leur évolution au cours des 10 dernières années. Le premier concerne l'évolution interministérielle intervenue depuis 2008, qui permet la validation réglementaire de la mobilité vers le secteur privé, les autorités administratives indépendantes (AAI) et les groupements d'intérêt public (GIP) au titre de la mobilité statutaire des corps recrutés par la voie de l'ENA.

Cet élément participe de l'explication du nombre de magistrats en fonction dans le secteur privé, public et au sein des AAI, au-delà des choix de carrière individuels des magistrats de la Cour des comptes.

Le second, c'est la nécessaire représentation de la Cour des comptes dans des instances – AAI, commissions et institutions diverses –, qui résulte de la stricte application de dispositions réglementaires ou législatives.

Les magistrats qui, à ce titre, exercent des activités accessoires dans ces instances sont donc désignés en application du droit en vigueur.

Sur la période considérée, il apparaît que les choix de mobilité des magistrats vers la sphère publique sont relativement constants. Entre 40 et 50 sont en activité dans les ministères, y compris les cabinets ministériels, et environ 30 à 40 personnes exercent des fonctions dans des entreprises ou organismes publics.

Selon les années, entre sept et seize magistrats exercent ou ont exercé en cabinet ministériel depuis 2007, soit en moyenne moins de 3 % des effectifs du corps.

Le nombre de magistrats affectés à temps complet au sein d'une AAI a atteint un maximum de cinq en 2013 et 2014. Il est redescendu à trois en 2017. Ils y occupent le plus souvent des fonctions de direction générale ou de secrétariat général.

Le nombre de magistrats exerçant une activité annexe au sein d'une AAI, comme président ou membre d'un collège, est également assez faible, variant de sept à douze entre 2007 et 2017, ce qui représente entre 2 % et 4,6 % des effectifs du corps.

Par ailleurs, vous constaterez une forte diminution du nombre de magistrats faisant le choix du secteur privé, de 49 en 2007 à 30 en 2017, soit une baisse de près de 40 %.

Ces magistrats, qui représentent selon les années entre 7 % et 12 % des effectifs du corps, occupent des fonctions dans des secteurs très variés, comme la banque et l'assurance pour certains d'entre eux, mais également l'aérospatial, le logement social ou universitaire, la coopération internationale, le monde associatif ou culturel pour d'autres. Quelques-uns ont même fait le choix de créer leur propre entreprise.

Au total, à la fin de l'année 2017, plus des deux tiers des magistrats de la Cour des comptes étaient en fonction dans les juridictions financières. Le tiers restant était majoritairement en service dans l'administration, où ils occupent des fonctions très variées, et souvent très opérationnelles, en administration déconcentrée, dans les opérateurs, en administration centrale et dans les collectivités territoriales. Ils servent notamment dans les domaines de l'éducation, de l'environnement, de la défense et de la sécurité intérieure, des finances, de la culture, de la santé et du social.

Ainsi, comme vous pouvez le constater, l'écrasante majorité des magistrats de la Cour des comptes servent l'État et, plus largement, l'intérêt général. Le corps des magistrats de la Cour des comptes est marqué par une tradition de fidélité au service public.

Pour autant, les mobilités des magistrats, qu'elles interviennent dans le secteur public comme dans le secteur privé, doivent être encadrées par des principes déontologiques stricts. La Cour des comptes s'est depuis longtemps organisée pour veiller à leur respect, au moment du départ comme du retour de ses collaborateurs dans le cadre de la juridiction.

La réflexion sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts est aujourd'hui au cœur de l'action publique, car il ne s'agit ni plus ni moins que de garantir et d'assurer la crédibilité de cette action.

Si le sujet est ancien, il a pris depuis une dizaine d'années une acuité particulière et les attentes de nos concitoyens sont sans doute plus vives et plus marquées qu'avant en matière d'impartialité, d'objectivité et de probité des décideurs publics.

Au-delà des mesures répressives, et pour assurer la confiance dans l'action publique, il importe qu'une véritable politique de prévention des conflits d'intérêts puisse être déployée au sein des administrations publiques.

Cette exigence fondamentale s'exprime dans l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui est en quelque sorte la devise de la Cour des comptes, dont la mission constitutionnelle est justement d'assurer la transparence de l'action et de la décision publique.

Une réflexion continue sur la déontologie des agents publics et en particulier sur la prévention des conflits d'intérêts est et sera toujours nécessaire. Ce qui est en jeu, c'est bien sûr la confiance des citoyens, une confiance qui repose de plus en plus, à mesure que grandissent les attentes, sur une impartialité, une objectivité et une probité sans défaut des personnes exerçant les plus hautes responsabilités publiques.

Pour répondre à ces attentes, quelques mesures significatives ont été prises au cours des dernières années. La loi « déontologie » d'avril 2016 a consacré des avancées significatives, dont un certain nombre a été inspiré par le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique du 26 janvier 2011, à laquelle j'ai participé. Je pourrais bien sûr revenir plus en détail sur ce point si vous le souhaitez.

Je voudrais surtout m'arrêter sur le dispositif mis en œuvre au sein de la Cour des comptes pour encadrer les mobilités et prévenir le risque de conflits d'intérêts, auquel nous devons en permanence être attentifs.

L'exigence déontologique est très ancienne à la Cour des comptes. Elle s'est manifestée dès notre origine par l'obligation faite à chaque magistrat puis, progressivement, à d'autres catégories de personnels, de prêter un serment solennel qui constitue un engagement personnel essentiel. Ce serment fait appel à la responsabilité individuelle. Sa formule, qui oblige à garder le secret des délibérations et à se comporter avec dignité et loyauté, résume et contient la plupart des engagements déontologiques.

Pour prolonger ce serment, éclairer les choix auxquels peuvent être confrontés nos membres au moyen de bonnes pratiques et d'exemple de comportements souhaitables et, *in fine*, prévenir tout doute légitime sur l'indépendance et l'impartialité de nos travaux, une charte de déontologie a été adoptée dès 2006, soit dix ans avant la loi d'avril 2016, et un collège a été constitué pour en suivre l'application en rendant des avis.

Ce collège, commun à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, est aujourd'hui ouvert sur l'extérieur du corps des magistrats financiers, comme je l'avais souhaité, puisqu'il comprend deux personnalités qualifiées qui siègent aux côtés de trois représentants des juridictions financières. L'une de ces personnalités qualifiées est désignée alternativement par le Premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats en fonction à la Cour de cassation ou honoraires et par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres en fonction au Conseil d'État ou honoraires. L'autre est nommée par le Président de la République en dehors des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, sur proposition du Premier président de la Cour des comptes.

Saisi une douzaine de fois par an, soit par des magistrats ou d'autres personnels de la Cour des comptes sur leur situation personnelle, soit par moi-même, sur des questions individuelles ou de principe, le collège de déontologie a eu l'occasion de se pencher sur des situations très diverses.

Ces situations concernent différents moments de la carrière ou de l'activité des fonctionnaires susceptibles de soulever les questions déontologiques. Au fil du temps, le collège a mis au point une jurisprudence étendue. Il a par exemple dégagé la notion « d'image et de réputation des juridictions financières » et a souligné qu'une obligation fondamentale des membres de ces juridictions était de ne pas se placer dans une situation qui serait de nature à porter atteinte à cette image et cette réputation, y compris lorsqu'ils sont en activité à l'extérieur.

Il a également mis en relief l'importance du serment que j'évoquais à l'instant et son caractère irrévocable et applicable pendant toute la carrière du magistrat.

Sur un plan plus pratique, les avis du collège ont permis par exemple de préciser la nature et l'étendue des obligations déontologiques des magistrats de la Cour des comptes lorsqu'ils se trouvent dans des fonctions extérieures, qui sont celles de la charte de déontologie et du serment, sans exception ni affaiblissement lié à l'éloignement du magistrat de son corps d'origine.

Bien sûr, il s'est prononcé sur les règles applicables en cas de départ vers le secteur privé, en insistant particulièrement sur les principes majeurs à suivre en de telles circonstances. Au premier rang de ces principes figure l'absence de conflits d'intérêts, qui s'apprécie selon les cas à l'aune des contrôles réalisés ou, pour les conseillers maîtres appelés à délibérer, des

secteurs d'intervention de la chambre à laquelle il appartient, le respect du serment – et notamment l'obligation de dignité et de loyauté qui en découle – et celui des valeurs et principes exprimés dans la charte de déontologie, en particulier l'image et la réputation des juridictions financières que je viens d'évoquer.

Par ailleurs, depuis 2017 et en application de la loi d'avril 2016, la Cour des comptes et les juridictions financières ont mis en œuvre un mécanisme de déclarations d'intérêt qui s'impose aux magistrats de la Cour des comptes, mais également aux rapporteurs extérieurs qui la rejoignent pour quelques années. Ces déclarations, qui sont complétées par un entretien déontologique avec le supérieur hiérarchique, constituent une opportunité d'interroger les pratiques et le comportement de chacun, en identifiant les situations potentielles de conflits d'intérêts à partir de deux questions simples mais essentielles, d'abord, celle de l'interférence potentielle entre une activité exercée à l'extérieur et la fonction occupée à la Cour des comptes, et ensuite, celle de l'intensité du conflit d'intérêts potentiel et donc du doute raisonnable qui pourrait exister sur sa capacité à exercer ses fonctions en toute objectivité.

En ayant moi-même conduit un certain nombre, j'ai pu constater à quel point la mise en place des déclarations et des entretiens déontologiques a permis une interrogation efficace sur les pratiques de chacun, et a nourri un dialogue très riche sur les risques de conflits d'intérêts et leur prévention.

Au-delà des mesures d'organisation qu'elle a prises pour elle-même, la Cour des comptes s'est également intéressée au fil de ses travaux au fonctionnement de la haute fonction publique, et elle en a tiré un certain nombre de constats et de recommandations que je souhaite partager avec vous.

Jusqu'à aujourd'hui, la Cour des comptes n'a pas travaillé sur le sujet spécifique de la haute fonction publique. Peut-être le fera-t-elle un jour. Pour autant, elle ne se désintéresse pas de la question, qui a été traitée dans plusieurs rapports au cours des dernières années, dont certains d'ailleurs ont été élaborés à la demande du Parlement. Ces travaux ont permis de dégager des principes certes tirés de cas particuliers mais dont l'application concerne en fait toute la fonction publique.

Les constats et recommandations que la Cour des comptes a tirés de ses travaux portent principalement sur la prévention des conflits d'intérêts, la gestion des carrières et les rémunérations, mais également sur certaines obligations des hauts-fonctionnaires lorsqu'ils quittent définitivement la fonction publique.

Ce dernier point fait directement référence à ce que l'on appelle communément la « pantoufle », c'est-à-dire l'indemnité due en cas de non-respect de l'obligation de servir l'État ou une collectivité publique pendant

une certaine période en contrepartie de la rémunération perçue par les élèves fonctionnaires durant leur scolarité.

Je tiens tout d'abord à préciser que la Cour des comptes est extrêmement attentive au fait que les anciens élèves de l'ENA qui quittent définitivement la Cour des comptes après avoir servi moins de dix ans dans le secteur public s'acquittent de cette obligation. Ce cas de figure est très rare, mais nous y veillons.

En revanche, la Cour des comptes a pu constater par le passé que certaines écoles de fonctionnaires ou certains corps n'étaient pas organisés pour permettre un suivi attentif de la carrière de leurs anciens élèves et n'étaient donc pas en mesure de tirer les conséquences financières d'une rupture de l'engagement de servir.

Dans un certain nombre de cas, l'intervention de la Cour des comptes a conduit les gestionnaires à se doter enfin des outils de suivi nécessaires.

En matière de prévention des conflits d'intérêts, la Cour des comptes a pu mettre en évidence l'absence de comité de déontologie indépendant chargé de traiter les situations de potentiels conflits d'intérêts et a recommandé d'y remédier, y compris dans des organismes ou institutions susceptibles d'être particulièrement exposées à ce risque de conflits d'intérêts. Je pense ici à ce que nous avons pu écrire concernant par exemple l'Institut Pasteur.

Plus généralement, la Cour des comptes a rappelé la nécessité de ne pas développer une conception trop limitative de la notion de conflit d'intérêts, et de se conformer au principe très large de prohibition de tout risque en ce domaine posé par le législateur. Un des points positifs de la loi est d'ailleurs d'avoir défini le conflit d'intérêts dans la loi.

De la même manière, nous avons insisté sur l'importance de limiter à des cas très exceptionnels d'éventuelles dérogations aux règles qui instaurent l'interdiction de principe des risques de conflits d'intérêts. De telles recommandations ont notamment été formulées dans le domaine de la santé, notamment concernant la Haute autorité de santé, mais elles sont bien sûr applicables à toute la fonction publique. Encore presque autant que le risque lui-même, l'apparence du risque peut être cruciale, et il faut s'en prémunir bien évidemment.

Enfin, s'agissant toujours du respect des principes déontologiques, il nous est arrivé aussi de constater des améliorations et de les signaler. Cela a été le cas en particulier s'agissant de la gestion du corps des ingénieurs de l'armement. Un suivi réalisé en 2012 d'observations faites en 2003, qui mettaient en évidence une application insuffisante des règles déontologiques par les ingénieurs de l'armement partant dans le secteur privé voire un contournement de la commission de déontologie, a ainsi montré de nets progrès.

En matière de gestion des carrières, nous avons pu relever une prise en compte insuffisante de la dimension prospective et des politiques de gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois inabouties, qui ne permettent pas toujours de construire des parcours de carrière fluide et génèrent une insatisfaction chronique des intéressés.

Ce constat, qui a été posé pour la gestion des cadres de certains ministères, comme les affaires étrangères, les ministères économiques et financiers, semble pouvoir s'étendre à la haute fonction publique. Il se retrouve également s'agissant des AAI, qui ne sont pas toujours à même d'offrir à leurs personnels une gestion de carrière aussi ouverte que souhaitable.

En ce qui concerne les rémunérations, au-delà des pratiques irrégulières qu'il nous arrive de constater, notamment en matière indemnitaire, la Cour des comptes a mis en évidence à plusieurs reprises des niveaux de rémunération élevés dont la justification semblait difficile à établir. Cela a été le cas notamment en 2017 s'agissant des rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers. Des observations de même nature ont été faites s'agissant d'établissements ou d'entreprises publics, comme en 2016 pour la rémunération des cadres dirigeants de la Caisse des dépôts et consignations ou encore, en 2014, sur la rémunération des cadres dirigeants du groupe La Poste.

Au-delà des questions d'équité que soulèvent les niveaux de rémunération constatés, la Cour des comptes a montré que ces pratiques pèsent sur le bon fonctionnement des administrations et institutions, perturbant la gestion de l'encadrement et constituant un frein à la mobilité entre administrations et organismes du secteur public.

S'agissant des AAI, la Cour des comptes a fait le constat de rémunérations attractives, peu encadrées, souvent comparables à celles des fonctions administratives les plus élevées. Dans ce contexte, elle a souligné le besoin de mieux encadrer les rémunérations, à l'image des dispositifs existants dans la fonction publique, en généralisant l'adoption de cadres de gestion formalisés en matière de rémunérations.

Elle préconise également d'accroître la transparence sur les montants versés, en donnant un fondement réglementaire à la rémunération des présidents et à l'indemnisation des membres, ou encore en procédant à la présentation régulière, pour les autorités dotées d'un collège, d'un suivi détaillé de l'évolution des niveaux de rémunération et de la masse salariale. Ces recommandations visent à une meilleure maîtrise des dépenses de masse salariale des AAI, mais également à garantir une meilleure cohérence des rémunérations de leurs dirigeants avec celles des dirigeants des établissements publics de l'État.

Pour conclure, et afin de démontrer que les travaux de la Cour des comptes peuvent avoir des répercussions utiles et concrètes, je souhaiterais

vous signaler le rapport que nous avons réalisé sur la gestion extinctive de Dexia sur les indemnités que pouvaient toucher certains hauts fonctionnaires, alors même qu'ils retrouvaient un poste dans l'administration. Nous avons à plusieurs reprises formulé ces propositions. Les conséquences en ont finalement été tirées, puisque la recommandation formulée par la Cour des comptes a été pleinement mise en œuvre dans la loi « déontologie », qui interdit désormais aux fonctionnaires devenus cadres dirigeants d'entreprises publiques ou privées soutenues par des fonds publics de bénéficier du versement d'indemnités de départ lorsqu'ils réintègrent la fonction publique.

Cette disposition contribue en quelque sorte à moraliser les conditions de retour du privé vers le public, après des abus manifestes dénoncés notamment par la Cour des comptes dans le cas particulier de Dexia. Je sais que c'est un sujet auquel votre commission est particulièrement attentive.

Dans la limite de ses compétences, la Cour des comptes essaye de contribuer à l'enseignement du sujet qui est le vôtre en s'organisant elle-même pour répondre à l'exigence d'exemplarité qui s'impose à elle, peut-être encore plus qu'à d'autres dans ce domaine. Elle met en évidence les bonnes pratiques, mais aussi les dysfonctionnements que nous pouvons constater à l'occasion de nos travaux, et propose des solutions pour améliorer le fonctionnement de la haute fonction publique, en s'attachant à promouvoir plus de transparence et d'équité et en ayant toujours à l'esprit le souci de l'intérêt général.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci pour cette intervention fort complète. La parole est au rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci de cette présentation de l'anatomie du système.

Vous avez évoqué Dexia : j'ai toujours beaucoup apprécié cet épisode de notre vie politique et bancaire, qui est un bel exemple des mutations que nous essayons d'étudier. J'ai été assez longtemps élu local. Je me rappelle des leçons de gestion que nous donnait le président de Dexia de l'époque, qui a fait une belle carrière et qui a finalement ruiné Dexia ! Cela a renforcé ma méfiance vis-à-vis des donneurs de leçons.

Nous nous sommes intéressés aux mutations de la haute fonction publique et à leur incidence sur le fonctionnement démocratique de nos institutions républicaines. Au-delà de ces évolutions, ce qui nous intéresse, c'est de déterminer si cela a ou non une incidence politique globale.

Nous cherchons donc à nous pencher sur l'extinction ou la transformation du classique pantouflage de fin de carrière en stratégie de carrière, et sur le rôle d'institutions comme le Conseil d'État ou comme la vôtre, les interférences étant de plus en plus nombreuses entre les doctrines,

les jurisprudences et les choix politiques des acteurs politiques. À ce titre, la Cour des comptes nous intéresse particulièrement.

Selon une enquête intitulée *Que sont nos énarques devenus*, conduite par l'ENA elle-même, 45,3 % des auditeurs de la Cour des comptes - 51,1 si l'on y ajoute les conseillers de chambres régionales - ont rejoint une entreprise privée durant leur carrière. 20,3 % d'entre eux - 24,6 % si on y ajoute les conseillers des chambres régionales - y passent plus de la moitié de leur carrière.

Deuxième constat : dans cette étude, vous êtes en seconde position, au palmarès du pantouflage, derrière les inspecteurs des finances. Peut-être cela a-t-il évolué depuis.

Les anciens de la Cour des comptes ne sont pas non plus absents de la liste des patrons du CAC 40. Ainsi que vous nous l'avez rappelé dans les tableaux que vous nous avez fournis, 61 % sont en fonction à la Cour des comptes, 5 % d'entre eux exerçant une activité accessoire dans les AAI.

Pouvez-vous revenir sur ce que vous avez dit sur la gestion des conflits d'intérêts que pourraient générer ces allers-retours entre sphère publique et sphère privée ? Combien de cas ont-ils nécessité un examen plus approfondi ? Je suppose qu'il n'y a pas de problème apparent dans la majorité des cas. Est-ce une activité qui occupe le comité de déontologie ou est-ce accessoire ?

M. Vincent Delahaye, président. - Existe-t-il ou non un phénomène d'accélération de ces allers-retours dont le « stock » au 31 décembre, pour l'année en cours, représente pas mal de situations différentes ?

M. Didier Migaud. - Je n'ai pas lu l'ouvrage auquel vous faites allusion - mais je vais combler cette lacune très rapidement. Je ne sais d'où sortent ces chiffres.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - J'ai bien été obligé de me baser sur eux.

M. Didier Migaud. - 50 %, cela paraît beaucoup. Ce qui fait le crédit de la Cour des comptes, c'est la contradiction et la collégialité. Cela peut présenter une certaine supériorité sur beaucoup d'autres études.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Entre vous, pas avec l'extérieur !

M. Didier Migaud. - Non, la contradiction a lieu avec l'extérieur, monsieur le rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Vous n'êtes donc pas d'accord ?

M. Didier Migaud. - Il n'y a pas aujourd'hui 50 % de magistrats dans le privé.

M. Vincent Delahaye, président. – Ils ont pu y passer.

M. Didier Migaud. – Cela me paraît beaucoup. Tout dépend ce qu'on appelle le privé. Certains ont des responsabilités dans le secteur associatif, considéré comme relevant du secteur privé, ou le logement social. Une magistrate y est partie dernièrement. Il ne s'agit pas tout à fait de la même chose que les banques, les assurances ou des entreprises du CAC 40.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela pose un autre problème.

M. Didier Migaud. – Oui, mais nous en avons un nombre extrêmement limité.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – D'après les chiffres, cela représente 7 % à 8 %.

M. Didier Migaud. – Les 7 % à 8 % ne représentent pas la banque, les affaires et le CAC 40. Il y a aussi le secteur associatif.

M. Vincent Delahaye, président. – Il serait intéressant que vous nous fournissiez le chiffre des magistrats qui sont passés, au cours de leur carrière, dans les organismes privés.

M. Didier Migaud. – On peut bien sûr vous l'indiquer, mais il ne représente pas 50 %.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne l'ai pas inventé !

M. Didier Migaud. – D'après le profil des magistrats que je côtoie, je n'ai pas le sentiment qu'une proportion de 50 % soit passée dans le privé. Ces chiffres méritent d'être contredits par rapport à la réalité. C'est facilement vérifiable. Notre direction des ressources humaines dispose d'éléments sur la situation de nos magistrats. Je ne suis pas sûr que l'ENA ait accès à ce type d'information.

M. Vincent Delahaye, président. – Ils n'ont peut-être pris que les anciens énarques, ce qui ne représente qu'une partie des magistrats de la Cour des comptes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela donne une idée de la difficulté d'obtenir des chiffres.

M. Didier Migaud. – Il faut s'efforcer d'objectiver les choses à chaque fois.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – On fait avec ce que l'on a !

M. Didier Migaud. – Vous êtes une commission d'enquête : vous avez la possibilité de demander.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est ce qu'on fait.

M. Didier Migaud. – Je ne puis vous indiquer que des éléments concernant les magistrats de la Cour des comptes.

Quant aux allers-retours, ils concernent essentiellement le public. Il peut y avoir des allers-retours entre la sphère publique et la sphère privée mais, aux yeux de la loi, ce n'est pas interdit. J'ai pu constater que le législateur encourage souvent les mobilités.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Partir dans le privé est même encouragé.

M. Didier Migaud. - On peut même maintenant prendre en compte la mobilité dans les fonctions qu'on occupe dans le secteur privé. C'est une disposition législative récente.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Dans le dernier projet, même lorsque vous êtes dans le privé, vous pouvez poursuivre votre carrière.

M. Didier Migaud. - Quand il s'agit d'une mobilité obligatoire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - C'est une nouveauté.

M. Vincent Delahaye. - Cela figure dans la proposition de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

M. Didier Migaud. - Elle n'est pas encore en application.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Cela concerne les gens en disponibilité. C'est normal si c'est obligatoire. Quelle est la pratique ? Vous êtes-vous déjà posé des questions ?

M. Didier Migaud. - Nous avons, avec les personnes issues du public ou du privé revenant à la Cour des comptes, un entretien pour décider dans quelle chambre on les affecte sans risque potentiel de conflits d'intérêts.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Est-ce rare ?

M. Didier Migaud. - Je peux dire que c'est rarissime. Depuis huit ans et demi, j'ai rencontré très peu de cas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Il y a donc finalement une inflation de règlements pour peu de chose, si je comprends bien.

M. Didier Migaud. - Pour ce qui me concerne, j'ai eu très peu de retours. Cela peut arriver, mais nous veillons à affecter la personne dans une chambre où le risque de conflits d'intérêts est quasi nul.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Pourquoi recruter autant de magistrats si environ un tiers fait autre chose que travailler à la Cour des comptes ? Comment l'institution peut-elle fonctionner avec une telle dispersion des effectifs ? S'agit-il de contractuel, avec des concours annexes spécifiques ? Vous ne devez pourtant pas manquer de travail.

M. Didier Migaud. - Oui, le champ du contrôle des magistrats de la Cour des comptes représente environ 1 000 milliards. Comparés à ceux des

institutions supérieures de contrôle au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie, pays comparables, nous sommes en sous-effectif, alors même que nous avons un champ de contrôle plus vaste. Je défends donc l'effectif qui est le nôtre.

On ne peut défendre des principes de mobilité et de respiration dans la fonction publique sans accepter que personne ne sorte du corps. Je trouve d'ailleurs que les carrières alternées sont très positives. Elles se font dans l'intérêt de la sphère publique dans son ensemble et dans l'intérêt de la Cour des comptes. Il est important que nous puissions avoir comme contrôleurs des magistrats ayant exercé des fonctions opérationnelles. L'expérience est extrêmement utile.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Je ne le conteste pas, mais les deux tiers de votre effectif est-il suffisant pour fonctionner ?

M. Didier Migaud. - Ce n'est pas ainsi que cela se passe ! Nous accueillons des rapporteurs extérieurs A +, qui apportent leur concours à la Cour des comptes dans le cadre des mobilités entre les différents ministères. On compense ceux qui partent exercer des fonctions ailleurs par d'autres fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Ont-ils les compétences nécessaires ?

M. Didier Migaud. - Bien sûr. Ils ne sont pas magistrats en tant que tels, mais rapporteurs extérieurs et peuvent remplir toutes les missions d'un magistrat, sauf les fonctions juridictionnelles, mais notre effectif reste à peu près constant.

Notre plafond s'élève à 1 840 emplois - 1 843 si l'on intègre le Haut Conseil des finances publiques. Nous sommes en deçà de notre plafond d'emplois et essayons de maintenir notre force de travail, sans quoi nous ne serions plus capables de remplir nos missions ni de répondre aux demandes de contrôle que le Parlement lui-même peut formuler à l'endroit de la Cour des comptes.

En tant que gestionnaire du corps, j'essaie de maintenir un niveau d'effectif qui me permette d'exercer les missions qui sont les nôtres, tout en réalisant des arbitrages. Le champ de contrôle de la Cour des comptes est énorme.

M. Jérôme Bascher. - Vous avez expliqué que la Cour des comptes était équipée de sa propre commission de déontologie.

Quel lien faites-vous avec la commission de déontologie de la fonction publique ? Le fait que la Cour des comptes comporte peu de fonctionnaires constitue-t-il un modèle que l'on peut adapter aux autres corps, comme les administrateurs civils, ou les ingénieurs de tout type ?

Vous avez la spécificité d'être le gestionnaire du corps et le lieu d'affectation principal, ce qui n'est pas le cas par exemple des ingénieurs des Mines-Télécom. Vaut-il mieux raisonner par corps ou par commission de déontologie - même si votre avis est celui du Premier président et pas forcément celui de l'institution ?

M. Didier Migaud. - Les fonctions sont différentes. Je crois qu'il est important que nous ayons un collège de déontologie interne, certaines questions se posant pour ceux qui exercent au sein de la Cour des comptes. La commission nationale de déontologie est compétente pour les sorties, pour lesquelles il faut obtenir son accord. Ce sont des missions différentes.

Pour le chef de corps que je suis, il est indispensable de pouvoir de temps en temps saisir le collège à partir du moment où une situation nous apparaît devoir être traitée. Il s'agit, notamment pour les magistrats, de toutes les questions de droit d'expression, etc., qui sont des sujets éminemment sensibles, y compris parfois dans le cadre de mouvements associatifs qui reçoivent des fonds publics.

C'est tout l'intérêt de ce collège et des entretiens déontologique que nous avons chaque année avec les magistrats. C'est indispensable. Je conduis moi-même un certain nombre d'entretiens. C'est un exercice intéressant à la fois pour l'autorité et pour la personne elle-même. Cela fait apparaître de temps en temps certains points dont on ne faisait pas spontanément état auparavant.

L'Assemblée nationale m'avait consulté concernant la commission nationale de déontologie. J'avais formulé un certain nombre de propositions pour améliorer son fonctionnement et renforcer sa transparence. J'estimerais tout à fait légitime que tous ses avis soient rendus publics. Je pense qu'il faudrait trouver une meilleure articulation entre la commission de déontologie et la Haute Autorité de transparence pour la vie publique (HATVP). D'ailleurs, tout ce qui relève de la haute fonction publique devrait plutôt relever de la HATVP. La commission nationale de déontologie pourrait peut-être y être intégrée, car il existe des possibilités de conflits de jurisprudence entre les deux concernant des personnes dans des situations semblables. Cela mériterait d'être clarifié.

Il faut aussi renforcer les moyens de contrôle mis en œuvre pour prévenir les conflits d'intérêts. Il faudrait par exemple pouvoir s'assurer que les réserves exprimées par la commission nationale de déontologie ont pu être mises en œuvre, et que l'on puisse avoir un droit de suite, interroger la personne pour savoir si elle a bien respecté les réserves exprimées. Ce serait très utile. Ce sont deux missions totalement différentes, mais il est indispensable que les deux fonctionnent.

M. Benoît Huré. - Vous avez en matière de prévention des conflits une démarche déclarative associée à un dialogue préalable destinée à

émettre une alerte sur un éventuel conflit d'intérêts. Je trouve cela dynamique et positif.

Les limites existent, en particulier dans le domaine associatif, et il est bon d'avoir une approche de prévention. Vous avez évoqué une batterie de mesures à ce sujet qui ne peut qu'être appliquée à d'autres domaines.

M. Didier Migaud. - Compte tenu du champ de contrôle qui est le nôtre, il est très important que le président de chambre qui va constituer les équipes de contrôle puisse avoir une vision exacte de ce qu'a pu faire son magistrat auparavant, afin d'éviter le conflit d'intérêts.

Il est également important que celui qui est susceptible de se retrouver en situation de conflits d'intérêts dise spontanément qu'il ne peut réaliser un contrôle. Toutefois, on ne peut se priver de personnes compétentes dans certains secteurs. Il faut donc sans cesse arbitrer, mais surtout éviter qu'une personne ne contrôle une administration dans laquelle elle a pu se trouver auparavant.

M. Pierre Cuypers. - Vous avez évoqué le problème des rémunérations. C'est un sujet récurrent qu'on a pu qualifier de maquis au cours de nos auditions.

Ma question est simple : qui ordonne, qui décide, qui autorise ? Comment les choses se font-elles, sachant que, par ailleurs qu'il semble que les fonctionnaires ne s'imposent pas à eux-mêmes ce qu'ils décident pour les autres ? Qui gère aujourd'hui la fonction publique, si ce ne sont les fonctionnaires eux-mêmes ? Quelle est votre mission à ce sujet ?

M. Didier Migaud. - Toute rémunération, tout régime indemnitaire, toute indemnité doit être prévu par un texte. Lorsque nous constatons des irrégularités, nous les signalons et elles peuvent être sanctionnées pénalement ou par la Cour de discipline budgétaire et financière. Ce travail est fait pas la Cour des comptes, par les chambres régionales des comptes, dans les collectivités territoriales, où il peut y avoir des indemnités sans texte.

Ce n'est pas nous qui fixons les règles : nous nous sommes là pour veiller à l'application de la loi et au respect des textes. Encore une fois, les rémunérations dans la fonction publique sont encadrées et doivent répondre à des textes. Quand il n'y en a pas, l'indemnité n'est ni réglementaire ni légale.

Le fonctionnaire n'a pas beaucoup de marges de manœuvre pour négocier sa rémunération, qui s'inscrit toujours dans un cadre qui doit être respecté. La seule souplesse qu'il peut exister porte sur quelques bonus possibles ou sur la prime de rendement, qui peut connaître une certaine souplesse.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Apparemment, certains discutent leurs rémunérations avec le ministre, comme à la SNCF. Cela ne vous concerne pas ?

M. Didier Migaud. - Si, si !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Certaines rémunérations sont supérieures à celle du PDG, qui n'est pas complètement négative. On est quelque peu étonné de l'apprendre !

M. Didier Migaud. - Nous aussi, et on peut l'exprimer dans le cadre des contrôles.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Cela existe donc.

M. Didier Migaud. - Dans l'administration, cela ne peut exister. Dans des entreprises publiques ou des établissements publics, il peut toutefois y avoir une marge de négociation. Quand il existe des règles, elles s'imposent pour les chefs, qui n'ont pas le droit de dépasser 450 000 euros. Pour les numéros 2, les numéros 3 ou les numéros 4, ce plafonnement n'existe cependant pas. Il est possible de le dépasser. Il n'y a pas de loi ou de règlement en la matière : c'est contractuel.

On ne peut donc qu'observer et dire que cela nous paraît plutôt élevé par rapport à d'autres situations, mais il s'agit d'un cadre contractuel. L'intérêt de nos contrôles vient de la transparence que cela peut impliquer à partir du moment où nous le publions.

M. Victorin Lurel. - Autant je peux comprendre que l'on s'émancipe des grilles de rémunération, augmentée de régimes indemnitaires parfois assez conséquents, lorsqu'on est dans la fonction publique, autant j'ai du mal à admettre qu'un haut fonctionnaire puisse gérer la SNCF ou des AAI, voire certaines juridictions, avec de telles rémunérations.

Comment peut-on admettre que, dans le secret du bureau du ministre du budget, des arrêtés fixent des salaires à plus de 200 000 euros ? Peut-être cela relève-t-il du contractuel. C'est ce qui s'est passé pour Business France. On peut ainsi citer moult exemples. Existe-t-il un encadrement, un contrôle, des règles ou est-ce laissé à l'arbitraire d'un ministre ? Y a-t-il une règle à ce niveau pour encadrer les rémunérations ?

Par ailleurs, est-il possible de connaître votre avis sur le travail de la commission de déontologie, sa qualité, ce qu'on peut apprécier chez elle ou déplorer ? Remplit-elle selon vous parfaitement ses obligations et ses missions ?

M. Didier Migaud. - Si, sur ce second point, nous formulons un certain nombre de propositions, c'est peut-être parce que nous considérons qu'elle pourrait mieux fonctionner. Je n'en fais pas partie. Cela dit, les magistrats de la Cour des comptes y appartiennent et me font parfois remonter certaines choses, ce qui peut expliquer les propositions que nous

formulons. Je pense que cette commission peut avoir un fonctionnement plus optimal.

En ce qui concerne la haute fonction publique, je pense qu'il conviendrait de mieux articuler les jurisprudences entre la commission nationale et la HATVP, sachant que la commission pourrait être fusionnée avec la HATVP.

Quant au cas que vous évoquez, il s'agit d'un établissement public. Il y a donc une possibilité de négocier avec l'autorité. Nous avons suggéré, puisque nous contrôlons ces établissements et que nous observons toujours les plus hautes rémunérations dans ce type d'organisme, qu'il puisse y avoir des comités de rémunération et une certaine jurisprudence afin de faire cesser des disparités incompréhensibles entre des fonctions qui peuvent être de même nature, même si certaines peuvent justifier une plus haute rémunération. Tout cela doit toujours pouvoir toujours se justifier.

Vous évoquez les rémunérations du public et des allers-retours possibles dans le privé : quand vous comparez les rémunérations, on peut voir des différences notables pour de mêmes fonctions. On le voit nous-mêmes dans le cadre des compétences qui peuvent être les nôtres : les « juniors », dans les cabinets d'audit ou d'expertise, commencent souvent à des rémunérations qui correspondent à celle de magistrats qui peuvent avoir une quinzaine ou une vingtaine d'années d'ancienneté. Il y a des différences énormes dans ce domaine.

Le choix du public ne se fait toutefois pas toujours suivant des critères de rémunérations : le sens de l'État et de l'intérêt général expliquent qu'on y reste. Certains sont attachés au service public et acceptent d'être moins rémunérés que dans le privé. Nous insistons beaucoup sur la nécessité qu'il existe des règles, des comités de rémunération et une certaine transparence.

M. Charles Revet. – Vous avez dit que les grilles doivent servir de base. Il semble cependant y avoir des dérapages dans un certain nombre de domaines. À la demande de qui intervenez-vous lorsque vous réalisez des contrôles : collectivités, Gouvernement ? Avez-vous la possibilité de vous autosaisir de tel ou tel dossier ?

M. Didier Migaud. – Nous fonctionnons de façon totalement indépendante. L'indépendance implique la liberté de programmation.

M. Charles Revet. – C'est donc vous qui déterminez sur quels dossiers vous allez travailler ?

M. Didier Migaud. – Oui. C'est le Premier président qui arrête le programme des juridictions financières, sur proposition des chambres régionales des comptes. Ceci a été débattu collégialement au préalable dans les chambres. Je réunis le comité du rapport public et des programmes ou la conférence des présidents, qui représente l'ensemble des présidents de

chambres, et le procureur général de la Cour des comptes. J'arrête le programme à partir de là. Celui-ci prend en compte les demandes d'enquêtes que peut formuler le Parlement. Le Gouvernement nous adresse rarement des demandes, mais nos travaux lui sont utiles. Cela peut lui arriver. La liberté de programmation est essentielle et consubstantielle à l'indépendance. C'est d'ailleurs une des spécificités du modèle institutionnel français.

M. Victorin Lurel. - Pourriez-vous refuser une demande du Gouvernement ?

M. Didier Migaud. - Oui, s'il me demande de réaliser une enquête en trois mois. Si un Gouvernement veut saisir la Cour des comptes, c'est avec l'idée que celle-ci respecte ses procédures. Les procédures de la Cour des comptes impliquent la contradiction et la collégialité. C'est beaucoup plus long qu'un rapport commandé à une inspection générale. Les inspections générales ne contredisent pas toujours, et la collégialité peut avoir ses limites.

Lorsque le Gouvernement formule une demande, nous souhaitons à chaque fois que nos travaux soient rendus publics. Le Parlement le sait, nous sommes assujettis à des délais. Ils sont enfermés dans le cadre de la loi organique, entre huit mois et neuf mois pour les demandes d'enquête des commissions des finances ou des affaires sociales. Les évaluations pour le Comité d'évaluation et de contrôle nécessitent un délai d'un an. Cela nécessite de pouvoir consulter les parties prenantes.

Notre liberté de programmation est protégée par la Constitution et le Conseil constitutionnel. Remettre en cause la liberté de programmation de la Cour des comptes remettrait en cause un modèle que nous défendons dans le monde entier. Ce serait lourd de conséquences.

De temps en temps, nous sommes destinataires de signalements. En fonction de leur caractère sérieux ou non, nous pouvons décider d'ouvrir un contrôle, mais cela relève de notre propre initiative.

Des travaux obligatoires sont bien sûr prévus dans une proportion importante par la LOLF, la LOLFSS ou la loi elle-même. Cela nous conduit à remettre beaucoup de rapports sur la table du Parlement et à la disposition du Gouvernement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Je voudrais en venir à une autre question : la Cour des comptes définit-elle la politique budgétaire et, au moins pour partie, la politique économique et sociale de la Nation ? Autrement dit, jouez-vous un rôle politique ?

M. Didier Migaud. - J'ai été stupéfait par la lecture de cette question !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Cela vous a étonné ?

M. Didier Migaud. - Oui, surtout venant d'un parlementaire. Qui définit la politique d'un pays ? C'est bien le Parlement. C'est le Parlement qui vote la loi !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Le Parlement vote la loi, mais l'apparition en majesté du président de la Cour des comptes, chaque année, ne constitue-t-il pas une façon d'intervenir dans le débat ? Je connais votre réponse, vous nous la servez régulièrement : vous ne faites que contrôler la cohérence de ce qui figure dans les documents et les accords internationaux, etc. C'est imparable !

Toutefois, vous allez bien plus loin. Interrogé par France Inter la semaine dernière, vous avez dit que si les choses allaient mieux, c'était grâce à la reprise de la croissance et non grâce aux efforts de structure. Si l'on avait une politique de relance, une politique qui augmente les recettes au lieu de diminuer les dépenses, vous seriez contre !

M. Didier Migaud. - Non, monsieur le sénateur. La réponse que vous faites est en effet celle que je donne, mais c'est vous qui décidez de l'effort structurel. Vous votez une loi de programmation et un programme de stabilité que la France envoie à ses partenaires européens, et vous disposez en outre d'un traité européen.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - C'est à vous de vérifier cela ? Dans un ballet bien réglé, vous dites au Gouvernement qu'il faut continuer. Il fait alors semblant de ne pas être content, mais il est au contraire très satisfait. Vous jouez un rôle politique, c'est évident !

M. Didier Migaud. - Non, je ne suis pas d'accord. Il est important de clarifier les choses. J'ai été parlementaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Vous êtes le père de la LOLF, qui appliquait la même politique. Vous avez de la continuité dans les idées !

M. Didier Migaud. - La politique est définie par une majorité. Nous ne pouvons pas réagir au programme de telle ou telle formation politique. C'est le Parlement élu au suffrage universel qui est légitime. C'est lui qui définit la loi.

C'est par rapport à cela que nous raisonnons - j'y veille et je suis attentif que la Cour des comptes ne sorte pas du rôle qui est le sien. Nous ne sommes pas dans un Gouvernement des juges. Cela ne peut fonctionner ainsi dans une démocratie. Nous raisonnons toujours par rapport à des textes de loi votés par le Parlement, sur proposition du Gouvernement le plus souvent, comme la loi de finances. Des engagements sont pris.

Lorsque nous disons que l'effort structurel correspond à zéro, nous devons établir ce constat. La loi de programmation prévoit que l'effort structurel soit plus important et que les traités européens, dans un certain

nombre de situations, se situent à telle ou telle hauteur. Si nous ne le disions pas, nous ne ferions pas notre travail.

Vous en faites ce que vous voulez – et nous n'avons d'ailleurs pas de pouvoir de sanction. Lorsque le Haut conseil des finances publiques exprime un avis...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il s'impose !

M. Didier Migaud. – Pas du tout, c'est un avis. Si je suis dans la situation d'un décideur, je préfère être éclairé. J'en tiens compte ou non, mais il est important de pouvoir s'appuyer sur des avis, notamment exprimés par des personnalités ou par une institution totalement indépendante de l'ensemble des pouvoirs. S'il le souhaite, le Parlement peut s'asseoir sur l'avis que formule le Haut Conseil des finances publiques. Il est toutefois transparent et peut mériter d'être pris en considération.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez le pouvoir médiatique avec vous, vous le savez bien !

M. Didier Migaud. – C'est un autre sujet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Non, ce n'est pas un autre sujet !

M. Didier Migaud. – Celui qui décide en dernier ressort, c'est toujours le législateur, le représentant élu du suffrage universel. Lorsque les chambres régionales des comptes font un certain nombre d'observations, le décideur ultime, c'est le maire ou le conseil municipal.

Bien évidemment, le sujet est différent lorsqu'il s'agit d'irrégularités. Soit c'est traité dans le cadre d'une sanction administrative ou disciplinaire, soit cela relève du pénal, mais ce sont des recommandations, et le décideur est toujours issu du suffrage universel.

M. Vincent Delahaye, président. – Devant malheureusement vous quitter, je cède la parole à André Vallini, qui assurera également la présidence.

M. André Vallini, président. – Ma question n'est pas en lien direct avec la commission d'enquête : que pensez-vous de la proposition en cours, dans le cadre de la réforme des institutions, sur l'idée de créer une instance d'évaluation au service du Parlement ? Vous avez été rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale. Vous êtes président de la Cour des comptes : les parlementaires ont-ils besoin ou non d'un organisme qui leur soit directement attaché, notamment pour évaluer les finances publiques ?

M. Didier Migaud. – Cela dépasse la condition qui est la mienne en tant que Premier président.

M. André Vallini, président. – Je me suis adressé à l'ancien rapporteur général.

M. Didier Migaud. - J'ai eu l'occasion de m'exprimer devant une commission de l'Assemblée nationale à ce sujet. Je pense que les parlementaires pourraient se renforcer dans plusieurs domaines, notamment dans leur capacité à expertiser les estimations de Bercy, au moment de la loi de finances ou du dépôt d'amendements, afin qu'il puisse y avoir une capacité d'évaluation propre au niveau de l'Assemblée nationale et du Sénat, où les préoccupations peuvent être différentes. Cela peut tout à fait se justifier.

Dans ma vie antérieure, lorsque je présidais la commission des finances de l'Assemblée nationale, j'avais essayé de le mettre en place, mais je n'y étais pas parvenu.

Je pense que vous manquez vraisemblablement de soutiens dans votre capacité à apprécier les études d'impact qui accompagnent les projets de loi. Un renforcement de vos capacités pourrait effectivement être utile. Le sujet principal porte sur la volonté du Parlement d'assurer ses fonctions de contrôle. C'est surtout une question d'organisation du temps du travail des parlementaires.

M. Victorin Lurel. - Le Sénat a décidé de louer les services d'experts en la matière. On est conscient du déficit de moyens, notamment en matière d'investigations. Le Haut Conseil des finances publiques joue ce rôle et c'est très bien. Le Bureau du Sénat a décidé de louer les services d'un modèle économétrique d'experts extérieurs pour évaluer *a priori* ce que Bercy nous propose, afin de mieux exercer le pouvoir parlementaire.

La réforme institutionnelle comporte par ailleurs des propositions destinée à allonger le temps d'examen des textes financiers qui nous sont envoyés.

M. Didier Migaud. - Cela suppose l'accès aux données, qui constituent aussi un sujet essentiel. Ensuite, c'est un problème d'organisation du temps. On sait que la fonction législative est extrêmement lourde.

On a des modèles différents selon les pays et les institutions supérieures de contrôle. Nous remettons plus de rapports au Parlement que ne peut en remettre le National Audit Office (NAO) à la Chambre des communes. En revanche, la grosse différence tient dans les débats et les auditions organisés à partir des rapports... Ce sont des auditions un peu plus « sportives » que les auditions qui peuvent exister en France.

Le principe est basé sur le modèle question-réponse, avec un droit de suite du parlementaire s'il n'est pas satisfait de la réponse. Très souvent, en France, les auditions comportent une multitude de questions, et l'on finit par répondre à celles auxquelles on veut bien.

M. Pierre Cuypers. - J'apprécie beaucoup les rapports que vous fournissez chaque année au Président de République. Qu'en découle-t-il ? Qu'est-ce qui est pris en compte ?

M. Benoît Huré. - Il est certain que, depuis quelques années, les rapports que vous produisez ne sont pas agréables à entendre. Quand on est malade, on n'aime pas forcément lire le thermomètre ! Cela étant, les problèmes sont là et je pense que ces rapports nous éclairent utilement.

Il est vrai que nous avons des décisions politiques à arrêter en fonction d'autres contingences, mais vos rapports sont très utiles. Le débat m'a un peu mis mal à l'aise... Ce n'est pas vous qui avez un rôle politique : vous éclairez nos décisions. On en fait ce qu'on en veut.

M. Charles Revet. - Ma question va dans le même sens que mes deux prédécesseurs. Vous nous faites un rapport chaque année, ainsi que des commentaires par rapport à la situation. Aujourd'hui, chacun sait que la France est dans une situation financière assez catastrophique. Comment expliquez-vous que nous soyons dans cette situation ? Notre pays a connu un état comparable à d'autres pays européens, même l'Allemagne. C'est aujourd'hui manifestement tout à fait différent. Avez-vous une explication ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Mis à part le contrôle de l'exécution de votre budget par le Parlement, qui vous contrôle ? Comment utilisez-vous les moyens qui sont les vôtres ? Existe-t-il une super Cour des comptes ?

M. Didier Migaud. - Je ne veux pas entrer dans un commentaire sur la situation de nos finances publiques. Je n'utiliserais pas forcément le terme de « catastrophique », mais il s'agit effectivement d'une situation financière fragile et tendue.

Je vous renvoie à nos rapports. À partir des objectifs que vous fixez, nous estimons qu'il existe des marges d'efficacité et d'efficience. Pour avoir une bonne action publique, il ne suffit pas toujours d'augmenter les moyens : il faut se poser les questions de l'efficacité et de l'efficience des moyens existants, afin de voir s'il n'existe pas des marges.

Nous en disposons pour beaucoup de politiques publiques, sans que cela remette en cause la qualité du service public. C'est peut-être ainsi qu'on défend le mieux le service public. C'est notre obsession de ce point de vue.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Une bonne gestion, c'est normal !

M. Didier Migaud. - On ne porte pas d'appréciation sur le niveau de la dépense publique, mais on estime qu'on n'a pas une action publique efficace et efficiente proportionnelle, notamment lorsqu'on établit des comparaisons internationales. On est souvent sur le podium lorsqu'il s'agit de dépenser, rarement en termes de qualité des résultats. Il est intéressant d'essayer de comprendre pourquoi. Il peut y avoir des raisons objectives ou des effets d'aubaine. Nous souhaitons vous être utiles.

Quant aux suites apportées à nos recommandations, elles sont plutôt positives, de l'ordre de 70 % à 73 %, soit complètement, soit partiellement. Il

nous faut affiner nos indicateurs pour distinguer ce qui relève de la gestion et des politiques publiques.

On peut parfois avoir le sentiment que la Cour des comptes n'est pas entendue, notamment quand on rappelle un certain nombre d'objectifs d'équilibre des finances publiques ou des finances sociales. Il faut reconnaître que c'est un peu plus long pour obtenir satisfaction mais, dans l'ensemble, on constate que les comportements peuvent changer au niveau d'une administration. Je pense donc que c'est utile.

Par ailleurs, qui nous contrôle ? Le Parlement !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Il n'y a pas d'équivalent de ce que vous faites pour la Poste, par exemple ?

M. Didier Migaud. - Nous sommes en relations étroites avec les membres des commissions des finances que vous désignez pour suivre notre budget. Nous avons des rencontres régulières. Nous rendons des comptes devant les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Nous rendons aussi des comptes devant la commission des lois du Sénat, qui est saisie pour avis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Il n'y a pas d'investigations comme vous le faites pour les autres.

M. Didier Migaud. - Le rapporteur pour avis de la commission des lois va dans telle ou telle chambre régionale pour voir comment les choses se passent, étudier nos budgets, nous poser des questions. Nous rendons bien évidemment des comptes et essayons de nous appliquer les recommandations que nous formulons pour les autres.

Nous avons aussi des contrôles internes. Certains magistrats, au moment de la simplification des comptes ou du contrôle de l'exécution du budget, me demandent, en toute indépendance, de justifier de notre propre gestion.

M. André Vallini, président. - De quel ordre s'agit-il ?

M. Didier Migaud. - Cela se passe à l'intérieur même de la Cour des comptes.

Nous faisons également appel à un cabinet d'experts-comptables pour expertiser nos comptes et leur régularité, afin de bénéficier d'un regard extérieur. Nous faisons en outre régulièrement appel à des revues des pairs, c'est-à-dire des institutions supérieures de contrôle étrangères qui contrôlent notre organisation et notre fonctionnement. Cela a été le cas à deux reprises avec le Tribunal de Contas du Portugal, dont le fonctionnement est quelque peu identique au nôtre, et qui peut nous faire des observations pertinentes.

Nous avons demandé aux Finlandais d'expertiser toutes nos procédures en matière de certification des comptes de l'État et de la sécurité

sociale. Ils nous ont remis un audit il y a quelques années. Une suite est toujours apportée à ces revues des pairs.

Enfin, nous faisons régulièrement auditer nos systèmes d'information et notre système informatique par la Cour des comptes suisse, qui a une vraie expertise, reconnue internationalement, dans ces matières. Ces rapports sont rendus publics. Nous sommes tout à fait transparents. Nous nous soumettons donc aussi au regard extérieur et, en premier lieu, au vôtre.

S'agissant des rémunérations, il faut être attentif que la fonction publique puisse être attractive, notamment au niveau de certaines fonctions, en particulier informatiques, l'État ayant quelques difficultés à disposer de bons informaticiens. Il ne faut pas que l'État hésite à les rémunérer correctement.

Parfois, nous poussons à l'investissement. En matière informatique, dans le dernier rapport que nous avons produit au sujet de la DGFIP, nous avons insisté sur le fait que le fait d'avoir sacrifié l'investissement en matière de systèmes d'information ces dernières années avait entraîné quelques insuffisances. Ce ne sont pas obligatoirement de bonnes économies. Nous ne sommes donc pas du tout dogmatique, monsieur le sénateur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Ce doit être un problème de communication !

M. Didier Migaud. - Dans ce cas, nous allons essayer de nous améliorer.

M. André Vallini, président. - Merci, monsieur le Premier président.

Audition de M. Fabien TASTET, Président de l'association des administrateurs territoriaux de France

(Mercredi 4 juillet 2018)

M. André Vallini, président. – Mes chers collègues, nous entendons maintenant M. Fabien Tastet, Président de l'association des administrateurs territoriaux de France.

Monsieur le Président, notre commission d'enquête porte essentiellement sur la fonction publique d'État. Mais nous sommes tous conscients que les problèmes se posent également pour la haute fonction publique territoriale.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Fabien Tastet prête serment.

M. Fabien Tastet. – La segmentation entre les trois fonctions publiques obère l'efficacité de notre administration. L'association, que je préside, regroupe les trois-quarts des hauts fonctionnaires territoriaux. Je suis, par ailleurs, directeur général des services de Grand Paris Sud Est Avenir, à l'issue d'une carrière comme directeur de service dans différentes collectivités territoriales. Je siège également dans le collège des collectivités territoriales de la commission de déontologie.

Notre association est à la fois un réseau professionnel et un acteur du débat public ; une vingtaine de ses propositions, émises lors de la dernière campagne présidentielle, font actuellement l'objet d'une réflexion de l'exécutif.

La future réforme de la fonction publique, portée par Olivier Dussopt, peut apporter des réponses opérationnelles aux différents dysfonctionnements de notre administration. D'une part, il faut poursuivre l'établissement de la parité en élargissant le champ de la loi pour les nominations équilibrées pour les collectivités locales en-deçà de 80 000 habitants et au-delà des postes de direction générale. D'autre part, il faut améliorer la diversité sociale du recrutement de la fonction publique et promouvoir des préparations intégrées. L'attractivité des concours de la fonction publique doit également être renforcée, afin de remédier à la baisse des candidatures aux concours des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Enfin, il faut améliorer le dialogue public-privé sur cette haute fonction publique. Dans sa sagesse, le Sénat a supprimé les dispositions gouvernementales déposées par amendement qui déverrouillait sans limite l'accès aux postes de direction de la haute fonction publique aux cadres du privé. Si ceux-ci ont toute leur place dans la haute fonction publique, leur

recrutement doit demeurer dérogatoire et le recrutement de contractuels dans la fonction publique doit être encadré, en respectant notamment un plafond selon les fonctions. Le respect des règles déontologiques doit également être assuré, à l'instar de ce qui prévaut déjà pour les cadres de la fonction publique travaillant dans le secteur privé. Enfin, les aptitudes de la personne qui rejoint la fonction publique doivent être vérifiées. Or, il n'existe pas de comité de sélection des aptitudes dans la fonction publique territoriale à un emploi de direction générale !

À l'inverse, il faut améliorer les conditions du passage des hauts fonctionnaires d'État et territoriaux dans le secteur privé. En ce sens, notre association a pris l'initiative d'immersion croisée entre les secteurs public et privé. Des obligations de stage, à la fois dans les univers professionnels et dans les grandes écoles des secteurs public et privé, pourraient être mises en œuvre. L'existence de règles déontologiques distinctes selon la situation administrative des intéressés n'est ni juste ni efficace. En effet, être membre d'un cabinet ministériel, c'est aussi participer à la décision publique.

Le brassage entre les trois versants de la fonction publique, qui demeurent étanches pour des raisons juridiques, culturelles, voire de science administrative, doit être instauré. Pour ce faire, les pistes que je vais vous soumettre sont plus ou moins radicales.

Il faut d'abord faire sauter les verrous juridiques pour accéder aux postes de responsabilité. Jamais aucun fonctionnaire territorial n'a accédé à la direction de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ou de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) ! Ces deux directions ne perdraient guère en efficacité si elles accueillaien des fonctionnaires territoriaux ! Il y a quatre ans, nous avons adressé une proposition au Premier ministre suite aux résultats encourageants de la loi pour les nominations équilibrées, pour accroître la diversification professionnelle.

La gestion du cadre d'emploi des fonctionnaires territoriaux doit également être reconsidérée : outre la création de postes d'accueil dans d'autres administrations que celle d'origine, il faut assurer une réelle sécurisation des postes au retour. Si un préfet est détaché comme directeur général des services dans une collectivité locale, son retour est de droit et ne pose, par conséquent, aucun problème. En revanche, comme haut fonctionnaire territorial, faute d'une régulation nationale des postes, le poste de retour n'est nullement sécurisé ; la collectivité locale d'origine n'attend plus ce fonctionnaire qui est déchargé de fonctions au sein du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Une régulation nationale du cadre d'emploi des fonctionnaires territoriaux, compatible avec le principe de libre administration des collectivités locales, permettrait de sortir de cet écueil. Les fonctionnaires territoriaux seraient alors recrutés au niveau national et détachés auprès des collectivités locales. Enfin, comme le permet l'ordonnance du 13 avril 2017, la création d'un grand cadre d'emploi

des administrateurs publics, regroupant les hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques, serait compatible avec les écoles et les concours existants et pourrait conditionner le bon déroulement de la carrière au passage d'un autre versant que celui d'origine. Mes propos ne sont nullement catégoriels. Mais en tant que directeur général, j'ai remarqué qu'au sein d'une équipe de direction, la diversité des profils permettait de meilleures décisions. Notre haute fonction publique souffre de l'homogénéité de ses profils. Il s'agit là d'un enjeu d'intérêt général.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quels sont les problèmes de carrière que rencontre votre cadre ?

M. Fabien Tastet. – Ces problèmes sont liés aux différentes transitions, comme celle lors d'un détachement en dehors des collectivités locales dans la vingtaine d'univers professionnels qui sont susceptibles d'accueillir les administrateurs territoriaux. Les retours ne sont pas sécurisés, faute d'un mécanisme de régulation nationale. Si la collectivité n'a rien à proposer à un fonctionnaire en retour de détachement, celui-ci est déchargé de ses fonctions par le CNFPT ! La fragilité de cette transition n'incite pas à la mobilité.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce problème n'est-il pas structurel, puisque les recrutements se font sur une base locale ?

M. Fabien Tastet. – Nous défendons l'idée de la compatibilité du choix des élus avec l'existence d'une régulation nationale. Il n'existe pas de centre de gestion des fonctionnaires de catégorie A+ de la fonction publique territoriale.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le recrutement diffère de celui de la fonction publique d'État où les compétences sont primordiales. Qu'entendez-vous par la régulation des postes ?

M. Fabien Tastet. – Le CNFPT est le formateur et non le régulateur de la fonction publique territoriale. À la sortie de l'INET, vous pourriez être recruté par un centre national, sur le modèle des directeurs d'hôpitaux, qui vous recrute et vous titularise. Ensuite, le choix des élus doit être maintenu, en fonction de la libre administration. Le fonctionnaire pourrait alors être détaché dans la collectivité, et non plus recruté par elle.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce ne serait plus une administration territoriale, mais nationale avec des mises à disposition ! Les principes en seraient alors radicalement changés !

M. Fabien Tastet. – La situation n'est pas satisfaisante en l'état. La mise en œuvre de notre proposition assurerait un équilibre entre le principe de libre administration, qui recruterait systématiquement par détachement, et la continuité de la carrière des administrateurs territoriaux. En outre, lorsqu'un élu et un directeur général des services décident de se séparer, la situation est difficile à la fois pour la collectivité, qui doit garder en

surnombre le directeur dont elle ne veut plus, avant de le verser au CNFPT et de payer deux fois et demi son salaire pendant deux ans, et pour le fonctionnaire territorial soumis à toutes ces vicissitudes ! Il est donc plus aisé de recruter un préfet comme directeur des services, dont le détachement peut être arrêté en quelques jours !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez parlé de titulaire. Qui rémunère le poste dans cette configuration ? Est-ce à dire que les fonctionnaires territoriaux sans poste seraient pris en charge *ad vitam aeternam* ?

M. Fabien Tastet. – Cette proposition, proche de ce qui prévaut pour les directeurs d'hôpitaux, conduit à remettre en cause le financement actuel des centres de gestion.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Que le système soit bancal, je suis d'accord avec vous. Mais ce n'est tout de même pas aux collectivités d'assumer ce coût !

M. Fabien Tastet. – Elles paient déjà aujourd'hui deux fois et demi le déchargé de fonctions !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pendant un certain temps !

M. Fabien Tastet. – Le système sera plus fluide, donc plus efficace ! La situation des collègues, dont le traitement est pris en charge pour moitié par le CNFPT pendant un an avant d'être dégressif, est plus qu'inconfortable !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dire que les collectivités doivent payer n'est guère un argument recevable !

M. Fabien Tastet. – Les collectivités ne paieront pas plus qu'aujourd'hui, mais ce système assurera plus de fluidité. Expertisons ce que le système alternatif peut vous apporter ! Celui-ci ne devrait pas coûter beaucoup plus cher que l'actuel, notamment en termes de cotisations prélevées par le CNFPT et les centres de gestion.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne vais pas défendre le CNFPT. Entre les hautes fonctions d'État, qui relèvent du régalién et de l'élaboration de la loi, et celles d'administrateur territorial, davantage en prise avec la gestion quotidienne, les différences ne sont-elles pas réelles au point de rendre caduque l'idée d'un grand cadre ? La haute fonction publique interfère nécessairement avec le politique pour construire les politiques publiques. Néanmoins, je vous accorde également que la DGCL gagnerait à inclure dans ses rangs des fonctionnaires territoriaux.

M. Fabien Tastet. – Le décalage entre l'action de terrain et la création de la norme serait réduit, s'il y avait plus de brassage entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale dans les administrations centrales.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce que vous dites est de bon sens !

M. Fabien Tastet. – Sur le Grand Paris, lors de la préparation de la nomination des conseillers métropolitains, entre juillet et décembre 2015, trois instructions de la DGCL sur l'interprétation de la Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite Loi NOTRe, ont été transmises aux maires ! Si des hauts fonctionnaires territoriaux, rompus au travail de terrain sous l'égide des élus locaux, avaient participé à la rédaction de cette information, la situation eût été toute autre ! On ne peut éluder les questions administratives et de ressources humaines derrière les disparités entre Paris et la Province qu'avive ce cloisonnement entre les différentes fonctions publiques. En outre, les directeurs de services déconcentrés sont souvent au fait des difficultés du dialogue avec leur administration centrale. Comme l'indique cet exemple caricatural de la DGCL, cette question du brassage est au cœur même des difficultés que connaît notre pays ! Enfin, je ne dresse aucune hiérarchie entre les différentes fonctions publiques.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je n'ai pas non plus dit que certains fonctionnaires étaient meilleurs que d'autres !

M. Fabien Tastet. – Faute de l'absence de mélange entre les hauts fonctionnaires issus des trois fonctions publiques, leurs qualités ne se fertilisent pas ! Je pense que les hauts fonctionnaires territoriaux ont des aptitudes de management supérieures et ont un temps d'avance sur les méthodes managériales. En revanche, les fonctionnaires d'État sont plus à l'aise avec les normes. Il serait donc salutaire que ces qualités se mélangent.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je partage votre constat d'un nombre trop conséquent de barrières entre les fonctions publiques et que les hauts niveaux de qualification représentent autant de capacités d'adaptation. Mieux vaut une tête bien faite qu'une formation technique ! Dans certaines auditions, la fusion de l'INET et de l'ENA a été évoquée. Cette perspective vous paraît-elle opportune et susceptible de brasser les compétences des uns en légistique et des autres en management ? Par ailleurs, que pensez-vous du principe d'une école commune, inspirée de l'École de guerre, où seraient formés les fonctionnaires des trois administrations au terme de plusieurs années sur le terrain et à l'issue de laquelle l'accès aux grands corps serait proposé ? Certains diplômés de l'INET sont confrontés, très jeunes, à des cadres territoriaux plus expérimentés dans des postes de direction. L'État ne dispose pas de direction des ressources humaines susceptibles d'offrir des opportunités de carrière. Le grand cadre, dont vous appelez de vos vœux la création, permettrait-elle de remédier à cette difficulté, voire de dissuader le passage de certains dans le secteur privé ?

Enfin, dans les grandes collectivités où d'importants marchés publics sont passés avec les opérateurs privés, le passage de hauts fonctionnaires territoriaux dans le secteur privé ne risque-t-il pas de susciter de conflits d'intérêt ?

M. Fabien Tastet. – Suite au durcissement des règles de déontologie intervenu en 2016, il est impossible de rejoindre une société avec laquelle votre collectivité a été en relation pendant les trois années qui précèdent le transfert. Les choses sont donc strictement cadrées pour la haute fonction publique, tant territoriale que d'État ; exception faite toutefois pour les recrutements concernant les membres des cabinets ministériels.

Sur le concours, il faut que le système permette à des jeunes d'accéder à des postes de responsabilité, sans pour autant entrer dans une logique de rente. Les postes de la fonction publique territoriale sont loin d'être une rente ! Il faut permettre de sanctionner positivement les parcours méritocratiques, via les concours internes. C'est pourquoi, la préparation au troisième concours doit être aménagée pour les meilleurs et les plus aguerris, qui pourraient disposer de plus de temps pour le réussir.

Le système peut très bien fonctionner avec les écoles actuelles. Ce n'est pas là un sujet ! Ces écoles peuvent néanmoins se spécialiser et se regrouper, être vouées à la formation initiale ou continue. Les hauts fonctionnaires doivent être formés tout au long de leur vie et plusieurs schémas peuvent répondre à cet objectif de brassage.

L'accès aux grands corps est différent, puisque l'enjeu de résorber les phénomènes de rente y est encore plus important. Nous avons suggéré que celui-ci sanctionne une réelle compétence au terme d'une dizaine d'années d'expérience sur le terrain, et non de bons résultats durant la scolarité à l'École nationale d'administration.

L'hypothèse d'un centre de gestion unique avait vocation à réguler la carrière, mais non à devenir un outil de formation ou de gestion. Le prochain projet de loi conduit à repenser le système actuel et à répondre à aux questions du recrutement, de la formation et de la gestion des carrières. Ainsi, le CNFPT est un opérateur de formation et non un gestionnaire de carrière, comme en témoigne la gestion des décharges de carrière.

Mme Sophie Taillé-Polian. – N'avons-nous pas trop de hauts fonctionnaires, alors que le nombre de postes de direction dans les collectivités et dans l'État régresse ?

M. Victorin Lurel. – J'ai été lauréat de l'INET avant de devenir député. À mon époque, un rapprochement des formations avec l'ENA était à l'ordre du jour. Où en est-on aujourd'hui ? Il était question également de fusionner les écoles de formation de la très haute fonction publique. En outre, les administrateurs civils pouvaient facilement passer dans la fonction publique territoriale, tandis que l'inverse impliquait un décret en conseil des ministres. Cette asymétrie perdure-t-elle ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La tendance au gigantisme des intercommunalités, accrue par la loi NOTRe, pose un problème de démocratie interne. Le pouvoir semble être détenu par le président, sa garde rapprochée et les hauts fonctionnaires de son entourage. Ma réflexion rejoint celle des élus de base. La collectivité du Grand Paris est sans doute illustrative de cette tendance !

M. Fabien Tastet. – C'est pourquoi un seul cadre de hauts fonctionnaires permettrait de mieux cadrer les recrutements. Notre système fabrique chaque année au moins 250 hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques. C'est trop, mais il n'existe pas, pour l'heure, de coordination nationale. S'agissant de l'INET, je me suis battu en faveur de l'abaissement du nombre des lauréats, du fait de l'évolution de la situation des collectivités territoriales et du déversement croissant des fonctionnaires de l'État dans les collectivités territoriales. Si l'on baisse les recrutements de l'INET tout en maintenant à leur niveau actuel ceux de l'ENA, cette démarche n'a pas de sens ! Les recrutements devraient être conduits en fonction du marché de l'emploi territorial et reposer sur le recensement des besoins des élus locaux, conformément au principe de libre administration. Il n'y a ainsi aucun sens à ouvrir les postes de cadre de la haute fonction publique au privé, sans règle de recrutement ni primauté de recrutement pour les titulaires, avec de telles promotions d'élèves fonctionnaires ! C'est même là un gâchis d'argent public !

L'asymétrie, que vous évoquiez, ne s'est pas améliorée. Nous sommes partis de ce constat pour dénoncer l'absence de mouvement réciproque entre les deux fonctions publiques.

Sur la gouvernance des collectivités locales, qui représentent un vivier de 40 000 employeurs publics, les gouvernances locales fonctionnent conformément au modèle de l'administration publique à la française où les élus dirigent et délèguent leur confiance à l'administration qui met en œuvre, conseil et gère les ressources humaines de leur collectivité. Je regrette que ce modèle de coproduction hiérarchisée ne soit pas davantage mis en avant à l'échelle de l'État, tant l'écosystème local est très riche de formes de gouvernance réussie, dans des domaines comme la gestion des ressources humaines.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Donc, il n'y a pas de problème ?

M. Fabien Tastet. – Tel n'était pas mon propos ! Il s'agit plutôt de réussites, dont il est possible de s'inspirer.

M. André Vallini, président. – Je vous remercie de votre intervention et de vos réponses à nos questions.

**Audition de M. Bruno BÉZARD, Managing partner du fonds
d'investissement Cathay Capital private Equity**

(Mercredi 4 juillet 2018)

M. André Vallini, président. – Monsieur, nous avons fait appel à vous, car votre nom apparaît souvent lors de nos auditions. Vous avez été Directeur général du Trésor jusqu'en 2016, avant de partir pour le privé, comme l'ont fait vos prédécesseurs. Pourquoi, après avoir exercé la fonction la plus importante de l'Administration centrale, des hauts fonctionnaires font-ils le choix du privé ? Vous avez également été, à deux reprises, Directeur de l'administration centrale. Votre regard est donc particulièrement informé sur l'évolution de la Haute Fonction publique et sa gestion.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Bézard prête serment.

M. Bruno Bézard. – Merci beaucoup Monsieur le Président. Messieurs les Sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion – après 28 ans au service de l'État et maintenant deux ans dans le secteur privé – de partager avec vous ce qui m'a souvent frappé dans la Fonction publique.

J'ai dirigé trois Administrations centrales différentes, dont l'Agence des participations de l'État jusqu'en 2010, Agence que j'ai moi-même contribué à créer. J'ai dirigé la Direction Générale des Finances Publiques de 2012 à 2014 et la Direction du Trésor entre 2014 et 2016. Il s'agit d'une source d'expérience abondante. Il est vrai que je n'ai pas d'expérience des autres Fonctions publiques, territoriales et hospitalières. Par ailleurs, mon expérience de la Fonction publique centrale et étatique se limite à un univers très particulier, qui est celui de Bercy. J'ai quitté Bercy trois ans, un an pour aller à Matignon, et deux ans pour travailler à l'Ambassade de France à Pékin, où j'étais en charge des affaires économiques.

La France bénéficie, selon moi, de la meilleure Fonction publique du monde développé. Certains de mes anciens équipiers seraient étonnés de m'entendre le dire, après m'avoir entendu pester contre les inefficacités et les lourdeurs de la bureaucratie. J'ai connu maintes formes d'action publique, conseillé des ministres comme des particuliers, défendu les intérêts de la France lors de négociations internationales et ceux des contribuables face aux marchés financiers.

Notre Fonction publique est compétente, désintéressée et intègre, je tiens à le rappeler. Ses personnels sont complètement investis dans leur

travail, indépendamment de leur rémunération. Ils portent et défendent constamment les valeurs de l'intérêt général.

J'ai pu remarquer quelques marges de progression. En effet, le facteur « temps » n'est pas suffisamment pris en compte dans les raisonnements de l'Administration. Pour autant, c'est parfois la survie d'une entreprise qui est en jeu et il est nécessaire de prêter davantage attention aux échéances.

L'Administration ne s'inscrit pas non plus dans la culture de la précarité et de l'impact. En effet, elle se pense éternelle tandis qu'une entreprise ou une personne est mortelle. L'Administration doit se montrer plus attentive aux décisions qui sont prises, à leurs modalités de mise en œuvre à leur calendrier, et surtout à leur impact.

La majorité des réunions se termine sans que l'Administration ait abouti à un plan d'action clairement défini. Il s'agit d'une problématique majeure. Il est nécessaire de valoriser l'exécution, au-delà de la simple création de concepts, par exemple en rendant hommage à quelqu'un qui aurait porté un projet jusqu'à exécution, et ce à temps.

La clarté et la cohérence des règles qui définissent les conflits d'intérêts doivent également faire l'objet d'une optimisation dans leur application. Les futurs Hauts fonctionnaires sont-ils suffisamment formés pour savoir faire preuve de fermeté dans l'exercice de leur fonction, et résister aux pressions, parfois hiérarchiques, qui somment de favoriser tel ou tel intérêt ? Par ailleurs, les Hauts fonctionnaires sont-ils tous en capacité de détecter ces pressions, qui revêtent parfois un caractère doux et pernicieux ? En effet, une forte dose de courage et de caractère est requise afin de résister aux pressions. Il ne s'agit pas d'une tâche aisée. C'est pourquoi les écoles de formation doivent mettre l'accent sur ces valeurs morales.

Il est également nécessaire d'éviter que la Fonction publique se sclérose. En effet, les Hauts Fonctionnaires et Très Hauts Fonctionnaires ne doivent pas simplement viser à conserver leur poste, mais à servir l'intérêt général.

Les sorties vers le monde de l'entreprise sont encadrées par un dispositif que j'ai, au cours de ma carrière, pu constater comme globalement fonctionnel et équilibré. Cessons de diaboliser, dans le principe, la sortie vers le secteur privé. Lorsque les textes et les procédures sont respectés, méfions-nous des mensonges qui se transforment rapidement en « fake news » grandissantes.

Notre Fonction publique est peu familière avec le monde de l'entreprise, y compris dans les Ministères qui sont censés s'en charger. Les grands groupes recrutent un certain nombre de Hauts Fonctionnaires. Les PME et les ETI, dont je m'occupe aujourd'hui, ne recrutent pas de Hauts Fonctionnaires. Il existe un besoin d'accroître la connaissance du monde de l'entreprise au sein de la Fonction publique.

La force des fonctions de contrôle Françaises garantit la qualité de l'administration. Toutefois, la part des ressources publiques consacrée aux fonctions de contrôle est par trop supérieure à celle qui est allouée aux fonctions d'action et de résolution des problèmes de la société. Il s'agit de ma propre analyse, forgée lors de mon expérience au sein de ces corps de contrôle. En effet, l'inflation des fonctions de contrôle conduit certains Responsables publics à préférer l'inaction à l'action. Or, ce n'est pas ce que nous devrions souhaiter. Il m'est arrivé de constater que plus de 50 actions de contrôle étaient menées simultanément. Au sein même des administrations dites « actives », la proportion des ressources dédiée au contrôle me semble disproportionnée. Il est nécessaire de rééquilibrer les forces.

En ce qui concerne la rémunération et l'avancement au mérite, la Fonction publique tente de protéger au mieux ses collaborateurs de l'arbitraire. Suite à mon expérience des fonctions managériales, j'estime que nous devrions donner davantage de leviers managériaux aux Responsables des administrations et des services publics. Il s'agit d'une tâche complexe que de récompenser, et de garder, les meilleurs au sein de l'Administration.

J'aborderai enfin un sujet qui concerne uniquement la Haute Fonction publique. Malgré tous les rapports et toutes les réformes, la Haute Fonction Publique est toujours marquée par une forme de reproduction sociale. Elle est toujours aussi « parisienne » et imprégnée de réseaux divers et variés ainsi que de codes sociaux. Il existe bien entendu des exceptions. Toutefois, je ne suis pas certain que la proportion de provinciaux boursiers ait beaucoup augmenté dans la Haute Fonction publique ces dernières années. Je ne pense pas non plus que leurs chances d'atteindre le sommet aient beaucoup augmenté, à talent et labeur égaux. J'espère sincèrement que vous m'en détrompez.

Enfin, j'estime que la Haute Fonction publique est sociologiquement déconnectée du pays réel. Il s'agit d'une problématique dont nous devons prendre conscience.

Merci beaucoup de votre attention.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous remercie de la richesse et de la qualité de votre intervention. Je tiens tout d'abord à vous rassurer. Vous avez souligné que la Fonction publique française est parmi les meilleures au monde, de par sa motivation et son intégrité. C'est justement pourquoi cette Commission d'enquête a été rassemblée.

Comme nous l'a fait remarquer une énarque que nous avons précédemment auditionnée, la règle à l'ENA est celle de « ne pas faire de vagues ». Il est donc nécessaire d'optimiser la formation des personnels. Par ailleurs, les fonctions les plus prestigieuses et lucratives sont généralement captées par une minorité.

Vous avez laissé sous-entendre que les pratiques de la sphère privée étaient similaires à celles de la sphère publique. Je vous renvoie à l'un des pères de notre libéralisme triomphant, Milton Friedman, et à l'un de ses articles intitulé « Les intérêts de l'entreprise n'ont rien à voir avec l'intérêt général ». Friedrich Hayek disait quant à lui que la « justice sociale est un mirage, voire une survivance du tribalisme ». Ces citations ne sont toutefois pas en ligne avec les valeurs de la Fonction publique.

Les législations facilitent les départs de la Haute Fonction vers la sphère privée, au nom de l'efficacité et des « nouvelles valeurs ». Toutefois, ceci est incompatible avec l'esprit et les valeurs de la Fonction publique. Vous êtes resté 28 ans au sein de cette Haute Fonction publique et ses valeurs doivent sans doute vous être chevillées au corps. Il est étonnant que vous l'ayez quittée de manière si abrupte. Dans ce contexte, comment voulez-vous que la Fonction publique puisse résister à l'air du temps ?

M. Bruno Bézard. – Je constate que nous tombons d'accord sur la qualité globale de la Fonction publique. Cependant, vous partez d'une pétition de principe selon laquelle, et pardonnez-moi l'expression, « tout fout le camp ». Or, je ne suis pas de cet avis-là.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Non, ce n'est pas là mon propos. Je me demande simplement comment la Fonction publique peut résister face à ces phénomènes.

Nous avons réalisé des missions sur les territoires afin d'évaluer les effets des budgets successifs. Nous avons été estomaqués du travail acharné qu'ont dû fournir les fonctionnaires afin de s'adapter et faire au mieux avec les miettes qui leur ont été laissées. Cependant, une fois que ces fonctionnaires seront découragés, où pourrons-nous en trouver de nouveaux ?

M. Bruno Bézard. – Le niveau d'implication, de dévotion et peut-être même de sacerdoce dans la Fonction publique, y compris celle qui se trouve sur le terrain, au service de la population, est extraordinaire. Il ne s'agit pas de démagogie, j'ai pu le constater moi-même.

Pour ma part, il ne m'a pas été conseillé « ne pas faire de vagues » à l'ENA. Toutefois, l'audace créatrice et le courage ne sont sans doute pas les vertus les plus valorisées dans l'Administration. La formation initiale doit en effet être revue, afin d'inviter davantage les fonctionnaires à « challenger » et modifier les positions traditionnelles caduques. Ainsi, les managers doivent promouvoir l'audace et la ténacité des personnels.

En effet, l'entreprise n'a pas la même vocation que la Fonction publique. Il serait bien étrange de ne pas en convenir. Bien que la recherche du profit soit la principale motivation de l'entreprise, ceci n'exclut pas qu'elle rende service au pays, et plus particulièrement en créant des emplois.

Vous avez parlé d'« efficacité » ainsi que d'« air du temps ». Il ne me semble pas que le domaine privé ait le monopole de l'efficacité. Je pense que certains services publics sont plus efficaces que des organismes privés. Lorsque je suis sorti de l'ENA, la vague libérale battait son plein. Ceux qui restaient dans le domaine public étaient considérés comme des *losers*. J'ai donc décidé d'être un *loser*. Je n'ai pas ressenti, lors de mon expérience au sein de la Fonction publique, de complexe face à la sphère privée.

Par ailleurs, je suis d'accord avec vous. Un fonctionnaire dont le seul but serait de quitter la Fonction publique se serait trompé d'orientation. Certains départs précipités sont cependant bénéfiques, par exemple pour une personne dont le profil ne serait pas adapté aux missions du service public. Nous pouvons toutefois nous interroger quant aux dépenses de la collectivité en termes de formation et d'investissement vis-à-vis de ces personnes.

Il faut, selon moi, savoir sortir de la Fonction publique, après avoir rendu de bons et loyaux services au pays. Cependant, il est impensable d'entrer dans la Fonction publique en la considérant comme seul tremplin pour ensuite entrer dans le monde du privé, comme cela se pratiquait avant que la Commission de déontologie ne durcisse ses règles et leurs applications.

M. Victorin Lurel. – Monsieur Bézard, vous le savez, il ne s'agit pas ici de remettre en cause la Fonction publique et son fonctionnement, mais d'analyser ses mutations et l'endogamie supposée qui les régissent, afin d'améliorer son fonctionnement, dans une optique tout à fait républicaine et démocratique. L'affaire de votre départ a été close, la Commission de déontologie a émis un avis proclamant la compatibilité de vos nouvelles fonctions avec vos anciennes fonctions, avec réserve comme dans 90 % des cas. Il ne s'agit donc pas de revenir sur ce sujet.

Vous devez vous abstenir, je vous le rappelle, d'utiliser le carnet d'adresses que vous avez formé au cours de ces années passées dans la Fonction publique. En tant que Directeur du Trésor et de la DGFIP, vous avez très certainement eu l'occasion de fréquenter le tissu économique français.

Vous officiez dorénavant pour le compte de la société KT Partners. Vous travaillez donc avec la Banque Publique d'Investissement (BPI). Avez-vous donc, dans ce contexte, le sentiment de respecter scrupuleusement les prescriptions de la loi ?

M. Bruno Bézard. – Parfaitement, Monsieur le Sénateur. Le Directeur du Trésor n'a aucune autorité sur la BPI, qui dispose par ailleurs de son propre programme d'investissement décidé sur les bases de critères de marché. Je ne suis jamais intervenu dans les investissements ou dans la vie de la BPI, qui se trouve sous la coupe de la Caisse des Dépôts et Consignations. Tout ceci me paraît d'une clarté absolue.

M. Victorin Lurel. – Vous avez été Directeur de l’APE, que vous avez contribué à créer. L’APE entretient des rapports que je pourrais qualifier de « consanguins » avec la BPI.

M. Bruno Bézard. – Qu’entendez-vous par rapports « consanguins » ?

M. Victorin Lurel. – Lorsque l’on ne veut pas distribuer des dividendes qui entreraient dans le budget général, on les verse à la BPI. Il s’agit d’une pratique relativement fréquente. L’APE engrange parfois les dividendes versés par les entreprises publiques.

Vous affirmez respecter scrupuleusement les prescriptions de la loi. Toutefois, pouvez-vous m’expliquer la manière concrète dont vous respectez cette obligation de ne pas entrer en contact avec les entreprises pour lesquelles vous avez, directement ou indirectement, travaillé ?

M. Bruno Bézard. – Monsieur le Sénateur, ce n’est pas là l’obligation à laquelle m’a soumis la Commission. En effet, pour précision, l’avis de la Commission de déontologie stipule de « s’abstenir de relations avec l’Administration centrale du Trésor, autre que sur des sujets sur lesquels toute entreprise pourrait consulter la Direction du Trésor ». C’est le cœur de métier de la Direction du Trésor que de renseigner les entreprises.

De plus, sauf erreur de ma part, l’APE n’est pas en charge de la BPI. Enfin, j’ai quitté l’APE en juillet 2010.

M. Victorin Lurel. – Nous avons consulté les rapports du Compte d’affectation spéciale « participation financière de l’État ». Un élément nous pose d’ailleurs question : comment se fait-il que le budget général ne reçoive pas les dividendes et que la BPI effectue des portages d’actions ?

Nous nous questionnons sur la pertinence et l’efficacité de la Commission de déontologie. Il ne s’agit pas de vous mettre en cause. La Commission de déontologie est-elle toujours efficace ou doit-elle être fusionnée avec la Haute autorité pour la transparence sur la vie publique ?

Vous dites respecter scrupuleusement les prescriptions de la loi. Selon vous, la Commission de déontologie, tel qu’elle fonctionnait en l’état, peut-elle être améliorée ?

M. Bruno Bézard. – Il s’agit d’une question complexe. J’estime qu’une fusion avec la Haute autorité pour la transparence sur la vie publique est tout à fait possible. Peut-être que cette fusion résoudrait même en partie la question des moyens.

Cependant, il ne s’agit pas du même métier. J’ai contribué à la création de cette Haute autorité pour la transparence sur la vie publique, lors de mon expérience à la DGFIP. Il ne s’agit pas de son objet social. La France a tendance à abuser des réformes institutionnelles.

Le Président de la Commission a toutefois indiqué qu'il ne possédait pas les moyens juridiques ou humains pour vérifier le respect des avis, et plus particulièrement des réserves de ces avis. Je recommande également que seuls les avis positifs soient publiés et non les avis négatifs. Il est en effet important de protéger les fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez parlé tout à l'heure de « *fake news* ». Vous êtes mis en cause dans le cadre d'un conflit d'intérêts. Vous avez, en tant que membre de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, traité des dossiers relatifs à la BPI, laquelle a fait certains apports financiers à une société de gestion contrôlée par KT Capital.

M. Bruno Bézard. – Cela fait deux ans que j'entends ces mensonges, Monsieur le Rapporteur. Il s'agit de calomnies.

M. Jérôme Bascher. – Vous avez été en charge de la Direction générale des finances publiques et donc géré tous les inspecteurs des impôts. Certains sont connus pour « pantoufler » dans les cabinets d'avocat fiscalistes. Qu'avez-vous fait et que pensez-vous qu'il faille faire afin d'éviter que ceux qui font la loi fiscale revendent leurs services ?

Vous avez par ailleurs fait l'objet de certains articles de presse. Voici votre chance de rétablir la vérité. Comment envisagez-vous aujourd'hui votre fonction au sein du fonds d'investissement KT et votre retour potentiel dans la Fonction publique ? Envisagez-vous, à titre personnel, votre retour au sein de la Fonction publique dans, au plus tard, huit ans ?

M. Bruno Bézard. – Ma fonction actuelle est d'apporter des fonds propres à des PME françaises afin de les aider à se développer à l'international. Je n'ai pas l'intention de me retourner vers le service public.

Je n'étais pas en charge de la DLF. Je vais toutefois la défendre. Malgré quelques excès, que j'ai moi-même recensés dans le passé, il est excessif de dire que la DLF est responsable de la complexité fiscale puisque le Parlement l'est également.

M. Jérôme Bascher. – Pratiquement toutes les entreprises de financement, qu'elles soient privées ou publiques, sont aujourd'hui dirigées par d'anciens membres de l'Inspection des finances n'ayant pas démissionné du corps. L'annuaire de l'Inspection générale des finances indique que ces 300 membres sont en mesure de communiquer facilement. La BPI, la CDC et la CNP sont dirigées par certains de vos confrères, Monsieur Bézard. Ne pensez-vous pas que cela puisse créer parfois des conflits d'intérêts ?

M. Bruno Bézard. – Vous référez à la toute-puissance supposée des grands corps. Il existe un fond de vérité à ces propos. Cependant, n'exagérons rien, mon prédécesseur et mon successeur à la Direction du Trésor ne sont pas Inspecteurs généraux des finances. Je n'ai, pour ma part, jamais eu l'âme d'un « corporatiste ».

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez indiqué que KT Capital finançait des PME.

M. Bruno Bézard. – En effet, KT finance des start-up, des PME et des ETI.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelle est l'origine de ses capitaux publics et privés ? Pourquoi dit-on qu'il s'agit d'un fonds franco-chinois ?

M. Bruno Bézard. – Il s'agit d'un fonds français et non chinois, régulé par l'AMF. Son siège est situé à Paris, bien que certains de ses bureaux soient situés en Chine, en Allemagne et aux États-Unis. La part chinoise d'investissement s'élève à 18 % tandis que la part émanant des investisseurs français représente les deux tiers du total. Hormis BPI et CDB, l'ensemble des capitaux est d'origine privée. A l'heure actuelle, les encours sous gestion sont de l'ordre de deux milliards d'euros.

M. André Vallini, président. – Merci beaucoup, Monsieur Bézard.

**Audition de M. Jean-Louis NADAL, président de la Haute Autorité pour
la transparence de la vie publique (HATVP)**

(Jeudi 5 juillet 2018)

M. André Vallini, président. - Mes chers collègues, nous auditionnons ce matin M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Monsieur le président, nous avons souhaité vous entendre d'une part au titre du contrôle qui s'exerce aujourd'hui sur les départs des fonctionnaires dans le privé et leur retour, plusieurs voix parmi les plus autorisées demandant le rattachement de la commission nationale de déontologie de la fonction publique à la HATVP - ou du moins d'une partie de ses fonctions. D'autres, comme le président de cette instance, qui considèrent que vous ne faites pas le même métier, ne sont pas favorables à ce rattachement. Vous nous direz ce que vous en pensez.

Plus largement, quel regard portez-vous sur la qualité du contrôle exercé dans la haute fonction publique en matière d'allers-retours entre le public et le privé et sur le caractère opérationnel de la notion de conflit d'intérêts, telle qu'elle a été définie en 2016 ?

Nous vous avons sollicité aussi en tant que président d'une autorité administrative indépendante (AAI). Le passage d'un responsable des services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) chez Google France a suscité, vous le savez, une certaine émotion. Le parcours des personnels des AAI est lié à la question des compétences dont celles-ci ont besoin et au manque de perspectives de carrière qu'elles offrent. Nous serions donc très intéressés par votre avis sur le sujet.

Avant de vous laisser la parole, monsieur le président, je dois vous demander de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Jean-Louis Nadal prête serment.*

Merci, monsieur le président. Je vous donne la parole pour un exposé liminaire, avant que M. le rapporteur ne vous pose ses questions.

M. Jean-Louis Nadal, président de la HATVP. - Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation. Je suis très heureux de pouvoir contribuer aux travaux de votre commission d'enquête, qui vise à répondre à une série

de questions sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

Si vous en êtes d'accord, je m'efforcerai, dans ce propos liminaire, de vous présenter le travail de la HATVP, tout en répondant à certaines des questions que vous avez bien voulu me faire parvenir avant notre rencontre.

Un rappel important tout d'abord : on réduit souvent la HATVP à son action à l'égard des politiques. C'est la partie la plus visible de son activité, grâce à la publication de leurs déclarations. Pourtant les élus, ministres, parlementaires, ne sont pas majoritaires au sein des différentes catégories de responsables publics que la HATVP contrôle et conseille. De fait, ce sont les non élus qui sont aujourd'hui les plus nombreux. La proportion tourne aujourd'hui autour de 60-40.

Sur les 15 800 personnes entrant aujourd'hui dans le champ des lois d'octobre 2013, près de 9 000 ne sont pas des élus, mais des agents publics au sens large. L'action de la HATVP à leur égard est bien entendu moins visible, notamment parce que leurs déclarations ne sont pas publiques, conformément à la décision du Conseil constitutionnel de 2013, et que l'essentiel des activités de la HATVP est confidentiel. Pour autant, il représente une part importante du travail de la HATVP.

S'agissant des fonctionnaires, objet de votre commission d'enquête, comme vous le savez, les lois d'octobre 2013 et la loi du 20 avril 2016 ont renforcé les obligations des fonctionnaires en matière d'exemplarité et de probité. Elle pose les principes déontologiques auxquels tout agent doit se conformer - la dignité, l'intégrité, la probité. Elles créent l'obligation de prévenir et de faire cesser immédiatement les conflits d'intérêts et reconnaissent le droit de tous les agents publics à bénéficier de conseils déontologiques.

Complémentaires, les lois d'octobre 2013 et d'avril 2016 prévoient une approche centrée sur les personnes particulièrement exposées au risque déontologique et les soumettent à diverses obligations déclaratives, dans une logique de cercles concentriques, en fonction de leur position hiérarchique, de la nature des fonctions exercées et de leur incidence économique et financière. Ceci concerne les hauts fonctionnaires occupant un emploi à la décision du Gouvernement, nommés en conseil des ministres - préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs d'administration centrale. Trois décrets de décembre 2016 et d'avril 2017 déterminent la liste des emplois concernés par l'obligation de transmettre une déclaration de patrimoine, une déclaration d'intérêts, et de confier la gestion de leur patrimoine financier sans droit de regard à un tiers.

Néanmoins, j'attire votre attention sur le fait que, s'agissant de la fonction publique d'État, ces décrets renvoient à des arrêtés ministériels le soin de fixer la liste des postes effectivement concernés. Nous sommes le 5 juillet 2018, et seuls quatre de ces arrêtés ont à ce jour été publiés. Plus de

deux ans après la promulgation de la loi, nous ne connaissons toujours pas la liste des postes effectivement soumis aux obligations déclaratives au sein de nombreux ministères, malgré nos multiples relances auprès du Gouvernement à ce sujet.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est compliqué aussi !

M. Jean-Louis Nadal. - Ce dispositif de déclaration, nouveau dans le fonctionnement institutionnel français, place la HATVP, dans une position particulière : détentrice de très nombreuses informations confidentielles issues de leurs déclarations, la HATVP est en capacité d'apprécier la diversité des profils et des situations des agents publics lors de leur prise de fonctions. Conscient des enjeux que représente cette notion abstraite de conflit d'intérêts, j'ai décidé de positionner la HATVP sur une double compétence parallèle concrète : conseil et contrôle, de la prise de fonctions jusqu'au terme de la période des réserves.

Vous m'interrogez également au sujet du pantouflage des fonctionnaires, c'est-à-dire leur départ vers le secteur privé et, le cas échéant, leur retour dans le secteur public, pour savoir si le contrôle exercé est adéquat. La question des allers-retours entre secteur public et secteur privé est une question sensible en ce qu'elle pose des problèmes éthiques et déontologiques liés au mélange des sphères privée et publique. L'ampleur du phénomène est mal connue, et il serait intéressant de le quantifier, mais aussi de le cartographier. J'espère, monsieur le rapporteur, que votre commission pourra nous fournir des données intéressantes à ce sujet.

Parmi les pistes envisageables, certaines sont plus radicales que d'autres, qu'il s'agisse de la création d'un délai de viduité pendant lequel le fonctionnaire parti dans le secteur privé ne pourrait être affecté à des fonctions en lien avec ce qu'il y faisait, ou même de la création d'un système d'aller simple vers le privé, l'agent public pouvant librement décider de quitter la fonction publique pour rejoindre une entreprise privée sans possibilité de retour. Il faut néanmoins prendre garde, le cas échéant, que ces règles ne privent l'administration de compétences acquises dans des secteurs concurrentiels, et ne s'appliquent à tous les agents de la fonction publique, du fonctionnaire de la catégorie C à celui de la catégorie A +.

On a tendance se focaliser sur quelques dizaines de noms par an, mais ce sont des dizaines de milliers d'agents de la fonction publique, qui sont en fait concernés : veut-on vraiment dissuader une infirmière hospitalière qui ne trouverait pas immédiatement de poste dans un hôpital, par exemple à la suite d'un déménagement dû à la mutation de son conjoint, de s'installer temporairement en libéral, voire l'empêcher de revenir dans le public ?

Il faut également avoir à l'esprit qu'un grand nombre des agents publics auxquels ces obligations sont applicables ne sont pas des fonctionnaires, mais des agents contractuels, pour lesquels la possibilité de

rester dans le secteur public après un poste dans une administration n'est pas toujours assurée. Pour cela, le départ dans le secteur privé est parfois la seule perspective de carrière envisageable. Il faut donc trouver un équilibre, et surtout prévoir les bonnes mesures de contrôle.

S'agissant du départ dans le secteur privé, je ne peux parler que de l'expérience de la HATVP. Laissez-moi le temps de vous expliquer précisément comment nous travaillons... Quelles que soient les modalités de saisine, nous nous livrons à un double contrôle. En premier lieu, l'autorité procède à une évaluation, sous réserve d'appréciation souveraine du juge, du risque pour l'ancien responsable public de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, parfois appelé « délit de pantouflage », en exerçant les fonctions envisagées. Ce délit punit le fait de conclure des contrats ou de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans des entreprises que le responsable public a été amené à surveiller ou contrôler, ou avec lesquelles il a conclu des contrats, ou formulé un avis sur des contrats, ou à l'égard desquels il a proposé à l'autorité compétente de prendre des décisions, ou formulé un avis sur de telles décisions, et ce pendant une période de trois ans après la fin de ses fonctions.

Le second contrôle est mené à l'aune des règles déontologiques applicables aux responsables publics et, en particulier, de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposaient à eux lorsqu'ils étaient en fonction. Pour caractériser ce risque, la HATVP recherche à la fois si le demandeur a effectivement utilisé ses fonctions ministérielles ou autres pour préparer sa reconversion professionnelle, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts. Elle vérifie également si l'interférence entre les anciennes fonctions et l'activité envisagée est suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec laquelle il les a exercées.

Enfin, l'activité envisagée ne doit pas remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions. Le respect de cette dernière condition implique notamment que l'intéressé n'utilise pas les liens qu'il entretient avec ses anciens services au bénéfice de son activité privée.

Pour cela, la HATVP dispose d'un délai de deux mois à compter de la saisine pour se prononcer, ce qui est certes long pour l'intéressé, qui doit ainsi attendre avant de commencer sa nouvelle activité, mais permet à la HATVP de procéder à certaines vérifications, d'interroger l'administration ou le supérieur hiérarchique, etc. En pratique, l'ensemble des avis de compatibilité sont assortis de réserves à chaque situation.

Afin que ces réserves puissent être appliquées, il n'est pas suffisant qu'elles ne soient connues que de l'intéressé. C'est pourquoi la HATVP informe l'employeur et l'ancienne administration du demandeur de son avis

et des réserves qu'elle a émises ainsi, le cas échéant, que les ordres professionnels régissant l'activité exercée.

Par ailleurs, elle rend publics un certain nombre de ses avis. À ce sujet, le collège de la HATVP a décidé, au printemps 2017, que soient en principe publiés tous les avis qui concernent les personnes dont les déclarations d'intérêts sont publiques, à savoir les anciens membres du Gouvernement et les anciens élus locaux. Sauf exception, les avis rendus sur la situation d'anciens membres des AAI ou des autorités publiques indépendantes (API) ne sont pas publiés, le Conseil constitutionnel ayant considéré que les déclarations d'intérêts des personnes non élues ne devaient pas être rendues publiques.

En outre – et c'est important –, depuis l'année dernière, la HATVP procède à un suivi de ses réserves et interroge annuellement les différents acteurs concernés. Chaque année, nous écrivons donc aux personnes auxquelles un avis a été rendu, y compris aux anciens ministres, pour leur demander de justifier du respect des réserves formulées. Cette possibilité n'est pas prévue directement par la loi, c'est vrai, mais elle est indispensable pour que la HATVP s'assure que les réserves qu'elle formule ne restent pas lettre morte.

S'agissant de la question des retours dans le secteur public après une expérience dans le privé, je ne suis pas favorable à la proposition d'instaurer un avis préalable et systématique de la commission de déontologie à la nomination à une fonction d'autorité d'un agent revenant de la fonction publique après une expérience dans le secteur privé, car il me semble que cela revient à décharger l'administration et l'autorité hiérarchique de leurs responsabilités. Aujourd'hui, les outils existent pour permettre à l'administration de s'assurer de nommer le fonctionnaire qui revient dans une position qui ne le place pas en situation de conflit d'intérêts. En effet, la loi du 20 avril 2016 a prévu qu'un certain nombre de fonctionnaires doivent transmettre une déclaration d'intérêts préalablement à leur nomination. L'administration possède donc les informations nécessaires pour prendre une décision éclairée quant à la nomination de la personne. Il ne faut pas lui enlever cette responsabilité.

C'est d'autant plus vrai que la HATVP, en cas de doute, peut toujours être saisie pour avis sur l'existence d'une situation de conflit d'intérêts au regard des fonctions précédemment exercées dans le secteur privé. Cela se produit parfois. Dans ce cas, nous formulons les préconisations qui s'imposent pour garantir que le retour dans l'administration soit entouré des précautions indispensables à la prévention des situations de conflit d'intérêts.

S'agissant des membres des cabinets, la situation est plus complexe, notamment parce que beaucoup d'entre eux viennent du secteur privé et ont vocation à y retourner une fois leur mission terminée. Là encore, je pense

que c'est uniquement par un dispositif efficace de prévention des conflits d'intérêts que les difficultés inhérentes à ces allers-retours peuvent être réglées. La HATVP s'attache à jouer le rôle que la loi lui a attribué en la matière : nous examinons toutes les déclarations d'intérêts adressées par les conseillers ministériels et, lorsqu'une situation potentielle de conflit d'intérêts est identifiée à l'égard de leur ancien employeur, nous leur préconisons des mesures de déport appropriées, dont nous définissons également la durée et les modalités de publicité.

Ce n'est pas un exercice facile, je ne vous le cache pas, dans la mesure où l'idée selon laquelle le fait d'avoir travaillé dans une entreprise privée avant de rejoindre un cabinet ministériel peut, en tant que telle, générer un conflit d'intérêts et n'est pas toujours acceptée par les principaux intéressés. On nous dit parfois que l'on veut freiner l'accès de la société civile aux responsabilités publiques, que qu'il n'y a plus d'intérêts financiers dans une entreprise dès lors qu'il n'y a plus de conflit d'intérêts possible, ou encore que c'est à chacun d'apprécier s'il est ou non nécessaire de se déporter à l'égard de son ancien employeur. Nous continuons cependant notre travail de conviction et de pédagogie auprès des institutions concernées, en espérant que ces idées reçues finiront par évoluer.

Le rôle de l'administration dans l'identification des zones de risques pour une personne ayant précédemment exercé des fonctions dans le secteur privé, est essentiel. Cette culture de la déontologie – j'insiste sur le mot qui est à mon sens au cœur des vrais débats – doit se diffuser, en premier lieu par les structures elles-mêmes qui, avec le temps, pourront mesurer l'enjeu en termes de gestion des ressources humaines. Notre rôle n'est pas d'empêcher des personnes compétentes d'exercer leur savoir-faire dans l'exercice de la chose publique, mais au contraire de les protéger, de leur permettre de se consacrer pleinement à leur mission – et je mesure mes mots lorsqu'on connaît la charge de travail que cela représente – dans un climat qui ne soit pas nourri par la suspicion.

Vous m'interrogez également sur la possibilité d'un transfert total ou partiel de la compétence de la commission de déontologie à la HATVP. C'est une question qui revient régulièrement dans le débat public. C'est surtout une question qui relève clairement du législateur.

La fusion a été préconisée par le rapport de M. Jean-Marc Sauvé sur la prévention des conflits d'intérêts, en 2011. À l'époque, c'est la Commission pour la transparence financière de la vie politique qui jouait le rôle de la HATVP. Cette fusion a été envisagée à plusieurs reprises par le Parlement, notamment lors des débats de la loi d'avril 2016. Elle permettrait sûrement de résoudre une partie des difficultés actuelles sur les fonctions les plus sensibles, la HATVP ayant développé, ces dernières années, une expertise spécifique à ces situations.

Je le dis avec d'autant plus de simplicité que je ne revendique rien pour moi-même. Si un texte devait prévoir une telle fusion, il me semble qu'un délai d'entrée en vigueur serait nécessaire pour préparer la chose convenablement. Or mon mandat à la HATVP, vous le savez, est non renouvelable et s'achèvera de toutes les manières le 19 décembre 2019.

Mon propos ne porte toutefois pas sur les structures. Lorsque la HATVP s'est vue confier la mission de prévention des risques de conflit d'intérêts lors du pantouflage d'anciens membres du Gouvernement ou des membres des AAI notamment, il nous a fallu faire preuve de créativité, et nous avons instauré une procédure de veille de ces publics, de recherches approfondies à partir de données souvent disponibles en source ouverte, afin d'élaborer des recommandations adaptées à cette délicate alchimie entre le respect du choix de chacun de valoriser ses compétences et la nécessité de préserver la neutralité des décisions publiques, en dehors de toute considération personnelle.

Nos recommandations sont pour certaines publiques, souvent assorties de réserves, comme ce fut le cas pour les ministres du Gouvernement précédent, et surtout suivies par nos services, qui vérifient une fois par an, je l'ai dit, le respect de nos recommandations. Cette procédure, développée de manière empirique, dans un souci de respect du principe de la contradiction et de l'efficacité, est je pense aujourd'hui unanimement reconnue pour sa qualité, et ceci ne tient pas à la structure, mais à une volonté et à une méthode.

La principale difficulté me paraît se situer ailleurs. Tout le dispositif de prévention du pantouflage repose aujourd'hui sur une infraction pénale qui n'a pour ainsi dire jamais été appliquée - il doit y avoir moins de dix condamnations en cent ans - parce qu'elle n'est tout simplement pas pertinente. Pour le dire clairement, il me semble que le délit prévu à l'article 432-13 du code pénal est largement inadapté aux situations rencontrées.

Tout d'abord, ce dispositif peut conduire à interdire à un responsable public d'exercer une activité qui ne pose aucune difficulté au plan déontologique au seul motif que celui-ci, parfois plusieurs années auparavant, a signé un acte au bénéfice d'une entreprise, même dans l'hypothèse où il se trouvait en situation de compétences liées et n'avait donc aucune marge d'appréciation sur l'opportunité de cet acte. Selon la jurisprudence établie, le délit s'applique uniquement si un acte juridique pris au bénéfice de l'entreprise dans laquelle l'intéressé va exercer son activité peut être identifié. Un responsable public qui serait intervenu de manière déterminante au bénéfice d'une entreprise et qui l'a ensuite rejoint ne commet pas ainsi ce délit dès lors qu'il ne dispose pas lui-même de prérogatives juridiques à l'égard de cette entreprise et n'a pas directement conseillé la personne qui détient ces prérogatives. Cette jurisprudence rend

par exemple le délit quasiment inapplicable aux conseillers ministériels, comme l'a illustré une affaire célèbre il y a quelques mois.

Il m'apparaît que l'appréciation de la situation d'un agent public qui souhaite exercer une activité privée nécessite une approche concrète afin de déterminer s'il existe une situation de conflit d'intérêts ou un risque de nature déontologique. C'est la raison pour laquelle les départs dans le secteur privé sont soumis au contrôle préalable d'une autorité administrative - commission de déontologie ou HATVP - chargée, sous le contrôle d'un juge, de les refuser dans les cas les plus problématiques et de formuler des réserves dans les autres cas.

Toutefois, le fait de ne pas saisir l'une de ces autorités ou de ne pas respecter l'avis qu'elles émettent ne fait actuellement l'objet, en tant que tel, d'aucune sanction. Dans ces conditions, le délit prévu à l'article 432-13 du code pénal ne paraît pas adapté à la réalité du contrôle opéré sur la situation des responsables publics, qui rejoignent le secteur privé. Il me semble que ce qui devrait être véritablement sanctionné, c'est l'absence de saisine de l'autorité de contrôle, qu'il s'agisse de la HATVP ou de la commission, ou la méconnaissance des réserves prononcées.

Voilà les remarques que je souhaitais apporter. Je vous remercie de votre attention et suis bien entendu à votre disposition pour un échange que j'espère large et fructueux.

M. André Vallini, président. - Merci pour la richesse de votre propos introductif.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - À mon tour de vous remercier, monsieur le président.

Je commencerai par une question relativement simple. L'idée de vous confier une mission que la commission de déontologie exécute plus ou moins revient régulièrement. On a vu qu'il existe quelques limites à son action. On peut se demander, dans un premier temps, si ce n'est pas de sa part une façon de repasser le problème à quelqu'un d'autre.

Ne conviendrait-il pas, au moins pour un certain type de fonctions à risques ou interférant avec la décision politique, dans lesquelles le haut fonctionnaire, même s'il affirme le contraire, est partie prenante de l'élaboration de la politique publique - et à condition que vous en ayez les moyens - de réserver un sort spécial à certaines catégories de très hauts fonctionnaires ? Je ne sais si vous avez assez d'effectifs pour cela, mais cela vous permettrait d'appliquer votre jurisprudence.

La commission de déontologie nous a dit que ce n'est pas son travail et que cela relève de l'administration, qui n'a pas l'air de faire preuve d'un enthousiasme extraordinaire. Nous avons même pu constater qu'elle ne faisait pas toujours la distinction entre prise illégale d'intérêts et conflit

d'intérêts, ce qui est quelque peu étonnant ! Le transfert des responsabilités à la HATVP ne vous semble-t-il pas pouvoir améliorer le fonctionnement du dispositif ?

M. Jean-Louis Nadal. - Comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, et comme j'avais déjà eu l'occasion de le faire à l'époque devant la commission d'enquête du Sénat dans laquelle siégeait M. Stéphane Mazars, je ne suis pas pour les fusions-absorptions, et chacun doit prendre ses responsabilités.

L'intérêt général, l'intérêt politique du pays, l'intérêt même des citoyens dans une démocratie, c'est de voir clair et de faire en sorte que ce qui est perçu comme une zone d'ombre devienne au fil du temps plus transparent, pour reprendre l'emblème de l'institution que je préside. Il y a des zones où on peut effectivement se poser des questions, mais cela exigerait de mettre les choses à plat.

Par exemple, les membres des cabinets ministériels relèvent de la HATVP durant leurs fonctions. Nous recevons leurs déclarations patrimoniales, leurs déclarations d'intérêts, nous les contrôlons, nous leur enjoignons de faire cesser les conflits d'intérêts. Tout est clair. Cependant, à l'issue de leurs fonctions, il revient à la commission de déontologie d'autoriser leur départ dans le secteur privé. La HATVP n'a pas son mot à dire. Le contrôle est donc interrompu au risque de devenir moins efficace. Le législateur avait d'ailleurs souhaité unifier cette disposition dans la loi Sapin 2, mais elle a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle n'était pas intelligible. Dont acte. Voilà une illustration de dysfonctionnement.

Autre exemple de la difficulté d'articulation entre la HATVP et la commission de déontologie : bien que je sois un homme de dialogue et que j'essaie d'éviter que les choses ne dérapent, il est arrivé fréquemment qu'un membre d'une AAI soit un agent public. Celui-ci entre donc dans le champ théorique de la compétence de la HATVP et de la commission de déontologie. La loi est censée avoir réglé ce doublon en prévoyant que, dans ce cas, la HATVP est seule compétente pour se prononcer sur l'intégralité des fonctions publiques occupées, mais il est arrivé à plusieurs reprises que la commission de déontologie soit saisie par l'administration d'origine et rende un avis autorisant le départ d'un fonctionnaire dans le secteur privé plutôt que de se dessaisir au profit de la HATVP. Nous avons donc été amenés à nous prononcer sur des situations dans lesquelles des personnes qui avaient reçu l'autorisation de la commission de déontologie exerçaient une activité depuis plusieurs mois alors même qu'il y avait difficulté !

Nous avons eu à traiter après coup un cas particulièrement difficile à gérer sur le plan humain d'un individu à qui la commission de déontologie avait accordé le droit d'exercer dans le privé les responsabilités qu'il visait. Conformément aux lois d'octobre 2013, nous nous sommes autosaisis et

avons rendu un avis d'incompatibilité. Vous imaginez la situation de l'intéressé, qui a dû quitter le poste qu'il occupait, en dépit du service qu'il rendait depuis de nombreux mois à l'entreprise ! Ce ne sont pas des choses que l'on manage sans difficulté.

Le législateur est maître du jeu. S'il y a lieu d'avoir des réajustements dans les catégories, dans la strate, dans la hiérarchie, dans les responsabilités, c'est au législateur de prendre ses responsabilités. Il faut essayer d'être cohérent et éviter les dysfonctionnements.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Je voudrais aborder à présent une question un peu plus compliquée, celle des conflits d'intérêts. On nous explique qu'il vaut mieux prévenir que guérir. On a ainsi créé une agence de prévention de la corruption, comme si on pouvait être corrompu sans s'en apercevoir. Il paraît que c'est possible. J'ai un peu de mal à le croire.

Ne devrait-on pas réaliser un dosage un peu plus fin entre prévention et sanctions, notamment en revoyant quelques éléments du code pénal, ainsi que la façon de concevoir le conflit d'intérêts ? Je ne suis pas du tout convaincu par le fait que la notion de déport permette de régler le problème : si vous avez été banquier et que vous devenez gouverneur de la Banque de France, vous ne pouvez traiter des problèmes qui touchent à la banque à laquelle vous avez appartenu, mais vous traitez du système bancaire général dans le cadre de votre fonction. Une banque centrale ne peut en effet s'abstenir d'intervenir dans les affaires intérieures...

Il existe bien d'autres exemples. Cette notion de déport n'enlève-t-elle pas beaucoup à la notion de conflit d'intérêts ?

M. Jean-Louis Nadal. - Il y a plusieurs niveaux dans votre question. Il ne faut pas que notre République segmente trop des notions comme la probité ou l'exemplarité. Il faut qu'il existe des liens forts entre elles.

Vous avez évoqué l'Agence française anticorruption (AFA). Je reprends mon ancienne casquette de procureur général. J'ai la passion de la justice. Il me semble qu'il faut aujourd'hui éviter la politique des vases communicants : il doit y avoir une clarification sur la politique nationale contre la corruption entre la prévention et la sanction. Ce n'est pas notre problème aujourd'hui, mais si cela vous intéresse un jour, je vous prêterai volontiers mon concours.

S'agissant des conflits d'intérêts, il faut à mon sens considérer le problème sous un angle technique et sous un angle pédagogique. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts, dès qu'elles parviennent à la HATVP, font l'objet d'un premier examen systématique. C'est là qu'apparaissent les potentiels conflits d'intérêts et que nous alertons les personnes. Nous créons alors - ce que les lois d'octobre 2013 n'ont pas institué - une procédure d'échanges contradictoire pour clarifier les choses et

arriver à un processus qui évite de se retrouver dans une telle situation. Cela peut être le déport, mais il existe aussi d'autres solutions.

Je rends ici hommage à mes services, et notamment au service juridique que la HATVP a mis en place : l'examen de la situation des conflits d'intérêts est référentiel. Nous parvenons à un consensus. La personne qui résisterait pourrait faire l'objet d'une injonction et d'une sanction mais, jusqu'à présent, le processus se déroule bien. Ce n'est pas facile, je l'ai dit, et c'est un travail minutieux.

Aujourd'hui – la jurisprudence vient de la Cour européenne –, on vit dans une société d'apparence, qui peut parfois créer la suspicion. Il faut donc mettre en marche tout un dispositif qui permette de lever ces suspicions, de clarifier les choses et de les rendre publiques. La culture de la déontologie n'a pas pénétré dans notre pays aussi puissamment que dans les pays anglo-saxons. La France a toujours développé une notion forte d'intérêt général, mais la culture de la déontologie commence aujourd'hui à prospérer dans les ministères et ailleurs, même au Sénat, temple des collectivités territoriales, où il existe aujourd'hui des référents et des comités déontologiques. La culture de la déontologie, de l'alerte, de la responsabilité se met en marche, c'est une réalité.

Vous esquissez de possibles réformes. Je pense que la culture de la déontologie doit, au fil du temps, permettre de clarifier les situations sans avoir à se poser les questions que l'on voit fleurir dans la presse. Je fais confiance à ce mouvement.

M. Jérôme Bascher. – Monsieur le président, j'ai relevé dans votre propos l'idée selon laquelle vous vouliez conserver la responsabilité administrative du retour des hauts fonctionnaires dans l'administration. Dans le même temps, vous nous avez indiqué que les sanctions n'étaient pas ou peu appliquées. Il y a là un paradoxe, car il me semble que, dans les textes, il est précisé que l'intéressé « peut faire une déclaration d'intérêts ». Je pense que ce devrait être obligatoire quand il revient du privé et qu'il regagne l'administration. Peut-être est-ce une erreur de ma part : vous me corrigerez si c'est le cas. On peut généralement le moins, pas le plus ! Ceci a pour effet d'entretenir la suspicion.

Seriez-vous d'accord pour passer à une obligation de déclaration pour le haut fonctionnaire qui revient du secteur privé ? Pour ma part, j'espère que ce contrôle se fera sous votre autorité.

M. Jean-Louis Nadal. – Oui, tout à fait.

M. Jérôme Bascher. – En second lieu, vous avez créé un doute en moi. J'ai admiré votre initiative consistant à envoyer un courrier aux intéressés, bien que la loi ne le prévoie pas, pour savoir où ils en sont de leurs obligations. Il me semble que nous avons, en matière de déontologie, un vrai problème de suivi, de la carrière des agents, dont on ne sait pas ce qu'ils font dans le privé – actes juridiques, secrétariat général, ou véritable

« business », ce qui peut créer un problème. À leur retour, il n'existe pas plus de suivi. Or vous nous avez indiqué qu'il existait un problème constitutionnel. Je n'en ai pas tout saisi. Pourriez-vous éclaircir ce propos ?

M. Jean-Louis Nadal. - Sur ce plan, la loi Sapin 2 avait suggéré la fusion. C'est le Conseil constitutionnel qui a estimé que ce n'était pas intelligible. Dont acte.

En revanche, ce que vous développez est intéressant, dans la mesure où il faut aussi communiquer et faire preuve de pédagogie. C'est ce que nous faisons dans le rapport d'activité, qui détaille la politique que nous conduisons.

J'ai dit qu'il me paraîtrait souhaitable que ce soit l'administration qui prenne la main. Cela me paraît un principe fort. Il est selon moi impératif d'assumer ses responsabilités. L'administration, qui détient les déclarations d'intérêts antérieures à la nomination, dispose aujourd'hui de tous les moyens d'investigation, dans tous les grands corps de l'État. J'ai exercé à un moment donné mes fonctions au ministère de justice comme inspecteur général : on y trouve des corps d'inspection. On peut tout savoir aujourd'hui, et l'administration peut instruire avec fiabilité un dossier de retour dans l'administration. Il me semble que ce serait plus responsable. C'est un point qui me paraît essentiel.

Par ailleurs - et la HATVP le revendique parce qu'il a fallu être empirique - nous exerçons un suivi systématique des avis d'incompatibilité ou les réserves que nous avons formulés, qu'il s'agisse d'anciens ministres ou de ministres en exercice. Une bonne année s'est à présent écoulée pour les ministres de l'ancien Gouvernement. Ils sont passés par les fourches caudines de la HATVP pour prendre des responsabilités dans d'autres domaines de la vie économique. Les feux verts qui ont été accordés ont fait l'objet d'un chapelet de réserves. On n'a constaté aucune entorse.

Mieux encore : certains, qui ont fait prospérer l'activité ayant fait l'objet d'un accord de la HATVP, nous informent d'une autre activité. Nous formulons alors un avis supplémentaire pour savoir si la nouvelle activité est compatible ou non.

M. Jérôme Bascher. - Vous dites préférer la responsabilité de l'administration - ou de l'administration centrale, peu importe - mais qui est sanctionnée en cas de manquement ? Lorsqu'une administration accueille un haut fonctionnaire en conflit, dont elle a besoin des compétences, passant outre les précautions qu'elle devrait prendre eu égard à la déclaration d'intérêts de l'intéressé ? Comment contrôle-t-on ce point ?

M. Jean-Louis Nadal. - On ne peut laisser une administration, une commission - voire la HATVP - impunies si celles-ci ont permis l'exercice d'une fonction qui, incontestablement, au fil du temps, révèle un conflit d'intérêts.

M. Jérôme Bascher. - Autant j'ai confiance dans la collégialité, autant vous savez très bien que, pour des hauts fonctionnaires, c'est le directeur de l'administration centrale qui, en conseil des ministres, choisit son chef de service, son directeur des affaires juridiques, etc. J'ai l'impression qu'il y a une responsabilité individuelle du directeur qui choisit son collaborateur, et non du collège d'une HATVP dont c'est la fonction. C'est un peu comme si j'étais juge de temps en temps, alors que ce n'est pas mon métier.

M. Jean-Louis Nadal. - Il faut que les choses soient claires : si un directeur d'administration centrale impose à son ministre la nomination d'un sous-directeur, pour des raisons personnelles, alors qu'il est manifestement porteur d'un conflit d'intérêts, il est évident que la responsabilité est considérable. Chacun doit assumer les siennes, le ministre comme les autres. On ne peut laisser prospérer des situations de cette nature.

M. Jérôme Bascher. - Qui contrôle, qui sanctionne ?

M. Jean-Louis Nadal. - J'ai eu, dans le passé, lorsque j'étais inspecteur général des services judiciaires, à traiter de certaines situations. C'est l'inspecteur général qui enquête et qui propose la sanction au ministre. Il faut qu'il y ait une sanction, c'est certain.

M. Benoît Huré. - Monsieur le président de la HATVP, j'ai bien compris qu'il existait un suivi annuel de vos recommandations. Il me semblerait important qu'on le sache davantage. On voit en effet monter le populisme. Aujourd'hui, ce sont les élus qui passent sous les fourches caudines de certains médias. Demain, ce seront nos hauts fonctionnaires, et je crois qu'on a le devoir d'afficher une certaine lisibilité à propos de la façon dont on contrôle les choses.

Vous nous dites que peu de personnes s'affranchissent des recommandations. J'ai beaucoup apprécié toutes les démarches que vous avez décrites, que même les parlementaires ne connaissent pas *a priori*. On voit là tout le travail de prévention qui existe, l'objectif n'étant pas de sanctionner, mais de prévenir.

Parmi les personnes qui font l'objet de suivis, 30 % sont des élus et 70 % des non élus. Il faut le faire également savoir. Cela évitera d'alimenter les sous-entendus et les querelles.

On se doit d'être collectivement exemplaire, à un moment où les élus et la haute administration, qui représentent l'État de droit, sont les cibles des populistes. Comment mieux communiquer ? Il est très encourageant de démontrer que les accidents sont finalement très peu nombreux.

Je vous remercie pour la clarté de vos propos et le travail que vous faites. Pour plus de lisibilité, je fais partie de ceux - même si je n'ai pas grande compétence - qui pensent que tout devrait être contrôlé par la HATVP. Il faut que votre travail soit lisible pour le maximum de nos

concitoyens. Or moins il existe d'instances, plus on a une impression de cohérence et d'efficacité.

M. André Vallini, président. - Je prolongerais la question de M. Huré. En vous écoutant, monsieur le président, il m'est venu une idée sans doute saugrenue et qui peut aboutir à quelque chose de très inquiétant, une sorte de Big Brother auquel nous serions tous soumis, qui prendrait la forme d'une fusion entre la HATVP et la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Je vois que cela vous fait sourire... Vous y avez donc réfléchi. La CNCCFP est en effet sur la sellette en ce moment. Le candidat élu à la présidence de la République a obtenu des ristournes sur certaines prestations, ainsi que les candidats du Parti socialiste, qui l'a critiqué à ce sujet, et de la France insoumise...

On pense que la CNCCFP n'a pas assez de moyens, qu'elle ne fait pas suffisamment bien son travail. Or selon moi, sa tâche porte sur le même périmètre que celui de la HATVP, qui concerne les conflits d'intérêts de tel ou tel sénateur, député, candidat potentiel à la présidence de la République peut avoir avec le secteur privé. Avez-vous réfléchi à l'idée d'une telle fusion, dont personne n'a parlé à ce jour ?

M. Jean-Louis Nadal. - Vous me connaissez : votre question ne me surprend pas dans une certaine mesure. Je sors là incontestablement du champ que vous avez tracé. Il est important, dans une démocratie comme la nôtre, que les citoyens voient clair et que leur regard ne s'éparpille pas. Je pense que des concepts et des valeurs telles que la probité, l'exemplarité ont une telle densité qu'elles n'ont pas besoin d'être effeuillées dans des instances certes très compétentes, mais qui font que tout est dans tout. Encore faut-il que le tout soit bien ciblé.

Je pense que le temps rendra son verdict. Je le disais souvent dans mes discours devant la Cour de cassation. L'histoire accomplira son mouvement. J'espère que ce ne sera pas à l'occasion d'un dysfonctionnement, d'une affaire politico-financière : s'il faut une loi à chaque fois, on ne prospérera pas !

Je pense qu'il faut tracer un sillon. La culture de la déontologie est entrée dans les mœurs, j'en suis persuadé. Je crois aussi - le rapport d'activité de la HATVP le traduit fort bien, je l'ai dit devant la presse - qu'il faut faire en sorte que ce cantique des « tous pourris » ne résonne plus dans la cathédrale de la République. C'est faux et c'est néfaste ! Les statistiques sont là. Il n'en demeure pas moins qu'il existe encore un travail considérable à réaliser.

En réalité, il faut s'adresser à ceux qui jugent les politiques, c'est-à-dire les citoyens. Aujourd'hui, l'effort que fournit la HATVP pour placer des référents déontologiques dans les collectivités territoriales constitue un pas important. Il faut faire preuve d'une forte pédagogie. Je pense que les relais

de la culture de la déontologie sont en marche et se déploient, au niveau des ministères comme au niveau des collectivités territoriales.

Je suis d'un naturel pessimiste, vous me connaissez, mais je suis aussi combatif et pragmatique : je suis convaincu que ceci portera ses fruits au fil du temps, sous quelque forme que ce soit.

J'achèverai mon mandat le 19 décembre 2019. Il est non renouvelable, mais je ne quitterai pas ces fonctions sans laisser un message qui, je l'espère, prospérera dans le sens de nombre de vos observations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Ne pensez-vous pas qu'on ferait un grand pas en avant en appliquant la bonne vieille technique des incompatibilités au sujet des personnes ayant participé à l'élaboration de certaines politiques, et qu'on éviterait ainsi de se poser des questions qui, souvent, ne se posent pas ?

M. Pierre Cuypers. - Je suis consterné, comme vous tous probablement ici, de constater la façon dont les médias abordent certains sujets, alors même que la déontologie devrait permettre qu'ils puissent se régler là où ils doivent être abordés.

Ne pourrait-on prendre des mesures pour que les médias restent les médias et ne cherchent pas à remuer la boue dans tous les dossiers ?

M. Jean-Louis Nadal. - Je vous fais observer avec beaucoup de modestie que rien n'est sorti de la HATVP, qui a toujours fait preuve d'une totale confidentialité. Ce sera ainsi tant que je serai là, avec mon équipe, à laquelle je rends hommage. Le sujet que vous abordez relève d'une autre dimension. Ce n'est pas moi qui puis vous éclairer sur ce point.

Quant à l'incompatibilité, tous les avis de la HATVP sont confidentiels, mais tous sont d'une extrême minutie juridique. Le périmètre en est très bien défini et les obligations bien cernées. Ces avis sont motivés et présentent un sérieux exemplaire. On ne peut, face à des enjeux d'une telle importance, émettre des avis lacunaires.

M. André Vallini, président. - Merci beaucoup, monsieur le président. Tout ce que vous nous avez dit va nourrir notre rapport.

Audition de M. Jean-Christophe THIERY, Président du directoire de Canal +

(Jeudi 5 juillet 2018)

M. André Vallini, président. – Nous entendons maintenant M. Jean-Christophe Thiery, Président du directoire de Canal +.

Monsieur, la raison pour laquelle nous avons souhaité vous entendre est simple. Nous cherchons à savoir pourquoi des entreprises privées, en l'occurrence un grand groupe de Médias cherchent à recruter des hauts fonctionnaires.

Si l'on prend le groupe Canal + au moins deux de ses secrétaires généraux, MM. Feffer et Vallée que nous avons auditionné sont issus du Conseil d'État. Un autre membre du Conseil d'État, M. Spitz a été directeur et vous avez récemment recruté un inspecteur des finances pour la direction des affaires publique. Vous êtes vous-même issu de l'ENA.

Dites-nous pourquoi, alors qu'un groupe comme le vôtre peut recruter qui il veut, son choix se porte, même si ce n'est que pour une partie de vos cadres dirigeants, sur les fonctionnaires plus spécialement issus des grands corps.

M. Jean-Christophe Thiery, Président du directoire de Canal +. – Je suis très heureux de pouvoir m'exprimer devant votre commission d'enquête. À la lecture des comptes rendus des personnes conditionnées, j'ai l'impression que vos travaux se focalisent principalement sur deux points : les grands corps – dont je ne fais pas partie, car je suis issu du corps préfectoral ; et les allers-retours entre le secteur public et le secteur privé. Pour ma part, c'est un aller simple que j'ai pris, sans velléité de retour.

Je suis diplômé de l'ENA, issu du concours interne. Auparavant, j'étais attaché d'administration centrale. Après quatre années de scolarité à l'ENA, j'ai passé deux ans en préfectoral, avec le préfet Bonnet, puis deux ans à Bercy en tant que chef de cabinet du directeur général de la comptabilité publique. J'ai rencontré Vincent Bolloré en 2001 qui m'a fait part de son désir de créer un pôle média dans son groupe. J'ai demandé à la commission de déontologie l'autorisation de partir en disponibilité.

Après 10 ans passés dans le secteur privé, l'administration m'a demandé si je souhaitais revenir. J'ai alors démissionné de l'administration.

Vous m'interrogez sur les raisons pour lesquelles j'ai été recruté par Vincent Bolloré ainsi que sur la présence de personnes ayant fait l'ENA dans le groupe Canal +. Je pense que ce dernier serait le mieux à même de vous répondre sur les motivations qui l'ont poussé à choisir un administrateur

civil pour créer un tel pôle. Toutefois, j'imagine que pour un secteur aussi régulé que peut l'être celui de l'audiovisuel, dépendant des évolutions législatives, un profil de haut fonctionnaire a son utilité.

Cela fait aujourd'hui 17 ans que je travaille pour le groupe Bolloré, une dizaine d'années au sein de son groupe, et je suis depuis trois ans chez Canal +. J'ai été évalué sur ma capacité à faire démarrer une chaîne de télévision, à lancer des journaux, à participer au redressement de Canal +. Mes fonctions actuelles sont très loin de mes anciennes activités. Au cours de ces 17 années, je n'ai ainsi pas été jugé sur mes fonctions de fonctionnaire.

Je vous ferai la même réponse pour Canal + : cette chaîne fait partie d'un secteur très régulé, ce qui peut expliquer la présence d'anciens élèves de l'ENA que vous avez cités : MM. Marc-André Feffer, Frédéric Milon, ou Laurent Vallée. Quant à mon directeur de cabinet, c'est un peu plus particulier. Tous les ans, le groupe Bolloré accueille un stagiaire de l'ENA. J'ai eu beaucoup d'estime et d'amitié pour Christophe Witchitz. Quand il est venu me demander conseil sur la poursuite de sa carrière, je lui ai proposé de me rejoindre.

M. André Vallini, président. – Lorsqu'un groupe comme Canal + embauche un fonctionnaire, c'est parce qu'il est compétent, mais aussi – je le pense – car il connaît l'État de l'intérieur, il a des relations avec l'État, en matière d'attribution des fréquences. Vous n'avez pas été recruté en raison de votre connaissance intrinsèque du secteur.

M. Jean-Christophe Thiery. – Il est évident que cela a compté. Mais j'ai l'impression, après 17 ans, que cela n'est pas l'essentiel. Le sujet à l'époque était de voir comment lancer une nouvelle chaîne et être au rendez-vous au 31 mars 2005 – Direct 8 –, comment créer un journal du matin sans expérience de la presse – Direct matin devenu CNews matin. En 2012, Canal + avait un chiffre d'affaires en France de 500 millions d'euros, en 2016, le résultat a été divisé par 10 et le groupe est en passe de devenir déficitaire. En ce qui concerne mon recrutement et dans ce contexte, avoir des personnes qui ont de l'expérience, qui en connaissent d'autres ou les rouages administratifs, c'est utile.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous nous interrogeons sur l'appétence de certaines grandes entreprises pour les anciens élèves de l'ENA. Certaines raisons sont faciles à trouver : lorsqu'il s'agit d'un secteur régulé ou pour faire appel à des compétences particulières, en matière financière et de gestion, le savoir-faire de l'inspection générale des finances est appréciable. Mais, même dans ces cas, vous nous dites que vous êtes recruté pour faire autre chose que vos compétences initiales. Qu'a donc l'énarque de si particulier pour qu'on aille le recruter ?

M. Jean-Christophe Thiery. – C'est un atout. Le groupe Bolloré allait rentrer dans la révolution de la TNT. Il fallait aller voir le CSA, la

commission des affaires culturelles des deux chambres du Parlement... Recruter un ancien fonctionnaire dans ces conditions fait sens.

Mais depuis trois ans, rencontrer le CSA, les parlementaires ou l'administration ne représente que 5 % de mon temps. Le reste de celui-ci est consacré à réinventer le modèle de Canal + dont le groupe perd chaque année entre 200 et 250 000 abonnés.

Les énarques à la tête des entreprises sont une minorité. Il faudrait regarder dans un top 100 ou top 200 des chefs d'entreprise en France, ceux ayant fait l'ENA, ou Polytechnique ou encore l'INSEAD.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Prenons le problème à l'envers. Qu'est-ce qui vous a poussé à quitter le service public ? Y a-t-il des motivations salariales, ne trouviez-vous pas dans la fonction publique ce que vous attendiez ? Est-ce autre chose ? Il y a du avoir un désamour de la fonction publique.

M. Jean-Christophe Thiery. – J'ai toujours été habité par le bien collectif. Bien que cela puisse faire sourire, la France m'a toujours fait vibrer. Je suis intéressé par les questions d'intérêt général. Aussi, lors de mes études, je souhaitais rentrer dans la fonction publique.

Quatre années après l'ENA, après avoir fait ma mobilité, je me demandais à 30 ans où je souhaitais creuser mon sillon. J'ai décidé d'aller dans le privé pour deux raisons. Il s'agit tout d'abord de ma culture familiale, car ma famille travaille dans le secteur industriel. En outre, je voulais mieux gagner ma vie. Je ne me suis pas trompé sur ce point.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Est-ce la même chose pour votre directeur de cabinet ?

M. Jean-Christophe Thiery. – Il serait le mieux à même de vous répondre. Ce que je peux vous dire c'est que nous avons réfléchi ensemble sur sa motivation. Lui comme moi ne sommes pas devenus par hasard fonctionnaires. Nous n'aurions pas pu faire n'importe quoi dans le secteur privé. Nous restons tournés vers la préservation des intérêts européens et français. C'est ce qui me fait vibrer dans mon activité professionnelle.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je n'ai pas l'impression que le groupe Bolloré soit la même chose que le service public, ou encore que la télévision qu'il diffuse puisse être considéré comme de l'audiovisuel public, même si ce dernier n'est pas brillant. En outre, l'objectif de gestion est celui d'une entreprise, et c'est normal : équilibrer les comptes, gagner de l'argent.

M. Jean-Christophe Thiery. – Je ne manque pas de lucidité au point d'oublier que je travaille pour un groupe dont le but est de gagner de l'argent qui est ensuite en partie affecté à ses actionnaires.

Peut-être que ces 17 dernières années, je n'ai pas travaillé à la direction générale des médias, mais dans mes dix premières années au sein du groupe Bolloré, on a créé des chaînes télévision, des journaux, a contribué au pluralisme et nous avons créé 500 emplois.

Actuellement, je m'évertue à sauver Canal +. Nous nous battons pour qu'il y ait au XXI^e siècle un groupe français capable d'exercer sur la scène internationale, et pas qu'il y ait dans cinq ans, seulement des Netflix, Google ou Amazon qui soient capables de proposer des programmes. M6 est un groupe allemand, TF1 a une vocation nationale, ce n'est pas non plus la vocation de France Télévision. J'ai ainsi l'impression d'œuvrer pour le bien collectif.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous nous avez indiqué ne pas avoir trouvé votre compte dans la fonction publique.

M. Jean-Christophe Thiery. – J'ai adoré travailler dans la préfectorale. En revanche, j'ai moins apprécié mon passage à Bercy.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Aviez-vous l'impression de ne pas pouvoir faire carrière dans la préfectorale ?

M. Jean-Christophe Thiery. – Si, mais ce n'était pas le même choix de carrière.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelles sont les relations entre Canal + et le CSA ? Quand un projet nouveau émerge, un lobbying est exercé sur le CSA. Quel est votre rôle ?

M. Jean-Christophe Thiery. – Permettez-moi cette pointe d'humour, mais au vu des résultats, si c'était pour cela que nous les recrutions, il faudrait arrêter de confier aux énarques les relations avec le CSA. Les relations entre Canal + et cette autorité administrative indépendante ne sont pas sereines. Bolloré Média a essuyé des condamnations financières assez lourdes en ce qui concerne C8, avec Cyril Hanouna.

Le CSA est essentiel pour une chaîne de télévision. Certes, le président du groupe rencontre le CSA, mais aussi les patrons des chaînes qui n'ont aucun lien avec la fonction publique, pour expliquer leurs stratégies, leurs demandes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel est le but des relations entre le CSA et les groupes de télévision ?

M. Jean-Christophe Thiery. – C'est la convention signée entre eux, rien que la convention, mais toutes les conventions. Elle est composée de deux parties, la première est générale et commune à l'ensemble des chaînes. Elle porte sur la liberté de l'information, les relations avec les actionnaires, l'égalité entre les hommes et les femmes, la prise en compte du handicap,.... La deuxième partie comprend les engagements propres de la chaîne. Pour Canal +, cela concerne l'obligation de financer le cinéma, l'œuvre

audiovisuelle ; pour C8, il s'agit du nombre de programmes en direct que nous devons diffuser tous les soirs.

Mme Maryvonne Blondin. - Je vous remercie pour vos propos. Comme membre de la commission de la culture depuis 10 ans, j'ai eu l'occasion d'auditionner le CSA pour évaluer ce qui se fait, ainsi que les chaînes de télévision. Il y a un contentieux fort avec un animateur, et je regrette la carte blanche donnée à Cyril Hanouna.

Vous avez été embauché par Vincent Bolloré en 2001. Cela s'est fait quelques années avant la création de C8. À l'époque, disposait-il déjà de parts de marché dans Vivendi ?

M. Jean-Christophe Thiery. - Non.

Mme Maryvonne Blondin. - Son siège social se situe dans mon département. Lorsque j'ai entendu qu'il achetait des parts chez Vivendi, je me suis demandée ce qu'il allait en faire. En effet, il n'avait aucune connaissance en matière d'audiovisuel. Vous avez apporté des précisions sur la manière dont cela a été fait. Votre formation ne vous prédisposait pas à ces fonctions. Mais elle vous a permis de mettre en place ce dispositif.

Vincent Bolloré avait fait la même chose avec les batteries au lithium polymère. Il a créé son premier laboratoire en 1990. Il a continué à le financer pour qu'il soit opérationnel en 2010. Il l'a financé à perte. Je vois un parallèle avec votre embauche. Il sait utiliser les cerveaux bien formés.

Vous avez eu l'honnêteté de dire que l'argent était quelque chose que vous avez priorisé. J'ai cru comprendre que cependant vous n'avez pas perdu le fil rouge de l'intérêt général vous reliant à votre formation. Toutefois, n'est-ce pas contraire à cette volonté d'intérêt collectif, le fait de devoir ramener des dividendes aux actionnaires, et de l'argent dans les caisses de Canal + ? Comment concilier bien général et faire gagner de l'argent à son entreprise ?

M. Jean-Christophe Thiery. - J'espère avoir encore quelques belles années professionnelles devant moi. Je ne rougis pas des résultats que nous avons obtenus, dans l'intérêt de la France. Nous avons créé 500 emplois. Nous essayons de lutter contre l'hégémonie américaine. Si nous ne faisons rien, dans cinq ans, le cinéma français devra s'entendre avec Netflix et les GAFA pour obtenir des financements.

Je lutte tous les jours pour l'intérêt de la France. Je considère qu'il est important d'avoir un groupe - Vivendi - qui apporte chaque année de la musique, des films, des séries de culture européenne.

Vous avez évoqué l'investissement de Vincent Bolloré pour les batteries. Je fais la distinction entre travailler au sein d'un groupe familial et dans un fonds. Pour moi, il y a une grande différence avec le fait de travailler dans un groupe qui achète des entreprises dans le seul but de faire une plus-value, quitte à les revendre quelques années plus tard en faillite. J'ai la

chance d'être dans un groupe qui gère les choses sur le long terme. Nous ne sommes pas dans les mains des banques, mais d'actionnaires familiaux où l'on peut s'intéresser dans les technologies d'avenir. Le groupe Bolloré a investi près de deux milliards d'euros avant de pouvoir produire des batteries opérationnelles. Il en est de même de son investissement en Afrique.

L'aventure de la TNT au début des années 2000 était un pari pour un groupe qui n'y connaissait rien dans ce secteur. Certes, l'État est permanent, immuable, mais l'activité des fonctionnaires peut être gênée par la politique, les élections. J'ai trouvé, dans le privé, une entreprise où on peut investir sur le long terme.

M. Charles Revet. - Cela fait 17 ans que vous travaillez dans le groupe Bolloré. Je viens d'une région maritime et j'ai été rapporteur de la loi sur les grands ports. Au départ, le groupe de Vincent Bolloré n'était absolument pas dans le journalisme.

M. Jean-Christophe Thiery. - J'ai intégré le groupe pour cette raison.

M. Charles Revet. - Vous avez dit ne pas vous être épanoui à Bercy. Vous y êtes resté le temps nécessaire. Est-ce que ce passage a pu accélérer votre départ ?

Y a-t-il le même sentiment chez vos collègues de Bercy ? Nous avons l'impression que ce ministère est très fermé, nous n'arrivons pas à avoir d'informations. En outre, tout vient de Bercy. Dans le milieu maritime, si un port veut investir, il doit obtenir l'accord de Bercy.

M. Jean-Christophe Thiery. - Ce passage à Bercy n'a pas accéléré mon départ, car mon corps d'origine est la préfectorale. Je n'ai pas une vision exhaustive de Bercy. Toutefois, j'ai trouvé que c'était une administration très autocentrée. Or, ce que j'aime ce sont les contacts avec l'extérieur. Bercy est une administration avec des gens remarquables, mais je n'y étais pas à mon aise.

Mme Sophie Taillé-Polian. - Vous avez démissionné de la fonction publique. Que pensez-vous de la possibilité de pouvoir faire pendant 10 ans des allers-retours ? Nous avons beaucoup discuté de la légitimité de ces dispositions, de l'opportunité de les modifier.

M. André Vallini. - Faut-il raccourcir ce délai ? Vous avez eu le courage de démissionner.

M. Jean-Christophe Thiery. - Je tiens à préciser que je n'ai pas accéléré ma démission de la fonction publique. J'ai bénéficié d'une disponibilité de 10 ans. Je suis très reconnaissant à la fonction publique de m'avoir accordé ce droit. Je suis allé dans le secteur privé avec des doutes, et j'aurais été très content de pouvoir retourner dans la préfectorale en cas de problèmes.

Une disponibilité de dix ans me paraît excessive. Le corps préfectoral a agi sainement me concernant. Au bout de trois ans, j'ai été convoqué par le directeur général qui m'a dit qu'assez rapidement le corps ne compterait plus sur moi, et ne pourrait pas me confier quelque chose d'intéressant. J'ai trouvé cette démarche très bien.

La possibilité de disponibilité est importante, car je n'aime pas les cloisons. Il faut des possibilités d'aller du public vers le privé, et inversement, même si cela est plus difficile à mettre en place. Vous les faites par exemple une fois 3 ans, puis une fois 2 ans, mais pas pendant 10 ans. Qui y trouvera son compte ? Ce ne sera pas l'administration qui va au final récupérer quelqu'un qui a échoué.

M. André Vallini. – Une durée de trois ans vous paraît-elle bien ?

M. Jean-Christophe Thiery. – Oui, cette période pourrait être renouvelable. Mais une durée de 10 ans est abusive.

À la lecture des comptes rendus de vos précédentes auditions, vous abordez cette question à travers un prisme – que je comprends, mais qui n'est pas le mien – de méfiance. Je trouve formidable que les cloisons tombent.

Je n'ai rien vu sur le fait que le départ vers le privé permet une certaine régulation des carrières. L'État est incapable d'offrir un débouché à tous ses hauts fonctionnaires. Beaucoup de hauts fonctionnaires sont poussés vers le départ vers le privé. J'ai ainsi trois camarades qui ont été maltraités par l'administration, à qui on a enlevé leurs fonctions. L'un a mis un an avant de retrouver une fonction intéressante, les deux autres ont été poussés vers le secteur privé. Les départs ne sont pas uniquement le fait de fonctionnaires véreux qui veulent sans mettre plein les poches, mais aussi de personnes que l'on pousse vers la sortie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'un des problèmes que nous rencontrons dans cette commission d'enquête est que tout cela est très obscur. Nous avons du mal à obtenir des informations. Le secrétaire général du Gouvernement que nous avons auditionné ce matin ne nous a rien dit. Nous avons ainsi le choix entre ce que nous disent les journaux, et des statistiques qui mélangent un peu tout. Est-ce que vous êtes parti parce que vous n'avez pas trouvé dans la fonction publique ce que vous cherchiez ? Si le départ dans le privé est une façon de réguler les carrières publiques, pourquoi recruter autant de personnes ? Pourquoi avoir des systèmes où une certaine catégorie de fonctionnaires, élite parmi l'élite, navigue constamment entre les sphères privées et publiques ? Quelles sont les pistes de modifications possibles ?

M. Jean-Christophe Thiery. – Malheureusement, je ne peux pas vous proposer de piste. Pour moi, avant de s'interroger sur un délai de 2, 3 ou 5 ans, il faut être conscient que toutes les disponibilités ne se valent pas. Aller créer une entreprise, c'est formidable ; il en est de même de travailler

pour un groupe national qui essaye d'exporter la France. En revanche, aller travailler dans un fonds chinois, être en charge des relations publiques d'un GAFAM et revenir trois ans après pose question. Je ne sais pas dans quelle mesure, on pourrait conditionner le départ vers le privé à des points précis.

En ce qui concerne les grands corps, la méritocratie française a de très bons côtés. Mais, on peut s'interroger sur le bon sens de sélectionner des élites à 23 ans, pour la vie et, lorsque l'on voit les défis que rencontre notre pays, les envoyer faire de l'audit ou au Palais royal. Pourquoi ne pourrait-on pas dire que les premiers de l'ENA iraient travailler là où l'État a indiqué vouloir y consacrer ses priorités ? C'est un gâchis de recruter des têtes bien faites, de les envoyer faire de l'audit pendant quatre ans, et de les voir ensuite partir.

Audition de Mme Élise VAN BENEDEN, Avocate, secrétaire générale adjointe d'ANTICOR

(Mardi 10 juillet 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Nous vous recevons aujourd'hui, Mme Van Beneden, en votre qualité de secrétaire générale adjointe d'Anticor, pour vous entendre sur les moyens de poursuivre l'immixtion des intérêts privés et publics et plus généralement le mélange des genres entre public et privé.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Van Beneden prête serment.

Mme Élise Van Beneden. – Anticor est une association loi 1901 dont l'objet est de lutter contre toutes les formes de malversations et de manquements, notamment les conflits d'intérêts, les abus de biens sociaux, les trafics d'influence, les détournements de fonds publics, la prise illégale d'intérêts et plus généralement toute atteinte à la probité publique. Elle possède un agrément du Garde des Sceaux, au titre de l'article 2-23 du code de procédure pénale, pour agir en justice concernant les infractions de concussion, de corruption, de prise illégale d'intérêts, de trafic d'influence, d'entrave, de recel ou de blanchiment liés à ces infractions, et enfin la corruption électorale. Elle a également reçu un agrément de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour la saisir de situations de conflit d'intérêts, de non-respect des règles de déclaration ou de pantouflage.

Le conflit d'intérêts liés au départ du public vers le privé – ce que l'on appelle le pantouflage, qui est l'objet de cette audition – a atteint un niveau critique au cours de ces trente dernières années, ce qui s'est traduit par une influence croissante des entreprises sur la prise de décision politique, grâce à un lobbying peu encadré et à des moyens d'expertise presque illimités. À cela s'ajoute la confusion entre élites administratives et économiques qui engendre des conflits d'intérêts. Or le conflit d'intérêts peut déboucher sur la qualification pénale de prise illégale d'intérêt et aggrave la crise de confiance qui caractérise les relations entre les citoyens et les décideurs.

On voit ainsi des entreprises chercher à recruter des hauts fonctionnaires susceptibles de mettre leurs connaissances, mais aussi leur carnet d'adresses et leur expérience des stratégies publiques au service de leur département des relations institutionnelles. Il faut éviter que le passage dans la haute fonction publique ne devienne un tremplin pour une carrière dans le privé.

Certes, on peut comprendre l'attrait que peut exercer le privé sur les hauts fonctionnaires, au point de vue financier comme dans une perspective de diversification de carrière. En revanche, l'attrait du public sur le privé nous gêne : nous y voyons une volonté d'influencer les décideurs chargés de la régulation des marchés et la commande publique.

Nous saluons cependant les avancées qu'ont été la création de la Commission de déontologie de la fonction publique et de la HATVP.

M. Vincent Delahaye, président. – Anticor se contente-t-elle de signaler les anomalies ou les pratiques illégales, ou avez-vous des propositions de renforcement de la réglementation ?

Mme Élise Van Beneden. – Anticor fait aussi du plaidoyer, et je suis prête à vous transmettre nos propositions.

La proposition de loi de M. Requier visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires comporte des mesures avec lesquelles nous sommes en accord, d'autres sur lesquelles nous sommes plus réservés.

L'évolution la plus problématique est, à notre sens, le fait que la Commission de déontologie ait récemment rendu des avis qui s'apparentent à des décisions. Cela revient à faire juger l'administration par l'administration ; et surtout, on peut se demander si ces décisions auront un impact sur la qualification d'une éventuelle infraction pénale, en particulier dans le cas de l'affaire Kohler.

Dans cette affaire, la Commission de déontologie, sollicitée une première fois en 2014, avait rendu un avis d'incompatibilité ; mais deux ans plus tard, à nouveau interrogée par M. Kohler, elle rend un avis inverse, sans que celui-ci ait changé de fonctions entretemps. Le seul élément nouveau entre ces deux avis a été l'attestation d'un ministre d'après laquelle M. Kohler n'était pas en situation de conflit d'intérêts. Si la justice se saisit du dossier, l'avis rendu par la Commission de déontologie vaudra-t-il décharge de responsabilité pour M. Kohler ? Dans ce cas, un tel avis apparaîtrait comme une sorte de pré-décision judiciaire, ce qui est problématique. Ne faudrait-il pas préciser le caractère consultatif des avis de la commission, afin d'éviter une déresponsabilisation des fonctionnaires qui rejoignent le privé ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelle serait, à votre sens, la réforme la plus urgente ?

Mme Élise Van Beneden. – Avec les réserves déjà exprimées sur le rôle de la Commission de déontologie, il me semble étrange que celle-ci n'ait pas la possibilité de suivre la carrière d'un fonctionnaire pour lequel elle a émis un avis de compatibilité avec réserve. Il est également anormal que ses avis ne soient pas rendus publics, d'autant qu'elle manque de moyens humains et financiers. Une surveillance généralisée de la carrière des

fonctionnaires lui faciliterait la tâche. Enfin, il est regrettable qu'elle n'ait pas à connaître des cas de *revolving doors*, c'est-à-dire de retours vers le public après un passage par le privé.

Enfin, il est important que ses décisions soient traçables, et que l'archivage des comptes rendus de réunions soit sécurisé. Anticor avait porté plainte pour prise illégale d'intérêts contre M. Perol ; mais toutes les archives de M. Guéant, secrétaire général de l'Élysée à l'époque des faits, ont été perdues... M. Perol a été relaxé.

Pour permettre le contrôle, la traçabilité - qui a participé aux réunions, qui a pris les décisions - est indispensable. La justice doit y avoir accès si nécessaire.

M. Philippe Pomezec. - Et la séparation des pouvoirs ?

Mme Élise Van Beneden. - L'archivage est une obligation inscrite dans le code du patrimoine. Il est normal que ce type de décisions soit accessible à tous les citoyens.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Il y a une confusion fréquente entre le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts ; or le premier n'est pas un délit.

Mme Élise Van Beneden. - En effet, le conflit d'intérêts n'est pas une infraction pénale, mais nous considérons qu'il doit être évité. C'est justement le rôle de la Commission de déontologie et de la HATVP.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - L'absence de prévention d'un conflit d'intérêts doit-elle devenir un délit ? C'est une notion très floue. Même l'article 432-13 du code pénal, que l'on présente souvent comme celui qui sanctionne le conflit d'intérêts, n'est pas très contraignant. Avez-vous des propositions de reformulation ?

Mme Élise Van Beneden. - Certains hauts fonctionnaires sont amenés à intervenir sur la régulation de secteurs d'activité dans leur ensemble - le marché bancaire par exemple. Or le délit dit de « pantouflage » est retenu uniquement pour la surveillance ou le contrôle d'entreprises identifiées. Il serait donc souhaitable d'en élargir la définition.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Il est interdit aux fonctionnaires ayant eu un lien avec une entreprise dans le cadre de leurs fonctions d'aller travailler pour elle dans les trois années qui suivent leur départ ; en revanche, rien n'est prévu pour les mouvements du privé vers la fonction publique.

Mme Élise Van Beneden. - Une mesure sur le « rétro-pantouflage » avait été introduite dans la loi pour la confiance dans la vie politique, mais elle n'a pas été adoptée. Une interdiction pure et simple ne serait sans doute ni possible ni souhaitable.

Chez plusieurs de nos voisins, la mise en disponibilité, pour un fonctionnaire, n'existe pas, alors qu'en France, le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en cours d'examen, comporte une disposition conservant le bénéfice de l'ancienneté au fonctionnaire pour la durée de sa mise en disponibilité. Cela ne va pas dans le bon sens.

Une interdiction d'exercer une activité de lobbyiste pour un haut fonctionnaire rejoignant le secteur privé, comme cela est prévu au Royaume-Uni, ne serait pas difficile à mettre en œuvre en France puisque la HATVP établit désormais des listes de représentants d'intérêts.

M. Vincent Delahaye, président. – La fusion de la Commission de déontologie et de la HATVP serait-elle, à votre avis, une bonne chose ? Le délai de dix ans au-delà duquel un fonctionnaire parti dans le privé ne peut plus revenir dans la fonction publique est-il excessif ? La Commission de déontologie n'est pas amenée à s'exprimer sur les retours de fonctionnaires dans l'administration ; mais d'après la Cour des comptes, ils doivent remplir une déclaration d'intérêts et font l'objet d'un entretien pour évaluer le risque de conflit d'intérêts dans le cadre de leur nouveau poste. Néanmoins ces mesures sont au bon vouloir des administrations concernées ; elles seraient peut-être à formaliser et à généraliser.

La numérisation des archives pourrait être une solution aux problèmes de conservation, que l'on rencontre aussi dans les collectivités.

Mme Élise Van Beneden. – Nous estimons en effet que le délai de dix ans pour le droit au retour dans la fonction publique est trop long ; il faudrait revenir à cinq ans.

Nous sommes aussi favorables à l'élargissement de la notion de pantouflage à la supervision de secteurs économiques comme la santé, l'énergie, l'agroalimentaire ou la banque. Si un fonctionnaire a exercé des fonctions de régulation dans ces secteurs, il ne doit pas être autorisé à aller y travailler ensuite. Ce n'est pas choquant : c'est un dispositif similaire aux clauses de non-concurrence dans le privé.

Nous souhaitons que la Commission de déontologie soit systématiquement destinataire des déclarations d'intérêts, et que des sanctions soient prévues si les renseignements fournis sont inexacts.

M. Vincent Delahaye, président. – Si elles sont similaires aux déclarations d'intérêts des parlementaires, je suppose qu'elles sont assez complètes.

Mme Élise Van Beneden. – Il conviendrait qu'elles portent également mention des secteurs dans lesquels le fonctionnaire est intervenu.

Il est pertinent que la Commission de déontologie ait également à connaître des retours vers le secteur public. Elle ne rend que 1 ou 2 % d'avis d'incompatibilité ; il conviendrait qu'elle soit plus sévère et statue en toute indépendance, pour éviter des situations comme l'affaire Kohler.

On peut imaginer une fusion avec la HATVP, dont les missions sont proches. La Commission est principalement composée de membres des grands corps d'État ; or l'Histoire montre que l'on n'est pas forcément le mieux placé pour juger ses pairs. C'est pourquoi Anticor propose d'y faire entrer des juges du siège, voire des membres de l'Agence française anticorruption (AFA).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il faudrait surtout des personnalités qui connaissent bien l'entreprise, et spécialisées dans la lutte contre ce type de dérives.

M. Philippe Pemezec. – Combien de personnes travaillent au sein d'Anticor ? Recevez-vous des aides ?

Mme Élise Van Beneden. – L'association compte un salarié et plus de 70 bénévoles, répartis sur des antennes départementales. Le conseil d'administration comprend 21 administrateurs, le bureau 7 personnes. Nous ne recevons pas de subventions publiques, mais bénéficions d'aides indirectes *via* le dispositif du service civique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Êtes-vous favorable à un plafonnement de la rémunération des fonctionnaires en disponibilité dans le secteur privé ?

Mme Élise Van Beneden. – L'attrait de ce type de mouvements en serait diminué, car le fait de multiplier son salaire par cinq n'est pas sans incidence sur la décision ! Mais je n'ai pas de position arrêtée. Nous n'avons pas travaillé sur le sujet au sein d'Anticor et ce serait, aussi, intervenir dans les lois du marché.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Anticor existe depuis plusieurs années déjà. Diriez-vous que la situation se dégrade, ou pas ?

Mme Élise Van Beneden. – Certes, les affaires sorties récemment ont engendré une prise de conscience dans l'opinion publique. Mais pour le sujet qui vous intéresse, les conflits d'intérêt, nous craignons une aggravation de la situation. Vous avez évoqué une perte de l'esprit de service de l'État. Le système macronien a quelque chose de nouveau : à la tête de l'État, se trouve un énarque ayant fait un aller-retour entre Bercy et la banque Rothschild. Nos concitoyens finissent par penser que c'est la carrière des personnes ou l'intérêt des entreprises que l'on défend, et plus l'intérêt général.

M. André Vallini. – Le Gouvernement vient de retirer la régulation de l'édition à la ministre de la culture. Il a fallu un an pour que l'on s'aperçoive qu'il fallait le faire ! Votre association est-elle à l'origine de cette affaire ?

Mme Élise Van Beneden. – Nous sommes intervenus dans l'affaire Schiappa, mais pas dans celle-ci. Nous traitons actuellement 64 dossiers.

M. Vincent Delahaye, président. – Ces 64 dossiers reflètent-ils l'aggravation que vous indiquez craindre ?

Mme Élise Van Beneden. – Oui, la progression est sensible, mais peut-être sommes-nous aussi plus réactifs et plus connus aujourd'hui.

M. Victorin Lurel. – Le nom de votre association porte le terme « corruption ». Celle-ci a-t-elle reculé dans notre pays ? Les conflits d'intérêt pourraient-ils favoriser des pratiques de corruption ? Comment la France se situe-t-elle à cet égard ? Avez-vous des moyens d'investigation suffisants ? La presse d'investigation est-elle suffisamment dotée pour garantir la transparence ?

Mme Élise Van Beneden. – S'agissant de la comparaison avec les systèmes étrangers, le phénomène n'est pas très répandu aux États-Unis. L'Angleterre, quant à elle, a pris le problème à bras le corps, de manière assez autoritaire.

Anticor ne mène pas de travail d'investigation. Nous avons la responsabilité du déclenchement de l'action pénale, mais nous nous appuyons, soit sur le travail des lanceurs d'alertes, soit sur les révélations des journaux – et pas uniquement de Mediapart !

M. Victorin Lurel. – L'arsenal pénal est-il suffisant ?

Mme Élise Van Beneden. – Nous avons commencé à agir en justice en 2008, en nous fondant sur la jurisprudence des biens mal acquis, qui permettait à une association de se porter partie civile pour tous les domaines prévus dans son objet social. Nous avons ensuite obtenu un agrément de la garde des sceaux, avec une limitation, par le biais de l'article 2-23 du code de procédure pénale, des types d'infractions pour lesquelles nous avons le droit d'intervenir.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous vous remercions.

**Audition de M. François VILLEROY de GALHAU, Gouverneur de la
Banque de France**

(Mardi 10 juillet 2018)

M. Vincent Delahaye, président. – Mes chers collègues, nous allons mener aujourd’hui la quarantième audition en entendant M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France.

Monsieur le Gouverneur, votre parcours de haut fonctionnaire, de directeur de cabinet, de directeur d’administration centrale, puis votre passage par le secteur bancaire avant d’occuper les fonctions éminentes qui sont les vôtres, nous ont conduits à vous solliciter.

Les carrières offertes aux hauts fonctionnaires, le rôle des grands corps, la question de la valorisation ou non de l’expérience dans le secteur privé nous occupent depuis plusieurs mois. Sur tous ces sujets votre point de vue nous intéresse particulièrement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. François Villeroy de Galhau prête serment.

M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France. – Je souhaiterais vous faire part de mes convictions sur le service public, dont je suis un passionné, au sein duquel j’ai passé l’essentiel de ma vie professionnelle et où j’ai choisi de revenir il y a trois ans.

Je regrette profondément que l’image du service public se soit dégradée dans notre pays. Je suis convaincu qu’il est un grand atout pour notre économie lorsqu’il est performant et innovant. Rien ne me gêne plus que cette réputation de frein de la croissance française, alors qu’il pourrait être une part du génie national.

Pour que le service public attire et motive les meilleurs candidats, il y a trois leviers : la qualité de la formation initiale et permanente – c’est l’un de ses atouts ; la gestion des ressources humaines, point sur lequel il y a des marges de progrès ; l’ouverture, non pas indispensable mais bénéfique à des parcours passant par l’extérieur -l’entreprise ou des administrations étrangères-.

La question de l’indépendance et de l’intégrité est légitime. Elle concerne tous les personnels de la fonction publique, en particulier ceux qui envisagent d’en partir ou de la rejoindre.

Il existe au sein de la Banque de France une commission consultative sur les incompatibilités, présidée par le déontologue de la Banque en toute indépendance. Elle applique l’article L. 142-9 du code monétaire et financier

et reprend, *mutatis mutandis*, les dispositions de déontologie de la fonction publique, lesquelles sont sans aucun doute les plus strictes de l'Eurosystème. Est ainsi prévue une période d'incompatibilité de trois ans : il faut noter que c'est la règle la plus stricte de tous les pays de la zone euro.

Pour susciter la motivation, la rémunération n'est pas le seul point. Il faut une responsabilisation accrue des personnels. La France a la chance d'avoir une fonction publique de grande qualité, mais elle ne fait pas assez confiance à ceux qui en ont la responsabilité. Il convient de donner aux directeurs d'administration centrale et aux responsables de service des perspectives à moyen terme, c'est-à-dire de trois à cinq ans. Ces objectifs, même lorsqu'ils sont exigeants en termes d'économies sur les moyens, doivent être prévisibles et fongibles.

Un autre levier de motivation est constitué par la simplification et la délégation, un gisement immense. Nous y travaillons au sein de la Banque de France. Des femmes et des hommes à qui l'on confie des responsabilités et des procédures plus simples peuvent faire des merveilles. Cette somme d'énergies ne demande qu'à être libérée.

Le dernier levier, encore trop négligé, est l'investissement dans la numérisation. Il ne s'agit pas d'obliger les citoyens à passer par le canal digital dans l'interface avec les services publics, mais tous les agents sont en droit de travailler avec les outils modernes dont ils disposent chez eux.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous ne doutons pas de la qualité de la fonction publique en général, et de la haute administration en particulier. Cette commission d'enquête a aussi pour objet d'éviter que leur image ne se dégrade, à l'instar de ce que l'on observe pour tous ceux qui participent à la vie publique.

Monsieur le Gouverneur, vous êtes issu du corps de l'Inspection générale des finances, comme le Président de la République et beaucoup d'autres, notamment un quart environ des dirigeants des banques françaises. N'est-ce pas beaucoup ? Que je sache, l'ENA n'a pas été créée pour former des banquiers !

M. François Villeroy de Galhau. – Je regrette, comme vous, cette dégradation générale d'image, qui touche aussi les acteurs de la vie publique. Cette dérive déraisonnable n'est pas spécifiquement française. Par ailleurs, tous les fonctionnaires en souffrent.

Vous avez évoqué l'Inspection générale des finances. Je plaide pour que ce soit la compétence qui compte. On ne devrait pas arguer du corps d'origine d'un candidat pour le nommer, ou non, à un poste. Certes, il est parfois plus difficile de juger la compétence ; d'où la tentation de s'en remettre aux « étiquettes ».

Une majorité d'inspecteurs des finances travaille pour le service public, et le fait d'être issu de ce corps ne donne aucun droit. Peut-être ce

titre confère-t-il une plus grande compétence dans tel ou tel domaine, mais ce n'est pas à moi d'en juger. Il y a autant de personnalités différentes que d'inspecteurs des finances. *A contrario*, il ne faut pas exclure un candidat d'un poste parce qu'il aurait cette étiquette...

Dans le secteur bancaire, il convient qu'il n'y ait aucun monopole en la matière. Le mutualisme est un facteur de diversification du choix des dirigeants bancaires. La pression internationale a également contribué à faire évoluer les choses. Le nouveau patron d'AXA ou celui de la première banque française ne sont pas inspecteurs des finances.

Je ne dis pas non plus qu'un inspecteur des finances compétent ne peut pas être banquier ! Seulement, ce n'est pas la vocation principale de ce corps. Nous devons, collectivement, dépasser les étiquettes dans les deux sens.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ma remarque ne portait pas seulement sur les inspecteurs des finances. Nombre d'autres hauts fonctionnaires sont concernés par ces migrations : les cadres de Bercy, les conseillers d'État... Il y aurait même un bureau, le MS3P, chargé de tenir à jour ces offres d'emploi.

Cet état de fait ne risque-t-il pas de faire douter de l'indépendance de l'État face au lobby bancaire, qui a un réel pouvoir d'influence ?

M. François Villeroy de Galhau. – Je ne connais pas le bureau MS3P, et il n'a joué aucun rôle dans ma vie...

Premier point : il ne faut pas nécessairement empêcher certains fonctionnaires, qui sont une minorité, de partir en entreprise, mais il est essentiel d'encadrer ce mouvement. Ces départs peuvent correspondre à une volonté de respiration, à une capacité de mobilité, à une nécessité de renouvellement de la fonction publique. À cet égard, le dispositif déontologique qui existe au sein de la Banque de France, notamment la commission consultative sur les incompatibilités, permet de garantir l'absence de conflits d'intérêts. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de l'assouplir ; en revanche, nos voisins européens pourraient s'en inspirer et nous en discutons à l'intérieur de l'Eurosystème.

Second point : pour ce qui est des retours, il n'existe pas de dispositif déontologique spécifique, mais les dispositions du code pénal et la loi de 2013 sont très claires en termes de prévention des conflits d'intérêts.

Pour ce qui est de mon cas personnel, lors de l'examen de mon dossier par les deux chambres du Parlement, d'aucuns avaient bien voulu dire que mes engagements étaient exemplaires : j'ai rompu tous les liens financiers avec mon ancien employeur, BNP Paribas, je me suis engagé à ne prendre part pendant 2 ans à aucune décision individuelle concernant cet établissement, j'ai fait une déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de

la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui les a approuvées tacitement.

Trois ans plus tard, j'ai tenu tous ces engagements. Mais l'indépendance va au-delà. Il faut certes des règles pour prévenir tout conflit d'intérêts, mais aussi un caractère et une éthique. Comme je l'ai dit devant la commission des finances du Sénat en septembre 2015, « j'ai mes limites comme chacun, mais je crois être un homme droit et un homme libre ».

Bien connaître le métier de banquier est quelquefois un atout pour résister aux arguments plus ou moins pertinents de certaines corporations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est l'argument invoqué par le président Roosevelt au moment de nommer John Edgar Hoover au FBI : on lui avait dit qu'il s'agissait d'un gangster...

M. François Villeroy de Galhau. – J'espère que la comparaison s'arrête là... Je revendique encore une fois, et je le fais avec un peu de gravité, le fait d'être un homme droit et libre. Je l'ai prouvé lors de la négociation des Accords de Bâle III, ou voilà quelques semaines en proposant au ministre un « coussin contracyclique » de capital supplémentaire face à la très forte croissance du crédit bancaire, des initiatives qui n'ont pas suscité l'enthousiasme de la profession bancaire. La compétence fonde aussi l'indépendance.

J'ai pris ces décisions en fonction de ce que j'estimais être l'intérêt général et le bien du pays. Le fait de connaître un métier de l'intérieur augmente, de ce point de vue, l'indépendance.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nul ne met en doute votre honnêteté et votre liberté de penser. Face aux menaces de dérégulation qui sont agitées, vous avez dit clairement que vous y étiez opposé.

Il y a cependant un problème. Comme le dit l'universitaire Jézabel Couppey-Soubeyran, « la capture opérée par le lobby bancaire et financier n'est pas tant financière qu'intellectuelle ». Il n'est pas question de mettre en doute le sens du service de la nation des uns ou des autres, mais on ne peut pas tout oublier... Les intérêts du système bancaire sont-ils toujours les mêmes que ceux de la nation ?

Le choix entre un système qui donne des résultats économiques et un système solvable, solide, capable de résister, c'est un problème de fond !

M. François Villeroy de Galhau. – Non, les intérêts du système bancaire ne coïncident pas toujours avec ceux de la nation. Je n'ai jamais pensé cela ! Simplement, parfois, il faut trouver des zones d'intersection, et à d'autres moments des zones d'opposition.

Il ne faut pas, dix ans après la crise de 2008, céder à la tentation de l'oubli et de la déréglementation, qui peut exister des deux côtés de l'Atlantique.

Depuis dix ans, les exigences de fonds propres des banques ont été considérablement renforcées, puisque ces fonds ont plus que doublé en Europe comme aux États-Unis. C'était nécessaire après la crise.

Personne ne doit oublier les conséquences de la crise financière sur les plans économique et social.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Multiplier peu par deux ou trois, ce n'est toujours pas grand-chose...

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Gouverneur, mes chers collègues, je dois m'absenter et vous prie de m'en excuser. Je cède la présidence à **M. Pierre Cuypers**.

M. Jérôme Bascher. – Vous avez parlé de la période de déport de deux ans, fondée sur le droit français en vigueur. Les exigences sont-elles similaires pour les autres banquiers centraux européens ?

Que pensez-vous des « allers-retours » de certains agents de la Banque de France qui sont susceptibles, au cours de leur carrière, de contrôler des entreprises pour lesquelles ils ont travaillé ?

M. François Villeroy de Galhau. – Pour ce qui est de mon retour à la Banque de France et de la période de déport de deux ans, il se trouve qu'il n'y avait pas de dispositions applicables. J'ai choisi l'option la plus vertueuse.

Dans le cas du passage d'une banque centrale nationale à la Banque centrale européenne (BCE), on reste dans la sphère publique et au sein de l'Eurosystème.

Pour le passage d'une banque privée vers la BCE, les dispositions en vigueur chez nos voisins sont moins strictes que les nôtres. Le déport n'est qu'une disposition parmi d'autres.

Vous évoquez les agents de la Banque de France qui en partent et qui reviennent. Ces cas sont minoritaires. Sur 1 000 contrôleurs, on compte chaque année quelques dizaines de départs. Sur ce nombre, il y a extrêmement peu de retours. Ce cas pratique est ultra-minoritaire.

Pour les départs, les règles sont très claires : délai de trois ans, code pénal et, pour la Banque de France, l'article L. 142-9 du code monétaire et financier, avec la commission consultative sur les incompatibilités. Les autorisations de départ sont très souvent assorties de conditions.

S'il y avait des retours – je ne suis même pas sûr que le cas se soit présenté ces dernières années –, nous ne mettrions naturellement pas la personne concernée en position de contrôler une institution où elle a exercé. C'est du bon sens et de la bonne gestion.

M. Pierre Cuypers, président. – Vous avez évoqué l'image dégradée du service public. Est-ce un fait politique ? Cela s'explique-t-il par la

formation et la gestion ou une forme d'autoprotection de la haute fonction publique ?

M. François Villeroy de Galhau. – À cette question essentielle et difficile, j'apporterai une réponse partielle et personnelle. Le climat général peut influencer : tout ce qui touche à la vie publique et collective fait aujourd'hui l'objet d'une moindre considération. Les élus, en particulier les parlementaires, en sont les premières victimes, ce qui est grave.

S'agissant des fonctionnaires, ce phénomène général joue, nourri probablement par un sentiment abusif de privilèges. Les fonctionnaires bénéficieraient d'une protection, travailleraient peu, feraient partie d'un secteur abrité et représenteraient la France des statuts contre le secteur exposé, la France qui se bat et qui est soumise aux risques de la compétition et de la mondialisation. Ce sont des clichés que je ne partage pas.

La fonction publique a besoin d'un statut qui protège sa liberté et son indépendance. En revanche, si être fonctionnaire est un honneur, cela crée aussi des obligations. Un pays a besoin d'un service public et de fonctionnaires protégés par un statut, mais il est en droit d'attendre en retour que la production de ce service public soit la plus efficace possible.

On impute aux fonctionnaires la responsabilité d'un service public jugé trop coûteux – objectivement, il coûte nettement plus cher que ceux de nos voisins européens – et peu innovant. C'est rarement aux fonctionnaires qu'incombe cette responsabilité. Nous devons donner à ces hommes et à ces femmes les leviers pour être plus exigeants et ambitieux pour le service public. C'est ma réponse à ce manque de considération. Je l'ai écrit dans la lettre que le gouverneur de la Banque de France envoie annuellement au Président de la République : un service public innovant et performant peut redevenir un grand atout de notre pays. Soyons exigeants et donnons aux fonctionnaires les leviers de gestion et d'investissement.

M. Pierre Cuypers, président. – Pensez-vous que ce n'est pas le cas aujourd'hui ?

M. François Villeroy de Galhau. – C'est une question non pas de moyens en nombre de fonctionnaires, mais de leviers de management ou de gestion. L'expérience de l'entreprise peut être utile, même si je ne l'absolutise pas. Certains considèrent qu'elle est un parangon d'efficacité : ce n'est pas le cas, elle a ses limites. Mais, sur certains leviers – la responsabilisation, la simplification, les outils modernes –, quelques leçons peuvent être utiles.

Mme Christine Lavarde. – C'est la première fois, au cours de nos auditions, que l'on entend le sujet de la pertinence des outils numériques et de leur importance pour attirer notamment les jeunes générations de fonctionnaires ; je partage tout à fait ce constat.

J'avais été amenée à mener un audit sur les moyens informatiques d'un grand ministère. Il en était ressorti que ceux-ci étaient totalement obsolètes, déconnectés des réalités actuelles : ils constituaient un frein pour attirer de jeunes diplômés, qui auraient dû travailler sur des outils complètement éloignés de la sphère réelle. Au-delà, ce retard pose des enjeux en termes de sécurité.

Devoir utiliser Google Drive pour partager des notes au lieu de SharePoint, être obligé de refaire la mise à page à chaque ouverture de fichiers informatiques incompatibles entre trois missions d'inspection ; je ne suis pas sûre que ce soit une gestion efficace des deniers publics...

M. Benoît Huré. – J'ai écouté avec grand intérêt vos propos. Vous mettez en avant ce que peut représenter une administration de qualité qui ne soit pas un boulet pour la dynamique d'un pays. Un des objectifs de notre commission d'enquête est de trouver les moyens, avec ceux qui, à un niveau ou à un autre, l'exercent, de faire apparaître aux yeux de nos concitoyens l'action publique comme performante, coordonnée et justifiée.

Le rapporteur l'a dit à plusieurs reprises, et vous l'avez reconnu, on voit la montée de certaines formes de populisme, du « tous pourris ». Les premiers à payer l'addition sont les élus politiques, les personnes elles-mêmes élues, mais aussi leur entourage. Si nous n'y prenons garde, cela touchera demain un autre pilier de notre pays, l'administration. On observe que, de réorganisation en réorganisation, l'administration « opérationnelle », c'est-à-dire celle qui est devant nos concitoyens – le soignant devant le malade, l'enseignant devant l'élève, les forces de sécurité sur le terrain –, sert de variable d'ajustement par rapport à l'administration plus « fonctionnelle ».

On a aussi commis des erreurs, parce que nos concitoyens, qui ne sont pas si ignorants de la réalité de la mondialisation, ont besoin dans leur quotidien d'avoir, à la fois, l'élue qui soit « à portée d'engueulade », si j'ose dire, et le fonctionnaire, celui qui, à une autre époque, conseillait, accompagnait, contrôlait et sanctionnait – les maires, les chefs d'entreprise, les responsables d'association... Aujourd'hui, on a l'impression que les deux premières fonctions ont disparu.

Je voudrais connaître votre impression sur ma perception d'un homme de terrain qui n'a pas votre expérience. Par exemple, la reconcentration de l'administration des départements vers les grandes régions suscite une incompréhension des usagers.

M. François Villeroy de Galhau. – Je suis d'accord avec ces deux interventions, qui vont dans le sens de l'expérience que nous vivons à la Banque de France.

Madame Lavarde, à propos de la numérisation et des outils, je ne peux qu'être d'accord avec vous. J'ajoute que, pour attirer au sein du service public les jeunes qualifiés – nous sommes sur un marché de l'embauche

assez concurrentiel –, il faut aussi jouer sur l'autonomie qu'on leur laisse et la place dans la hiérarchie qu'on leur accorde.

M. Jérôme Bascher. – Même à la Banque de France ?

M. François Villeroy de Galhau. – Oui ! Nous avons créé un comité perspective jeunes, composé d'une vingtaine de jeunes de 25 à 35 ans, en poste dans le réseau, au siège et à l'ACPR. Nous leur avons posé deux questions : la première sur l'état d'avancement de la digitalisation ou de la numérisation de l'entreprise Banque de France, la seconde sur la place des jeunes. On attend d'eux qu'ils secouent le cocotier, dans une proportion raisonnable – sans le faire tomber !

Le service public n'a pas une image très jeune aujourd'hui, aussi est-il important d'attirer et de motiver les meilleurs de cette génération.

Monsieur Huré, la Banque de France a un réseau, et chaque département a un directeur de la Banque de France, le premier visage de notre établissement pour les parlementaires. Nous nous sommes demandé comment concilier deux aspirations des Français apparemment contradictoires, mais légitimes.

La première, c'est que nos concitoyens veulent des services publics qui coûtent moins cher, parce qu'ils veulent payer moins d'impôts. Si nous avons beaucoup plus de dépenses publiques que nos voisins, nous finissons par avoir davantage d'impôts et de dette. J'ai écrit au Président de la République qu'à modèle social égal – notre modèle étant assez proche de celui de nos voisins –, la sphère publique française connaît des surcoûts qu'il faut traiter.

La seconde aspiration, comme vous le faisiez remarquer en homme de terrain, c'est que les Français veulent des services publics de proximité, et donc que le directeur de la Banque de France et son équipe approchée restent dans les départements.

Nous avons pris la décision fondatrice de maintenir une direction de la Banque de France dans chaque département. Cela n'était pas évident, et un certain nombre de bons esprits techniques nous ont fait remarquer qu'une Banque de France dans les départements ne se justifiait plus. Nous pensons le contraire.

En revanche, au fur et à mesure des départs à la retraite, nous diminuons les effectifs et nous regroupons le *back office*, le traitement d'un certain nombre de dossiers, dans des villes moyennes ou des capitales régionales. Cela nous permet de faire des économies, tout en maintenant l'ensemble des services de proximité.

Cette évolution de notre organisation est transparente pour les élus, pour les citoyens, pour les entreprises. Je ne suis pas sûr que beaucoup d'autres services publics vivent une évolution de ce type, mais je crois en cette solution. Je le dis d'autant plus sereinement que je n'en suis pas

l'auteur : elle a été décidée par mon prédécesseur, j'en suis le « metteur en œuvre ». Voilà ce qu'on peut faire pour rendre compatibles deux aspirations incontestables et assez légitimes des Français.

Je crois à la présence de proximité. Je l'ai répété à plusieurs reprises, la Banque de France a cette très grande chance d'avoir la tête en Europe – je vais demain au conseil des gouverneurs à Francfort – et les pieds sur le terrain. Je discute à Francfort de sujets très macroéconomiques sur la politique monétaire, après avoir entendu, comme la semaine dernière en Seine-Saint-Denis, le Conseil consultatif des entrepreneurs, au cours duquel ces derniers évoquent leurs problèmes : c'est un formidable atout. Je n'oppose jamais le terrain et les grands débats de politique économique.

M. Pierre Cuypers, président. – Monsieur le Gouverneur, j'aimerais que l'État vous entende. Regardez ce qui se passe dans nos départements, notamment dans nos ruralités, avec la fermeture des trésoreries... On perd la notion du service rendu au public. Ce n'est pas un problème de coût, car ce service ne peut pas être économiquement rentable. Les difficultés que cette situation engendre dans nos collectivités sont dramatiques. J'ai bien entendu qu'il fallait absolument rendre ce service.

M. François Villeroy de Galhau. – Je reste avec modestie dans le terrain de jeu qui est le mien, c'est-à-dire la Banque de France ! Je ne me prononcerai pas sur les trésoreries. Chaque responsable d'une grande administration doit trouver un chemin de compatibilité entre les deux aspirations que j'évoquais.

Je redis une conviction que j'ai tant comme citoyen que comme responsable économique : le niveau de dépenses publiques est aujourd'hui trop élevé. À nous de voir comment assurer la compatibilité entre ces deux objectifs. Je le dis avec modestie, je ne sais pas s'il est possible de maintenir toutes les trésoreries.

M. Charles Revet. – Monsieur le Gouverneur, il faut une séparation entre l'exécutif et l'organisme payeur, mais est-il envisageable de modifier le mode de fonctionnement actuel, qui est assez lourd, entre les collectivités et le Trésor public ?

Ma seconde question n'est pas tout à fait liée au sujet de notre commission d'enquête. Nous avons vécu en 2008 une crise financière extrêmement grave, qui a provoqué beaucoup d'inquiétudes. Selon certaines autorités, une situation de ce type pourrait de nouveau se produire. Avez-vous des informations sur ce sujet ?

Des dispositions ont été prises pour sécuriser les citoyens, notamment pour ce qui concerne les fonds propres. Si la crise de 2008 se reproduisait, les dispositions mises en place sont-elles suffisantes pour calmer ces inquiétudes ?

M. François Villeroy de Galhau. – Le superviseur que je suis peut dire aux Français qu'ils ont un système bancaire très solide, l'un des plus solides d'Europe et même du monde – nous l'avons vu lors de la crise de 2008. S'y ajoute un système de garantie des dépôts, qui a été renforcé, vous y avez fait allusion. Je veux être clair sur cette question : la sécurité des Français sur le plan financier me paraît totalement assurée.

Sur la crise financière, le superviseur que je suis est aussi payé pour ne dormir que d'un œil et rester extrêmement vigilant sur les risques de crise. Il a été procédé à un renforcement très important des règles de sécurité sur les banques, sur les assurances et, dans une moindre mesure, sur les gestionnaires d'actifs ou les fonds, pour lesquels il faut continuer à renforcer les choses. Nous ne pouvons pas dire aujourd'hui que tout risque de crise financière est écarté ; le jour où nous le dirons, nous serons en situation psychologique dangereuse. Je vous renvoie à ma lettre au Président de la République, que j'ai d'ailleurs remise au président du Sénat la semaine dernière – elle lui est aussi adressée de par la tradition républicaine –, dans laquelle j'évoque les risques d'instabilité financière.

Si l'on rapporte la dette mondiale, c'est-à-dire l'addition de la dette publique, celle des États, et la dette privée, celle des ménages et des entreprises, au PIB mondial, on obtient en quelque sorte le taux d'endettement de l'économie mondiale, un thermomètre auquel il faut être attentif : malheureusement, ce taux n'a cessé de croître, de 190 % en 2001 bien avant la crise, à 210 % en 2007 au moment de la crise, et à 240 % dix ans après.

La crise n'a pas arrêté un mouvement de croissance de la dette mondiale plus rapide que l'économie. En revanche, elle en a changé la répartition, et on peut donc pointer, avec une grande prudence, là où se trouvent les risques aujourd'hui. Globalement, la dette a un peu reculé dans les pays avancés ; elle a nettement augmenté dans les pays émergents, notamment la dette privée, celle des grandes entreprises. On cite souvent la Chine : l'économie y a beaucoup crû, mais la dette des entreprises a augmenté encore plus vite. Heureusement, les autorités chinoises prennent depuis un an des mesures assez fortes pour maîtriser l'endettement privé des entreprises.

Par définition, je ne puis vous dire où se produirait une prochaine crise financière. Je peux juste vous faire part de deux convictions : premièrement, c'est que le système financier mondial est aujourd'hui plus sûr qu'il y a dix ans, compte tenu des mesures prises ; deuxièmement, c'est que nous ne pouvons jamais dire que tous les foyers de risques sont écartés. C'est le début de la sagesse !

Mme Josiane Costes. – Monsieur le Gouverneur, vous avez signalé que pour rendre la fonction publique plus attrayante, il faudrait nommer

des compétences et non pas des étiquettes. En France, nous avons largement fait l'inverse !

Pour y parvenir, faudrait-il revoir le format de nos concours de recrutement, typiquement français ? Dans certains pays anglo-saxons, les choses ne se passent pas ainsi.

M. François Villeroy de Galhau. – Quand je dis qu'il faut nommer des compétences et pas des étiquettes, je n'en tire pas forcément la même conséquence que vous. Certaines personnes ont des étiquettes et sont néanmoins compétentes : avec beaucoup d'immodestie, j'espère en faire partie, mais c'est vous qui en serez juge ! Il ne faut en tout cas pas que l'étiquette empêche de nommer une compétence.

Vous avez posé la question du concours, qui est une tradition de la fonction publique française depuis 1789. Celui-ci présente énormément d'avantages en termes d'impartialité des recrutements. Il faudrait peut-être le pondérer par une forme de personnalisation ou d'appréciation personnelle. Vous ne pouvez pas juger une personne pour quarante années de vie professionnelle uniquement sur sa capacité à faire une dissertation... Je caricature un peu les concours, car il peut y avoir des entretiens personnels.

Comme c'est le cas à la Banque de France depuis toujours, pouvoir combiner deux types de recrutement, c'est-à-dire les personnes recrutées sur concours et les contractuels, peut être aussi une bonne façon de faire. La vocation n'est pas forcément la même : ceux qui réussissent le concours entrent sur la base d'un pacte social et pour une durée longue ; ceux qui sont embauchés par contrat le sont d'abord sur un poste, même s'ils peuvent rester plus longuement ensuite.

Dans quelle mesure ce modèle mixte peut-il s'appliquer au reste de la fonction publique ? J'avoue ma limite technique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous sommes pleinement rassurés sur le risque de répétition du crash de 2008. Il est vrai que vous ne pouvez pas vraiment nous dire le contraire : vous êtes un optimiste fonctionnel ! Personnellement, je suis moins confiant.

Vous en avez fait l'expérience avec la pétition de personnalités compétentes s'opposant à votre nomination, une pétition basée sur la théorie des apparences, puisque rien de précis ne vous était reproché. Cela pose une question de fond : ce n'est certainement pas uniquement avec l'arme juridique du conflit d'intérêts qu'on parviendra à stopper l'ère du soupçon. Je vous remercie pour votre intervention.

M. François Villeroy de Galhau. – Sur mon cas personnel, je crois que la discussion fait partie de la démocratie, tout comme la décision. Je suis très heureux que la décision de ma nomination ait été prise sous le contrôle

du Parlement. C'est ensuite à moi de montrer que je travaille en homme droit et en homme libre.

J'ai été tout à fait rassurant, non par obligation professionnelle mais par conviction technique, sur la solidité et la sécurité du système financier français, mais je ne crois pas l'avoir été avec le même engagement sur l'absence de risque de crise financière à l'échelle internationale. Nous devons être extrêmement vigilants.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si l'Italie commence à aller mal, on ne sait pas ce qui va se passer...

M. François Villeroy de Galhau. – Je suis le superviseur du système français, et je pense vraiment que les Français peuvent, en toute sécurité, utiliser leur système financier. Si l'on reprend l'histoire des crises financières, c'est quand il y a un relâchement de la réglementation ou de la vigilance, c'est-à-dire de la supervision et de la surveillance, que les risques commencent à augmenter. Il est extrêmement sain de rester en alerte. Attention à la tentation de l'oubli ou, pour certains, de la déréglementation : elle serait très mauvaise conseillère.

M. Pierre Cuypers, président. – Je vous remercie, monsieur le Gouverneur, de la clairvoyance de vos propos et de votre conclusion, que nous partageons complètement.

Audition commune de Mme Marie-Anne BARBAT LAYANI, Directrice générale de la Fédération bancaire française, et de MM. Gilles BRIATTA, Secrétaire général de la Société générale et Nicolas BONNAULT, Associé-gérant de Rothschild and Co

(Mercredi 11 juillet 2018)

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je vous prie tout d’abord d’excuser l’absence de M. le rapporteur, qui ne peut être présent parmi nous, et de M. le président, qui préside actuellement la séance publique.

Notre quarante-deuxième et dernière audition de cette commission d’enquête réunit : Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française, M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société générale et de M. Nicolas Bonnault, associé-gérant de Rothschild & Co.

La raison pour laquelle nous avons souhaité vous auditionner est simple. Nous cherchons à savoir pourquoi les banques emploient des hauts fonctionnaires, si vous envisagiez de retourner un jour dans la fonction publique et si vous étiez passés devant une commission de déontologie. Je vais donc vous passer la parole avant de laisser les commissaires présents vous poser des questions.

Auparavant, je vous demande de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d’enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, MM. Gilles Briatta, Nicolas Bonnault et Mme Marie-Anne Barbat-Layani prêtent serment.

M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société générale. – J’ai 58 ans et j’ai rejoint le groupe Société générale en novembre 2011. En tant que secrétaire général, je supervise les directions juridique, administrative et fiscale, ainsi que celles chargées de la sécurité, de la responsabilité sociale d’entreprise, des affaires publiques et des assurances pour compte propre.

Auparavant, pendant vingt-cinq ans, j’étais un diplomate spécialisé dans les affaires européennes. J’ai été en poste à Paris, à Washington à la disposition de la Commission européenne, de nouveau à Paris au cabinet du ministre des affaires européennes, cinq ans à Bruxelles, deux ans en tant que numéro 2 de l’ambassade à Rome. Puis je suis devenu le directeur des affaires européennes du Quai d’Orsay. Il y a peu de modifications de traités ou d’élargissements de l’Union auxquels je n’ai pas participé. Enfin, durant

quatre ans et demi, j'ai été Secrétaire général des affaires européennes, poste intégré dans les services du Premier ministre au sein duquel j'ai coordonné les positions françaises exprimées à Bruxelles sur tous les sujets. J'étais, en même temps, le conseiller européen du Premier ministre. L'un des dossiers majeurs dont j'étais alors chargé était la coordination, avec mon homologue de l'Élysée, de la présidence française de l'Union et la conclusion de la négociation sur le premier paquet de mesures de lutte contre le réchauffement climatique.

Ce dernier poste était pour moi un accomplissement. S'est alors posée la question de la suite... J'aurais pu trouver un poste d'ambassadeur. Je n'étais donc pas à plaindre. Est alors arrivée la proposition de la Société générale, que je ne connaissais que de nom.

Pendant vingt-cinq ans, j'ai vécu une passion pour les affaires européennes, qui sont complexes et ont un très fort impact. J'ai été mêlé à toutes les crises, y compris la montée de l'euro-scepticisme, et aussi aux crises de 2008 et de 2011, qui ont failli tout emporter. J'ai eu du mal à abandonner cet intérêt pour les affaires globales, y compris économiques et financières.

Sur un plan plus personnel, j'ai été le seul fonctionnaire dans une famille de chefs de petites PME. Le secteur privé n'était donc pas pour moi une étrangeté. J'ai reçu peu de propositions du secteur, ce qui ne m'étonne pas puisque je ne viens pas du ministère des finances ou d'un grand corps technique. Le corps diplomatique n'est pas le vivier habituel des grandes entreprises françaises.

La Société générale m'a proposé un véritable poste de coordination – j'ai été coordinateur toute ma vie –, avec une dimension horizontale qui m'a conduit à m'occuper de toutes les activités de l'entreprise. Ce monde financier, j'avais constaté son importance en 2008 et 2011 pour le rayonnement de la France et la solidité de la construction européenne.

C'était une période de crise pour cette banque : l'affaire Kerviel en 2008, la crise des liquidités de la zone euro en 2011. Un diplomate s'intéresse à de tels événements. Par ailleurs, ce groupe a une forte dimension internationale – il est présent sur tous les continents – et juridique. Tout cela me tentait.

Il y avait des raisons d'hésiter. Ma famille, qui considérait mon poste diplomatique avec curiosité, voyait d'un mauvais œil le métier de banquier. Ce n'est pas la profession la plus populaire chez les chefs de PME... J'ai connu, enfin, dans ma jeunesse des événements dramatiques, largement dus à une rupture de ligne de crédit dans la PME familiale. Mais il ne s'agissait pas de la même banque ! Cela m'a montré que les décisions bancaires ont un impact gigantesque sur les individus. Du fait de la crise, plusieurs amis m'ont déconseillé de rejoindre une banque à cette période, en août 2011. Or ce défi m'intéressait. Dernier argument : l'anxiété naturelle. Il est difficile de

refaire ses preuves à plus de 50 ans, alors que l'on est reconnu professionnellement dans un terrain de confort.

Je remercie la République pour les vingt-cinq ans que j'ai passés à son service, car c'était passionnant. La surprise a été de trouver une activité professionnelle qui m'a passionné de la même manière, alors qu'elle est très différente, et qui implique de nombreux échanges avec la fonction publique.

Notre banque est systémique, ce qui est un enjeu central pour la nation : c'est un organisme d'importance vitale, au sens du code de la défense, qui fait l'objet de nombreuses réglementations, portant notamment sur nos systèmes d'information. L'industrie bancaire est aussi l'une des plus régulée au monde, ce qui implique des contacts incessants avec les régulateurs, les superviseurs, les banquiers centraux.

En 2014, un événement a totalement changé les rapports de la banque avec les autorités publiques : l'Union bancaire, changement le plus important de l'histoire bancaire depuis la révolution industrielle. Ce n'est désormais plus la Banque de France qui donne la licence, mais la Banque centrale européenne (BCE). Ma spécialisation européenne trouvait à s'appliquer face à ce changement que je considérais, à titre personnel, comme absolument nécessaire.

Autre grande découverte, le poids croissant des États-Unis sur la finance européenne depuis la crise financière. Nos grands concurrents sont les banques américaines. Entre la première banque européenne et la première banque américaine, le rapport est de 1 à 5 en termes de capitalisation boursière.

En réponse à la crise financière, les Américains ont concentré leurs banques. Cette force de frappe leur fait gagner des parts de marché, y compris dans la zone euro. Le faire comprendre à ceux qui influencent les réglementations nationales et européennes est compliqué. Ainsi, lorsqu'il y a eu un projet européen de séparation des activités bancaires entre la banque de détail et la banque d'investissement, l'aspect de concurrence internationale était absent des débats.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Pensez-vous que votre expérience de diplomate vous a permis d'avoir les codes pour porter ce sujet au niveau de l'Union européenne ?

M. Gilles Briatta. – Je peux comprendre qu'il ne soit pas évident de saisir les choses quand on ne travaille pas dans le secteur bancaire. Il fallait donc expliquer en donnant des exemples concrets. Je sais aussi que l'Europe est autocentrée et a tendance à oublier qu'elle n'est qu'une partie du monde.

Vous m'avez demandé si ce passage de la fonction publique au privé avait eu des inconvénients. Je n'en vois pas. Au vu de la pyramide des âges au sein du Quai d'Orsay, nombre de mes collègues cherchaient des postes. Un départ comme le mien n'est donc pas un problème.

La véritable question est celle des conflits d'intérêts. Je suis passé devant une commission de déontologie. L'industrie bancaire étant l'une des rares dont je ne me sois pas occupé à Matignon, l'entretien fut assez rapide. A tout de même été prévue une interdiction de contacts avec mes anciens collègues du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et le cabinet du Premier ministre.

Les conflits d'intérêts ne se limitent pas au passage public-privé. Pour une banque, c'est un sujet majeur. Il y a quatre conditions pour les prévenir : des règles claires, des contrôles, une formation des agents, une obligation de transparence. Sur tous ces points des progrès ont été faits en France, avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la loi Sapin 2. Mais je vous suggère de prévoir des conditions de mise en œuvre plus simples, car la loi française est l'une des compliquées au monde en la matière. Alors que, pour tous les autres pays, les registres mentionnant les sociétés qui ont contacté la puissance publique sont consultables à Bruxelles, « en haut de l'entonnoir », en France – et au Québec, ce sont les entreprises qui doivent tenir leur registre. C'est un casse-tête ! Il a fallu interpréter la loi, et on a enrichi les avocats.

Deux mesures marchent bien pour prévenir les conflits d'intérêts : la menace de sanction et la formation. Dans le privé, les formations dispensées sont très pratiques. Je suggère que l'on en prévoie aussi dans la fonction publique, qui est un peu en retard à cet égard. Il est arrivé, par exemple, qu'un régulateur veuille traiter de problèmes bancaires personnels en montrant sa carte professionnelle, ce qui relève du pénal.

Peut-on revenir dans la fonction publique après un passage dans le privé ?

Je pourrais rejoindre le ministère des affaires étrangères, pour lequel l'économie et la finance sont actuellement des priorités. Je suis ainsi le coordinateur du Brexit pour ma banque... Quoi qu'il en soit, ma disponibilité a été prolongée pour trois ans.

Je crois à l'approfondissement des liens entre les entreprises privées et la fonction publique. J'ai ainsi échangé avec le Trésor sur la réforme de la zone euro. Lorsque vous travaillez dans une banque, vous avez une autre perspective, ce qui peut être utile. Pour moi, par exemple, les données sont essentielles. La direction juridique de ma banque travaille ainsi sur le *Cloud Act*, loi américaine visant à contrôler le *cloud* numérique externe qui peut avoir un impact gigantesque. Mes interlocuteurs de la fonction publique n'étaient pas au courant parce qu'ils n'ont pas la même perspective.

Nicolas Bonnault, associé-gérant de Rothschild & Co. – À la sortie de l'École polytechnique, que j'ai intégrée en 1984, j'ai fait le choix du corps des ponts : il m'attirait pour son ouverture, sa pluridisciplinarité et la diversité des carrières. J'étais cependant plus intéressé par la finance que par

les métiers traditionnels de la construction, et par les fonctions de conseil plutôt que managériales.

À ma sortie de l'École nationale des ponts et chaussées en 1990, je me suis donc tourné vers le ministère des finances. Mon sous-directeur m'a dit que j'étais là pour deux ans maximum car, au Trésor, on n'aimait pas trop les ingénieurs.... Je suis pourtant resté sept ans à Bercy, au service international de la direction du Trésor, puis au service des participations de l'État, avant de rejoindre le cabinet du ministre de l'économie et des finances en 1995 comme conseiller industriel. Je savais que ce serait mon dernier poste dans l'administration, faute de débouchés à la direction du Trésor pour les ingénieurs issus des corps techniques.

À Bercy, je me suis impliqué dans des opérations de privatisation et dans la supervision des entreprises publiques. Je me suis intéressé aux sujets d'ingénierie financière et aux mouvements de respiration du secteur public, ce qui m'a décidé à rejoindre une banque d'affaires, Rothschild & Co, en 1997. J'en suis associé-gérant depuis 2003.

À l'issue de mon entretien devant la commission de déontologie, j'ai fait l'objet d'un avis favorable sans réserve. Mes premières années dans la banque furent intenses, car je fus obligé de combler un déficit de compétences par rapport à mes pairs et de développer les qualités propres au métier de banquier d'affaires.

Je suis désormais membre du comité exécutif de la partie « banque d'affaires » de Rothschild à Paris, et supervise les sujets de ressources humaines. Aussi, je souhaite vous donner quelques éclairages sur notre politique de recrutement.

Rothschild Martin Maurel, la branche française du groupe Rothschild & Co, compte 1 200 collaborateurs. L'activité « banque d'affaires » emploie 235 personnes, dont 170 banquiers d'affaires. Sur cet effectif, je serai le seul ancien fonctionnaire au 31 juillet 2018, après le départ de mon associé Sébastien Proto. Depuis 2013, nous avons recruté 180 banquiers d'affaires, et parmi eux un seul fonctionnaire, qui nous a quittés depuis.

Notre politique de recrutement est très sélective. Nous sommes à la recherche de talents - il y en a beaucoup dans l'administration - et de qualités d'écoute, de réflexion, de jugement, d'analyse, de conseil.

De 2015 à 2017, nous ne sommes pas intervenus en tant que conseil de l'État et n'avons perçu aucun honoraire à ce titre. Quant aux honoraires des entreprises publiques, ils ont représenté 2,5 % de notre chiffre d'affaires.

Permettez-moi de vous livrer quelques réflexions plus personnelles.

Contrairement aux élèves de l'ENA, les futurs fonctionnaires des grands corps techniques ne reçoivent pas de formation spécifique à la fonction publique. À la sortie de l'École polytechnique, par exemple, l'État

est un employeur potentiel parmi d'autres. Aujourd'hui, la concurrence est vive ; les jeunes générations de polytechniciens sont davantage attirés par les start-up. Si l'État n'est pas en mesure de proposer des perspectives de carrière attractives, cette source se tarira ; c'est d'ailleurs déjà le cas.

L'attractivité des carrières pour les ingénieurs des grands corps techniques passe, à mon sens, par une réflexion sur les missions qui peuvent leur être confiées dans une logique interministérielle, et par le juste dimensionnement des postes ouverts à la sortie des écoles aux besoins de l'État. Par exemple, a-t-on besoin de recruter autant d'ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts aujourd'hui qu'il y a trente ans, dès lors que les collectivités territoriales assurent un grand nombre des missions d'équipement autrefois dévolues à l'État ? Faut-il les cantonner à des fonctions au sein des administrations relevant du ministère de la transition écologique et solidaire, alors que la pluridisciplinarité de la formation au sein de l'École nationale des ponts et chaussées et de l'École Polytechnique leur permettrait d'exercer des fonctions interministérielles ?

Par ailleurs, il est impératif que l'État mette en place de véritables programmes de gestion de carrière.

S'agissant du pantouflage, on ne répondra pas aux problématiques de carrière des générations Y et Z avec des raisonnements applicables à la génération X ou aux *baby boomers*. Si les quinquagénaires ont un fort attachement à leur employeur, les jeunes générations ont besoin de nouveauté et changent fréquemment d'employeur. Il y a ainsi eu, en cinq ans, une centaine de départs de notre banque. Si l'État veut continuer à attirer les meilleurs talents, il doit répondre à ces attentes de mobilité et non les restreindre.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française. – Merci de nous donner l'occasion d'évoquer notre parcours et notre travail. Quelques mots d'abord sur ma carrière : je suis entrée à l'ENA en 1991, puis j'ai passé dix-huit ans au service de l'État, après l'ENA. J'ai quitté la fonction publique en 2007, à 40 ans. J'arrivais à un moment où je voyais qu'il n'y avait plus beaucoup de perspectives pour moi à la direction du Trésor et j'ai donc rejoint une entreprise privée.

La spécificité de mon parcours, c'est que je suis revenue au service de l'État en 2010, comme directrice adjointe du cabinet de François Fillon, puis, en 2012, à l'Inspection générale des finances, où j'ai passé deux ans. J'ai assez rapidement compris que l'État ne me confierait plus de fonctions opérationnelles, alors que j'avais toujours envie d'être dans l'action. J'ai accepté le poste de directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF) en 2014.

Cette fédération regroupe 347 entreprises bancaires, quels que soient leur statut et leur origine. En font aussi partie des banques étrangères, de plus en plus d'ailleurs, ce dont nous nous réjouissons puisque la place de

Paris attire toujours davantage. La structure elle-même regroupe 115 salariés. En prenant la direction de la Fédération, j'avais envie de devenir patronne de PME – certes, une PME quelque peu particulière, en raison de son statut associatif – et d'être chargée de la gestion de l'entreprise, avec un budget, des recrutements, des salariés à gérer... Je dois dire d'ailleurs *a posteriori* que j'aurais probablement dû faire cela avant d'exercer des fonctions dans l'administration qui m'ont conduite à prendre des décisions ayant un impact direct sur la gestion des entreprises.

Quand je travaillais à la direction du Trésor, des règles très strictes étaient appliquées par notre dirigeant, à l'époque Jean-Claude Trichet. On ne devait pas quitter la direction avant huit ans, car le directeur estimait qu'il fallait avoir occupé un premier poste de management dans l'administration avant d'expliquer au reste de l'administration ce qu'il fallait faire. Ces règles n'ont pas, me semble-t-il, perduré.

Le législateur a confié à la Fédération bancaire française et à l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI), une autre association dont je suis la directrice générale et qui regroupe plusieurs professions financières, un rôle particulier dans l'élaboration de la loi et de la réglementation. La profession, comme le prévoit le code monétaire et financier, participe à deux comités très importants : le comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF) et le comité consultatif du secteur financier, dont font partie des parlementaires, qui organise la concertation entre les banques et leurs clients. Elle est appelée, de par la loi, à apporter son expertise lors de l'élaboration de la règle. Cela n'est pas nouveau : l'AFECEI joue, depuis la loi bancaire de 1984, un rôle de représentation de la profession dans les diverses instances qui s'occupent du secteur financier au sens large. J'ai recensé une trentaine d'institutions, d'instances consultatives, d'observatoires dans laquelle la FBF ou ses adhérents siègent. Le lien entre l'administration et cette profession très réglementée est donc important.

Le secteur bancaire a constitué un fil directeur dans ma carrière, sans que j'y voie la moindre contradiction avec la passion que j'avais par ailleurs pour mon pays. Il constitue, selon moi, une filière d'excellence, un des rares secteurs d'ailleurs où la France est leader, particulièrement au niveau de la zone euro, mais également au niveau international, même si les banques européennes sont en perte de vitesse. Le secteur bancaire joue un rôle clé dans le financement de l'économie, notamment des entreprises – c'était d'ailleurs la priorité des banques françaises lors de l'élaboration du plan stratégique par la Fédération en 2015. En termes de dynamisme du crédit, d'accès au crédit et de taux de crédit, les banques sont championnes de la zone euro. L'économie française bénéficie avec son secteur bancaire d'un accélérateur de croissance et d'un outil qui fonctionne parfaitement bien. L'OCDE l'a d'ailleurs relevé dans son rapport d'avril 2015, en citant le

secteur bancaire comme un des six principaux atouts de l'économie française.

Je rappellerai que quatre des neuf plus grandes banques de la zone euro, dites banques systémiques, sont françaises. Ces banques systémiques assurent 40 % des financements des entreprises et 46 % de ceux des particuliers dans la zone euro. Par ailleurs, le secteur bancaire emploie énormément puisqu'il compte 366 000 salariés sur le territoire français.

Il n'est pas très surprenant que ce secteur d'excellence cherche à recruter des talents dans les filières de formation d'excellence, dont certaines mènent à l'administration. Cela étant, ces recrutements ne sont pas quantitativement très importants. Nous avons interrogé nos adhérents pour obtenir quelques éléments chiffrés. Les banques n'ont pas d'indicateurs sur les recrutements qu'elles effectuent dans la fonction publique, ce qui montre que ce n'est pas un objectif de leur politique de ressources humaines. À la Fédération, sur les 115 salariés, quatre personnes sont issues de la fonction publique.

Deux grands adhérents nous ont donné quelques chiffres.

L'un a indiqué que trois fonctionnaires avaient été recrutés en 2016 et trois en 2017 parmi les cadres à haut potentiel – deux dans ce que cette banque appelle le « Top 500 » et quatre dans le « Top 2 500 ». La proportion d'anciens fonctionnaires est donc assez limitée.

L'autre, également membre de notre comité exécutif, nous a indiqué que sur les 54 membres de son comité de direction, six sont issus de l'administration, dont deux recrutés au cours des dix dernières années, l'un venant du ministère de la défense. Dans ce ministère, qui est pourtant l'un des plus régaliens, il n'y a plus de possibilités d'évolution de carrière au-delà de 40-45 ans.

Dans le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, il est indiqué que le départ vers le secteur privé est un phénomène marginal : à l'époque, en 2015, environ 850 agents publics avaient demandé à rejoindre le secteur privé, soit un volume relativement restreint par rapport aux 5,45 millions d'agents travaillant dans les fonctions publiques.

Pour revenir à vos questions sur les allers-retours entre la fonction publique et le secteur privé, il est important que le dispositif soit encadré par la loi, comme c'est déjà le cas. Pour ce qui me concerne, les deux fois où j'ai quitté l'administration, en 2007 et en 2014, je suis passée devant la commission de déontologie qui a validé mon dossier avec un certain nombre de réserves. En cas de risques de conflit d'intérêts ou d'interférences, elle peut émettre des réserves. Lors de mon premier départ vers le secteur privé, on m'a ainsi demandé de ne pas m'occuper d'un dossier particulier. Cette exigence a été respectée par mon employeur, les banques ayant des règles de conformité extrêmement strictes. Lors de mon second départ, je ne devais

pas entrer en contact avec le service de l'Inspection des finances que je quittais. Cela n'empêche pas l'Inspection des finances, s'il le juge utile, de nous solliciter.

L'administration joue un rôle très important pour la cohésion de la société française, et les Français en attendent beaucoup. Elle doit donc se demander comment recruter et garder des talents, voire les faire revenir si elle estime avoir l'utilité des compétences que ses anciens agents auront acquises à l'occasion d'un passage dans le secteur privé. Cela a été mon cas lorsque le Premier ministre m'a contactée en 2010. Je sais qu'il était intéressé par mon très long parcours dans l'administration, qui est indispensable pour faire tourner la machine des services de Matignon, mais aussi par mon expérience dans le monde de l'entreprise. Cela est utile quand on est amené à préparer, par exemple, des dispositions sur la simplification administrative dans les relations avec l'entreprise. Je regrette de ne pas avoir eu à l'époque l'expérience de gestion d'une petite entreprise : j'aurais été plus exigeante en matière de simplification !

Il est très important que l'administration puisse être éclairée au maximum sur un sujet avant de réglementer. Je prendrai un exemple très simple : il nous est demandé très régulièrement de modifier les tarifs des contrats ou des éléments de la relation que nous avons avec les particuliers ou les entreprises. En général, l'administration oublie systématiquement les délais de mise en œuvre. Elle a tendance à croire qu'il suffit de changer un ou deux paramètres dans l'ordinateur des patrons des 347 banques pour qu'immédiatement les millions de contrats de crédit ou de comptes bancaires soient modifiés.

En réalité, les process sont extraordinairement lourds. Selon nos grands adhérents, la moitié des grands projets informatiques de leurs établissements sont des projets réglementaires, certes pas uniquement franco-français puisque nombre d'entre eux découlent de réglementations européennes. On doit donc souvent jouer les rabat-joie, en expliquant que le texte conçu par l'administration est parfait mais qu'il faudra entre 6 et 18 mois pour le mettre en œuvre.

Ce délai est indispensable. Par exemple, nous avons beaucoup travaillé dans le cadre de la loi dite « Macron » sur la mobilité bancaire, c'est-à-dire la possibilité pour les clients de demander en un seul clic à la banque d'accueil de faire le nécessaire pour transférer les opérations de l'ancien compte vers le nouveau. Cela peut paraître simple, mais la mise en œuvre informatique est absolument majeure : il a fallu que les banques prévoient des systèmes de transmission automatique entre elles pour transférer les comptes, et ce sans loupé - il ne faut pas que la personne arrête de toucher son salaire ou de payer son électricité ou son loyer pendant trois mois ! -, mais aussi avec tous les émetteurs de prélèvements, dont les grands facturiers. Nous avons expliqué à l'administration qu'un délai de 24 mois

serait nécessaire, car il s'agissait d'un très gros projet, et nous avons eu droit à 18 mois...

Je cite cet exemple, car quand on n'est pas dans l'entreprise, on a parfois tendance à considérer qu'il suffit que le texte ait été adopté pour qu'il soit tout de suite applicable et en vigueur. L'un de nos rôles consiste à expliquer nos contraintes, qui peuvent être purement opérationnelles.

On se demande si l'administration garde son libre arbitre compte tenu des liens qui peuvent exister avec tel ou tel secteur, notamment le nôtre. Gilles Briatta a évoqué les textes sur la séparation des activités bancaires. La loi française dite « loi Moscovici » a suscité quelques polémiques, mais il faut bien être conscient qu'aujourd'hui, mise à part une loi très spécifique – la règle Vickers en Grande-Bretagne – dont on ne sait pas ce qu'elle va devenir avec le Brexit, il s'agit probablement d'une des lois les plus strictes de séparation des activités de marché. Dans de nombreux pays européens, il n'y a même pas de texte ; au niveau européen, un projet n'a pas abouti.

Nous risquons donc de nous retrouver, *a fortiori* si les Américains reviennent sur les règles mises en place concernant les activités de comptes propres dans la loi Dodd-Frank, avec la loi la plus stricte du monde. Autant vous dire que le secteur bancaire français n'était pas très demandeur d'être en pointe en termes de législation sur ce sujet... Le législateur a fait ce qu'il estimait utile à l'époque sans que les liens qui peuvent exister avec le secteur bancaire l'empêchent d'agir.

De même, la France a été un des premiers pays à mettre en place une taxe sur les transactions financières, qui date de 2012. Elle est aujourd'hui le pays qui agit pour la mise en place d'une telle taxe en Europe. Là aussi, je ne trahirai pas de grand secret en disant qu'on n'était pas forcément demandeur...

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je vous remercie pour vos interventions. Le sentiment d'un départ massif de hauts fonctionnaires pantouflant dans la banque que peut avoir l'opinion publique est peut-être renforcé par le fait que ceux qui partent sont souvent célèbres. C'est la théorie de l'iceberg : s'il y en a trois ou quatre qui émergent, c'est qu'il y a en dessous toute une masse cachée... On pense qu'il s'agit d'un phénomène d'envergure, alors qu'après vous avoir écouté, on comprend que le phénomène est très restreint.

Monsieur Briatta, disposez-vous de données chiffrées pour la Société générale ?

Par ailleurs, j'aimerais savoir, madame Barbat-Layani, si vous avez dû passer devant une commission de déontologie lorsque vous êtes revenue travailler dans le secteur public.

M. Pierre Cuypers. – Ma question sera purement insignifiante. On dit de quelqu'un qui travaille dans une banque qu'il est banquier. Est-ce

juste ? Quand quelqu'un travaille dans une exploitation agricole, on ne dit pas qu'il est agriculteur !

M. Victorin Lurel. - Monsieur Bonnault, quel est le statut de l'associé-gérant dans la gouvernance de la banque ?

Madame Barbat-Layani, tout comme Mme la présidente, je souhaiterais savoir si vous êtes passée devant une commission de déontologie lors de vos rétropantouffles.

Mme la présidente a bien résumé cette impression, qui est presque devenue un mythe, de déperdition d'énergie vers le secteur privé, en particulier bancaire et financier.

J'aimerais savoir si le motif financier a été important pour travailler dans la banque. Je ne vous demanderai pas vos salaires par rapport à la grille de la fonction publique, mais on sait que, dans l'administration, le déroulement de carrière est bloqué à partir d'un certain âge. J'imagine que le motif de la rémunération et de la participation patrimoniale ou actionnariale est important. Je comprends mieux votre demande de ne pas bloquer les mobilités. La commission d'enquête veut surtout mieux encadrer et prévoir davantage de transparence.

Pour revenir sur l'impression de nombreux départs vers le secteur bancaire et financier, la célébrité de ceux qui partent pose le problème de l'exemplarité. La commission souhaite que le processus soit le plus transparent possible pour que le public ne croie pas à l'endogamie entre la banque et la haute fonction publique, en particulier la direction du Trésor.

Sur les participations financières de l'État, vous avez travaillé dans l'organisme qui a précédé l'Agence des participations de l'État (APE). Vous avez dit que cela ne représentait que 2,5 % de votre chiffre d'affaires. On a là aussi l'impression que lorsque l'APE, le Gouvernement et certaines directions de Bercy décident de privatiser ou de faire des transferts de participations, que les choses restent dans un cercle étroit composé de personnes, de banques ou de cabinets d'affaires qui se connaissent. On a même des Premiers ministres qui partent travailler dans des cabinets.

Je suis le rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale sur les participations financières de l'État. Certaines banques recrutent des personnes qui ont travaillé à la direction du Trésor. Les procédures sont-elles assez transparentes et la publicité préalable est-elle suffisante pour que tous puissent soumissionner ?

L'opinion publique, la presse et nous-mêmes parfois avons l'impression que lorsque l'État vend des entreprises importantes, on retrouve des acteurs, travaillant dans les cabinets d'avocats, chez les associés-gérants ou dans les banques d'affaires, qui se connaissent depuis longtemps. Au-delà du conflit d'intérêts, il y a cet entre-soi qui peut donner de fausses impressions. Ressentez-vous cette culture de l'entre-soi, pas

simplement dans vos entreprises, mais dans le relationnel entre l'administration et les entreprises ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Lors de mes retours dans le secteur public, je ne suis pas passée devant une commission de déontologie. En 2010, lors de mon arrivée au cabinet du Premier ministre, j'ai eu un entretien avec le Secrétaire général du Gouvernement et j'ai pris l'engagement écrit de ne pas m'occuper des affaires individuelles des banques, *a fortiori* de celle dont je venais. Je pense que le passage devant la commission de déontologie est une bonne idée. La commission pose de nombreuses questions lors des départs, et il ne serait pas illégitime, surtout si l'on estime, comme c'est mon cas, qu'il peut être utile à certains moments pour l'État d'aller chercher des compétences chez ceux qui ont quitté l'administration pendant quelques années, que la commission puisse examiner les cas de retour et formuler des réserves sur des contacts ou des dossiers.

Est-ce qu'une personne qui travaille dans une banque est un banquier ? C'est une vaste question ! En tout cas, les banquiers souhaiteraient avoir plus de temps pour exercer leur métier de banquier, c'est-à-dire recevoir des clients et essayer de les servir. C'est d'ailleurs la conclusion de l'éditorial que nous avons cosigné avec le président de la FBF, Jean-Laurent Bonnafé, dans notre rapport annuel : les banquiers souhaitent passer moins de temps à se poser des questions formelles d'application de la réglementation pour en passer davantage à exercer leur cœur de métier. C'est un beau métier, je tiens à le dire, car c'est un métier de service du client et de l'économie. Nous sommes plus ou moins populaires, mais, en tant qu'élus, vous devez plutôt entendre ceux pour lesquels les choses se sont mal passées avec leur banque. Aujourd'hui, 95 % des demandes de crédits d'investissement des PME sont acceptées en tout ou partie par les banques.

Pour répondre à la déperdition d'énergie vers le secteur bancaire, l'administration doit offrir des perspectives de carrière et des postes suffisamment intéressants aux fonctionnaires qu'elle a recrutés. Il arrive un moment où les gens n'ont plus de perspective de carrière. Une des raisons pour laquelle je suis repartie, mis à part l'intérêt du poste que j'occupe actuellement, tient à ce que j'ai compris que, pour différentes raisons, y compris le fait que je venais du cabinet du Premier ministre précédent, je n'aurai plus de fonctions opérationnelles dans l'administration. Plutôt que de s'interroger sur la déperdition d'énergie, il faudrait se demander comment faire pour que le secteur public attire des talents – l'enjeu est important, car l'administration joue un rôle essentiel dans la société française. Il y a d'autres pays dans lesquels cet enjeu est moins essentiel.

M. Victorin Lurel. – J'ai entendu les propositions qui ont été faites, peut-être sur le modèle du ministère de la défense. Mais, au-delà du déroulé de carrière et de prise de responsabilités, il y a aussi un problème d'argent ! Pour ne pas tarir à la source les recrutements dans l'administration de

diplômés de grandes écoles – Polytechnique, École nationale d'administration ou autres –, ne faudrait-il pas que l'État propose une grille de rémunération plus avantageuse ? Sinon, il y aura des départs ! Le fonctionnaire n'est pas insensible à l'argent, et ce n'est pas infamant que de le reconnaître.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – L'administration doit faire en sorte de rester attractive. Mais ce qui motive les gens – il peut y avoir des motivations financières, qui ne sont pas illégitimes –, c'est l'intérêt du travail.

Pour ce qui me concerne, je ne sais pas si je serais repartie dans le secteur privé si on ne m'avait pas fait comprendre que, en tout cas pour les cinq années qui allaient venir, on ne m'offrirait plus de poste opérationnel. Honnêtement, à l'Inspection générale des finances, je gagnais pas mal ma vie.

S'agissant de la rémunération dans la haute fonction publique, il faut certes faire attention à ce que la dévalorisation financière ne soit pas trop importante. Mais l'essentiel de la motivation repose sur l'intérêt du poste : avoir des fonctions opérationnelles, pouvoir prendre des décisions et en voir l'impact, etc. De ce point de vue, si je regarde ma promotion de l'ENA, nombreux sont ceux qui travaillent aujourd'hui dans des corps de contrôle. Je ne dis pas que ces corps n'ont pas leur importance, mais ils ne correspondent pas forcément à ce que souhaite tout le monde. Il faut pouvoir offrir des déroulements de carrière avec des fonctions intéressantes et opérationnelles au-delà de 45 ans.

M. Nicolas Bonnault. – Rothschild à Paris, c'est donc Rothschild Martin Maurel, qui a un statut de banque et dont la filiale Rothschild & Co s'occupe de l'activité de banque d'affaires. L'appellation de banque d'affaires est erronée car notre métier, c'est le conseil. Rothschild & Co n'est pas une banque, elle n'est pas régulée en tant que telle. Je me considère plus comme conseil que comme banquier. Cette structure a un statut juridique de société en commandite, avec des associés commandités et des associés commanditaires. Les mandataires sociaux ont le titre de gérant. Je suis associé commandité et donc associé-gérant.

Les critères financiers comptent évidemment, mais j'ai toujours fait primer l'intérêt de mon travail. Je ne serais pas venu chez Rothschild si je n'avais pas été intéressé par l'ingénierie financière et par les métiers de la banque d'affaires ; je n'y serais pas aujourd'hui, en dépit d'une rémunération qui est effectivement élevée, si je n'étais pas intéressé par ce que je fais.

Est-on dans un cercle étroit ? Tous les jours, je me bats pour récupérer des mandats de conseil auprès de clients, et j'ai l'impression que la concurrence est extrêmement vive. Elle l'est peut-être aussi au sein d'un petit groupe. À Paris, de 15 à 20 banques d'affaires savent faire ce métier. L'expérience compte beaucoup : effectivement, au bout de vingt ans, on finit

par retrouver les mêmes têtes, mais le métier reste très concurrentiel. On pourrait faire le procès du cercle étroit dans tous les secteurs d'activité : dans tous les sous-segments de l'industrie, les gens se connaissent, travaillent ensemble, s'apprécient. La banque d'affaires est, comme d'autres, et peut-être plus encore, un métier de confiance. Cette confiance se construit aussi parce qu'on connaît les gens et qu'on sait que, dans une négociation, on peut avoir confiance dans sa contrepartie.

M. Gilles Briatta. - Le terme de banquier est plutôt bien vu chez nous, et les gens aiment bien se présenter ainsi. Cela signifie qu'ils ont une utilité pour la clientèle. Une partie de la direction juridique est dédiée à faciliter la vie des clients.

Sur la motivation financière, en tout cas pour un diplomate en poste à Paris, la différence est énorme. Nous sommes très mal payés à Paris. Cela est beaucoup moins vrai pour les diplomates en poste à l'étranger qui vivent correctement.

Il faut regarder les retraites. Les fonctionnaires ne cotisant pas sur les primes, la différence sur les retraites est vraiment très forte. C'est ce qui fait peur à beaucoup de mes collègues, quand ils estiment le montant de leur retraite.

Sur les chiffres, je peux simplement indiquer que sur les 790 agents qui me sont hiérarchiquement rattachés - je ne les connais pas tous, il y en a peut-être qui ont été fonctionnaires voilà très longtemps -, j'en connais seulement 4 ou 5 qui ont travaillé dans la fonction publique, à un moment dans leur vie. Il faudrait faire une enquête beaucoup plus complète, mais objectivement ces cas sont très minoritaires. Cela ne veut pas dire que ce soit mal vu d'ailleurs !

Mme Christine Lavarde, présidente. - Je vous remercie de ces éléments concrets, qui pourront alimenter utilement le rapport de la commission d'enquête.

Mes chers collègues, nous nous retrouverons en septembre pour la rédaction du rapport.