

« La France pourrait évoluer vers le statut peu enviable de République bananière »

Dans une tribune au « Monde », l'historien et haut fonctionnaire Arnaud Teyssier estime que les hauts fonctionnaires doivent continuer de bénéficier d'une présomption de loyauté.

LE MONDE | 26.06.2017 à 06h44 | Par Arnaud Teyssier (Historien et haut fonctionnaire)

TRIBUNE. Nous vivons depuis quelques années une époque de confusion institutionnelle. Le slogan l'emporte trop souvent sur les réalités les plus simples. Le débat récurrent sur l'instauration d'un « *spoils system* » à la française » en est un exemple.

Combien de responsables politiques ne se sont-ils pas abrités derrière le pouvoir de blocage présumé de leur administration pour justifier leur manque de volonté ou leur impuissance, pour expliquer l'absence ou la lenteur des réformes ? La belle excuse. Le constat peut être ponctuellement vrai. Mais il trahit bien des abus de langage et semble justifier nombre d'intentions déléteres.

Lorsqu'il était candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron avait annoncé qu'il changerait ou confirmerait dans les deux premiers mois du quinquennat « *l'intégralité des postes de direction dans la fonction publique* ». Devenu président, il a maintenu qu'il procéderait à ce réexamen.

« A la discrétion du gouvernement »

Le premier ministre, Edouard Philippe, a aussi engagé une réforme importante du travail gouvernemental, en réduisant de manière drastique les effectifs des cabinets ministériels, voulant contraindre les ministres à travailler directement avec leurs administrations.

Si cette ligne se maintient en l'état, il est totalement abusif de parler de *spoils system*. L'exécutif ne fait que respecter le modèle français tel qu'il est prévu par les textes et inscrit dans notre tradition démocratique : il a la liberté de pourvoir comme il l'entend aux « *emplois à la discrétion du gouvernement* » – si justement dénommés.

Directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs sont nommés en conseil des ministres et peuvent, de la même façon, être renvoyés dès le conseil suivant. Le gouvernement n'a pas à justifier sa décision : compétence ou incompétence, loyauté ou déloyauté, qualité des relations avec le ministre, raisons plus terre à terre...

Garanties professionnelles

Il peut pour autant maintenir la procédure de présélection des candidats aux emplois de directeur mise en place il y a peu, qui existe dans d'autres grands pays démocratiques et permet d'exiger de « l'impétrant » le minimum de garanties professionnelles qui serait requis dans n'importe quelle entreprise privée. Cette procédure ne lie que très modérément l'exécutif, mais elle l'incite à rechercher la meilleure adéquation possible entre le profil et le poste, ce qui est bien le moins.

Le « système des dépouilles », le vrai, est né aux Etats-Unis au XIX^e siècle. Il consiste à changer systématiquement tous les postes d'encadrement de l'administration (fédérale et dans les Etats) dès lors qu'un nouveau président est élu.

Selon l'expression consacrée, le parti vainqueur s'empare des dépouilles du vaincu. A l'origine, s'agissant d'une démocratie alors en construction, le dispositif avait pour but d'assurer au nouvel exécutif des relais conformes à la sociologie du parti au pouvoir.

« Le «système des dépouilles» a produit de tels abus en matière de politisation et de népotisme que les Américains ont fini par le réguler »

Mais ce système a produit au fil des ans de tels abus en matière de politisation et de népotisme que les Américains eux-mêmes – contrairement à une idée trop répandue chez nous – ont fini par le réguler.

Aujourd'hui, au niveau fédéral, il concerne encore plusieurs milliers de hauts responsables, dont beaucoup présentent les mêmes caractéristiques que les « *emplois à la discrétion du gouvernement* » français. La différence majeure est qu'en Amérique, le changement de têtes est plus vaste, et surtout automatique à chaque élection.

Loyauté a priori

Faut-il instaurer un tel système chez nous ? Les choses seraient plus simples et plus claires, dit-on. La nouvelle majorité aurait tous les leviers en main pour agir : l'Elysée, le gouvernement, l'Assemblée nationale, et désormais des fidèles avérés aux grands postes de commande.

Certains suggèrent même de descendre à l'étage du dessous, et d'étendre la politisation des cadres aux emplois plus subalternes, pour lesquels les nominations sont inscrites dans la durée et dans un parcours de carrière : chefs de service, sous-directeurs, voire chefs de bureau. On observe d'ailleurs de telles tendances dans certaines grandes collectivités décentralisées qui, comme chacun sait, « *s'administrent librement* » et en abusent parfois. Bien des fonctionnaires territoriaux s'en plaignent aujourd'hui. La Ville de Paris est souvent critiquée pour cela.

« Le processus de déprofessionnalisation serait rapide, l'intérêt du citoyen et la qualité de notre démocratie seraient atteints »

Céder à cette ultime tentation nous rapprocherait moins des Etats-Unis que d'autres pays qu'il serait disgracieux d'énumérer. La France évoluerait insensiblement vers le statut peu enviable de République bananière. Nous copierions le « modèle » américain, mais sans le contrepoids du Congrès et du fédéralisme. Nous lui emprunterions ce qu'il a de pire pour enrichir nos propres faiblesses. Le processus de déprofessionnalisation serait rapide, l'intérêt du citoyen et la qualité de notre démocratie seraient atteints.

En France, la haute administration est le bras armé du pouvoir exécutif, dont elle transmet les impulsions à l'ensemble de l'appareil d'Etat. Les hauts fonctionnaires sont pour la plupart des professionnels, considérés a priori comme loyaux – sauf s'ils en font la démonstration contraire. Ils ont pour mission de mettre en œuvre les politiques publiques, mais aussi de faire respecter les lois. Ils doivent être jugés sur leurs seules qualités dans cet ordre.

Efficacité et neutralité

Il serait d'ailleurs opportun, dans le contexte actuel, de valoriser le rôle de ces « grands fonctionnaires », dont la charge de travail devient chaque jour plus écrasante. Et il ne faudrait surtout pas les déstabiliser en créant une haute administration à deux vitesses : d'un côté, des hauts fonctionnaires professionnels peu considérés et peu rétribués ; de l'autre, une caste de « super-directeurs » venus du privé et bénéficiant d'un statut privilégié sur tous les plans – politique, matériel, moral.

La haute fonction publique peut s'ouvrir davantage afin de permettre une meilleure compréhension mutuelle entre l'Etat et la « société civile ». Mais pas au prix de l'efficacité de notre système de décision, surtout si le principe de neutralité doit céder le pas à de multiples conflits d'intérêts...

« C'est le cœur de notre morale démocratique : une très grande exigence qui peut aider le pouvoir exécutif à se maintenir à sa propre hauteur »

C'est l'esprit de la V^e République. Ainsi, Philippe Séguin, qu'il fût maire, ministre ou président de l'Assemblée nationale, se moquait des opinions présumées de ses collaborateurs dès lors qu'ils travaillaient dur et accomplissaient leur mission avec loyauté et efficacité. Il allait même parfois, par principe ou par esprit de contradiction, jusqu'à privilégier les tendances opposées à celle du moment.

Il pensait que le service de l'Etat était noble en soi et que, s'ils s'en montraient dignes, ses cadres dirigeants, comme tout fonctionnaire, devaient être respectés. C'est le cœur de notre morale publique et démocratique : une très grande exigence qui peut aider le pouvoir exécutif lui-même à se maintenir à sa propre hauteur – « *par-dessus les intérêts et les préjugés* », comme disait Charles de Gaulle avec simplicité.

Arnaud Teyssier publiera en septembre, chez Perrin, une biographie de Philippe Séguin.