

13 Une société en manque de cohésion

Décrire l'étendue du secteur public français et souligner les défauts de la forteresse qu'il a fini par devenir, constituait — chapitre 12 — un rappel nécessaire pour que notre analyse parte de faits établis. Mais il faut, évidemment, aller au-delà d'un constat. Si la caractéristique du système français est l'existence d'une véritable caste de décideurs qui contrôle tout à la fois les partis de gouvernement, la haute administration et nombre de grandes entreprises publiques ou privées (§ 131), il importe de démontrer ses processus de sélection et de promotion (§ 132). Il sera, ensuite, plus aisé de comprendre ses comportements archaïques et les blocages qu'ils provoquent (§ 133)

Soulignons, en tête de ce chapitre, que les critiques, souvent sévères, qui seront formulées ne visent ni les personnes ni le principe même d'un État respecté et faisant régner l'état de droit. Nous ne mettons pas non plus en cause, le principe selon lequel la collectivité aide les citoyens à se prémunir contre les grands risques sociaux. Par ses prestations, la Sécurité sociale a évité les drames que la maladie et la vieillesse provoquaient ; la constance de ses prestations a, aussi, contribué à éviter les dépressions économiques. À nos yeux, les Français devraient, au contraire, se demander si l'État-providence donne bien la priorité à l'aide aux plus défavorisés.

D'entrée de jeu, indiquons aussi, qu'à notre sens, la cohérence du système est assurée par l'école républicaine au faite de laquelle se trouvent, depuis la Révolution, de grandes écoles. Le système éducatif initie, en effet, dès le plus jeune âge, une compétition dans laquelle tout le monde classe tout le monde, « les mieux classés devenant les meilleurs classeurs. » (1) Dotés de toutes les apparences de la neutralité, les examens et les concours reproduisent en fait, on le verra, les classements sociaux préexistants.

13.1 – Puissance d'une caste

13.2 – Sélection et promotion nobiliaires

13.3 – Des politiques ?

Les graphiques mentionnés dans le texte ainsi qu'une table des matières détaillée se trouvent à la fin du chapitre.

1 Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, Grandes écoles et esprit de corps, Les éditions de minuit, 1989.

13.1 Puissance d'une caste

Jusqu'à une date récente — car le reflux est amorcé — l'École polytechnique ou l'ÉNA offraient les plus grandes perspectives aux jeunes gens qui avaient rejoint les « grands corps ». Ils ont occupé le sommet de la pyramide sociale par un mouvement continu qui a gagné non seulement la haute administration, ce qui était naturel, mais la vie politique et, enfin, les grandes entreprises publiques comme privées. Les alternances politiques n'ont pas interrompu ce processus de prise de pouvoir. Ainsi, François Mitterrand confia la majorité des postes clefs, au Parti socialiste comme au gouvernement, à des hommes appartenant à une nouvelle génération, sortant de l'X ou de l'ÉNA.

Dans l'univers des grandes écoles, la primauté de l'ÉNA s'est établie : « forte des positions acquises par ses anciens élèves dans le champ administratif, le champ politique et le champ économique, l'ÉNA s'approprie une part de plus en plus grande des positions disputées par les élèves des grandes écoles » (1) et « vingt ans après sa création, l'ÉNA s'affirme comme la pourvoyeuse hégémonique des jeunes cadres de la vie politique. » (2)

Ce mouvement de conquête du pouvoir par une caste, à un moment où la vie sociale et internationale devient plus ouverte et plus fluide, n'est guère étudié et, *a fortiori*, débattu. Nos concitoyens semblent accepter d'être régis par une nouvelle noblesse.

13.1.1 Les postes clefs de la vie politique

13.1.1.1 Parlement et partis politiques

À la suite des élections législatives de 1997, 295 députés sur 577 élus (51 %) étaient des fonctionnaires (la part de ces derniers dans la population active est de 25 %). Le rôle disproportionné des fonctionnaires et, en particulier des plus diplômés d'entre eux, dans la vie politique résulte, dans une large mesure, d'une disposition : la faculté dont les fonctionnaires disposent de retourner dans le corps d'origine en cas d'échec politique. Elle minimise le risque que court un fonctionnaire et rend inégale la compétition avec les candidats du sec-

1 Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, *op.cit.*

2 Jean Lacouture, *Mitterrand - une histoire de Français*, Seuil, 1998.

teur privé qui, en général, ne sont pas assurés de retrouver leur situation si leur mandat électif n'est pas renouvelé.

Parallèlement, le goût du pouvoir, la volonté de « bétonner » les positions conquises comme le niveau insuffisant de la plupart des rémunérations attachées aux fonctions électives ont poussé les élus à cumuler plusieurs mandats.

Députés détenant un mandat local

1936	36 %
1973	plus de 70 %
1988	95 %

Les deux tiers des députés socialistes étaient candidats aux élections municipales de 2001.

Est-il étonnant que des élus, fonctionnaires en majorité, aient approuvé des politiques dites sociales mais dont le troisième volet de notre site montre qu'elles ont été, avant tout clientélistes, favorisant moins les plus démunis que le développement et le confort du secteur public.

Les anciens élèves de l'ÉNA et de l'X, et, au premier chef, ceux qui appartenaient aux « grands corps » de l'État, ou qui étaient sortis de deux des grandes écoles (X + ÉNA ou Normale-Sup + ÉNA) ont pris les premières places dans la direction des partis de gouvernement et la représentation nationale. Le fondateur du Front national lui-même avait cru judicieux de prendre pour numéro deux un polytechnicien, ingénieur des Ponts et chaussées.

Les partis politiques n'ayant plus guère d'adhérents (moins de 100 000 pour chacun des trois plus grands : RPR, Parti socialiste et Parti communiste), ne sont plus parvenus à couvrir leurs dépenses. Les tentations devinrent grandes au moment où la responsabilité de la plus grande part des investissements publics était transférée aux collectivités territoriales moins bien contrôlées que les administrations centrales. La corruption s'est développée dans la passation des marchés publics. Trente anciens ministres, cent parlementaires ou maires (dans le Sud-Est ceux de Lyon, Grenoble, Marseille, Nîmes, Toulon, Cannes et Hyères) ont été mis en examen. Le recours à des pratiques illégales ayant été réprimé, le financement des partis par l'État a été accru.

Collecter des fonds de façon irrégulière pour financer un parti n'est-il qu'un péché véniel comme beaucoup le pensent ? On peut au contraire trouver scandaleux que le ver soit dans le fruit chez des organismes, les partis, qui cherchent à prendre le pouvoir. En

outre lorsque des individus participent durablement à des circuits systématiquement irréguliers et donc opaques, il est fréquent qu'ils en tirent des avantages personnels.

13.1.1.2 Instances dirigeantes

Le fait qu'un nombre limité d'anciens élèves des grandes écoles tienne à la fois les grands postes de l'exécutif (voir ci dessous) et la direction des grands partis politiques, lesquelles décident des candidatures aux élections, accentue la position subordonnée du Parlement voulue par la constitution de la Ve République. L'exécutif français manque, dès lors, d'un contre-pouvoir.

Martine Aubry décrit de façon saisissante ce qui se passe dans nos instances dirigeantes : « l'étendue des pouvoirs du gouvernement — nomination de dirigeants, réglementations spécialisées dans tous les domaines (financiers, urbanisme...), affectation de fonds — a favorisé la construction d'un système en circuit fermé, mêlant responsables politiques qui tous travaillent dans le secret. La gauche avait légitimement critiqué cette situation. Elle n'a pas su y échapper en arrivant au pouvoir. » (1)

Pendant la campagne de 1995, Jacques Chirac, bon connaisseur en la matière, dénoncera également la confiscation du pouvoir par une « technostructure » qui « se coopte aux frontières mouvantes de la haute administration, des cabinets ministériels et des entreprises publiques, privées ou mixtes. » Pour leur part, d'anciens hauts fonctionnaires décrivent ainsi la situation : « La plupart des hommes politiques français sont des énarques qui, après avoir joué le rôle de conseiller du prince, sont passés de l'autre côté du miroir. La responsabilité des énarques au sein de l'État est impalpable, car elle n'a pas d'expression publique ; mais elle touche au cœur du pouvoir. » (2)

13.1.1.3 Ministres et Président de la République

La quasi totalité des ministres de Lionel Jospin sont d'anciens fonctionnaires — et, pour la plupart sortent de grandes écoles et sont passés par un ou plusieurs cabinets ministériels.

Depuis 1974, deux présidents de la république sur trois et neuf premiers ministres sur onze sont sortis de l'ÉNA et la joute de 2002 n'échappera pas à cette règle.

1 Martine Aubry, *Le choix d'agir*, Albin Michel, 1994.

2 *Notre État*, R. Fauroux et alii, R. Laffont, 2001.

Dans le tableau ci-dessous, figurent, en première ligne, les Présidents de la République et, dans les lignes suivantes les premiers ministres. Les anciens élèves de l'ÉNA sont soulignés par un grisé.

Pompidou	Giscard d'Estaing	Mitterrand I	Mitterrand 2	Chirac
Chaban-Delmas	Chirac	Mauroy	Rocard	Juppé
Mesmer	Barre	Fabius	Cresson	Jospin
		Chirac	Bérégovoy	
			Balladur	

La situation dans laquelle le Président de la République et le premier ministre sont, *tous les deux*, anciens élèves de l'ÉNA tend à devenir de règle : Giscard d'Estaing-Chirac, Chirac-Juppé, Chirac-Jospin (cases encadrées).

13.1.2 Feu l'indépendance de l'administration

« Si l'on prend les seuls emplois laissés à la décision du gouvernement, on aboutit à un total de 482 personnes. Si l'on considère également les emplois des grands corps d'inspection et de contrôle — hors les corps techniques — ainsi que les emplois fonctionnels et de ceux des principaux chefs de services déconcentrés et des chefs de juridictions administratives et financières locales, on aboutit à un total de 4 241 personnes. » (1)

4 300 énarques sont actuellement en fonction dans le secteur public. Si l'on ajoute les polytechniciens qui ont des responsabilités dans le même secteur on dépasse le chiffre de 5 000 personnes.

Développé sous la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing, un *spoils system* a donné un tour politique aux nominations des responsables de l'administration (et des entreprises nationales). « À la fonctionnarisation de la vie politique a répondu la politisation de l'administration. » (2) La confusion s'est établie entre le monde politique et celui de la haute administration. Le Vice-président du Conseil d'État souligne que « les ministres travaillent aujourd'hui avec des cabinets aux effectifs pléthoriques... le poids des cabinets ministériels est devenu tel que les directeurs d'administration centrale et leurs collaborateurs directs ont le sentiment de ne plus rien avoir à diriger, de n'avoir plus de vraies responsabilités, d'être

1 *Fonctions publiques, enjeux et stratégies*, Commissariat général au plan, rapport du groupe présidé par Robert Cieutat, 2000.

2 Yves Cannac, *Chère puissance publique*, *Sociétal*, septembre 1998.

inutiles. » (1) Ces cabinets « assurent une connexion intime entre les puissants de la politique et les jeunes fonctionnaires désireux de suivre cette voie. » (2)

La volonté d'étendre l'emprise du pouvoir l'emporte sur les exigences d'une organisation cohérente. Nombre d'entités relevant du secteur public sont dotées d'un conseil d'administration dont le Président n'est pas choisi par ses membres mais nommé en Conseil des ministres.

Des Présidents d'organismes paritaires, tel celui de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, ne choisissent pas leur Directeur Général. Nombre de nominations à de grandes responsabilités sont décidées moins en fonction des compétences professionnelles et de l'expérience du futur titulaire qu'en tenant compte des affinités politiques de ce dernier. Des systèmes aussi bancals, permettent-ils de responsabiliser les gestionnaires et d'assurer des directions efficaces ?

Les « grands corps » ajoutent une perturbation de plus aux nominations. Certaines fonctions, étant considérées comme l'apanage de tel d'entre eux, on préférera nommer un de ses membres plutôt qu'un candidat plus valable mais qui n'y appartient pas. (3) Les polytechniciens entendent diriger l'ancien ministère de l'industrie et celui des transports. « Le secteur nucléaire est la chasse gardée du corps des Mines et les entreprises publiques de transport — SNCF et RATP — sont le fief du corps des Ponts. » (4)

Contrôlant les partis politiques, dirigeant l'exécutif, dominant le Parlement et l'administration, c'est donc, comme le reconnaissent certains de ses membres éminents, une véritable caste qui a bel et bien pris le pouvoir. Elle devait, logiquement, chercher à élargir son territoire pour conquérir le monde des entreprises, à commencer par celles qui étaient nationalisées et dont les dirigeants étaient nommés par un État qu'elle avait pris en mains.

13.1.3 Les entreprises nationales

En dépit des privatisations intervenues depuis 1986, la France conserve des entreprises nationales ou des services publics qui, en d'autres lieux, peuvent relever du secteur privé (élec-

1 Renaud Denoix de Saint Marc, *Journal du Dimanche*, 21 janvier 2001.

2 Yves Cannac, *idem*.

3 *Fonctions publiques, enjeux et stratégies, op.cit*

4 *Notre État*, Roger Fauroux et alii, *op.cit*.

tricité, gaz, chemins de fer, poste etc..). En 1999 encore, « 2 300 entreprises étaient contrôlées majoritairement par l'État, avec 1,3 million de salariés. » (1) Les entités concernées emploient 12 % des salariés de l'économie dite marchande contre une moyenne de 8 % en Europe. Pendant des années elles auront résisté au passage du monopole à la concurrence. Le traité de Rome avait bien prévu, en 1957, que ces monopoles nationaux seraient mis en cause, mais il a fallu attendre quarante ans pour qu'on s'y attaque et les combats d'arrière garde sont loin d'être finis.

La nomination d'anciens hauts fonctionnaires à la tête d'entreprises nationales suit des tropismes politiques ou « nobiliaires ». Telle grande entreprise nationalisée avait connu sept Présidents en vingt ans, les nominations intervenant, de plus en plus, en fonction des changements de majorités. Du point de vue de l'efficacité ce système a pu s'avérer défec-tueux voire catastrophique. La formation donnée à l'ÉNA ou à l'X n'est pas celle d'une *business school* et les parcours suivis ultérieurement par la plupart de ceux qui ont été nommés à la tête des entreprises nationales ne les préparent pas vraiment à la direction d'entreprise.

Le système a, en outre, engendré une confusion entre trois fonctions : celle de responsable de l'entreprise, celle de représentant de l'État au sein du conseil d'administration (ou de responsable dans le ministère assurant la « tutelle » de l'entreprise concernée), celle, enfin, de contrôleur.

Le phénomène de caste a fait que les titulaires de ces fonctions, appartenant au même monde, étaient beaucoup trop solidaires. « On se représente facilement qu'un jeune chef de bureau de la Direction du Trésor peut avoir quelques difficultés à exercer sa mission quand il contrôle d'anciens hauts responsables de la même direction. » (2) Tant que les entreprises nationales étaient en situation de monopole les erreurs de gestion ont été peu visibles mais, dans les années quatre-vingt et surtout quatre-vingt dix, les défauts du système ont éclaté.

Bien que les difficultés survenues au sein de Bull soient déjà anciennes et aient commencé avant sa nationalisation on ne peut oublier les quelque 100 milliards qui auront été engloutis dans le mirage de l'informatique nationale ; ni les 100 milliards et plus perdus par le Crédit Lyonnais, 20 par Air France, les pertes de la SNCF, du GAN, du Crédit Foncier, du GIAT et de tant d'autres entités. Plus vitales que ces pertes financières, auront été les épreuves subies par les personnes travaillant dans les entreprises en cause.

1 Pierre Bauchet, *Comprendre l'économie française*, Economica, 1999.

2 *Notre État*, Roger Fauroux et alii, *op.cit.*

Dans le secteur privé, le passage d'une concurrence limitée à une compétition féroce a mis en lumière les défauts du système de caste et des remèdes ont été apportés.

13.1.4 Une colonisation du secteur privé désormais contestée

Dans les grandes entreprises privées, d'anciens hauts fonctionnaires et, au premier chef ceux des grands corps, ont, au cours du dernier demi-siècle, conquis le pouvoir. (1) Certains fonctionnaires peuvent, tout en ayant quitté leurs fonctions dans l'administration, garder un lien avec elle pendant trois ans, délai qui, dans certaines circonstances, atteint dix ans.

Aux yeux de François Mitterrand, les nationalisations, pièce maîtresse de son archaïque projet, réaffirmaient la prépondérance du politique sur l'économie. La nouvelle noblesse allait profiter de ces décisions pour élargir son apanage. Elle le tiendra longtemps même si des règles édictées en 1995 ont contenu les « pantouflages ». En effet, les privatisations ont eu beau transférer au secteur privé plusieurs grandes entreprises, elles n'auront pas marqué, pendant la dizaine d'années qui suivit leur démarrage, le changement auquel on aurait pu s'attendre. L'influence des administrateurs venant du sein des entreprises aurait pu s'affirmer, mais tel n'a pas été le cas. Les privatisations n'ont, au contraire, dans un premier temps, fait que renforcer la position des grands corps.

Administrateurs des sociétés du CAC 40

en %	1 981	1 986	1 991	1 997
Personnes venant de :				
Grands corps	32	26	38	44
État, hors grands corps	5	8	11	11
Sous total	37	34	49	55
Familles	43	45	23	20
Entreprises	20	21	28	25
Total	100	100	100	100

Ce tableau est tout à fait saisissant. Il montre qu'un événement majeur, les privatisations, a eu des effets beaucoup moins marquants que le processus de prise de pouvoir par la nouvelle noblesse d'État, lequel se poursuivait imperturbablement. En 1997 la totalité des administrateurs de Vivendi était sortie de l'ÉNA ou de l'X ; on atteignait 80 % chez Total ou Elf.

1 Le tableau et le passage qui suivent reposent sur une étude de Michel Bauer et Bénédicte Bertin-Mouroit, *Administrateurs et dirigeants du CAC 40*, CNRS et Boyden, Paris 1997.

En 1999, sur les 9 administrateurs français non salariés de la BNP, 7 étaient des énarques — dont 6 inspecteurs des finances — et 2 des polytechniciens ; 5 de ces 9 étaient passés par un cabinet ministériel ; à la Société Générale sur les 13 administrateurs français non salariés, 8 étaient énarques — dont 5 inspecteurs des finances — et 4 des polytechniciens ; 7 des 8 énarques étaient passés par un cabinet ministériel.

L'influence des administrateurs qui occupent plusieurs postes a grandi au point qu'ils sont parvenus à détenir, dans les sociétés du CAC 40, 44 % des mandats. Parmi ceux qui exercent cinq mandats ou plus, les grands corps en détenaient 75 % et, de leur côté, d'anciens fonctionnaires 16 % — soit 91 % pour ces deux catégories ! — les personnes appartenant aux familles propriétaires d'origine 8 % et les cadres venant des entreprises aucun. Au sommet, la moitié des PDG du CAC 40 sont issus de la haute administration.

L'adoption de la structure comportant conseil de surveillance et directoire, devenue possible, eut consacré l'importance collective des équipes de direction. Elle a été rejetée n'étant retenue qu'à titre transitoire, après une prise de contrôle notamment, car elle permet de garder deux Présidents. Seules l'ont adoptée quelques entreprises à caractère familial ou personnel.

Ces dernières ont constitué, très nettement, un pôle de résistance au mouvement de conquête des grands corps et des anciens fonctionnaires. Partout ailleurs, la nouvelle noblesse d'État, masculine, s'est imposée en force, en dépit non seulement des privatisations mais de la mondialisation et du mouvement de féminisation.

Jusqu'aux années récentes, peu d'administrateurs étrangers avaient été nommés. Les femmes, quant à elles, ont occupé moins de 3 % du nombre des postes d'administrateurs, aucune ne détenant de postes dans plusieurs conseils d'administration. Une seule, Anne Lauvergeon, est Présidente de l'une des 100 plus grandes entreprises françaises, COGEMA.

Mais, au début de 2001, la part du capital des sociétés du CAC 40 détenue par les « non résidents » dépassait 40 % (45 % si l'on exclut France-Télécom) dont la moitié environ possédés par des Américains et des Anglais. Comme les institutions américaines sont passées de la neutralité à l'égard de la gestion des entreprises dans lesquelles elles ont un intérêt à une grande vigilance il est inévitable que leur influence se fasse sentir dans le choix des dirigeants de nos grandes entreprises, comme elle s'est manifestée dans de grandes opérations de fusion, réussies ou ratées, récentes (On trouvera plus de détails dans le chapitre 33 sur les retraites qui analyse le rôle des *pension funds*).

En tout cas, chez Saint Gobain « le parachutage ou le pantouflage sont finis, subsiste encore ce qu'on appelle l'héliportage : l'énarque ou l'X est installé à un étage intermédiaire et il lui faut encore gravir la montagne » (1)

Les observations qui soulignent la place des anciens élèves des grandes écoles dans l'état-major des firmes françaises les plus importantes ne doivent pas faire oublier deux réalités. D'une part, certains dirigeants sont entrés très jeunes dans l'entreprise dont ils sont devenus, au terme d'un long parcours, les patrons respectés. D'autre part, nos grandes entreprises ont conduit et largement réussi une prodigieuse internationalisation, révélatrice des capacités de leurs dirigeants.

Il est probable que, dans un monde complexe, les esprits formés à l'abstraction en tirent un grand parti ; ils savent, intégrer, avec logique, un grand nombre de facteurs. Opérant en pleine compétition, les dirigeants d'entreprise doivent tenir compte de réalités que leurs clients, leurs concurrents ou leurs actionnaires sanctionneraient rapidement s'il n'en était pas ainsi. Il n'en va pas de même, dans le secteur public qui s'est ingénié à réduire les contre-pouvoirs.

13.2 Sélection et promotion nobiliaires

L'école est au centre de toute société évoluée. En France, elle reste profondément marquée par la mission que la République et Napoléon, lui ont donnée : sélectionner et former les agents de la fonction publique (chapitre 31).

13.2.1 Sélection

Le processus central du « système français », est une sélection sévère, effectuée au sortir de l'adolescence. Par la suite, les évaluations des individus seront rares et sans fortes conséquences et la formation continue souvent négligée.

C'est à travers les joutes individualistes et féroces des concours que notre nouvelle, noblesse s'est reconstituée. « Le maintien des grands corps administratifs (Inspection des finances, Cour des Comptes, Conseil d'État) pourvus par les meilleurs classements à la sor-

¹ Christine Ockrent et Jean-Pierre Sereni, *Les grands patrons*, Plon, 1 998, interview de Jean-Louis Beffa, Président de Saint-Gobain.

tie de l'ÉNA, a joué un rôle essentiel ; l'ÉNA est devenue une école structurant un système de castes autrefois implicite. » (1) Le classement à la sortie de l'ÉNA a des effets si discutables qu'un rapport du Plan a demandé sa suppression. (2) Il propose que l'intégration dans les grands corps ne soit pas possible avant un délai de dix ans. La section CFDT des élèves de l'ÉNA s'est ralliée, en décembre 2 000, à ces deux suggestions.

Jacques Julliard, essayiste et journaliste, a démissionné du conseil d'administration de l'ÉNA pour protester contre le « copinage, le pantouflage, le mandarinat, la fonction de classement plus que de formation » de cette école. (3)

Les « Grandes Écoles » représentent aujourd'hui, un peu moins de 6 % de l'ensemble des élèves de l'enseignement supérieur. Voir le **graphique 1** en fin de document. Face à la nouvelle vague d'étudiants et encouragées par les anciens, ces écoles comme leurs classes préparatoires ont soigneusement contrôlé le nombre de leurs élèves. Le système n'a, dès lors, aucun mal à « reconnaître comme scolairement doués les mieux dotés socialement » (4)

La base sociale des grands corps s'est, au cours des dernières décennies, nettement rétrécie. Certes, des fils d'ouvriers ou d'artisans entrent bien à Normale sup, à l'X, ou à l'ÉNA mais en quantités de plus en plus symboliques. Les élèves de la première sont d'abord des fils de professeurs et ceux de la seconde des fils de cadres supérieurs. À l'ÉNA dominent les fils de hauts fonctionnaires et de dirigeants d'entreprises. « Il y a, socialement, un monopole excessif des classes aisées et parisiennes parmi les élèves qui sortent de l'ÉNA. » (5) Le chapitre 31 — § 3 133 — sur l'éducation cite, à ce propos une étude conduite par Jacques Attali. (6) Le recrutement de moins en moins démocratique des grands corps est allé de pair avec un autre phénomène dont les effets vont dans le même sens. La généralisation de concours de type scolaire pour l'accès aux postes de la fonction publique, y compris certains postes très modestes interdit leur accès aux personnes qui ont été les moins favorisées dans leur jeunesse. Ainsi, la promotion sociale qui avait été une des grandes vertus des emplois de fonctionnaires a largement disparu.

1 *Notre État*, Roger Fauroux et alii, *op.cit.*

2 *Fonctions publiques, enjeux et stratégies*, Commissariat général au plan, rapport du groupe présidé par Robert Cieutat, 2000.

3 Jacques Julliard, lettre de démission, *Le nouvel observateur*, 15-21 juin 2 000.

4 Pierre Bourdieu, *op.cit.*

5 Marie-Françoise Bechtel, Directrice de l'ÉNA, *Le Monde* 24 octobre 2000.

6 Jacques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Stock, 1998.

La place quelque peu agrandie que tiennent les femmes au sein des grands corps, a-t-elle contribué à élargir la base sociale du recrutement de ces corps ? On peut penser que c'est exactement le contraire qui s'est produit : le nombre de candidats augmentant bien plus que le nombre de places, la sélection, en étant plus exigeante, est, finalement, devenue moins démocratique.

Le caractère antidémocratique du système est renforcé par un autre biais. Dans le monde du savoir qui est le nôtre, la mise à jour des connaissances est indispensable et on s'étonne (ou, comme Jacques Delors, on s'indigne) de l'incapacité montrée par nos institutions à s'investir fortement et efficacement dans la formation continue. Mais on peut se demander si la vraie raison de cet immobilisme n'est pas notre pratique consistant à décerner, au moment de l'adolescence, un diplôme à valeur quasi définitive, ouvrant la porte à la « noblesse d'État ».

« Le vice fondamental des concours est de figer le destin de chacun dès la fin des études. Comment justifier d'utiliser les titres obtenus à vingt ans pour définir la compétence à cinquante ? » (1) Ceux qui détiennent ce diplôme n'ont aucune envie de voir sa valeur diminuée par l'arrivée sur le marché d'individus ayant suivi un parcours autre que le leur : combinaisons de vie professionnelle et de cours du soir ou de périodes sabbatiques notamment. « Il faudrait corriger le formalisme et le caractère académique des concours par des recrutements par d'autres voies, telles qu'elles existent dans les fonctions publiques territoriales ou hospitalières. » (2)

Modèle pédagogique et style de commandement de notre administration sont de la même famille. Ils reposent sur la relation verticale entre les individus : celle du maître à l'élève ou du détenteur du pouvoir à l'assujetti. Le cours magistral et le décret sont des formes d'expression d'un savoir ou d'un pouvoir qui ne se discutent guère. On est loin des vérités provisoires et contestables qui progressent par le débat et par l'expérimentation d'hypothèses nouvelles.

1 Philippe Meirieu, *L'école des parents*, Plon, 2000.

2 *Fonctions publiques, enjeux et stratégies*, Commissariat général au plan, rapport du groupe présidé par Robert Cieutat, 2000.

13.2.2 Formation

La fonction de sélection de l'école imprime sa marque sur les méthodes pédagogiques et ce dès les premières classes. Si les matières abstraites, mathématiques en tête, tiennent une place si prépondérante dans nos cursus n'est-ce pas parce qu'elles facilitent les classements ?

13.2.2.1 Le raisonnement déductif

L'usage « mono maniaque » (1) des maths affirme, avec les « belles lettres », la place prépondérante de l'abstraction au détriment de l'observation des faits et de la déduction par rapport à l'induction. Théorisant et jonglant avec des concepts, le cleric court le risque de s'enfermer dans les équations ou la rhétorique. « Imagination, doute, sens du concret et des nécessités » ne sont pas assez pris en compte dans les examens de l'ÉNA. (2)

« L'ÉNA encourage chez ses étudiants la certitude que la bonne idée fait tout, qu'il suffit de trouver un bon concept pour mener une politique intelligente. Or, faire ainsi l'impasse sur l'application et sur la mise en œuvre promeut un type de rapports au réel qui confère à l'action un mélange de rigidité et d'abstraction. » (3)

La grande majorité des anciens élèves des grandes écoles manquera, aussi, d'une pratique internationale. Réduite est la fraction de leurs études qui aura été accomplie à l'étranger et les stages hors de France ne sont pas systématiques. On peut opposer ces parcours à celui d'un Jean Monnet qui avait fait des études limitées mais dont l'expérience internationale était grande. Son esprit, attentif aux réalités, était imaginatif. Ses entreprises, souvent discrètes mais efficaces et s'inscrivant dans la durée, contrastaient avec ces « mesures » médiatiques chères à nos cabinets ministériels qui ne sont souvent que des caricatures de l'action.

Connaissances encyclopédiques, raisonnement déductif et bonne dialectique porteront davantage à perpétuer qu'à créer (aucun prix Nobel n'est sorti de l'école polytechnique) et on a décrit, au chapitre 12, la lenteur avec laquelle l'administration s'adapte aux

1 François Dubet, *Pourquoi changer l'école*, Textuel, 1999.

2 Michèle Puybasset, Conseillère d'État, rapport au ministre de la fonction publique, avril 1999.

3 Michel Crozier, Une crise de vocation, *Le Figaro*, 6 mai 2001.

réalités nouvelles. Les élèves formés par nos grandes écoles « vont jouer la sécurité. Tout ce qui est flou, non balisé, encore ouvert et aventureux, sera rejeté. » (1)

13.2.2.2 L'esprit de corps

La formation n'est pas seulement celle de l'esprit. La vie quotidienne dans certaines des grandes écoles et, chez toutes, les intérêts communs aux anciens créent l'« esprit de corps » qui générera des phénomènes cumulatifs : ceux qui détiennent une part de pouvoir l'accroîtront en facilitant l'accession à des postes de responsabilité d'anciens de la même école. Une classe ne se nomme-t-elle pas « promotion » ?

Certes, le phénomène n'est pas propre aux anciens des grandes écoles françaises. Les anciens de Harvard ou de Standford ne se soutiennent-ils pas entre eux ? Mais, en France, la place de l'État dans la société et la façon dont est organisé le commandement de l'État et des institutions qu'il influence, donne à l'esprit de corps une efficacité sans doute exceptionnelle.

On a vu comment les grands corps avaient conquis le contrôle des conseils d'administration des sociétés du CAC 40 et le quasi-monopole des postes de « pluri-administrateurs ». Des évolutions semblables ont eu lieu au sein de l'administration ou des partis politiques.

Mais, l'esprit de corps n'est pas l'esprit d'équipe. Dans nos écoles, les enseignants ne sont guère des adeptes du travail collectif. Dans nos grandes écoles et leurs classes préparatoires l'individualisme est accentué par la compétition latente qui règne. « Il n'est guère étonnant qu'un tel système d'essence aristocratique, accordant plus de prix à l'exploit personnel qu'à la performance collective, soit à la source de fortes rivalités individuelles ou plus souvent claniques. » (2) Le contraste est grand entre le comportement que favorisent la formation de nos dirigeants et le développement, dans le monde contemporain, des activités conduites au sein d'équipes. C'est devenu vrai dans maints ateliers ou services. Sous une autre forme, les réseaux qui se sont constitués grâce à Internet participent de cet esprit. Les manifestations les plus populaires mettent en scène des équipes de football ou des groupes musicaux qui, elles aussi, valorisent des réussites collectives.

1 Michel Crozier, *La crise de l'intelligence*, Seuil, 1995

2 *Notre État*, Roger Fauroux et alii, *op.cit.*

La relation hiérarchique ne favorise pas le travail collectif que les personnes concernées appartiennent à la même institution ou que les difficultés à résoudre impliquent la coopération de plusieurs organismes. Est-il imaginable de rétablir, dans certaines banlieues, des performances honorables si les enseignants ne font pas équipe autour d'un principal ou d'un proviseur disposant de l'autorité voulue ? Des établissements sans autonomie peuvent-ils apporter des réponses pédagogiques adaptées, corollaire de l'ouverture à tous de l'enseignement secondaire ? Et si les enseignants ne forment pas une communauté pourront-ils coopérer, en tant que de besoin, avec la justice et la police ? La relation de cause à effet est forte entre, d'une part, les relations personnelles verticales ou le cloisonnement des institutions et, d'autre part, la misère et la violence qui sévissent dans nos banlieues.

13.2.3 Promotions

L'effondrement du système communiste ou les crises des capitalismes de l'Asie du Sud-Est ont confirmé que, pour fonctionner efficacement, les appareils politiques comme les machines économiques doivent mettre à leur tête des hommes qui, « en situation », ont prouvé leurs capacités. Dans les sociétés fermées les promotions sont systématiquement biaisées en faveur de candidats qui relèvent d'une caste, d'une formation ou d'un clan.

« L'accès aux fonctions de direction, notamment aux emplois laissés à la discrétion du gouvernement, ainsi que la promotion aux plus hauts postes s'effectuent souvent dans une opacité qui contribue à décourager les fonctionnaires les plus méritants. Les passages en cabinet ministériel, en favorisant un accès excessivement précoce à ces fonctions, aggravent encore cet état de fait. » (1) **Tout se passe comme si la politisation des promotions dans le secteur public avait été un substitut, lamentable, à la formation au management qui s'est développée dans le secteur privé.** (2)

Si, pour parvenir au sommet des plus grandes entreprises, les dirigeants allemands « crapahutent », nombre de leurs homologues ont été, en France, parachutés au faite des entreprises. Ce parachutage rendait incomplète la formation de ceux qui en bénéficiaient.

1 *Notre État*, Roger Fauroux et alii, *op.cit.*

2 Luc Rouban, *Futuribles*, avril 2001.

Dans les entreprises, les énarques « refusent de démarrer à un niveau modeste » affirmait Pierre Richard (1).

Avant d'être promus à de hautes responsabilités au vu de leur rang de sortie, nos dirigeants n'ont guère accumulé ces expériences et ces échecs qui rendent prudent et pragmatique. « Nous ne sommes pas assez formés au management, à la prise de décision, à la négociation, à la conduite des hommes et à l'amélioration du service rendu en tenant compte des coûts. » (2) « L'économie dite de marché a cet avantage énorme de remettre l'orgueil du patron à sa place. On n'est pas toujours les meilleurs, ni les moins chers [...] l'usine est comme un verbe dont le sujet est le client [...] Chaque acte se trouve sanctionné d'une manière ou d'une autre. » (3)

Oui, la carrière d'un individu peut être très étrangère à la réussite des actions qu'il a conduites : celui qui, dans l'administration, exerce une responsabilité pour une durée qu'il ignore ou qu'il sait brève ne se comportera pas comme le cadre d'entreprise dont la suite du parcours dépendra des succès ou des échecs dans le poste qu'il occupe.

Certes, le système paraît avoir atteint son zénith. L'un des parcours typique des membres des grands corps : du cabinet ministériel à la direction d'un ministère puis à celle d'une grande entreprise n'est plus assuré. Les privatisations d'entreprises nationalisées et les règles de « gouvernance » imposées par des actionnaires, en partie étrangers, ont rendu problématique l'accès d'un ancien haut fonctionnaire à un poste de direction d'une entreprise privée.

Les jeunes ont conscience de ces évolutions. Le nombre de candidats au concours externe de l'ÉNA a chuté de près de 30 % entre 1995 et 1999. L'année de préparation à l'ÉNA à Paris a vu ses effectifs revenir de 1 000 à 200 (4) et, à Sciences-Po Paris, plus des trois quarts des étudiants choisissent les sections préparant à l'économie privée et moins de 15 % celles qui orientent vers le secteur public (contre plus des deux tiers il y a dix ans).

Mais il ne faut pas confondre les flux et les stocks. Le système français pourrait bien se survivre de longues années tant nos dirigeants y sont attachés et grands leurs pouvoirs.

1 *Les Grands patrons, op. cit.* interview de Pierre Richard, Président de Dexia.

2 Critiques des élèves de l'ÉNA à l'égard de la formation qu'ils reçoivent, *Le Monde*, 28 avril 1999.

3 François Michelin, *Et pourquoi pas ?* Grasset, 1998.

4 *Le Monde*, 3 octobre 2000.

« Deux écoles seulement garantissant l'entrée dans le monde supérieur, l'homogénéité des élites françaises est probablement unique en Europe. » (1) Or, une société close ne se réforme pas aisément. Relevons, toutefois, une exception : la SNCF, monument de bureaucratie, effectuait la quasi totalité de ses promotions en interne ; elle a désormais pour objectif de recruter à l'extérieur de l'entreprise la moitié des personnes destinées à un poste vacant.

Felix Rohatyn, étant ambassadeur des États-Unis en France, avait participé à une réunion de chefs de grandes entreprises françaises et américaines. « Les Français, avait-il noté, sortaient à 95 % des grandes écoles. Les Américains venaient à 90 % de petites villes de province et avaient fréquenté leurs modestes universités. » (2)

Est-il étonnant, dans de telles conditions, qu'on ait bien du mal à discerner les politiques conçues et conduites par notre cercle fermé de dirigeants ? Avant d'en discuter, nous avons dressé le tableau ci-contre qui résume, de façon très schématique, l'opposition entre deux formes de société : l'une ouverte, l'autre fermée.

13.3 Des politiques ?

Résumons, à ce stade, nos constats et notre analyse. Si l'État et les services collectifs coûtent cher — chapitre 12 — c'est que les objectifs des services publics sont mal définis et leurs méthodes de gestion archaïques. Elles ne font, notamment, pas assez confiance aux exécutants qui, de mieux en mieux éduqués, seraient capables de prendre des initiatives. La décentralisation n'a pas été conduite avec conviction. À maints égards — nationalisation du statut des personnels des collectivités locales et des hôpitaux publics, gestion de la santé publique ou modes de financement des collectivités locales — on a, même, assisté à une recentralisation. L'ensemble étant d'une extraordinaire rigidité, a, dès lors, le plus grand mal à évoluer. « Le ressort extraordinaire des États-Unis c'est leur flexibilité et leur capacité d'adaptation. » (3)

Coût élevé et gestion défectueuse. Où sont les causes ? Les deux premiers paragraphes de ce chapitre donnent une explication : une caste s'est emparée du pouvoir et la distribu-

1 Michel Crozier et Bruno Tilliette, *Quand la France s'ouvrira*, Fayard, 2 000.

2 *Le Débat*, janvier 2 001.

3 Frédéric Douzet, États-Unis, fragilité d'une superpuissance, *La revue internationale et stratégique*, été 2 001.

tion des crédits est son arme principale pour le conserver. « Ce qui distingue désormais les membres de la classe publique du reste de la société, c'est moins leurs opinions politiques que leur proximité de la dépense publique, qu'il s'agisse d'en décider, de la distribuer ou d'en profiter. » (1)

13.3.1 L'absence de politiques énergiques

Essayons, maintenant, d'aller plus loin : les carences de notre nouvelle noblesse vont, en effet, bien au-delà d'une gestion coûteuse. « Le discours incessant sur la réforme de l'État finit par être lassant. Cela fait combien d'années qu'il est repris sur tous les tons ? » (2) Où sont les vraies politiques ? Notre site abonde d'exemples d'absence de décisions ou de mesures inutiles.

Notre nouvelle noblesse s'avère aussi incapable de mener à bien la privatisation de Gaz de France, la réforme des retraites du secteur public ou celle de notre système de collecte des impôts. « Avis au dernier carré des modernisateurs : ce sont les réformateurs qu'il faut commencer par réformer. » (3) Les gouvernants qui ont manifesté une réelle volonté de changement ont souvent adopté des méthodes défectueuses ; l'opinion publique n'ayant pas été assez informée des enjeux et mobilisée, les corporations affectées par la réforme l'ont bloquée.

Il faut espérer que la réforme de la procédure budgétaire décidée en 2001, constituera l'amorce d'une voie nouvelle. Elle devrait permettre une réflexion plus approfondie sur les missions de l'État, redonner au Parlement un rôle digne des représentants du peuple et laisser aux exécutants une plus grande latitude dans l'utilisation des crédits qui leur sont accordés.

Par ailleurs, le quatrième volet de notre site examinera la proposition de Christian Blanc : recourir à des référendums, ou menacer d'y faire appel ? le chapitre 42 propose une redéfinition du rôle de l'État et de ses modes d'intervention. Il souligne que, pour faire face aux nouveaux problèmes de société, il est indispensable de diagnostiquer à temps les ruptu-

1 Pierre-Patrick Kaltenbach, *Tartuffe aux affaires*, Les éditions de Paris, 2000.

2 Renaud Denoix de Saint Marc, Vice Président du Conseil d'État, *Le Journal du Dimanche*, 21 janvier 2001.

3 Marcel Gauchet, *Le Débat*, septembre 2000.

res. (1) Rejet des non qualifiés par l'industrie, passage des enfants du baby boom à la retraite, hétérogénéité des élèves d'un enseignement secondaire ouvert à tous : autant de grands changements auxquels nous n'aurons pas énergiquement fait face.

Au lieu d'exposer aux citoyens les enjeux et les efforts à accomplir, c'est le « silence politique » (2) qui règne. « Prisonniers d'anciennes images, ceux qui exercent le pouvoir parlent le plus souvent aux Français comme ils eussent pu leur parler, peut-être, il y a cinquante ans. Comme s'ils étaient immatures. » (3)

Est-il si difficile de faire comprendre que le « colloque singulier » patient-médecin engendre des coûts non limités que la collectivité ne parviendra jamais à assumer dans le cadre de cotisations forcément plafonnées ? Qu'il était aisé de financer les retraites quand trois ou quatre actifs cotisaient pour un retraité et qu'il faut changer les règles lorsque des régimes tendent vers un salarié pour un retraité ?

Le silence des politiques engendre bien plus que des coûts superflus : il provoque les souffrances des exclus et met en cause l'unité du pays. L'absence de décentralisation est une des causes essentielles de la misère des banlieues, des trop nombreux échecs scolaires et des violences qu'ils préparent.

Le troisième volet de notre site observe que « les beaux quartiers » bénéficient des soins les plus dispendieux, des retraites les plus longues et des moyens les plus pointus de l'éducation nationale. Des politiques dites « sociales » laissent en réalité les plus démunis à la portion congrue.

On verra aussi, au chapitre 23, l'affadissement progressif des propositions françaises relatives à l'Europe. Aux grands desseins des années cinquante ont succédé les visions rabougries du petit cénacle. Certes, certains de ses membres — tels François Mitterrand en mars 1983 et Jacques Chirac pendant l'été 1995 — se sont ralliés à la construction européenne et admis, sans joie, ses contraintes ; mais ils l'ont fait en *catimini*, sans exposer les raisons, pourtant impérieuses, de leur conversion. Demain, nous nous résignerons à l'entrée au sein de l'Union d'une dizaine de nouveaux membres sans que les citoyens aient débattu des conséquences de cette nouvelle étape telles que la nécessaire réforme du gouvernement de l'Europe et la révision de la politique agricole commune.

1 Michel Crozier, *La crise de l'intelligence*, Point Seuil, 1998.

2 Francis Massé, *Le silence politique*, Ouest éditions, 2 000.

3 Jean Denis Bredin, *Le Monde*, 1^{er} déc. 2 001.

Un rapport au premier ministre (1) a, par ailleurs, souligné que la forte croissance de l'économie américaine des années quatre-vingt dix s'expliquait largement par la meilleure coordination des politiques monétaire et budgétaire (*policy mix*), mais nos gouvernements se sont gardés de promouvoir une telle coordination sur le vieux continent. Au lieu de faire un pas énergique en direction d'un système fédéral, on a pris appui sur deux années de bonne croissance pour conserver le *statu quo*. On a voulu croire que les cycles économiques appartenaient au passé et que les seules mesures qui comptaient étaient celles qui, accroissant le nombre des allocataires, pouvaient être baptisées de sociales.

13.3.2 Des mythes de remplacement

Bien qu'elle soit peuplée de citoyens éduqués et plutôt raisonnables, la France, sans doute en raison de la prodigieuse histoire qu'elle garde en mémoire, reste attachée à une puissante mythologie, y compris à des mythes qui, nés dans un contexte dépassé, ne sont plus de saison.

La gauche française a, ainsi, eu le plus grand mal à renoncer à des visions « révolutionnaires » que les événements survenus en 1917 à St Petersburg avaient réveillées. En 1981 et 1982, alors que des privatisations avaient déjà eu lieu chez ses voisins, la France a tenté d'opérer une « rupture avec le capitalisme » et d'instaurer un « socialisme à la française » avant que les réalités ne lui sautent à la face et que François Furet ne rédige, en 1984, *Le passé d'une illusion*.

Aujourd'hui, la forteresse étatique et ses bastions, l'État providence et les services publics « à la française », cherchent à justifier leurs imposantes dimensions par leur caractère « social ». Il est vrai que nous avons la plus forte proportion d'allocataires dans la population et, ce qui, dans notre système, va de pair, la plus forte proportion de fonctionnaires. Le troisième volet de notre site démontre que maintes mesures dites « sociales » sont de véritables impostures. Loin de réduire l'exclusion, elles l'aggravent au point de mettre la cohésion sociale du pays en danger.

Les gérants de la forteresse ne seront pas capables de redresser la situation. Il faut que les citoyens s'en mêlent (c'est l'objet du quatrième volet de notre site). « En démocratie,

1 *Plein Emploi*, rapport de Jean Pisani-Ferry, CAE, 2001.

décembre 2001

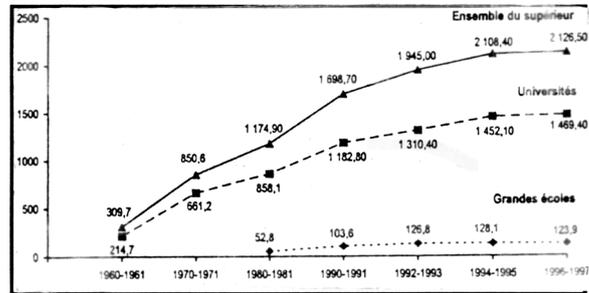
c'est le peuple et non l'État qui est censé avoir
raison. » (1)

1 *Notre État*, Roger Fauroux et alii, *op.cit.*

Annexe

Système élitiste fermé	Système ouvert
<p>À l'école compétition et individualisme ; peu d'activités en équipe</p> <p>Primauté donnée à l'abstraction.</p> <p>Sélection précoce d'une élite en utilisant des critères abstraits.</p> <p>« Prépas », grandes écoles, Grands corps = Noblesse d'État et élite fermée.</p>	<p>Travail d'équipe.</p> <p>Observation, sport, arts, éducation par l'action.</p> <p>Promotions progressives tenant compte de l'expérience acquise, des qualités humaines et des résultats obtenus.</p> <p>Élites d'origines sociales et de formations diversifiées.</p>
<p>Dans l'administration, les responsables choisissent trop rarement leurs collaborateurs, les statuts limitent leur influence dans les promotions ou les sanctions, il est, dès lors, difficile de faire naître et d'entretenir l'esprit d'équipe et, donc, de gérer.</p>	<p>Intervention des responsables dans le choix, la promotion, la rémunération et les sanctions des collaborateurs.</p>
<p>Centralisme et désignation des responsables selon des processus souvent ubuesques.</p> <p>Instructions détaillées aux exécutants leur laissant peu d'initiatives et d'autonomie.</p> <p>Faible participation des exécutants.</p> <p>Faible coopération des divers corps opérant dans un même domaine.</p>	<p>Décentralisation des décisions mais choix soigneux des responsables.</p> <p>Mise en évidence des objectifs et délégations dans l'exécution.</p> <p>Large autonomie donnée à des exécutants encouragés à travailler en équipe.</p> <p>Équipes pluridisciplinaires.</p>
<p>Pas assez de confrontation entre moyens engagés et résultats obtenus.</p> <p>Peu d'évaluations de l'efficacité des mesures décrétées ; contrôles trop formels que la solidarité des élites rend peu efficaces.</p> <p>Promotions largement à l'ancienneté.</p>	<p>Définition des résultats attendus et mesure des performances réalisées. Confrontation entre moyens et résultats, i.e. examen de la rentabilité.</p> <p>Évaluations approfondies. Primes et options liées à ces évaluations.</p>

graphique 1 Universités et grandes écoles
effectifs en milliers. Source ministère de l'Éducation nationale.



13 Une nouvelle noblesse	1
13.1 Puissance d'une caste	2
13.1.1 Les postes clefs de la vie politique	2
13.1.1.1 Parlement et partis politiques	2
13.1.1.2 Instances dirigeantes	4
13.1.1.3 Ministres et Président de la République	4
13.1.2 Feu l'indépendance de l'administration	5
13.1.3 Les entreprises nationales	6
13.1.4 Une colonisation du secteur privé désormais contestée	8
13.2 Sélection et promotion nobiliaires	10
13.2.1 Sélection	10
13.2.2 Formation	13
13.2.2.1 Le raisonnement déductif	13
13.2.2.2 L'esprit de corps	14
13.2.3 Promotions	15
13.3 Des politiques ?	17
13.3.1 L'absence de politiques énergiques	18
13.3.2 Des mythes de remplacement	20
Annexe	22