

Les fonctionnaires, les politiques, et la démocratie

La confusion des pouvoirs au sein d'une classe dirigeante unique engendre une régression démocratique et constitue la source de l'exception française.

Partout dans le monde l'étatisme est battu en brèche et cède la place à la privatisation. Le communisme, modèle achevé et prototype de la bureaucratisation intégrale d'une société, s'est effondré sous le poids de sa propre inefficacité. Les grands Etats maigrissent ou se fragmentent.

Seule la France continue imperturbablement à multiplier le nombre de ses fonctionnaires alors même que le périmètre du secteur public se contracte. C'est l'étatisation par l'emploi.

Le phénomène n'est pas nouveau ni même récent. Il n'est pas le fait des seuls socialistes. En réalité il remonte à la fondation de la Vème république et trouve son origine dans la Constitution de 1958.

Quelques chiffres en montrent toute l'ampleur. Le nombre des fonctionnaires, de l'Etat, de la fonction publique territoriale, et du secteur social et de l'éducation, a triplé entre les années 50 et les années 90, passant de deux à plus de six millions pendant que la population n'augmentait que de moitié environ en passant de 41 à 58 millions de personnes.

Etatisme salarial

En pourcentage de la population totale l'emploi des fonctionnaires est ainsi passé de moins de 5% dans les années 50 et jusqu'au début des années 60, à près de 9 % à la fin des années 80, suite aux présidences Pompidou et Giscard, puis à plus de 10 % en 1993 à la fin des deux septennats de Mitterrand.

Le pourcentage des emplois de fonctionnaires dans le total des emplois privés n'est pas moins révélateur. De 13% en 1955 il diminue jusqu'à 12,1 % en 1960 lors du passage de la Quatrième à la Cinquième république. Mais ensuite la fonction publique prend véritablement son essor. Le rapport aux emplois privés atteint déjà 17,5 % au départ de de Gaulle, en 1969. Le pompidolisme, puis le giscardisme le propulsent à 28 % en 1980. Et il poursuit son envolée sous le mitterrandisme pour progresser encore de 33,5 à 37,4 entre 1989 et 1993.

La croissance de l'étatisme salarial apparaît irrésistible et incontrôlée. Elle appelle

évidemment une explication.

La raison la plus fréquemment avancée de cette dynamique tient justement au nombre élevé des fonctionnaires. Représentant une fraction dominante de l'opinion, ils parviendraient à imposer les solutions qui passent par un développement supplémentaire de la fonction publique. Et il est vrai qu'aujourd'hui les employés du secteur public représentent une clientèle électorale dont l'importance ne cesse de croître en raison de l'attrait relatif que présente la sécurité de l'emploi, alors que les perspectives d'activité dans le secteur privé se dégradent continûment sous l'effet de la politique économique mise en œuvre depuis le début de la décennie.

Ce qui explique en partie la résistance au changement et l'opposition d'une large fraction de l'opinion au mécanisme de marché et à l'entreprise privée, ce qui renforce en retour la dynamique de la fonction publique. Cette explication par les nombres ne peut cependant être que partielle. Les fonctionnaires restent en effet minoritaires et ne devraient donc pas être en mesure, en démocratie, de faire prévaloir leurs vues et leurs intérêts face aux autres groupes de pression.

Mais il existe une dimension qualitative, de pouvoir, de l'essor du groupe des fonctionnaires. Il constitue en effet une minorité homogène, bénéficiant d'un statut protégé qui la met à l'abri du risque et de la concurrence, ce qui favorise en conséquence la collusion, ou <concertation>, en son sein et maximise son influence politique. De plus la fonction publique détient un pouvoir social considérable, financier et politique. Et, s'appuyant sur ces divers leviers, elle s'est affranchie de tout contrôle externe pour arriver à un auto-contrôle. Dans ces conditions, ses strates dirigeantes en sont arrivées à détenir un pouvoir social et politique disproportionné.

Homogénéité et connivence

La forte homogénéité du groupe des fonctionnaires, et plus spécialement des hauts fonctionnaires, découle en premier lieu de la politique particulière de recrutement mise en œuvre en France depuis la Libération. Elle est difficile à justifier et n'a d'équivalent dans aucun autre pays développé. Elle repose sur le monopole accordé, pour tous les postes de haute responsabilité de l'appareil public, à une seule école qui détient le privilège exclusif d'accorder l'accès aux carrières réservées, par une épreuve unique intervenant une fois pour toutes entre 20 et 25 ans. La progression est ensuite automatique et l'accès fermé aux tiers. Les élites ainsi sélectionnées sont en conséquence protégées de la concurrence extérieure à ce petit milieu tout au long de leur vie professionnelle. Seul un inspecteur des finances peut remplacer à Bercy un inspecteur des finances. Toutes les autres compétences et tous les autres diplômés sont disqualifiés a priori.

Ce système à concurrence réduite est encore renforcé par la garantie d'emploi propre au statut de la fonction publique qui met les titulaires à l'abri non seulement des aléas extérieurs venant de l'évolution économique mais aussi des sanctions effectives de leurs supérieurs en cas de performance insuffisante.

Issus d'une même école, protégés de la concurrence et des sanctions, ils sont naturellement portés à la collusion coopérative. Mais, circonstance aggravante, ils détiennent collectivement un pouvoir économique et social considérable, à la mesure du rôle traditionnel de l'Etat dans la société française.

Hiéarchie unique, pensée unique

L'organisation administrative du pouvoir politique est en effet très centralisée, en dépit de la régionalisation qui n'en a pas modifié fondamentalement l'architecture. La société politique française est pour l'essentiel organisée comme une hiérarchie unique. Et cette hiérarchie dispose d'un pouvoir considérable sur le reste de la société, dite "civile", survivance des temps où l'appareil d'Etat était principalement militaire.

Cette emprise se mesure à l'importance du prélèvement fiscal dans le produit national, plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE. Mais elle découle aussi de l'étendue des réglementations qui enserrant toutes les activités privées.

Elle se manifeste également dans le pouvoir financier que l'Etat conserve sur l'économie privée à travers le contrôle administratif de postes clés dans le financement de l'économie, soit directement par des institutions financières publiques, soit par le truchement des hommes du sérail qui occupent les postes de direction d'entités privées, peu contrôlées par leurs actionnaires en raison du système des participations croisées par lesquelles les ex-fonctionnaires financiers se soutiennent mutuellement. C'est le "capitalisme à la française" qui fonctionne non pas sans capital comme on le dit parfois, mais sans les capitalistes qu'il écarte du pouvoir réel. Il se définit ainsi par l'auto-contrôle mutualiste des managers venant de la haute fonction publique.

Au sommet de la pyramide administrative qui exerce aussi son influence sur les entreprises se trouve un monarque républicain élu pour 7 ans voire pour 14. Tout procède de lui: d'innombrables nominations à des emplois publics, le choix des candidats aux élections c'est-à-dire la présélection du personnel politique, la définition des orientations de la politique économique. Il détient, conjointement avec le premier ministre le pouvoir exécutif qui est assez peu contrôlé, le rôle du Parlement ayant été considérablement réduit dans la Constitution de la cinquième république.

Nous vivons ainsi un cas typique de managérialisme politique et social dans lequel l'exécutif est doté d'une grande autonomie par rapport aux propriétaires légitimes du pouvoir que sont, dans une démocratie, les électeurs.

Du managérialisme administratif

Dans toutes les hiérarchies, publiques ou privées, celles qui gèrent les entreprises commerciales par exemple, l'efficacité veut qu'il y ait séparation des pouvoirs entre le dirigeant, le manager ou l'exécutif, et les surveillants élus qui représentent les intérêts des propriétaires que sont les actionnaires dans l'entreprise ou les électeurs dans la nation. Ils sont en effet trop nombreux, et l'influence de chacun en conséquence trop infime, pour exercer directement le pouvoir, ou même pour contrôler les exécutants qu'ils ont eux-mêmes désignés.

Les responsables politiques élus d'un côté, le conseil d'administration ou de surveillance de l'entreprise, de l'autre, remplissent ces fonctions de surveillance pour le compte des propriétaires et à leur place dans une saine organisation du gouvernement, qu'il s'agisse de celui de l'entreprise ou de celui de l'Etat.

L'efficacité de la gestion dépend de la qualité de cette surveillance. Faute de quoi l'organisation sociale, privée ou publique, tombe dans le travers managérial. Les dirigeants, qui doivent en principe exécuter et appliquer les volontés des propriétaires, poursuivent en réalité leurs propres intérêts. Ce faisant ils détournent les ressources sociales à leur profit et appauvrissent l'entreprise ou la nation.

Le managérialisme intervient notamment lorsque ce sont les exécutants eux-mêmes, les dirigeants, qui choisissent les contrôleurs parmi leurs amis et relations. La connivence entre contrôleurs et contrôlés supprime le contrôle.

OPA sur la politique

Or c'est exactement ce qui se passe dans l'organisation de la vie politique française depuis la fondation de la cinquième république. De Gaulle arrivant au pouvoir en position de conflit avec la classe politique en place sous la Quatrième s'est appuyé, comme il l'avait déjà fait pendant la guerre et à la Libération, sur les hauts fonctionnaires pour faire pièce aux élus. Par la suite, Pompidou puis Giscard ont donné de l'ampleur au système, favorisant l'élection au Parlement de jeunes et brillants énarques. Système dénoncé par deux socialistes membres du club, Jean-Pierre Chevènement et Alain Gomez dans une livre à succès, l'Enarchie.

Après quelques décennies, ce système a abouti à la situation actuelle où la majeure partie de la classe politique française est constituée de fonctionnaires. Ces derniers bénéficient en effet d'un avantage exorbitant dans la poursuite d'une carrière politique: le droit au retour dans leur administration d'origine en cas d'échec. Ce qui supprime pour eux l'essentiel du risque, contrairement à toutes les autres professions pour lesquelles le choix de l'aventure politique peut s'avérer extrêmement coûteux.

De ce fait il y a eu fusion de la classe des contrôleurs, les élus, et de celle des contrôlés, les fonctionnaires dirigeants des ministères et administrations diverses. Cette fusion verticale au sein

d'une hiérarchie déjà fermée sur elle-même et particulièrement homogène en raison des modalités de son recrutement unique, aboutit à une redoutable unicité des conceptions et des intérêts. Elle détermine une confusion des pouvoirs exécutif et législatif qui sont désormais aux mains des mêmes. Le contrôle démocratique est affaibli ou ne joue plus. Les propriétaires légitimes de l'Etat, les électeurs, sont dépossédés de leur droit de regard. Ils ne peuvent plus faire entendre leurs préférences. Ce sont celles de la technocratie qui remportent. C'est le managérialisme politique.

Les conséquences néfastes abondent. Les dernières années ont démontré la réalité de cette perte de contrôle dans le système financier, notamment avec l'affaire du Crédit Lyonnais, mais aussi en matière de politique monétaire où l'appareil financier public et ses représentants ont régulièrement réussi à imposer leurs conceptions aux premiers ministres successifs qui arrivaient souvent à Matignon avec des convictions opposées. Leurs conversions successives à la doctrine économique de l'administration des finances, la pensée unique, peu conforme aux attentes des Français ont eu les conséquences électorales que l'on sait mais n'ont pas infléchi le moins du monde la doctrine de la technocratie.

Ce qui montre bien à quel point l'autonomie de la classe dirigeante unique par rapport aux électeurs est une réalité qui affaiblit aujourd'hui la démocratie. Le débat politique notamment a été progressivement détruit par le consensus des dirigeants et ne rend plus compte de la diversité du pays.

La priorité politique est alors évidente: il faut restaurer la démocratie, ce qui nécessite une séparation claire des pouvoirs des fonctionnaires de ceux des élus. Il s'agit de séparer à nouveau l'exécutif du législatif. Cet impératif n'est pas d'ordre tactique ou quotidien. Ni même partisan, de droite ou de gauche. Il est d'ordre organisationnel et constitutionnel au sens large.

Des problèmes d'organisation politique fondamentale de ce genre se sont déjà posés dans le passé. Il y eu, aux débuts de la Troisième république celui de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, c'est-à-dire du pouvoir religieux et du pouvoir politique. Plus récemment, dans les années 70 et 80, le débat politique essentiel a concerné la séparation de l'économie et de l'Etat par la privatisation.

Aujourd'hui il faut mettre un terme au conflit d'intérêt permanent qui vicie à la base notre démocratie en séparant de façon étanche le métier de fonctionnaire des responsabilités de l'élu. Chacun doit pouvoir être l'un ou l'autre mais pas l'un et l'autre. Il faut choisir. En pratique, tout fonctionnaire qui se lance dans la politique doit démissionner purement et simplement de l'administration, sans possibilité de retour. L'égalité entre les différentes professions devant le métier politique sera alors rétablie. Il y a fort à parier que la diversité professionnelle du monde politique en sera fortement accrue, tandis que la séparation effective des pouvoirs qui en résultera réduira l'extrême managérialisme qui fonde "l'exception française".

Certes, une seule mesure ne peut suffire à tout changer. Mais confortée par le

raccourcissement du mandat présidentiel et la restauration du rôle du Parlement dans l'architecture constitutionnelle, elle peut amorcer le retour à la démocratie qui doit constituer aujourd'hui l'objectif prioritaire du débat et de l'action politique.

JJR