

**CHLOÉ MORIN**

---

# Les inamovibles de la République

---

Vous ne les verrez jamais,  
mais ils gouvernent



## LES INAMOVIBLES DE LA RÉPUBLIQUE

La collection *Monde en cours*  
est dirigée par Jean Viard

© Éditions de l'Aube  
et Fondation Jean-Jaurès, 2020  
[www.editionsdelaube.com](http://www.editionsdelaube.com)

ISBN 978-2-8159-4086-3

Chloé Morin

**Les inamovibles de la République**  
Vous ne les verrez jamais, mais ils gouvernent

*éditions de l'aube*  
*fondation jean-jaurès*



## Avant-propos

L'essai que vous vous apprêtez à lire est le fruit d'une expérience personnelle. Entre 2012 et 2016, j'ai occupé des fonctions auprès du Premier ministre – Jean-Marc Ayrault, puis Manuel Valls. J'ai été confrontée à des difficultés, des dysfonctionnements de l'administration et du monde politique que je n'aurais jusque-là jamais pu soupçonner – et que je veux relater aujourd'hui, car il me semble important que chaque citoyen puisse se saisir du sujet, se forger un avis et contribuer à résoudre les multiples problèmes qui affaiblissent notre démocratie de jour en jour.

Je ne me suis néanmoins pas uniquement fondée sur mon vécu : j'ai sollicité de très nombreuses personnes, hauts fonctionnaires ou responsables politiques, afin qu'elles m'aident à établir un état des lieux aussi juste que possible. Beaucoup de fonctionnaires, bien que partageant mon diagnostic, ont refusé de témoigner,

## CHLOÉ MORIN

évoquant leur crainte pour leur carrière. Un grand nombre d'entre eux ont tenté de me dissuader, persuadés qu'évoquer ce sujet ne pourrait que me nuire et n'apporterait jamais de changement positif. Quelques courageux ont néanmoins accepté de me livrer leur expérience, et un seul de témoigner à visage découvert. Je les en remercie. En brisant cette forme d'omerta étrange, cet entre-soi malsain, ils font, à mon sens, œuvre de salut public.

## Introduction

«Écoutez!

— ...

— Vous entendez? » me dit-il, figé le doigt en l'air.

Tic.

Tac.

Tic.

Tac.

«Euh... J'entends le bruit de la pendule sur la cheminée? Sinon: rien.

— Voilà!»

Autour de nous, le silence pèse, enveloppe, étouffe, écrase. Un silence qui évoque l'infini, la permanence. La sérénité que l'on ne trouve plus, ou si peu, au dehors.

Un silence indifférent au bruit et à la fureur qui se déploient au dehors depuis des mois.

Un silence et une immobilité qui tranchent avec l'hystérie des réseaux sociaux, le tempo des chaînes d'info.

Un silence que ne viendront pas percer les cris des manifestants qui, quelques jours avant notre rendez-vous, étaient plus de 15 000 à protester contre les violences policières ou le racisme.

Un silence que les klaxons des policiers, mécontents d'avoir été « lâchés » par leur ministre de tutelle et défilant à quelques encablures sur les Champs-Élysées, ne viendront pas perturber.

Le tic-tac de la pendule posée sur la cheminée du premier président de la Cour des comptes aura-t-il été seulement troublé par les scènes de guérilla urbaine que nous avons connues au moment où les manifestations des « gilets jaunes » ont dégénéré ?

On peut hurler, au dehors. Manifester. Promener l'effigie du président de la République au bout d'une pique, comme nous l'avons vu faire lors de manifestations contre la réforme des retraites à peine quelques mois plus tôt. On peut mourir du coronavirus, voter, chanter, ici rien ne bouge. L'État veille, drapé dans un silence dont on se demande s'il est sagesse ou indifférence, bienveillance ou mépris.

Ce silence est le même que celui qu'ont dû connaître les trente-huit prédécesseurs de mon interlocuteur, et dont j'ai pu contempler les portraits sur le mur du grand hall avant d'entrer dans ces bureaux. Trente-huit hommes qui, à leur manière, incarnent la continuité de l'État. Trente-huit figures qui ont pesé sur le destin de la

## LES INAMOVIBLES DE LA RÉPUBLIQUE

France, ont servi la nation et incarné sa continuité à travers les soubresauts de notre histoire.

Dans ce palais situé au cœur de Paris travaille une partie prestigieuse de ce que l'on appelle « la haute fonction publique ». Quand tout, au dehors, semble sens dessus dessous, quand les repères paraissent perdus, ils restent en place. Imperturbables. Inamovibles. Irresponsables ?

\*

Et dans la rue, dans les cafés, dans les dîners entre amis, les mêmes mots reviennent en boucle.

Nantis.

Privilégiés.

Oligarchie.

Technocrates.

Parasites.

Riches.

1 %.

Pourris.

Caste.

Bureaucrates.

Ces mots, et bien d'autres encore, désignent un groupe aux contours peu définis qui est devenu notre bouc émissaire favori : les élites. Ces élites auxquelles appartient mon interlocuteur du jour – ex-député, ancien ministre de l'Économie, ancien commissaire européen et

depuis quelques jours premier président de la Cour des comptes –, des hommes et des femmes que j'ai eu l'heur ou le malheur de côtoyer, de servir, d'admirer, de bousculer parfois. J'ai pu observer certaines de leurs grandeurs ou de leurs petitesse, mais ce qui m'a avant tout frappée, c'est que la haine que la plupart des citoyens leur vouent souvent n'a d'égale que l'ignorance de leurs responsabilités et de leurs fonctions réelles.

Cette détestation est grande, et elle ne fait que grandir de jour en jour. Depuis quelques années, notre démocratie fait face, comme d'autres, à une vague populiste, à un démagisme électoral qui traduit un rejet grandissant des élites. Cette vague, certains ont pu prétendre, le temps d'un confinement où l'on se prenait à rêver à un « après-Covid-19 » qui soit meilleur que l'« avant », qu'elle se briserait sur la prise de conscience soudaine de notre finitude. De notre interdépendance, qui imposerait une solidarité renouvelée. Et aussi du fait que nous avons terriblement besoin de la puissance publique, donc des décideurs politiques qui la pilotent et des citoyens-contribuables qui la financent.

Las : durant le confinement, de tous les pays d'Europe, c'est en France que les jugements portés sur l'action de l'État et du gouvernement ont été les plus durs. À plusieurs reprises, nous avons mesuré non seulement les insuffisances de l'action publique, mais aussi de nos processus de décision démocratiques. Comme le soulignent

## LES INAMOVIBLES DE LA RÉPUBLIQUE

certaines intellectuels – que l'on n'avait pourtant pas entendus au moment où leur parole eût été utile, c'est-à-dire quand des décisions lourdes de conséquences durent être prises, à l'instar de Bernard-Henri Lévy qui publia un livre au lendemain du déconfinement<sup>1</sup> –, le débat sur la pertinence de confiner tout un pays n'a pas eu lieu. Ou s'il a eu lieu, c'est entre les membres du gouvernement, de manière opaque, sans que les citoyens ou les oppositions parlementaires soient vraiment informés des faits à la disposition du gouvernement. Tout est venu d'en haut, au point que le ministre de l'Éducation pouvait dire le matin qu'il n'avait jamais été question de fermer les écoles et que l'on apprenait de la bouche du président de la République le soir qu'elles seraient fermées le lendemain soir; au point que celui-ci décida d'un déconfinement le 11 mai 2020, non pas après de longues discussions démocratiques, mais comme par surprise, pour forcer son administration à agir.

Sur la disponibilité des masques, des tests sérologiques, les doctrines ont varié, la parole gouvernementale aussi, sans que là encore les contre-pouvoirs puissent réellement interpellier, contredire, proposer une autre voie. Bref, à l'épreuve du confinement, notre démocratie s'est trouvée faible, et l'on en vient presque à se féliciter de ce

---

1. Bernard-Henri Lévy, *Ce virus qui rend fou*, Paris, Grasset, 2020.

que la peur de la mort ait imposé un consentement aux lois et aux privations de liberté là où la seule confiance n'aurait pas suffi. Le rôle de contrôle du Parlement a lui-même été contesté par l'exécutif, qui a mis en place sa propre commission de contrôle de son action, comme si cela n'était pas en parfaite contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs, dont on peut se demander s'il est encore admis par nos exécutifs et nos élites. Des hauts fonctionnaires viendront dire ce qu'ont fait leurs homologues tandis que les commissions d'enquête parlementaires feront leur travail... Comment mieux dire le mépris du Parlement ?

Au début de l'été, j'achevais ce voyage dans les méandres de la haute fonction publique, sur fond de municipales-nauffrage pour la majorité présidentielle et de recherche de réinvention pour le président. Conformément à leur incorrigible conception présidentialiste du pouvoir, qui les conduit à tout attendre, et à toujours trop attendre d'un seul homme, les Français attendaient alors qu'Emmanuel Macron ouvre un nouveau chapitre de son quinquennat en cette orée des vacances estivales. Qu'il pose les bases du « monde d'après » que beaucoup s'étaient risqués à rêver pendant leur période de confinement. Depuis quelques semaines déjà, les débats faisaient rage entre majorité et oppositions politiques sur l'orientation à choisir. Virage à gauche, virage à droite, « changer sans se renier » (selon les éléments de langage distillés par les « proches » du

président), taper sur les riches, relancer la réforme des retraites... De toutes parts, les spéculations – essentiellement médiatiques, les Français étant tout entiers dans la jouissance de leur liberté retrouvée ou la crainte de la crise économique qui s’amorçait – allaient bon train.

Et là, parmi les pistes de réflexion, jaillit soudain l’idée de mettre au pas une administration tatillonne, lourde, inadaptée. Une administration qui avait manqué d’agilité quand est survenue la crise du coronavirus. Mais, surtout, qui traînerait trop souvent les pieds pour exécuter les ordres donnés par l’exécutif. Quelques mois avant la crise, le président avait déjà annoncé vouloir supprimer l’École nationale d’administration (ENA) et disperser ces « grands corps » de l’État auxquels il attribuait une grande responsabilité dans l’enlisement de ses réformes. Convaincu de la nécessité d’agir, il laissa dire – ou fit habilement savoir à la presse – qu’il se heurtait à de trop nombreux obstacles. *Le Monde* en date du 26 juin rapporta ainsi que le directeur de cabinet du Premier ministre lui-même – Benoît Ribadeau-Dumas, appartenant au Conseil d’État, un de ces grands corps que Macron aurait voulu mettre au pas – tempêtait contre la « course démagogique<sup>1</sup> » consistant à crier haro sur les hauts fonctionnaires. Avec le Premier

---

1. Olivier Faye, « Édouard Philippe, un ambitieux en sursis avant les municipales et le remaniement », *Le Monde*, 26 juin 2020.

ministre, issu du Conseil d'État également, et le secrétaire général du gouvernement, il aurait même, toujours selon *Le Monde*, juré de protéger son corps d'origine des velléités de réforme présidentielle. Et au moment où l'orientation de tout un pays semblait pouvoir basculer, où des décisions audacieuses paraissaient nécessaires, on ne pouvait s'empêcher de penser que ce bras de fer n'était pas une simple anecdote.

Cet épisode témoigne en effet d'un rapport de force, au sommet du pouvoir, entre politique et haute administration qui dure depuis trop longtemps. Et sans doute la claque électorale infligée à Emmanuel Macron aux municipales de 2020 n'est-elle pas si déconnectée de son incapacité à remettre de l'ordre dans la chaîne de responsabilités et à mettre au pas son administration.

De fait, le virus n'aura pas engendré de sursaut démocratique. Tout indique que nous continuons à nous enliser dans les mêmes problèmes. Difficulté à débattre de manière apaisée et dépassionnée, comme en ont témoigné les polémiques sur le racisme dans la police en juin 2020. Difficulté à s'accorder sur des décisions, des compromis acceptables par le plus grand nombre. Difficulté à traduire les décisions politiques en actions concrètes. Et, évidemment, la coupure entre peuple et élites perdure, peut-être plus profonde que jamais, tant il est vrai que ce n'est plus seulement le peuple qui se défie des élites, mais les élites qui semblent rejeter le peuple.

## LES INAMOVIBLES DE LA RÉPUBLIQUE

La vague démagiste mute parfois, se choisit de nouvelles cibles, s'amplifie aussi, mais elle ne semble pas près de retomber. Démagogisme électoral, évidemment, mais de plus en plus souvent démagisme physique – manifestations, voire violences – qui se déploie hors des institutions prévues pour canaliser nos débats et leur donner des débouchés. Et notamment dans la rue. Le déconfinement n'était d'ailleurs même pas encore totalement levé que des manifestations interdites mais tolérées – contre les violences policières et les discriminations – déferlaient.

### **Ne pas se tromper de diagnostic**

Pour moi qui ai côtoyé durant une dizaine d'années, de près ou de loin, ce que l'on appelle pompeusement «les cercles du pouvoir», ce démagisme engendre un malaise profond. Ce malaise est lié à la méconnaissance, très répandue dans l'opinion publique, de la réalité de ce qu'est le travail de l'élu – un engagement coûteux, qui honore la plupart des hommes et des femmes qui y sacrifient une grande partie de leur vie ; mais également à l'irresponsabilité, à la déconnexion de nos élites, voire à l'impunité dont bénéficie une part «cachée», pourtant largement coresponsable des maux que les Français reprochent à leurs dirigeants.

A-t-on raison de pointer la responsabilité quasi exclusive des politiques dans le naufrage de l'action publique – manque de compréhension, de vision, inefficacité des politiques menées? Peut-on vraiment faire porter aux élus, et singulièrement au président de la République, la responsabilité du déclassement, de la dépossession, de l'éloignement et du déclin collectif que nous vivons depuis quelques décennies? Si rien ne change malgré les vagues dégagistes, malgré la quête constante de figures politiques toujours plus radicales, nouvelles, disruptives, ne serait-ce pas parce que le problème est aussi ailleurs – c'est-à-dire qu'ils ne sont pas les seuls à détenir les leviers du pouvoir et à déterminer les conditions d'application de leurs décisions?

Dénoncer ces politiques corrompus, carriéristes, incompetents et déconnectés est devenu un sport national (sans par ailleurs que les personnalités qui le pratiquent soient plus vertueuses). De nombreux essais récents se sont concentrés sur l'incurie des politiques, mais aussi sur celle des riches ou des grands groupes et leur responsabilité dans la crise politique, économique et politique que nous traversons depuis quelques années. Pourtant, il est un autre coresponsable de cette crise que l'opinion publique connaît mal : la haute administration. Si nous voulons vraiment tirer les leçons, faire en sorte que ce « monde d'après » que nous avons si naïvement rêvé ne soit pas « le même, en

un peu pire<sup>1</sup> », comme l'a prédit Michel Houellebecq, alors il nous faut examiner cette haute administration, dans ses succès comme dans ses travers.

### Un héritage français

La haute fonction publique est méconnue, pourtant elle ne date pas d'hier. C'est dès le XIII<sup>e</sup> siècle que la fonction administrative a commencé à se distinguer de la fonction politique. D'abord en matière de justice et de finances, une administration royale prend corps peu à peu, au service d'une centralisation du pouvoir et d'une rationalisation croissante de l'action publique – et notamment de la collecte de l'impôt, essentielle pour mener des guerres. Le bureau et la hiérarchie sont des legs de l'Ancien Régime. La Révolution met à terre cette administration tenue notamment dans les offices et dans les parlements des provinces du royaume, mais fait jouer la continuité du mouvement administratif de la monarchie absolue, avec notamment une vraie permanence des personnels. Dans ce contexte, c'est Napoléon – toujours lui – qui jette les bases de l'administration telle que nous la connaissons aujourd'hui. Il fait reposer son autoritarisme éclairé sur cette machinerie

---

1. Michel Houellebecq, émission d'Augustin Trapenard « Lettres d'intérieur », France Inter, 4 mai 2020.

administrative. Sous l'Ancien Régime, nous avions le Conseil du roi. Sans faire référence à cette ancienne institution, Napoléon crée le Conseil d'État dans la Constitution de l'an VIII (la proposition émane de Sieyès), non seulement pour bénéficier des lumières de techniciens, mais aussi afin de disposer d'un «vivier d'administrateurs dévoués et expérimentés pour toutes sortes de missions importantes<sup>1</sup>». Ce Conseil d'État aide notamment le Premier consul puis l'Empereur dans la rédaction des projets de lois et exerce une juridiction administrative. Après nivôse an VIII, tous les ministres du régime en sont issus, à l'exception des militaires. La lieutenance de police devient préfecture. Napoléon crée également les inspecteurs généraux du Trésor, ancêtres de nos inspecteurs des finances, et dans chaque département est établie une direction du recouvrement des impositions directes, dont les agents dépendent du ministère des Finances. Autre nouveauté, introduite en 1801 : la création d'une Cour des comptes qui examine les comptes de la nation (mais ne se prononce pas sur la légitimité des dépenses). Nommés par le Premier consul, les préfets – un par département – deviennent les agents du gouvernement en province.

---

1. François Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Montchrestien, 1994, p. 76.

## LES INAMOVIBLES DE LA RÉPUBLIQUE

Plus de deux siècles plus tard, l'architecture globale reste la même, même si elle a considérablement évolué dans ses détails. Pourtant, on ne peut qu'être frappé par la méconnaissance des rouages de l'État par le grand public. Et, notamment, de la partie de l'État qui ne reçoit jamais ce public, qui n'est pas sur le terrain et avec laquelle le citoyen n'est jamais en contact. Ces individus de l'ombre, ceux qui ont des bureaux à Paris, ceux qui écrivent les textes, traduisent la loi en règlements, etc. sont la courroie de transmission entre la volonté du peuple exprimée par le législateur ou le gouvernement et la vie quotidienne du même peuple. Les rouages de l'État ne sont pas enseignés dans nos écoles, ce qui laisse de côté un pan de la formation civique du citoyen pourtant indispensable à la formation critique en matière démocratique.

### **Pourquoi lever le voile sur la haute administration**

Rien de plus complexe. Rien de plus triste. Rien de plus ennuyeux que de parler de ces rouages-là, me direz-vous. Et en particulier de ceux qui sont au sommet de cette hiérarchie souvent dénoncée soit comme un labyrinthe, soit comme un mille-feuille : les hauts fonctionnaires. Il faut pourtant les évoquer. Il est même urgent de s'intéresser sérieusement à ces hommes et ces femmes de l'ombre dont le pouvoir est inversement proportionnel à leur visibilité.

Il ne s'agit évidemment pas de chercher un bouc émissaire de plus pour un pays qui en a déjà trop – « assistés », riches, politiques, immigrés... – et ne semble plus pouvoir reconnaître l'autre qu'en tant que victime ou bourreau. Les hauts fonctionnaires sont, dans leur immense majorité, animés par une vocation noble – le service de l'État – et accomplissent leur mission au mieux de leurs capacités, dans un réseau de contraintes parfois inextricable. Et puis certains diront que le fonctionnaire n'est après tout que l'exécutant des décisions politiques. Dès lors, comment pourrait-il être tenu pour responsable des renoncements, des petitesse, des attermoiements des ministres ou du président de la République ? Pourtant, à y regarder de près, nous démontrerons que les relations entretenues entre une partie des hauts fonctionnaires et les responsables politiques sont beaucoup plus complexes que l'on ne croit. Et que, sans verser dans la thèse caricaturale d'une confiscation technocratique du pouvoir, il existe un certain nombre de dérives, d'inversions des rapports hiérarchiques ou de blocages qui méritent d'être analysés, et auxquels il est urgent de remédier. Beaucoup de nos hommes politiques les plus influents sont issus des mêmes grandes écoles que ces élites administratives, lorsqu'ils n'appartiennent pas eux-mêmes à ces élites. La lecture des nominations de la promotion de l'ENA dont est issu le président montre à ce titre les réseaux

étroits qui se lient dès l'école et qui deviennent indissolubles par-delà les divergences politiques affichées.

Il faut parler de la haute administration, aussi, car sa méconnaissance nourrit les fantasmes. Il ne s'agit nullement ici de s'inscrire dans la longue tradition qui, depuis le poujadisme de la fin de la IV<sup>e</sup> République jusqu'aux critiques que l'on retrouve fréquemment dans la bouche des populistes aujourd'hui, oppose les élites technocratiques et le peuple, voire « les vraies gens ». Néanmoins, nier que « l'intimité des sommets de l'État et des élites politiques est un des facteurs du malaise dans la démocratie représentative<sup>1</sup> », comme le disait Pascal Perrineau, serait laisser grandir ce malaise, faire prospérer les fantasmes et les caricatures. Ce serait servir de caution, aussi, tant à ceux qui prétendent faire table rase du système qu'à ceux qui refusent toute réforme de l'administration, parce qu'un constat excessif et grossier est plus facilement disqualifiable par les partisans du *statu quo*.

Il faut parler de la haute administration, mais pas comme d'une masse informe, déshumanisée, en généralisant des travers et des comportements qui ne sont pas systématiques. Il faut se garder, autant que possible, de cibler les individus ainsi que le font trop d'enquêtes.

---

1. Pascal Perrineau, « Haro sur les élites! », *La Tribune*, 30 septembre 2019.