



L'HÉTAIRIE

Le combat des idées à gauche

L'exercice du pouvoir selon Emmanuel Macron : la défaite du politique face à un présidentialisme technocratique

Plus qu'aucun de ses prédécesseurs au cours des trois dernières décennies, et sans doute édifié par leurs errements, Emmanuel Macron a pensé l'exercice du pouvoir et institué cette réflexion en préalable de son action.

Au-delà de la symbolique accumulation de signes extérieurs de « présidentialité », il a méthodiquement posé les jalons d'un présidentialisme absolu qui se préoccupe du détail et du quotidien. En connaisseur des rouages essentiels de l'Etat, il a en effet créé les conditions pour exercer une autorité sans bornes, loin des rodomontades de Nicolas Sarkozy.

Dans cette perspective, le nouveau chef de l'Etat peut bien sûr compter sur une majorité inexpérimentée et disciplinée (d'aucuns diraient docile), mais il a surtout servi sa volonté en offrant une extraordinaire délégation de pouvoir à une technocratie désormais affranchie de toute contrainte. Le pouvoir est donc exercé sans la nécessaire contrepartie d'une responsabilité politique tant par le Président de la République que par ceux qu'il considère comme ses féaux, les directeurs d'administration centrale.

L'étiolation du politique au profit de la technocratie : la réorganisation du travail gouvernemental

Conformément aux promesses réalisées pendant la campagne électorale, l'un des premiers actes du nouveau pouvoir en place s'est attaché à la réorganisation du travail gouvernemental : par le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, le Premier ministre a réduit l'entourage des membres du Gouvernement à 10 pour un ministre, 8 pour un ministre délégué et 5 pour un secrétaire d'Etat.

Puis, il a explicité la philosophie de cette décision et ses conséquences au sein de la circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace : « D'une part, les cabinets doivent être centrés sur des fonctions politiques et veiller à l'explication de l'action et de la communication relative à celle-ci. D'autre part, les directeurs d'administration centrale ont en charge de mener à bien les politiques publiques dans le cadre de l'action

Floran VADILLO

Docteur en science politique

Auteur d'une thèse consacrée
aux entourages politiques

gouvernementale ». Et Edouard Philippe de poursuivre à l'attention de ses ministres : « *C'est à eux de venir personnellement en réunion interministérielle d'arbitrage présenter vos positions, puis d'aller au Conseil d'Etat défendre le texte que j'aurai arbitré, de vous seconder dans le travail parlementaire puis de défendre avec le secrétariat général du Gouvernement le texte au Conseil constitutionnel.* »

Preuve de l'importance qu'il attache à une décision émanant de sa volonté, le Président de la République a lui-même évoqué cette nouvelle orientation dans son discours devant le Parlement réuni en Congrès, le 3 juillet dernier : « *Il s'agit de rendre aux directeurs d'administration, disposant alors de la pleine confiance du Gouvernement, la connaissance directe de la politique qu'ils auront à mettre en œuvre et de partager ainsi, au sein du Gouvernement et de toute l'administration, cette responsabilité partagée dont le peuple nous a fixé le cap*¹ ». Et dans une récente entrevue, il revendique même de rendre sa « dignité » à la « haute fonction publique »².

Emmanuel Macron pose donc le constat que cette fonction avait été retirée à l'administration et accaparée par les cabinets ministériels lesquels faisaient, en outre, écran entre leur ministre et les directeurs d'administration centrale.

La critique correspond à une antienne qui émaille le débat public et traduit une méfiance acerbe, voire du mépris, à l'encontre du personnel politique. Elle est nourrie à la fois par l'appétit de pouvoir d'une haute fonction publique persuadée de son talent pour gérer le pays et par l'attitude des nombreux ministres qui se sont effectivement détournés de leur fonction de chef d'administration.

***La critique traduit
une méfiance
acerbe, voire du
mépris, à l'encontre
du personnel
politique***

Dans le meilleur des cas, ils laissaient à leurs directeurs de cabinet et aux conseillers placés sous l'autorité de ces derniers le soin de les suppléer. Ils préféraient multiplier les déplacements et les activités médiatiques au rendement politique infiniment plus élevé que le travail quotidien pour réformer une administration, la moderniser et la conduire dans la construction effective de politiques publiques. Au final, une telle attitude témoigne d'une totale absence de vision stratégique pour leur ministère, vécu comme une simple étape – parfois pénible – dans un *cursus honorum* supposé les conduire plus haut. Ils n'exerçaient pas le pouvoir, ils le possédaient.

Aussi, des membres de cabinet – majoritairement issus de l'administration sur laquelle ils exerçaient leur autorité – ont-ils parfois perdu le sens de la mesure et oublié qu'ils n'exerçaient qu'un pouvoir par délégation. Mais, d'une manière générale, cette configuration favorisait plutôt le triomphe de la haute fonction publique qui, en cabinet comme dans les administrations,

¹ Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en congrès, 3 juillet 2017.

² « Nous devons renouer avec l'héroïsme politique », *Le Point*, 31 août 2017, p. 44.

menait une politique qui lui convenait, sans réelle contrainte et surtout sans prendre en compte des orientations politiques certes indigentes et dont nul ne s'assurait de l'application.

Enfin, dans d'autres cas, les administrations étaient abandonnées à elles-mêmes et souffraient de cette relégation qui les empêchait de conduire à bien des réformes.

Pour dysfonctionnelle qu'ait été l'ancienne organisation du travail gouvernemental, les maux provenaient principalement de la démission du politique face à une technostructure prompte à remplir les vides pour répondre à sa seule volonté.

A l'inverse, lorsque des ministres s'investissaient pleinement dans une action réformatrice et fixaient des perspectives, émergeait alors une collaboration équilibrée et fructueuse avec les administrations. A l'occasion des réunions interministérielles qui accompagnaient le programme de réforme établi, fonctionnaires et cabinets œuvraient de concert, créant une osmose entre regard politique et technicité favorable à la conduite du changement, qu'il soit interne au ministère ou lié à la politique gouvernementale³.

Pareil partage des compétences met en valeur la fonction d'un ministre qui, entouré de son cabinet, consiste notamment à définir une politique publique en lien avec son directeur d'administration, à en accompagner la mise en œuvre en agissant en interne et en interministériel, à contrôler cette mise en œuvre.

A rebours de ce schéma idéal, notre pays souffre d'un défaut de culture programmatique (excepté dans le domaine de la Défense) et se condamne à une gestion par à-coups, au gré des difficultés, des ratés ou des fluctuations budgétaires. Il en va de même en ce qui concerne la culture de l'évaluation, qu'elle soit prise en charge par des corps d'inspection internes ou encore confiée au Parlement. Ce regard porté sur l'action conduite est trop souvent repoussé par crainte des blessures d'orgueil.

Sur ces deux points, la nouvelle doctrine gouvernementale aggrave la situation. En premier lieu, parce que le transfert de compétences souhaité par Emmanuel Macron se heurtera nécessairement aux défauts de toute organisation administrative : en dépit d'une indéniable loyauté et d'une réelle compétence, les exemples pourraient être multipliés où notre technostructure

Pour dysfonctionnelle qu'ait été l'ancienne organisation du travail gouvernemental, les maux provenaient non des cabinets ministériels, mais de la démission du politique

³ Quant à la défense des textes devant le Conseil d'Etat que cite le Premier ministre dans sa circulaire, elle a toujours été réservée aux administrations, le Conseil goûtant peu la présence des membres de cabinet sous prétexte de ne se prononcer qu'en matière de légalité et de légistique. Mais, les débats conduits concernent trop souvent l'opportunité des mesures proposées, obligeant indûment l'administration à être comptable de décisions politiques. Comme évoqué plus haut, le ver était déjà dans le fruit.

a été rétive au changement, hostile à une réforme ambitieuse, parfois désorganisée, incapable d'identifier l'origine de ses maux voire l'existence des maux eux-mêmes. Les prérogatives des ministres et de leurs cabinets, mais également leur extranéité, étaient supposées pallier cette carence.

De surcroît, la circulaire ne dit rien de la composition des cabinets ni de leur mode de travail. Or, les cabinets constitués depuis le mois de mai, à l'image de leurs devanciers, sont quasi exclusivement composés de hauts fonctionnaires choisis en raison de leur appartenance à l'administration du ministère de tutelle. La distance critique est d'autant plus malaisée que le travail favorise exclusivement le suivi sectoriel, au détriment de fonctions transverses et plus programmatiques.

En outre, l'organisation modelée selon les souhaits du chef de l'Etat heurte le principe fondamental de la responsabilité politique : s'il échoit à une administration le soin de gérer un secteur d'activité et de mettre en œuvre une politique à la définition de laquelle elle a contribué, elle n'est pas supposée la définir seule. En effet, cette fonction implique nécessairement la mise en jeu d'une responsabilité que seul le personnel politique peut engager (devant le Parlement ou les électeurs). C'est pourquoi un ministre ne saurait gérer son administration uniquement lors de réunions bilatérales, même fréquentes, avec ses directeurs, sauf à céder le pouvoir à l'administration dont ce n'est pas la mission.

L'organisation modelée selon les souhaits du chef de l'Etat heurte le principe fondamental de la responsabilité politique

Une telle répartition des rôles est fondamentale. Naturellement, elle suppose de légitimes frottements, des résistances de chaque côté, mais tel est le principe d'un travail partenarial. Au demeurant, les cabinets étaient auparavant trop peu étoffés pour évincer l'administration, mais suffisamment armés pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des choix politiques réalisés, araser les réticences au changement, bousculer le confort de la routine..., c'est-à-dire permettre au ministre de diriger son administration et de pouvoir en répondre démocratiquement. Il ne s'agissait donc pas d'ôter sa dignité à la haute fonction publique mais, légitimement, de la commander.

En substance, la circulaire du Premier ministre promeut une nouvelle organisation du travail gouvernemental qui recèle des dysfonctionnements identiques à ceux de la précédente. Mais, au lieu de remédier aux errements constatés, elle en amplifie les potentialités négatives puisqu'elle étiole les cabinets ministériels qui auraient pourtant pu jouer un rôle d'aiguillon dans la définition et la conduite des réformes annoncées lors de la campagne électorale. Au surplus, elle passe sous silence des thématiques pourtant déterminantes (programmation des réformes, mise en œuvre et évaluation de la conduite du changement, modalités de travail et composition des cabinets).

Au-delà de sacrifier à la doxa ou de procéder d'une erreur de jugement, ce choix a été pensé. Il correspond à une doctrine qui promet résolument le transfert du pouvoir au profit de la haute fonction publique.

Un saint-simonisme tronqué au service d'une technocratie conservatrice

La réorganisation du travail gouvernemental décrite est manifestement sous-tendue par un réflexe de caste : celui d'un haut fonctionnaire issu des grands corps de l'Etat, persuadé que cette seule extraction qualifie à définir et servir les intérêts du pays mieux que quiconque.

Car, la loyauté de la haute fonction publique n'empêche pas nombre de ses membres de vouer aux responsables politiques un réel mépris et de ne les souffrir qu'avec grande difficulté le temps d'un passage souhaité le plus bref possible. C'est dans ce contexte que les directives reçues étaient vécues comme humiliantes et que la dignité de leurs récipiendaires en était flétrie au point que le Président de la République souhaite aujourd'hui la restaurer. Emmanuel Macron a donc rétabli ce qu'il estime l'ordre naturel des choses : la technocratie au pouvoir. C'est en cela que le nouveau chef de l'Etat cède à un saint-simonisme auquel il a ôté la dimension démocratique.

Emmanuel Macron a donc rétabli ce qu'il estime l'ordre naturel des choses : la technocratie au pouvoir

En effet, de cette doctrine politique forgée au début du XIXe siècle par le comte de Saint-Simon (lequel prônait le gouvernement du pays par ses élites les plus compétentes), Emmanuel Macron ne retient que l'élitisme aristocratique. A l'inverse du saint-simonisme originel, il instaure un exercice du pouvoir sans responsabilité politique tandis qu'il oublie à la fois la nécessaire variété de ces élites (scientifiques, littéraires, artistiques, industrielles...) et leur indispensable renouvellement.

Car, en s'en remettant à la technocratie française, le nouveau chef de l'Etat encourage un modèle figé, hermétique aux influences autres qu'administratives, replié sur lui-même, travaillé par la reproduction sociale. Et, loin de souhaiter réformer la haute fonction publique, il désire uniquement la restaurer dans ce qu'il conçoit être ses droits naturels.

Ce choix surprend tant il paraît conservateur et à l'origine des décombres sur lesquels Emmanuel Macron s'est élevé. De fait, la haute fonction publique à laquelle le Président de la République confie le pouvoir est indéniablement co-responsable de l'échec des politiques publiques qu'elle a contribué à définir et porter ; co-responsable aussi du ressentiment de nos concitoyens pour lesquels les alternances n'ont rien apporté. Et pour cause !, les mêmes conservaient le pouvoir de décision face à des responsables politiques incapables de tenir leur rang.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, nul ne s'étonnera que les premières décisions du Gouvernement aient brillé par leur absolu traditionalisme. Ainsi, les orientations budgétaires ont-elles correspondu à un vieux schéma : elles ne s'inscrivent dans aucune perspective programmatique de réformes structurelles mais ont réalisé des coupes claires pour alimenter des agrégats désincarnés. Alors que des coupes auraient pu être légitimement entreprises dans un accompagnement de la réforme de l'Etat, elles ont uniquement fait pencher le fléau de la balance dans la plus pure orthodoxie libérale. Elles ont marqué le triomphe sans partage et sans relief de Bercy.

Aristocratique dans son essence, la réorganisation du travail gouvernemental pensée et orchestrée par Emmanuel Macron, loin de servir un projet moderne, signale en réalité le retour à un ordre ancien marqué par un conservatisme agissant.

Cette caractéristique déborde largement de la seule sphère exécutive et contribue à exacerber les déséquilibres institutionnels de la Cinquième République.

La technocratie à l'assaut du Parlement

Dans son discours au Parlement réuni en Congrès, au moment d'aborder la question des institutions, Emmanuel Macron a prononcé une phrase lourde de sens et digne d'un vieux grognard du gaullisme : « *depuis plusieurs décennies maintenant l'esprit qui [...] a fait naître [les institutions] s'est abîmé au gré des renoncements et des mauvaises habitudes*⁴ ». Or, le retour à « l'esprit qui les a fait naître » que l'on déduit de cette déploration reviendrait à effacer les timides progrès du parlementarisme acquis grâce aux alternances.

Et de fait, l'une des réformes emblématiques du quinquennat qui s'ouvre, celle du code du travail, a été soustraite à la compétence du Parlement puisqu'elle interviendra par ordonnances. Or, dans le même esprit que la réorganisation du travail gouvernemental, le recours aux ordonnances marque le triomphe de la technocratie qui estime produire des monuments de technicité qu'un débat parlementaire viendrait gâter, là où bien souvent elle secrète un « droit bureaucratique » dont le professeur Jean Carbonnier déplorait l'invasion⁵.

Le recours aux ordonnances marque le triomphe de la technocratie et du « droit bureaucratique »

⁴ *Loc. cit.*

⁵ Se référer à *Droit et Passion du droit sous la Ve République*, Paris, Flammarion, 1996.

Au final, la seule assemblée que souffre le technocrate-législateur, et qu'il élève d'ailleurs au rang des assemblées délibératives, c'est le Conseil d'Etat⁶. Et la publication de ses avis décidée par François Hollande renforce plus encore son caractère délibératif en lui octroyant une publicité qui peut générer une concurrence avec les travaux du Parlement, aux dépens de celui-ci, en raison de l'aura technique dont on crédite – parfois à tort – les légistes du Palais Royal.

L'argument de la technicité développé en faveur des ordonnances mérite cependant une série de démentis. En premier lieu, la qualité des textes gouvernementaux peut laisser à déplorer, comme le concédait en 2005 Marc Guillaume, actuel secrétaire général du Gouvernement : « *La préparation par l'administration peut avoir ses propres carences, auxquelles remédient habituellement tant le travail avec le parlementaire-rapporteur d'un projet de loi aidé des administrateurs que l'examen en commission*⁷ ». Et l'imprimatur du Conseil d'Etat ne prémunit pas contre des malfaçons ou un dépôt massif, désordonné et souvent précipité, d'amendements du Gouvernement lors des débats parlementaires. La responsabilité de la piètre qualité de notre législation, si souvent dénoncée, incombe d'abord à l'exécutif lui-même.

En sus, l'argument méconnaît l'excellence des administrateurs qui remontent souvent au Gouvernement ses bévues sur les sujets les plus techniques⁸. Il méconnaît également l'apport des représentants de la Nation qui, soit en raison de leur expérience politique, soit en raison de leurs compétences professionnelles ou acquises, savent corriger un texte et faire en sorte qu'il réponde aux desseins de la volonté générale.

Mais il faut reconnaître que s'affrontent deux conceptions de la loi : l'une – technocratique – considérant qu'elle s'approche d'un cahier des charges à la technicité croissante, l'autre – politique et parlementaire – souhaitant la conserver dans l'épure des standards démocratiques d'intelligibilité par tous.

De surcroît, le recours aux ordonnances heurte plusieurs questions de principe. A nouveau, Marc Guillaume résume avec justesse : « *il revient au*

⁶ Jean Foyer, ancien Garde des Sceaux et grand président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, ne déplorait-il pas : « *il y a en France deux assemblées chargées de faire la loi : le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel* » (propos rapportés par le professeur Yves Gaudemet au colloque Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel, Paris, LGDJ-Montchrestien, 1998, p. 87).

⁷ Marc GUILLAUME, « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 128.

⁸ On ne citera que l'exemple emblématique des absconses dispositions outre-mer nécessairement présentes dans tous les textes législatifs.

Parlement d'exercer son rôle législatif, faute de quoi l'équilibre des pouvoirs se trouverait rompu⁹ ».

Enfin, par les conditions de leur facture comme de leur adoption définitive, les ordonnances battent en brèche l'incontournable publicité des débats qu'avait imposée la Révolution française pour écarter l'arbitraire.

L'on ne saurait repousser d'un simple revers de main ces considérations jugées par certains ésotériques. L'exercice démocratique est une ascèse quotidienne que les négligences, les inattentions ou les concessions abîment tragiquement.

Déjà mise à mal par une Cinquième République promotrice d'un « parlementarisme rationalisé » exacerbé, la fonction législative du Parlement se trouve considérablement rabetée par le recours aux ordonnances, manifestation supplémentaire du transfert de pouvoir effectué au profit de la haute fonction publique. Les déséquilibres institutionnels pourraient s'en trouver durablement aggravés.

Dans le même esprit, Emmanuel Macron œuvre avec méthode pour perfectionner et outrer le présidentielisme quinto-républicain dont les hérauts sont précisément les hauts fonctionnaires libérés par ses soins de tout contrainte.

La construction de « l'Etat Macron »

Se revendiquant volontiers « gaullo-mitterrandien », Emmanuel Macron témoigne en réalité d'une volonté de pouvoir qui accroît le présidentielisme de nos institutions à un point rarement connu.

Si à « l'Etat UDR » puis « l'Etat Giscard » avait succédé un Etat non pas transfiguré mais quelque peu plus nuancé du fait des alternances¹⁰, l'on voit aujourd'hui s'installer les ferments d'un « Etat Macron » avec un Président de la République qui emprunte des chemins qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait pris : recevoir lui-même les candidats aux postes de directeur d'administration centrale avant leur nomination en conseil des ministres et ce, quel que soit le secteur de l'activité gouvernementale, bien au-delà du traditionnel « Domaine réservé » (défense et affaires étrangères).

***On voit aujourd'hui
s'installer les ferments
d'un « Etat Macron »***

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Sur ce point, et loin des caricatures, il est intéressant de se reporter à l'étude de Monique DAGNAUD et Dominique MEHL, *L'élite rose*, Paris, Ramsay, 1988, 444p.

Emmanuel Macron n'a certes pas inventé le présidentielisme, mais il le pratique avec une intelligence qui l'exacerbe.

En créant ce lien direct¹¹, un lien de reconnaissance, le chef de l'Etat s'assure de disposer de fidélités au sein des principaux postes de l'Etat. Il développe donc une clientèle selon une pratique que les démocraties modernes avaient oubliée¹².

Par ce biais, il fragilise considérablement l'autorité des ministres sur leurs directeurs d'administration centrale : avoir été reçu et nommé par le Président de la République lui-même offre de pouvoir résister à un simple ministre, d'autant que celui-ci ne bénéficie pas d'un cabinet suffisamment étoffé pour contrôler l'action de l'administration placée sous son autorité.

Par ailleurs, dans l'exercice quotidien des responsabilités, des canaux concurrents viennent à cohabiter : là où il incombait au ministre de répondre de son action devant le Président de la République, ce dernier (ou son cabinet) s'adresse désormais directement aux directeurs qu'il a nommés. A tel point que l'on s'interroge sur l'utilité des ministres, au-delà de l'exercice de communication quotidienne au sujet des décisions du chef de l'Etat (fonction d'ailleurs mise en exergue par la circulaire du Premier ministre).

Dans cette configuration, le rôle des conseillers élyséens s'en trouve renforcé. A cet égard, le cabinet du Président de la République, avec 49 membres, se situe parmi les cabinets les plus étoffés de la Cinquième République sans pour autant représenter un pic détonnant¹³. Néanmoins, il semble compter des membres officieux, largesse pourtant refusée aux cabinets ministériels même si le décret du 18 mai ne s'applique pas à l'Elysée¹⁴.

Pratique jusqu'alors rarissime, 10 conseillers appartiennent tant au cabinet de l'Elysée qu'à celui de Matignon¹⁵ ce qui traduit nécessairement une plus grande prégnance de la présidence de la République dans l'action quotidienne (notamment dans les domaines économiques) et un fort

Emmanuel Macron n'a pas inventé le présidentielisme, il le pratique avec une intelligence qui l'exacerbe

¹¹ Revendiqué par le chef de l'Etat, comme en témoigne son discours aux préfets, le 5 septembre 2017.

¹² Comme le remarque le professeur Beau, « la circulaire est de ce point de vue travaillée par la tension entre l'impératif classique de la neutralité de la haute fonction publique et l'impératif, contradictoire, d'une loyauté politique » (in « La circulaire du Premier ministre sur « le travail gouvernemental » : une impression de « déjà vu » ou une promesse de renouveau ? », *Jus Politicum blog*, 29 mai 2017).

¹³ Les pôles diplomatiques et économiques sont les plus fournis.

¹⁴ Ni au cabinet du Premier ministre qui, avec 61 membres, figure lui aussi parmi les cabinets les plus étoffés depuis 1958. Il semblerait qu'il soit également complété par des conseillers officieux.

¹⁵ Constance Bensussan (inclusion, égalité femmes hommes et citoyenneté), Marguerite Cazeneuve (protection sociale et comptes sociaux), Charles-Henri Weymuller (macro-économie), Cédric O (participations et économie numérique), Jonathan Nussbaumer (industrie, commerce et artisanat), Laurent Martel (fiscalité et prélèvements obligatoires), Thibaud Normand (énergie), Diane Simiu (écologie), Jimmy Brun (transports), Tristan Barrès (logement).

encadrement du pouvoir d'arbitrage du Premier ministre. Le présidentielisme s'infiltré dans les rouages de l'Etat de manière plus insidieuse qu'auparavant, voire inédite.

Président lui aussi interventionniste, Valéry Giscard d'Estaing assumait la pratique des conseils restreints (jusqu'à 53 en 1975 sur des thématiques très économiques) ou des conseils centraux de planification au cours desquels il exerçait un pouvoir direct. Ici, ironie de la pratique eu égard au sort réservé à leurs homologues ministériels, ce sont les conseillers élyséens qui seront les vecteurs d'un présidentielisme du détail¹⁶.

Le présidentielisme s'infiltré dans les rouages de l'Etat de manière plus insidieuse qu'auparavant, voire inédite

10

Le nouvel ordre instauré par Emmanuel Macron pourrait donc être désigné comme un « présidentielisme technocratique » au sein duquel les directeurs d'administration centrale exercent des prérogatives d'autant plus larges qu'ils répondent directement à l'Élysée et que leurs ministres de tutelle ont été dépouillés.

Les choix opérés et mis en œuvre sans nuance paraissent éminemment contestables d'un point de vue tant démocratique que politique ou opérationnel. C'est sans doute pourquoi des ajustements ont été discrètement opérés.

Contourner la règle pour gouverner ?

Au lieu d'améliorer la marche de l'Etat, la réorganisation du travail gouvernemental a pour l'instant produit une forme d'embolie dans la mesure où les arbitrages politiques ne sont pas pris au niveau des administrations mais sont logiquement soumis à des cabinets qui n'ont pas le temps de les instruire aussi rapidement qu'auparavant¹⁷.

Dans le même esprit, le transfert de charge a aussi révélé que certaines administrations n'étaient pas outillées. A ce titre, Bercy recrute des

¹⁶ Quant au statut « coutumier » de l'épouse du Président de la République, il rend inutilement complexe une situation que l'intégration de Brigitte Macron au sein de l'entourage présidentiel aurait simplifiée. En 1977, Michel Poniatowski avait par exemple été nommé « ambassadeur et représentant personnel du président de la République » ; Brigitte Macron aurait pu reprendre ce titre, intégrer l'entourage présidentiel en étant placée immédiatement après le secrétaire général et le directeur de cabinet. Il semblerait que l'objectif de communication l'ait emporté sur la bonne organisation de l'Etat.

¹⁷ Des témoignages de cet état de fait transpirent d'ailleurs dans la presse, cf. Bertrand BISSUEL, Emeline CAZI, Gaëlle DUPONT, Julia PASCUAL, Solenn de ROYER et Audrey TONNELIER, « La machine gouvernementale au bord de la rupture », *Le Monde*, 20 août 2017.

contractuels pour pallier les carences constatées¹⁸. Loin d'être une manœuvre détournée, c'est la conséquence naturelle – bien que regrettable – et souhaitée de ce transfert de compétences.

D'une manière générale, l'on finit par constater une désorganisation du travail gouvernemental et le risque consiste à entraver la bonne conduite des réformes souhaitées.

Ce fait explique d'ailleurs que le décret du 18 mai ait été habilement contourné par certains ministères. En conséquence, trois catégories se distinguent :

On finit par constater une désorganisation du travail gouvernemental et le risque consiste à entraver la bonne conduite des réformes souhaitées

*les ministères qui ont réussi par divers biais à rétablir des effectifs incompressibles : ainsi, le ministre de l'Intérieur bénéficie-t-il d'une « Mission opérationnelle de sécurité et de défense » de 9 membres (sur un modèle inspiré par le ministre de la Défense) directement rattachés au directeur de cabinet. Ces fonctions étaient auparavant toutes intégrées au cabinet du ministre. Gérard Collomb peut également compter sur les effectifs du cabinet de Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'Intérieur. A la Transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot est dans la même situation avec un ministre auprès et deux secrétaires d'Etat qui lui permettent de compter un cabinet de 21 personnes (d'ailleurs publié sous cette forme au Journal officiel).

*les ministres qui bénéficient d'un appoint plus ou moins conséquent, mais insuffisant, grâce à la nomination de ministres auprès d'eux ou en charge d'un secteur connexe ; il s'agit par exemple de Bruno Lemaire à Bercy et Jean-Yves Le Drian au Quai d'Orsay qui peuvent chacun compter sur l'appoint d'un ministre et d'un secrétaire d'Etat, tandis que la ministre de la Défense Florence Parly peut s'appuyer sur un secrétaire d'Etat et un cabinet militaire dont la composition ne fait pas l'objet d'un arrêté publié au Journal officiel. A la Cohésion des territoires, Jacques Mézard dispose d'un Secrétaire d'Etat. De manière plus hétérodoxe, la ministre des Solidarités et de la Santé va externaliser la conception de la réforme des retraites avec la nomination d'un délégué ministériel qui constituera une équipe propre, laquelle aurait précédemment été prise sur les effectifs du cabinet. Il s'agit néanmoins de pis-aller.

*les ministères sérieusement pénalisés par la restriction des cabinets, à l'instar de la Justice (qui ne peut nommer ni conseiller budgétaire ni conseiller sectoriel pour l'administration pénitentiaire ou la protection judiciaire de la jeunesse), l'Education nationale, l'Enseignement supérieur, les Outre-mer, l'Agriculture ou la Culture. Pires encore sont les situations de

¹⁸ Se reporter à l'article de Maxime VAUDANO, « Comment Bruno Le Maire contourne le régime sec dans les cabinets ministériels », *Le Monde*, 24 août 2017.

l'Egalité femmes-hommes, des Handicapés ou du Numérique, simples secrétariats d'Etat sans administration réellement dédiée.

Les divers appoints réalisés par des biais détournés dessinent une cartographie de l'influence (personnelle ou fonctionnelle) des ministres mais aussi des priorités gouvernementales, avec certains secteurs sacrifiés.

* * *

Le changement promis par Emmanuel Macron est indéniablement en marche. Toutefois, loin de rétablir une bonne conduite des affaires de l'Etat, il renoue avec les éléments les plus dysfonctionnels des quinquennats passés et les exacerbe.

Ainsi, assiste-t-on à un transfert de pouvoir des ministres vers leurs directeurs d'administration centrale tant en raison de l'élagage subi par les cabinets ministériels que de la relation nouée directement par l'Elysée avec ces hauts fonctionnaires.

Cette revanche de la technocratie sert pleinement un présidentielisme méthodique et intrusif, dans des secteurs du travail gouvernemental jusque-là préservés de cette déviance. Menée avec intelligence et la détermination qu'assurent des succès électoraux sans appel, la dynamique à l'œuvre renforce les maux traditionnels de l'Etat.

Au final, l'analyse de ces décisions aux conséquences néfastes brosse, en creux, la trame d'une circulaire idéale. Celle-ci rappellerait les rôles des ministres et de leurs cabinets en matière de réforme de l'Etat, de définition des politiques publiques dans une perspective programmatique, de conduite du changement. Elle octroierait aux administrations leur juste rôle de conseil du Gouvernement et d'exécution d'orientations co-définies. Chacun exercerait ainsi des fonctions complémentaires et respectueuses d'un principe de responsabilité qui ne serait ni déporté, ni vidé de sa substance. Et dans cette configuration, le Parlement verrait ses fonctions législatives et d'évaluation respectées, lui qui n'apparaît pas dans la circulaire du 24 mai, à l'opposé des précédentes¹⁹.

A défaut, sur le long terme, les équilibres institutionnels de la Cinquième République pourraient en être profondément modifiés et tirer le régime vers une caricature de lui-même. En somme, c'est le processus démocratique lui-même qui s'abîme en raison de la déconsidération dont le frappent nos concitoyens et des dérèglements durables qui procèdent de ces innovations.

En l'absence de mécanismes établis pour contenir des dérives avérées ou potentielles, nous sommes réduits à nous en remettre à la bonne volonté de nos dirigeants, à leur pondération et à leur hauteur de vue, ces qualités qui distinguent les aubes des crépuscules.

¹⁹ Sur ce point, se référer à l'article déjà cité d'Olivier BEAUD.