

Club des élus IFGP

Cycle de conférences thématiques

Réunion du 9 juillet 2024

Thème : Relation entre Haute Fonction Publique et élus

Intervenant : Daniel Keller

Daniel Keller est un ancien élève de l'ENA (promotion Saint-Exupéry 1994), ancien Administrateur civil au Ministère de l'Économie et des Finances et ancien président de l'association des Anciens élèves de l'ENA (2017 à 2023).

1) Regard sur l'ENA et la Haute Fonction Publique

Créée en 1945 par le Général De Gaulle, cette école a vocation à former des cadres très performants destinés à diriger l'Administration de l'Etat en vue d'épauler les gouvernements dans la concrétisation des grandes politiques publiques.

Le Président de la République actuel a estimé que le fonctionnement de l'ENA nécessitait d'engager une réforme ciblant ses défauts. Trois défauts étaient reprochés à l'ENA (appelée désormais INSP) :

- un "effet de rente" : un "énarque" avait l'assurance d'avoir "à vie" un emploi de très haut niveau au sein de l'Administration, appartenant à un Corps et bénéficiant de son statut généralement très avantageux ==> décision : suppression des Corps (Préfets, Diplomates,...) et alignement des Hauts fonctionnaire dans le seul statut « d'administrateurs d'Etat ». Désormais, il n'y a plus de classement de sortie qui permettait un accès aux postes les plus prestigieux aux mieux classés. L'employeur est désormais plus libre pour recruter un administrateur dont le profil lui semble le plus approprié.
- une "insuffisance de diversité dans le recrutement" : la réforme qui avait créé la "3ème voie" de concours d'accès à l'école existait depuis longtemps... mais n'a pas permis de répondre suffisamment à l'objectif d'ouverture à la diversité (notamment sociale) ==> création d'un concours "talents", d'un concours "docteurs"
- un "vecteur d'État profond" : le pouvoir politique peut se heurter à la "culture" d'un corps de Hauts fonctionnaire qui n'adhèrent pas à une orientation politique à laquelle tient le chef de l'État et du gouvernement. L'exemple classique est celui du Ministère des Affaires Étrangères dont les diplomates de haut rang sont au moins très perplexes en regard d'une politique étrangère qui se définit de plus en plus à l'Élysée, selon des critères négligeant des dimensions diplomatiques qui leur semble essentielles.

Plus globalement, le Parlement a voté en 2019 une loi de modernisation de la Fonction Publique qui actait la conception de l'action publique du chef de l'Etat : l'Etat doit être considéré comme "une entreprise comme les autres". Les recrutements, la gestion des personnels, la fluidité des parcours public/public et public privé,... doivent se rapprocher de la gestion souple appliquée dans le privé.

La Haute Fonction Publique n'échappe pas à cette vision politique qui implique un affaiblissement de la notion d'intérêt général. Or, cette notion est absolument essentielle dans la philosophie d'action des Hauts fonctionnaires issus de l'ENA. Il faut donc s'attendre à une évolution considérable du profil des futurs Hauts fonctionnaires qui seront plus dans une approche managériale que de serviteurs de l'Etat.

La Haute Fonction Publique en quelques chiffres :

- L'INSP (ex ENA) intègre une centaine d'élèves chaque année. Il s'agit de candidats ayant réussi le concours d'accès. Chaque année, il y a environ 700 candidats au concours externe et 300 en interne. A noter que seuls les candidats diplômés « bac +5 », sortant d'un parcours universitaire (Sciences Po) et d'une grande école (HEC, Polytechnique,...), sont susceptibles d'être retenus. Les candidats issus de milieux populaires sont peu nombreux par la force des choses.
- La Haute Fonction Publique représente environ 20 000 fonctionnaires parmi les 1,9 millions de fonctionnaires de l'Etat (rappel : au total, il y a 5 millions de fonctionnaires répartis entre l'Etat, les collectivités territoriales et les Hôpitaux publics).
Parmi les Hauts Fonctionnaires de l'Etat, il y en a 2000 qui sont des cadres supérieurs de l'administration. Parmi eux, 700 sont des cadres de niveau Directeurs Généraux, exerçant des fonctions de dirigeants exécutifs, formant dans leur globalité une sorte de « comex » de l'Etat (un comité exécutif est l'organe d'autorité suprême d'une société privée). Ces hauts cadres sont nommés en Conseil des Ministres (donc avec la signature du président de la République avec contreseing ministériel).

2) La relation entre HFP et élus

Il faut rappeler un principe fondamental de notre démocratie : la souveraineté nationale appartient au peuple et à lui seul. Il n'y a rien au-dessus de la volonté du peuple. Le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants qu'il élit et par le référendum.

Par conséquent, les élus disposent d'une pleine légitimité démocratique pour déterminer et conduire la politique de la nation tant au plan national que local.

Mais pour éclairer leurs décisions et pour les mettre en œuvre, les élus ont besoin du support de l'administration, c'est-à-dire de fonctionnaires disponibles, compétents, loyaux et opérationnels.

Au niveau de l'Etat central, très tôt, le pouvoir politique s'est appuyé sur des professionnels pour exécuter ses politiques. Dans l'Ancien régime, Louis XIV mettra en place des Intendants qui exerceront un rôle considérable dans la gouvernance des Provinces au nom et pour le compte du Roi.

Ce dernier, même en monarchie absolue, ne pouvait pas faire tout ce qu'il voulait : il était limité par un corpus de règles de droit que portaient les hauts Magistrats de diverses assemblées, tribunaux, parlements.

Il a découlé de cette pratique un fait devenu immuable – repris par les différents régimes qui se sont succédé – que des professionnels serviteurs de l'Etat sont devenus les garants de la permanence du droit fondamental encadrant le système politique en cours, quel que soit le gouvernement en place, et cela au nom de l'intérêt général. La Haute Fonction Publique d'aujourd'hui s'inscrit dans cette philosophie de l'intérêt général vécu comme supérieur aux exigences dictées par les circonstances. A elle revient le rôle de garantir, ou tout au moins à favoriser, la continuité de l'Etat dans ses principes.

Il ressort de ce développement que coexistent deux légitimités (démocratique et technocratique) issues de deux principes fondamentaux : la souveraineté du peuple et la continuité de l'Etat. Il y a un réel risque de conflictualité si la règle absolue du primat de la légitimité du peuple n'est pas respectée. C'est ce risque qui a fait débat en 1981 à la perspective de l'arrivée de la Gauche au pouvoir ou encore récemment s'agissant de l'hypothèse de l'arrivée du RN au pouvoir.

En dehors de ces moments sensibles, la règle est que les élus décident mais qu'ils sont à l'écoute et dans le respect des principes de l'Etat de droit portés par les Hauts Fonctionnaires cadres dirigeants de l'Etat.

Pratiquement, du côté des Hauts fonctionnaires, la règle est toujours qu'ils doivent effectuer en cours de scolarité un stage en Préfecture pour être en contact avec le terrain et avec les élus. Au-delà, il arrive que certains d'entre eux effectuent des parcours dans des fonctions dirigeantes au sein de directions générales de grandes collectivités territoriales.

En complément, il y a également besoin de créer des liens entre Administrateurs d'Etat et Administrateurs territoriaux. Il avait d'ailleurs été envisagé – certes sans succès - un projet de fusion de l'ENA et de l'INET.

3) Remarques sur la situation actuelle de l'Etat

Au-delà du fonctionnement de l'Etat, de ses évolutions, du besoin de se transformer,... il faut constater – hélas ! – que notre Etat est vraiment exsangue.

Une dette publique considérable (plus de 110% du PIB), un déficit public chronique permanent... avec une dépense publique croissante (57% du PIB) qui n'arrive pas à contrecarrer le délitement des grands services publics (enseignement, santé, logement, transports,...) alors même que les prélèvements obligatoires sont parmi les plus élevés de l'OCDE !

On est bien obligé de constater un appauvrissement général du pays avec des inégalités sociales persistantes (bien que limitées par un système de solidarité sociale qui reste solide), avec une tendance redoutable au décrochage territorial, le tout générant un sentiment de fractures de la communauté nationale que se doit de combattre l'Etat. Or, si ce dernier est affaibli, le risque est grand de voir les fractures s'approfondir. Elus, Hauts Fonctionnaires : le véritable enjeu se situe là et il faudra l'affronter ensemble.