

Fiche de lecture

Août 2018

Pierre Birnbaum, Où va l'Etat ?

Seuil, 2018



H. Rigaud, portrait en pied de Louis XIV en grand costume royal

Pierre Birnbaum est un universitaire, sociologue et historien, qui s'est consacré à deux thèmes d'étude : l'histoire des juifs en France et l'Etat, étudié le plus souvent sous le prisme du personnel administratif de haut niveau. Des « Sommets de l'Etat » (1977 rééd 1994) à « La logique de l'Etat » (Fayard, 1982), Pierre Birnbaum traite du « modèle » français de l'Etat, Etat fort, « surplombant », indépendant des intérêts privés et des croyances religieuses, qui construit des politiques grâce à un personnel spécialement recruté et formé et s'appuie sur des valeurs d'universalité et de méritocratie. Selon lui, ce modèle évolue et connaît des altérations mais reste encore aujourd'hui une référence vivante et actuelle.

Le thème de l'ouvrage

L'ouvrage « Où va l'Etat ? » réfute la thèse d'un l'affaiblissement de l'Etat dont le personnel dirigeant accepterait, plus volontiers, dans le courant de sa carrière, de servir des intérêts mercantiles et où l'ENA serait devenue une « business school » permettant essentiellement d'accéder aux postes de direction d'entreprises. Cette défense d'un Etat qui réussirait à protéger ses fondements essentiels est parfois nuancée : l'ouvrage évoque aussi les risques de collusion avec les intérêts privés, de corruption et de populisme qui menacent l'Etat traditionnel. Mais, au final, il considère que « l'essentiel tient encore ».

Le thème est intéressant : l'Etat puissant, impartial, centralisé, au personnel imprégné d'une morale publique particulière (neutralité, désintéressement), qui a formé ses fonctionnaires à une certaine conception de l'action publique, est-il encore solide, vivant, fort ? La réponse apportée n'est pas convaincante. D'abord parce que l'ouvrage est un essai plus qu'une réflexion construite : il est riche mais désordonné et souvent peu rationnel. La foi l'emporte

sur la raison : l'auteur est capable, à la fin d'un chapitre illustrant clairement le délitement moral des élites au pouvoir et leur appétit d'argent, de conclure que toutes ces turpitudes, pour inquiétantes qu'elles soient, n'abîment pas l'essentiel. De plus, l'auteur n'imagine que deux formes d'Etat : un Etat traditionnel, centralisé, impartial et méritocratique (« le modèle français ») ou un Etat faible soumis aux forces de l'argent. Il en conclut que, si nous n'avons pas celui-ci, nous gardons celui-là : c'est moins simple, d'autant que nous aspirons sans doute à une troisième forme d'Etat qui dépasse ce clivage.

Un ouvrage désordonné, aux conclusions contestables

La composition de l'ouvrage est déconcertante. Il comporte 5 chapitres.

Le premier étudie la « Macronie ». Il évoque la philosophie de l'Etat portée par le nouveau président : un Etat qui « libère », voire qui dérégule, mais aussi qui tient sa place, à la recherche d'une 3^e voie entre libéralisme et stratégie de modernisation du pays. La réduction de l'Etat est pourtant un axe de travail (diminution des fonctionnaires et sans doute réduction, ou au moins rationalisation, des missions) et les choix sont donc ambigus, comme hésitant entre une « resacralisation » de l'Etat et une volonté d'en amoindrir le rôle. L'ouvrage rapproche le parcours du chef de l'Etat (l'ENA, la banque, le retour à la sphère publique auprès de F. Hollande) de celui des collaborateurs de la présidence et des ministres (les membres des cabinets), souvent semblable : la carrière de ces hommes au pouvoir est devenue mixte, entre Etat et grandes entreprises, leur formation fait fréquemment une place à une école de commerce même pour les hauts fonctionnaires, les valeurs et les méthodes du privé irriguent les analyses. Les députés du mouvement En marche, pour la majorité cadres du privé avant leur élection, souvent diplômés d'écoles de commerce, peu au fait au départ des affaires de l'Etat, sont à l'unisson. Le paradoxe est que les ministres, souvent issus de la société civile, paraissent plus ternes, plus techniciens, moins moteurs.

De ce constat intéressant, qui éclaire statistiquement notre analyse intuitive, P. Birnbaum ne tire absolument rien, comme s'il ne s'agissait là que d'un épiphénomène dont la conception française traditionnelle de l'Etat sortira intacte. Il est vrai qu'il écrit dans la seconde moitié de 2017, peu après les élections présidentielles et législatives, trop tôt pour un premier bilan. Mais enfin, quelque chose se passe, qui ne peut pas « renverser » aisément une logique de l'Etat installée depuis plusieurs siècles mais qui va nécessairement la modifier. Rien là-dessus dans l'ouvrage, que l'idée rassurante que, puisqu'E. Macron est revenu du privé, c'est que, tout banquier qu'il est, il a le sens de l'Etat et que celui-ci est donc protégé. P. Birnbaum a raison de dire que les personnes ne restent pas figées dans une fonction mais épousent leur nouveau rôle : réduire E. Macron à une étiquette de banquier est absurde. Pour autant, il vient de quelque part, et pas seulement de ses études de philosophie mais aussi d'une zone où officient Jacques Attali et Alain Minc, ses amis, professionnels du trafic d'influence, et de l'Institut Montaigne, qui n'est pas le temple du socialisme. S'il est revenu dans le secteur public, ce n'est pas comme sous-directeur au ministère des finances mais à un poste de pouvoir qui n'a pas grand-chose de commun avec la fonction publique. Sa conception de l'Etat mériterait en tout cas d'être davantage explorée : elle ne sera pas conservatrice et va avoir du poids.

Loin de le faire, l'auteur repart, dans les deux chapitres suivants, sur deux analyses complètement différentes mais qui vont dans le sens de son plaidoyer : il étudie d'abord la « circulation » des énarques entre public et privé dans les décennies précédentes, puis la période de la RGPP. Dans les deux cas, l'Etat traditionnel (et ses valeurs !) en sortirait conforté : puisque la grande majorité des énarques ne pantouflent pas (c'est vrai) et travaillent toute leur vie pour l'Etat, puisque, de surcroît, un certain nombre de ceux qui pantouflent reviennent travailler à l'Etat, l'ENA n'est pas un tremplin pour les affaires et la vocation des énarques à être les gardiens de l'Etat est sauvegardée. Puisque les postes essentiels de l'Etat ne sont quasiment jamais occupés par des cadres venus du privé (c'est vrai), le public sauvegarde sa spécificité et les valeurs du service public sont protégées.

Quant à la RGPP, menée par de hauts fonctionnaires, elle aurait réussi grâce à eux à concilier modernisation du pays et maintien de la logique de l'Etat, sans aboutir à la « privatisation » de l'action publique que l'on pouvait craindre.

L'analyse est simpliste. Dans la réalité, les énarques ne forment pas un ensemble homogène. Ceux qui pantouflent ou accèdent aux postes « politiques » de cabinet ou de direction sont minoritaires mais se distinguent radicalement des autres : ce sont les seuls à avoir du pouvoir, les autres étant des soutiers de l'Etat, méritants certes mais qui n'ont pas grand-chose à voir avec « les sommets ». Les statistiques d'ensemble signifient simplement que l'ENA remplit en grande partie son rôle : fournir l'Etat en cadres administratifs supérieurs... Pour autant, une frange des énarques, celle qui focalise le regard, a des ambitions plus larges et une stratégie de pouvoir par le carnet d'adresses et le jeu d'aller et retour avec le privé, nécessaire puisque l'Etat garde une part de sa puissance. Cette frange ne revient au public qu'à des postes qui lui permettent de relever des cercles du pouvoir et de sauvegarder ainsi le leur. On est un peu loin de l'éthique de la fonction publique : cette frange utilise l'Etat mais ne le sert pas, comme le montre l'inénarrable affaire Pérol. Diluer cette frange dans l'ensemble des « hauts fonctionnaires » n'a pas de sens.

Il serait intéressant d'ailleurs de savoir si le nouveau pouvoir va totalement favoriser cette stratégie, lui qui veut amener des cadres du privé à occuper effectivement des postes de direction de l'Etat. Sans doute croit-il sincèrement à leur efficacité gestionnaire ou aux vertus du brassage et de l'ouverture, alors que les « pantouflards » ne voient dans leur double appartenance que des intérêts de carrière.

Quant à la période de la RGPP, l'Etat en est sorti amoché dans ses tréfonds, même si, de fait, il a finalement plutôt bien résisté à la logique du « nouveau management public » qui, de ce fait, n'a pas pris en France les formes extrêmes connues dans d'autres pays. Dire que l'Etat en a été « modernisé » dans ses profondeurs tout en sauvegardant ses valeurs revient à croire à la vierge Marie, même si toutes les décisions n'ont pas été mauvaises. La fonction publique en a été humiliée et déboussolée, avec le sentiment de ne plus avoir la confiance du pays, elle qui s'interroge sur ses métiers sans avoir de réponse et qui plie toujours sous une centralisation insupportable des décisions, renforcée parallèlement malgré un discours artificiel en faveur de la responsabilisation. Mais il est vrai (sur ce point, P. Birnbaum a raison) que les hauts fonctionnaires des ministères sont, par essence, favorables à la centralisation, qui leur fait remonter toutes les questions. Les fonctionnaires de rang intermédiaire, eux, aspireraient à un Etat moins corseté.

Les deux derniers chapitres montrent d'une part l'ampleur des récentes affaires de corruption qui ont touché aussi bien les hommes politiques que les hauts fonctionnaires (avec l'affaire Guéant et ses ramifications) et les attaques populistes contre l'Etat, qui représentent des menaces. Mais la conclusion reste optimiste : malgré tout, l'Etat, même affaibli, tient et cela vaut mieux car il est le seul à pouvoir « protéger tous les citoyens », lui dont les élites sont dévouées à l'intérêt général.

On ferme alors le livre avec le sentiment d'avoir lu une copie de concours de l'ENA sur l'Etat : c'est dire la déception.

Ce qui le livre ne contient pas

Le livre est en fait carencé, du moins au regard de son titre. Il manque une réflexion sur l'évolution actuelle de l'Etat, qui ne correspond plus au modèle de référence, mais n'a pas totalement perdu sa force et son impartialité : il garde ses « hussards noirs », continue, c'est vrai, à promouvoir ses valeurs mais une part de son élite politique et administrative est gangrenée. Surtout, il manque une réflexion sur la crise qui atteint l'Etat : si l'Etat est moins légitime, ce n'est pas seulement parce qu'il est menacé par la collusion avec les intérêts privés, la corruption ou le populisme, même si ces risques sont menaçants. C'est aussi, plus simplement, parce qu'il est inadapté à la société actuelle, ce dont l'ouvrage ne parle pas, comme si les attentes sociales ne comptaient pas. Les citoyens attendent certes de l'Etat qu'il soit honnête et garant de l'impartialité des institutions. L'est-il, lui qui a eu à sa tête un président délinquant, lui qui a couvert longtemps l'affaire Fillon, lui dont le Conseil constitutionnel rejette l'adoption d'une loi obligeant les parlementaires à quitter le métier d'avocat d'affaires et à n'exercer que leur seul mandat ? Les récentes péripéties sur le financement des campagnes présidentielles récentes ne redressent pas une image de l'Etat déjà bien abimée : c'est même l'image de la Commission des comptes, présidée par d'anciens magistrats, qui est écornée, tant elle a semblé résignée à couvrir des tripatouillages qu'elle devine sans parvenir à en démontrer la malhonnêteté. Surtout, les citoyens attendent de l'Etat qu'il remplisse bien ses missions (Justice, Education, ordre public, lutte contre le chômage et les inégalités) et protège le pays contre les risques du monde : ce n'est pas le cas, même si on peut faire crédit au nouveau pouvoir d'essayer de traiter certaines de ces questions que ses prédécesseurs ont ignorées ; les citoyens n'attendent pas en effet un Etat abstrait, même fort et impartial, mais un Etat acteur, qui fasse évoluer les métiers de ses agents en fonction des évolutions sociales, ce que l'Etat a manifestement du mal à faire ; ils attendent enfin qu'il soit simple, proche des gens, accepte le dialogue et le débat et fasse vivre la démocratie : cette ambition-là est passée sous silence. De ce fait, l'Etat, déstabilisé par les années Sarkozy, incapable de nous protéger des conséquences nocives de la mondialisation et qui ne répond pas bien à nos aspirations d'efficacité et de justice, ne parvient pas à retrouver un équilibre, une vocation, une pleine légitimité. Est-ce que le pouvoir actuel, dont les représentants manient comme des princes le jargon des écoles de commerce, y parviendra mieux ou moins bien ? Quelle est l'avenir de l'Etat ? Ce sont ces questions que l'on aurait voulu voir abordées dans l'ouvrage « Où va l'Etat ? », alors qu'il se satisfait du constat erroné selon lequel, heureusement, l'Etat reste identique à ce qu'il a toujours été.