

La réforme dévore ses enfants

par [Simon Arambourou](#) & [Grégory Rzepski](#)

0



[La réforme dévore ses enfants](#)



Jean-François Le Minh. — « Reduction of Paradigms, trial 1 » (Réduction de paradigmes, essai 1), 2019

www.jeanfrancoisleminh.com

On les a longtemps ménagés : les hauts fonctionnaires se croyaient à l'abri. Ils observaient d'un œil bienveillant les réformes de l'État à la sauce sarkozyste (révision générale des politiques publiques [RGPP]), hollandaise (modernisation de l'action publique [MAP]) ou macroniste (comité d'action publique 2022 [CAP 22]), qui toujours épargnaient la noblesse mais frappaient les agents.

Au nom de la dématérialisation, on fermait les services ; pour faire des économies, on ne compensait plus les départs. Il faudrait déménager, subir la colère d'usagers excédés, travailler plus.

Et gagner moins quand les gouvernements s'acharnent à geler les rémunérations. La perte de sens, c'était un contrôleur des impôts encouragé à conseiller l'optimisation fiscale. Ou des agents de la Sécurité sociale, à chasser les fraudeurs.

Souvent, la crème de la haute fonction publique œuvrait elle-même au démantèlement des échelons inférieurs de l'administration, tout comme ses prédécesseurs avaient contribué aux privatisations de la sidérurgie, des banques, de la défense, de l'aéronautique, des télécoms ou de l'énergie : les cadres du Trésor ou de la direction du budget « modernisaient » l'économie française quand les ingénieurs des Ponts et Chaussées concédaient l'aménagement aux majors du bâtiment et des travaux publics. À l'hôpital, à l'université, les mandarins admiraient Michel Rocard ou MM. Édouard Balladur, Alain Juppé ou Lionel Jospin, jusqu'à subir à leur tour la concurrence et la caporalisation bureaucratique (1).

Car réduire la masse salariale, réorganiser, brader, tend à devenir l'activité de nombreux administrateurs ou membres de corps de contrôle. Sans états d'âme, voire sans discernement. En 2020, en pleine crise du Covid, la chambre régionale des comptes Occitanie exigeait encore du centre hospitalier universitaire de Toulouse qu'il prenne des « *mesures rapides de maîtrise des charges* ». Pour les magistrats financiers, la démarche devait être « *consolidée et s'étendre au personnel médical* ». En 2021, quelques semaines avant que n'éclate le scandale Orpea, un rapport de leurs collègues bourguignons enjoignait à l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) du Creusot, afin d'« *augmenter sa capacité d'autofinancement* », d'« *optimiser l'affectation de ses personnels* », trop nombreux par rapport à « *la dernière moyenne nationale* » (2).

Toujours prêts et prêts à tout ; bien sélectionnés, bien formés, un peu robotisés : l'autorité politique peut compter sur ses managers. Alors pourquoi en 2017 avoir confié la coprésidence du comité chargé de moderniser l'action publique à Mme Valérie Hamilius-Bédague, directrice générale du groupe Nexity, et à M. Ross McInnes, président du conseil d'administration de Safran ? Pourquoi la privatisation de la réforme quand celle des esprits paraît acquise ? Sans doute pour accélérer le rythme et apporter aux hauts fonctionnaires occupés à briser les petits l'expertise de professionnels.

Déjà en 2007, M. Nicolas Sarkozy avait confié la RGPP à des consultants. Polytechnicien passé par le cabinet McKinsey, M. François-Daniel Migeon avait alors pris la tête d'une direction générale de la modernisation de l'État (DGME) composée en majorité d'auditeurs en contrats à durée déterminée (CDD) et qui ferait appel à des cabinets pour un montant de près de 100 millions d'euros entre 2007 et 2011.

Après l'élection de M. François Hollande en 2012, la modernisation de l'action publique revient à M. Jérôme Fillipini, de la Cour des comptes. Dans un rapport publié en 2014 sur les conseils extérieurs de l'État, ses collègues de la rue Cambon regrettent que, pour conduire la RGPP, « *l'administration n'ait pas mobilisé suffisamment, faute d'outils adaptés, les nombreuses compétences dont elle dispose en son sein* (3) ». Mais la Cour déplore la méthode plus que les résultats, les audits confiés à Capgemini, au Boston Consulting Group (BCG) ou à Accenture, pas leurs conclusions, dégradantes pour des milliers de fonctionnaires, dévastatrices pour des millions d'usagers du service public.

Et, en tout état de cause, comme l'établissent les conclusions d'une enquête sénatoriale en mars 2022, le recours aux prestataires ne ralentit pas (4). L'externalisation s'amplifie, l'évangélisation des élites se poursuit. Depuis le 1er janvier 2022, Mme Maryvonne Le Brignonen, ancienne consultante chez KPMG, dirige l'établissement qui remplace l'École nationale d'administration (ENA). Cet Institut national du service public (INSP) a été créé par l'ordonnance du 2 juin 2021 dont les dispositions, combinées à celles de textes plus récents, amorcent la dernière étape de la privatisation de la haute fonction publique.

Après la conversion managériale, après l'externalisation, l'aristocratie administrative se fait chasser de ses quartiers. Les gouvernements en viennent à la tenir pour un reliquat avec lequel il faut encore un peu composer. Car l'évolution de l'administration a fini par imposer non plus seulement un nouveau management mais de nouveaux manageurs.

Une loi de 2019 instaure un CDD de mission et élargit les conditions de recours au contrat afin de pourvoir les postes de direction, alors que déjà près d'un agent sur cinq de la fonction publique n'en est pas titulaire. Plus facile encore, par exemple, d'embaucher des profils similaires à celui de Mme Marguerite Cazeneuve, diplômée de l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC), consultante chez McKinsey, où elle auditaient les comptes de la Sécurité sociale, avant d'être recrutée au ministère des affaires sociales, d'occuper plusieurs emplois de cabinet puis d'accéder à la fonction de directrice déléguée de la Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM).

Vive la diversité, place au talent. Donc plus besoin des grands corps : le décret de décembre 2021 met en extinction ceux de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration. La rigueur de ces services de contrôle souffre pourtant peu de contestations. L'IGAS a contribué à révéler le scandale du Mediator, et tous trois devaient à leur indépendance statutaire de pouvoir résister aux pressions ou à l'autocensure. Si certains inspecteurs en profitaient pour multiplier les allers-retours public-privé, dorénavant un comité les recrutera pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois. Ce nouveau cadre rend improbable la rédaction de rapports mordants.

Les corps préfectoraux ou diplomatiques disparaîtront eux aussi. Parce qu'elle précipitera l'extinction de ces viviers de spécialistes, la réforme facilitera les nominations de complaisance en préfecture ou au Quai d'Orsay, nuira à l'exercice de ces fonctions... ce qui justifiera de le confier à des prestataires extérieurs. L'exécutif ne fait aucun mystère de ses intentions. En 2020, avant même l'entrée en vigueur du décret, M. Emmanuel Macron nommait préfète Mme Salima Saa, jusqu'alors directrice commerciale de Suez eau France (5).

La messe est dite : la marée qui a dépeuplé les secrétariats administratifs, découragé les enseignants, mis les infirmières en burn-out, conduit des policiers au suicide, lèche désormais les pieds des hauts fonctionnaires.

Le 2 juin 2022, des centaines de cadres du Quai d'Orsay se mettaient en grève afin de défendre leurs statuts. Une mobilisation exceptionnelle pour cette administration, mais plus tout à fait extraordinaire au sein de la noblesse d'État : un an avant, presque un quart des juges administratifs avaient cessé le travail contre la même réforme de la haute fonction publique qui leur impose une carrière d'allers-retours dans les ministères ou les collectivités locales et menace leur indépendance ; le 23 novembre 2021, un tiers des magistrats judiciaires cosignaient une tribune

dans *Le Monde* dénonçant « une justice qui n'écoute pas, qui raisonne uniquement en chiffres, qui chronomètre tout et comptabilise tout ».

Les élites en lutte peuvent compter sur l'appui de prestigieux parrains. À la tête de son amicale, le patron de Total, M. Patrick Pouyanné, a pu veiller aux intérêts du corps des Mines que le gouvernement entendait fusionner avec d'autres corps techniques (moins prestigieux) (6). M. Maurice Gourdault-Montagne, ancien secrétaire général du ministère des affaires étrangères, a soutenu les diplomates en colère. Aucun média n'a fait fuiter le montant des primes des ambassadeurs grévistes. La presse traite moins mal ces conflits que les combats ordinaires dans le service public. Le recours aux consultants scandalise presque autant les parlementaires Les Républicains que les communistes. Sans que cela change grand-chose pour l'instant à la « McKinseyisation », comme le déplorent certains cadres du public (7). Le mouvement suit son cours.

Serait-ce parce que les mobilisations pour l'enrayer se heurtent à l'indifférence de la population aux misères de l'énarchie ? Parce qu'elles interviennent un peu tard, après que l'État a déjà beaucoup payé pour disparaître ? Ou parce que, pour sauver l'essentiel de ses privilèges, la fraction la plus opportuniste de la noblesse administrative a déjà fait le choix de composer avec la roture Sup de Co, plutôt que de prendre sa part de la défense de la fonction publique et de l'intérêt général ?

Simon Arambourou & Grégory Rzepski

Respectivement haut fonctionnaire et membre de la rédaction du *Monde diplomatique*.

(1) Lire Laurent Bonelli et Willy Pelletier, « [De l'État-providence à l'État manager](#) », *Le Monde diplomatique*, décembre 2009.

(2) « [Rapport d'observations définitives, CHU de Toulouse](#) », Cour régionale des comptes (CRC) Occitanie, 1er octobre 2020 ; « [Rapport d'observations définitives, Ehpad départemental du Creusot](#) », CRC Bourgogne-Franche-Comté, 24 janvier 2022.

(3) « [Le recours par l'État aux conseils extérieurs](#) », communication à la commission des finances du Sénat, novembre 2014.

(4) « [Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques](#) », rapport de Mme Éliane Assassi, fait au nom de la commission d'enquête Cabinets de conseil, 16 mars 2022.

(5) « [Des préfets aux X-Mines, les grands corps négocient leur sauvetage](#) », *La Lettre A*, 20 septembre 2021.

(6) Dans la version imprimée de cet article, nous indiquions « que le gouvernement entend fusionner avec d'autres corps techniques ». Le 23 novembre, le ministère de la fonction publique a fait savoir que, finalement, le gouvernement renonçait.

(7) Lire Arnaud Bontemps, Prune Helfter-Noah et Arsène Ruhlmann, « [Quand l'État paie pour disparaître](#) », *Le Monde diplomatique*, novembre 2021.