

Antoine Vauchez : “L’État est atteint de myopie dans la connaissance de ce qui se passe à ses frontières”

24 août 2017, PAR Bastien Scordia pour Acteurs Publics

<https://www.acteurspublics.com/2017/08/24/l-etat-est-atteint-de-myopie-dans-la-connaissance-de-ce-qui-se-passe-a-ses-frontieres>

La volonté exprimée par le gouvernement et confirmée par le Parlement de tenir la haute fonction publique à l’écart des discussions sur les projets de loi rétablissant la confiance dans l’action publique “*marque un coup d’arrêt dans la conception réaliste des politiques visant à promouvoir l’intégrité publique*” estime Antoine Vauchez, directeur de recherche CNRS au Centre européen de sociologie et de science politique de l’université Paris-I*. “*Le tournant néolibéral de l’action publique a créé une zone grise*” où prospère désormais “*un brouillage entre sphère publique et intérêts privés*” ajoute-t-il.

Ne regrettez-vous pas que les projets de loi rétablissant la confiance dans l’action publique, adoptés par le Parlement et en passe d’être promulgués, n’aient pas intégré de nouvelles dispositions relatives à la lutte contre les conflits d’intérêts dans la haute fonction publique ?

Historiquement, dirigeants politiques et hauts fonctionnaires relèvent de régimes de responsabilité et de contrôle profondément différents parce qu’ils sont, au moins théoriquement, situés de part et d’autre de la ligne qui sépare les fonctions d’orientation politique des fonctions d’exécution administrative. L’un des acquis récents des politiques de « moralisation » de l’action publique a justement été de considérer *ensemble* tous ceux qui participent à la chaîne de la décision publique. La première brèche a été ouverte en 1995 déjà, quand les parlementaires ont ajouté les hauts fonctionnaires à la liste des ministres et des grands élus locaux devant envoyer une déclaration de patrimoine à ce qui était à l’époque la Commission pour la transparence financière de la vie politique, l’ancêtre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Naissait ainsi la catégorie unifiée des « responsables publics », qui sera reprise à son compte par la loi de 2013 adoptée au lendemain de l’affaire Cahuzac. La volonté exprimée par le gouvernement et aujourd’hui confirmée par le Parlement de tenir la haute fonction publique à l’écart des discussions sur le projet de loi de « moralisation de la vie publique » marque un coup d’arrêt dans cette conception « réaliste » des politiques visant à promouvoir l’intégrité publique.

Mais ce coup d’arrêt n’est pas nouveau...

Il y a bien sûr toujours eu des résistances à intégrer les hauts fonctionnaires dans les dispositifs de moralisation de la vie publique. Récemment, elles se sont focalisées sur le refus de fondre la Commission de déontologie de la fonction publique dans la HATVP pour tout ce qui touche au contrôle des pantouflages des hauts fonctionnaires. Défendue au sein de l’Assemblée nationale en 2016 lors des discussions sur la loi « Droits et obligations des fonctionnaires » et lors de celles sur la loi « Sapin II » sur la corruption et la modernisation de la vie économique, cette fusion a échoué par deux fois face à l’opposition de l’exécutif et du Conseil constitutionnel. Ces résistances trouvent en partie leur origine dans les grands corps, pour lesquels le maintien d’une gestion « interne » des carrières administratives, plutôt que dans le cadre d’un organisme indépendant comme la HATVP, constitue un enjeu critique.

Pourquoi dites-vous dans votre ouvrage que l’État est atteint de myopie dans la connaissance de ce qui se trame à ses frontières ?

Aujourd’hui, il y a une accumulation de données issues de la transparence, mais il n’y a pas cette politique de connaissance qui permettrait de cartographier les réseaux d’influence et les phénomènes de circulation qui existent aux frontières de l’État. Qu’il s’agisse des dossiers envoyés à la Commission de déontologie de la fonction publique ou des déclarations de patrimoine et d’intérêts reçues par la HATVP, les données existent aujourd’hui à foison, mais elles restent dans les armoires de l’administration. Justement, pour comprendre dans quel contexte se déploie aujourd’hui l’action publique, et pour faire l’inventaire des risques et des menaces qui pèsent sur la décision publique, il est essentiel d’outiller l’État en le dotant d’instruments d’observation et de connaissance.

Une zone d'ombre où prospère, selon vos propres termes, un brouillage entre sphère publique et intérêts privés. Mais comment le pantouflage des fonctionnaires y a-t-il réellement contribué ?

Le pantouflage des fonctionnaires n'est qu'un des aspects de ce brouillage ; il en est en quelque sorte la pointe émergée. En soi, ce n'est pas un phénomène nouveau. À l'époque de l'économie mixte, dans les années 1970, l'État était en effet lié aux secteurs économiques stratégiques par de multiples relations d'échange et de circulation. Ces réseaux fonctionnaient autour de ce qu'était le rôle d'alors de l'État, à savoir un rôle de coordinateur et d'ordonnateur de l'économie. Mais à partir des années 1980-1990, il s'érige progressivement en régulateur des marchés privés avec pour mission d'assurer leur bon fonctionnement et notamment la libre concurrence. La nouveauté, c'est qu'à la périphérie des régulateurs publics (des agences à Bercy jusqu'à la Commission européenne), s'est développée une politique de l'influence, notamment toute une industrie du conseil en affaires publiques. Cet environnement émergent a offert de nouvelles opportunités de carrière aux membres des grands corps mais aussi aux fonctionnaires de niveau intermédiaire dotés d'une expertise technique ou juridique pour tout ce qui touche aux politiques économique, fiscale ou financière. C'est ce que nous appelons le pantouflage « néolibéral » car étroitement lié au développement de ce champ de l'influence qui prospère à la périphérie des régulateurs publics.

De quelle manière ce pantouflage « néolibéral » a-t-il évolué et dans quelles ramifications administratives ?

On assiste à une forme d'accélération de ce nouveau type de circulation public-privé à partir des années 1980, et ce d'autant plus que les possibilités d'évolution des hauts fonctionnaires au sein du secteur public se sont raréfiées au rythme des privatisations et du rétrécissement du périmètre de l'État. Chacune des lois qui ont contribué à libéraliser l'action publique, notamment dans les secteurs de l'énergie et de la santé, est allée de pair avec une extension de cette zone grise. De ce point de vue, les autorités de régulation, telles que l'Autorité des marchés financiers ou l'Autorité de la concurrence, qui sont nées justement dans le sillage de ces législations, ont été des leviers essentiels. Cet « État satellite » qui s'est développé à mesure que se libéralisaient des secteurs stratégiques comme les télécommunications, les transports ou l'énergie est un espace clé de la sociabilité « public-privé » où les profils « doubles » sont précisément les plus valorisés. De fait, les agences sont devenues des sas essentiels de ces nouvelles carrières « public-privé », d'autant plus qu'elles sont pour partie libérées des contraintes statutaires qui pèsent sur les administrations centrales.

Vous mettez également l'accent sur les conséquences pour la démocratie de ce tournant néolibéral. Dans quelle mesure le brouillage public-privé fragilise-t-il les fondements de notre démocratie ?

On a souvent tendance à oublier que la frontière entre la sphère publique et le secteur privé (par exemple les régimes d'incompatibilité et de non-cumul) est née historiquement comme garantie du bon fonctionnement de nos démocraties. Ces dernières fondent en effet une part essentielle de leur légitimité sur le fait que la sphère publique apparaît comme une sphère « inappropriable » relevant de régimes de délibération, de décision et de contrôle spécifiques, mis à l'abri, autant que faire se peut, des dynamiques inégalitaires propres à la société – notamment celles liées à l'économie de marché. Or le tournant néolibéral de l'action publique tend à fragiliser cette ligne de démarcation. Par la circulation croissante des hauts fonctionnaires, la porosité entre public et privé expose notamment les autorités de régulation à des risques de capture. Un risque d'autant plus grand que celles-ci restent très peu contrôlées par le Parlement. En somme, pendant trop longtemps nous avons regardé la frontière public-privé sous l'angle de l'efficacité de l'action administrative. Nous voulions savoir comment imprégner la gestion publique des solutions propres au management privé, notamment en développant des partenariats public-privé. On a du coup trop négligé d'entretenir cette digue de nos démocraties qui, sans pouvoir jamais être étanche, doit néanmoins être constamment colmatée et renforcée.

Propos recueillis par Bastien Scordia

* Il est coauteur, avec le doctorant Pierre France, de *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage* (Presses de Sciences Po)