

# Une nouvelle noblesse dans la haute administration

Les chercheurs **Julie Gervais**, **Claire Lemerrier** et **Willy Pelletier** décrivent l'apparition d'une élite circulant entre secteurs privé et public pour y appliquer les mêmes principes de gestion

En 1989, le sociologue Pierre Bourdieu (1930-2002) publiait *La Noblesse d'Etat* (Minuit). Un titre qui signalait les ressemblances entre les hauts fonctionnaires français et l'élite de l'Ancien Régime : leurs privilèges, l'étendue de leurs pouvoirs, les frontières instituées entre eux et le commun des fonctionnaires.

Mais aujourd'hui, l'expression « noblesse d'Etat » est devenue inadéquate. Elle masque le rôle de la « noblesse d'affaires » dans le gouvernement du service public. Aujourd'hui, des consultants, des banquiers en poste temporaire au ministère des finances, travaillent de concert avec de très hauts fonctionnaires qui leur ressemblent : ils sont passés par les mêmes classes prépa et grandes écoles (Sciences Po, Polytechnique), ont des relations communes et des trajectoires proches.

Aux manettes du secteur public se trouve désormais une « noblesse managériale publique-privée ». Elle s'étend des très hauts fonctionnaires aux dirigeants d'entreprise qui interviennent dans les programmes scolaires et aux consultants qui réforment l'hôpital public. Essentiellement masculine, elle est issue de milieux privilégiés qui habitent

les quartiers riches d'Ile-de-France. Elle a pour règle la rentabilité financière immédiate faite de quantifications abstraites, conjugée au « savoir » managérial. Cette doxa infuse les enseignements des grandes écoles, qui ont commencé à converger avec ceux des écoles de commerce dès les années 1960-1970.

Ce « nouveau » management public ne l'est plus tant que ça. Ses propositions, qui envisagent l'action publique avant tout en termes de rapport coût-bénéfice, n'ont cessé de gagner en faveur auprès des gouvernements et des dirigeants d'administration, jusqu'à devenir dominantes dans les



**DES CONSULTANTS TRAVAILLENT DE CONCERT AVEC DE HAUTS FONCTIONNAIRES QUI LEUR RESSEMBLENT**

années 2000. Elles imprègnent les réformes de l'administration, depuis la rationalisation des choix budgétaires de la fin des années 1960 jusqu'à la révision générale des politiques publiques amorcée en 2007 et la loi de transformation de la fonction publique de 2019. Les services publics doivent s'inspirer des entreprises ; ils doivent être rentables et il faut les « rationaliser », selon une méthode unique. Transports, agriculture ou santé passent sous la toise des mêmes experts privés.

## S'adapter ou fuir

Cette conversion au nouveau management public va de pair avec un nouveau type de trajectoire des élites. L'avancement dans la très haute fonction publique ne s'obtient pas selon les règles égalitaires du statut de la fonction publique. Il faut être nommé par son supérieur et voir sa candidature validée par le cabinet du ministre. Ce qui impose d'obtenir son brevet en « réformisme » : privatiser ou fusionner, fermer des lits d'hôpitaux, supprimer toujours plus de postes... Et le faire vite : une carrière réussie, ce n'est pas plus de trois ans au même poste. Il faut avancer, grimper, au risque d'être placardisé par ses concurrents.

La réussite exige aussi désormais des va-et-vient permanents entre des postes d'encadrement dans le privé et dans le public – et non plus un « pantouflage » à sens unique vers le privé – pour atterrir chaque fois plus haut. Alors que le nombre de positions en administration centrale et en cabinet a été réduit, la loi de 2019 permet plus facilement aux hauts cadres du privé d'occuper des postes (contractuels, c'est-à-dire, à ce niveau, bien mieux payés) au sommet de l'Etat. La réforme de l'ENA, devenue Institut national du service public, va dans le même sens : sous le couvert d'ouverture sociale, les trajectoires privé-public sont encore plus valorisées.

Pour avancer dans leur carrière, ces dirigeants privilégient un management indifférencié entre public et privé. Ce faisant, le nouvel encadrant passe d'un hôpital à un conseil départemental, du ministère de la culture à une société d'autoroute... et n'a aucune raison de s'intéresser au travail de ceux et celles qu'il dirige.

Le nouveau management public presse les agents et empêche de plus en plus d'usagers d'accéder aux services publics. Les « modernisations » brutales déprofessionnalisent, obligent au surtravail faute d'effectifs, démoralisent jusqu'au burn-out, « désaménagent » les territoires, augmentent les violences aux guichets. Mais la noblesse managériale publique-privée ne connaît pas les agents de contact et ne croise jamais les usagers.

Aux échelons inférieurs, les fonctionnaires, plus ou moins gradés (dont les énarques « ancien modèle », les administrateurs civils, qui croient encore au service public et n'ont pas de plan de carrière dans le privé), doivent adhérer, s'adapter ou fuir. Soit passer de longues journées à régler les désorganisations créées par la dernière réorganisation, soit refuser la quête permanente de la rentabilité financière, quitter la carrière et abandonner la course. ■

**Julie Gervais**, politiste, est enseignante à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne et chercheuse au Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP, CNRS) ; **Claire Lemerrier**, historienne, est chercheuse CNRS au Centre de sociologie des organisations (CSO, CNRS-Sciences Po Paris) ; **Willy Pelletier**, sociologue, est chercheur à l'université de Picardie. Ils ont coécrit « La Valeur du service public » (La Découverte, 2021)

# Gabriel Colletis Une lente dégradation des performances du secteur public

L'économiste constate le recul des capacités de l'Etat, alors même que les budgets sont en augmentation

Des voies de chemin de fer mal entretenues. Des trains qui roulent moins vite. Des transports parisiens au bord de l'asphyxie. La moitié des centrales nucléaires à l'arrêt durant l'été 2022 pour des défauts de maintenance. Sans oublier la création de toutes pièces de concurrents à EDF et une tarification qualifiée d'« aberration » par le ministre de la transition énergétique elle-même.

Insuffisance du stock de masques, réduction du nombre de lits d'hôpital, découragement des infirmières comme des médecins à exercer leur métier : la volonté de « maîtriser » les dépenses de santé a également imposé de faibles prix de remboursement des médicaments anciens, ce qui a poussé les laboratoires à délocaliser en Asie ces productions peu rentables, entraînant par exemple la disparition du dernier atelier français de production de paracétamol en 2008.

Dans les domaines régaliens (justice, police, éducation, armées), la situation n'est guère meilleure que dans les services publics. Si le ministère de la justice bénéficie d'un budget en forte hausse depuis 2020, la situation des tribunaux et plus encore celle des prisons reste inquiétante. En 2019, le délai moyen pour obtenir une décision de justice était de 6,2 mois devant le juge d'instance, 9,4 mois devant le tribunal de grande instance, 14,5 mois devant le conseil de prud'hommes, 14 mois devant la cour d'appel. Les procédures s'étalant sur près d'une décennie entre la première instance et la cassation ne sont pas ra-

res. La France est régulièrement condamnée pour non-respect du « délai raisonnable » par la Cour européenne des droits de l'homme. De l'aveu même de la chancellerie, la justice française est « délabrée ».

Selon l'Observatoire international des prisons, la surpopulation carcérale est un mal français chronique. En 1990, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires était de 124 %. Il a baissé depuis, mais reste élevé, à 118 %, avec 71 669 prisonniers pour 60 715 places au 1<sup>er</sup> septembre 2022.

## Logiques comptables

Dans l'enseignement, selon le syndicat SNES-FSU, 7900 emplois d'enseignants auraient été supprimés au collège et au lycée durant le précédent quinquennat d'Emmanuel Macron. Certaines universités ont subi pendant plusieurs années une baisse de la dotation par étudiant. Enfin, s'agissant de l'armée, on se rappellera que la crise ouverte en 2017 entre le président de la République et le chef d'état-major des armées s'est produite sur fond de réduction du budget de la défense. Depuis 2019, les armées n'ont cependant cessé de voir leur budget progresser, de 1,7 milliard par an. L'augmentation du budget de la défense en 2023 (+3 milliards d'euros), en attendant la loi de programmation militaire 2024-2030, ne va pas dispenser les armées de choix difficiles en raison de l'inflation, qui pourrait rogner sérieusement la hausse envisagée.

On ne compte plus les exemples de faillites de services publics écrasés par les logiques comptables. Si leurs moyens nominaux des ministères régaliens sont en gros sauvegardés après des années de disette, voire augmentés par la justice et l'armée, la dépréciation monétaire en cours pourrait changer la donne.

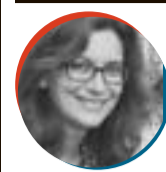
Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat de 2006 à 2018, affirmait en 2019, dans

un entretien au Monde, que « l'Etat a été victime de la doxa libérale ». Selon lui, l'Etat n'a jamais été autant concurrencé, subordonné, fragmenté, banalisé et paupérisé. Et de constater : « Aujourd'hui, trop d'administrations sont épuisées et harassées par la gestion de très court terme, le nez dans le guidon. » Et ce, alors même que « l'Etat reste ce qui fait que la société tient debout et ensemble. C'est le socle sur lequel la nation s'est construite ».

On ne peut donc que s'étonner que l'antienne libérale de la baisse des dépenses publiques refasse surface à la faveur de la réforme des retraites. Des « revues annuelles des dépenses publiques » ont été annoncées début janvier par le ministre de l'économie. Elles concerneront « l'Etat, mais aussi les collectivités locales et la sphère sociale ». Une « méthode nouvelle » est annoncée pour « identifier les économies nécessaires au respect de notre trajectoire de finances publiques ». Des « assises des finances publiques » réuniront en février des personnalités françaises et étrangères pour « présenter les premiers chantiers structurels d'économies ». Les conclusions seront rendues au plus tard le 1<sup>er</sup> avril, pour nourrir les travaux parlementaires et budgétaires.

Au moment où la pression se fait très forte pour réduire les dépenses de soutien ou de protection des ménages, persévérer dans la voie de l'appauvrissement des services publics au nom de la « nécessaire réduction » des dépenses publiques entraînerait non seulement l'Etat, mais la France toute entière, vers la faillite et le déclassement. ■

**Gabriel Colletis** est professeur d'économie à l'université Toulouse-I-Capitole



LA CHRONIQUE DE **JÉZABEL COUPPEY-SOUBEYRAN**

## La BCE commence enfin à verdir

La Banque centrale européenne (BCE) passe des mots à l'action climatique. Son tableau de bord a commencé à verdir avec la publication, le 24 janvier, de tout un ensemble d'indicateurs climatiques. C'est peu face à l'urgence climatique, mais beaucoup comparé au « climatisme » de la Réserve fédérale américaine ou à la lenteur des Etats à tenir leurs engagements climatiques. Alors que son tour de vis monétaire se poursuit et rend le financement plus cher, la BCE ne veut pas devenir le bouc émissaire des retards de la transition écologique.

Ce sont d'ailleurs les termes employés deux semaines plus tôt, le 10 janvier, par Isabel Schnabel, membre du directeur et du Conseil des gouverneurs de la BCE, où se décide la politique monétaire de l'ensemble des pays de la zone euro : « Il serait trompeur d'utiliser des taux d'intérêt plus élevés comme bouc émissaire d'un nouveau retard dans la transition verte. » Ce discours, qui tente de réconcilier la politique monétaire actuelle de la BCE et la lutte contre le changement climatique, mérite bien une exégèse.

D'abord, parce qu'à travers deux néologismes construits sur le modèle de la stagflation, « climateflation » et « fossilflation », la BCE reconnaît la part structurelle d'inflation. Alors que, le plus souvent, le lien de causalité entre lutte contre le dérèglement climatique et inflation est ignoré ou inversé (en attribuant un effet inflationniste à la transition, la « greenflation »), ce sont ici, au contraire, les pressions inflationnistes persistantes causées par le dérèglement climatique et notre dépendance aux énergies fossiles qui sont soulignées par ce discours. C'est sans doute la meilleure des façons de justifier l'action climatique de la banque centrale, car celle-ci devient de ce fait une condition du rétablissement de la stabilité des prix, cœur du mandat de l'institution de Francfort. De quoi convaincre ceux qui douteraient encore du fait que la politique monétaire a quelque chose à voir avec le climat...

## Crucial mais pas suffisant

Ensuite, la BCE convient qu'en contrepartie de son indépendance elle a des comptes à rendre et des explications à donner sur sa ligne de conduite. C'est important pour sa légitimité démocratique. Toutefois, son discours affirme, plus qu'il n'explique, le bien-fondé de l'orientation actuelle de sa politique monétaire et souligne la responsabilité des Etats – plus que la sienne – dans ce qui freine la transition écologique : ces derniers ne mettent pas assez vite en œuvre leurs engagements climatiques et continuent de subventionner le fossile quand il faudrait investir massivement dans le vert.

D'aucuns ne manqueront pas de lui reprocher, à raison, d'évacuer un peu vite la question du financement de la transition (en affirmant qu'il n'y a pas de pénurie de financement pour les investissements verts) et de s'abriter derrière le bas niveau des taux réels (taux nominaux moins inflation), présenté comme favorable à l'investissement. Alors qu'en réalité ce niveau traduit plutôt la faible capacité de la BCE à stabiliser l'inflation par la hausse des taux. Cela étant, on concédera que les investissements privés comme publics dans la transition n'ont guère su profiter des décennies de taux bas qui ont précédé l'actuel resserrement monétaire...

Quoi qu'il en soit, la BCE ne ferme pas les yeux sur les efforts qui lui incombent aussi. C'est sans doute le plus important, car voici peut-être posés les jalons d'un verdissement un peu plus vif que ce qu'avaient laissé entendre les annonces de juillet 2022 ou, un an plus tôt, le faible niveau d'ambition du plan d'action climatique inclus dans sa « révision stratégique ». Il y avait alors beaucoup à craindre que la BCE, pourtant parmi les banques centrales les plus loquaces sur le climat, se contente de verdir ses indicateurs et, tout au plus, les titres privés qu'elle prend comme garantie (appelés « collatéraux ») ou qu'elle achète, comme le décrit Jérôme Deyris, dans son article « Too green to be true? Forging a climate consensus at the European Central Bank » (*New Political Economy*).

Les indicateurs verts annoncés le 24 janvier fournissent une véritable première évaluation de l'intensité carbone des bilans des banques et autres institutions financières, des risques physiques liés au changement climatique et des titres de la finance durable (*green bonds, social bonds, sustainability bonds...*). Ces informations climatiques sont certes cruciales, mais il est peu probable que leur simple diffusion suffira à décarboner le secteur bancaire et financier. Et ce n'est pas non plus en décarbonant son portefeuille de titres privés que l'Eurosystème des banques centrales européennes verdira beaucoup son bilan, car le stock de titres privés ne représente que 5 % des 8 500 milliards d'euros d'actifs de son bilan consolidé et va aller en diminuant, les opérations d'achat prenant fin avec le resserrement monétaire. Quant aux titres labellisés verts qui peuvent servir de collatéraux, les effets d'aubaine seront à la mesure des doutes qu'ils nourrissent : les obligations vertes le sont-elles vraiment ?

Consciente de ces limites, Isabel Schnabel va plus loin dans son discours et semble ouvrir l'éventail des possibles. C'est aussi le stock d'obligations publiques qui pourrait être réalloué en fonction de critères climatiques, en augmentant notamment la part des obligations émises par les institutions et agences supranationales, comme la Banque européenne d'investissement. L'idée d'opérations ciblées de refinancement vert n'est plus écartée : les conditions du refinancement des banques pourraient dépendre de l'évolution de la part des financements verts dans leur bilan. Mais ce n'est pas pour maintenant, prévient-elle, il faudra attendre que la politique monétaire soit de nouveau accommodante et que les données pour le faire existent. Dommage, on était sur le point d'espérer! ■

**RÉCONCILIER LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE**