

QUE SE PASSERAIT-IL AU SEIN DE L'ÉTAT SI L'EXTRÊME DROITE ARRIVAIT AU POUVOIR EN FRANCE ?

Marc-Olivier Baruch, Émilie Agnoux

14/10/2026

À l'approche de l'élection présidentielle en 2027, on peut s'interroger sur ce que ferait et pourrait faire la fonction publique et ses agents dans l'hypothèse où un pouvoir autoritaire était élu. Dans cet entretien de l'Observatoire de l'action et de la puissance publiques de la Fondation, Marc-Olivier Baruch, haut fonctionnaire, historien, spécialiste de l'administration française et du régime de Vichy¹ fait le point sur la situation de nos administrations et revient sur les marges de manœuvre dont disposent les fonctionnaires pour faire respecter l'État de droit.

Il est interrogé par **Émilie Agnoux**, directrice de l'Observatoire de l'action et de la puissance publiques de la Fondation Jean-Jaurès.

Présidentielle 2027 et action publique

La campagne pour l'élection présidentielle de 2027 commence à frémir. Chaque candidat assure disposer de la potion magique pour refonder nos services publics et résoudre les problèmes de la France. Mais ce « solutionnisme d'action publique », mobilisé pour convaincre les électeurs et conquérir le pouvoir, fait bien souvent l'impasse sur une question essentielle, qui porte sur l'exercice du pouvoir : comment mettre en œuvre concrètement les promesses faites aux Français ?

Bien souvent, les nouveaux élus se heurtent au mur de la réalité, faute d'avoir anticipé. Ce défi est d'autant plus grand pour les progressistes. Nous héritons d'administrations et de politiques publiques façonnées par d'autres, influencées par le débat public, inspirées de certaines théories économiques, imprégnées de certaines méthodes de travail, lessivées par des couches de réformes successives.

Les Français aspirent au changement. Pourtant, aucun changement ne sera possible sans questionner ce qui se passe « dans la tête de l'État », les préjugés, les biais, les idéologies, les angles morts qui traversent l'action publique. Comment les pouvoirs publics perçoivent-ils telle ou telle population ? Quelles formes de politiques publiques en découlent ? Comment faire autrement ?

À travers différents exemples tirés de secteurs variés (justice, éducation, politiques sociales ou

encore écologie), l'Observatoire de l'action et de la puissance publiques de la Fondation Jean-Jaurès questionne ces représentations, décortique les réponses qui sont aujourd'hui apportées par nos institutions et ouvrira d'autres perspectives. Le déploiement de l'intelligence artificielle au sein des administrations et des politiques publiques fait également l'objet d'explorations, ouvrant la voie à de nouveaux garde-fous pour garantir un cadre éthique et démocratique à l'intervention publique.

Retrouvez la première note :

*- **Penser le nouveau statut sociopolitique des fonctionnaires**, Luc Rouban (25 septembre 2026)*

Émilie Agnoux : Quels sont les constats que vous dressez quant à l'état de nos administrations à l'aube d'échéances électorales décisives qui auront lieu en 2027 ? De quel État héritons-nous pour aborder les années qui viennent ?

Marc-Olivier Baruch : Avec ce qui a été fait ces dernières années – je pense plus spécialement aux politiques commencées sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007, politiques guère ralenties sous François Hollande mais sérieusement accélérées par Emmanuel Macron –, l'État a connu des transformations telles qu'un pouvoir autoritaire pourrait, plus facilement qu'il y a vingt ou vingt-cinq ans, s'installer dans l'État et faire évoluer son fonctionnement dans un sens opposé à la tradition établie en France par le statut de 1946 et non remise en question tout au long du XX^e siècle.

Sans que nul ne s'en émeuve, une des principales conquêtes de 1946, celle pour laquelle les organisations de fonctionnaires s'étaient battues pendant un demi-siècle, le paritarisme, a été quasiment abrogé par la **loi dite TFP (transformation de la fonction publique) du 6 août 2019**. À cela se sont ajoutées ensuite les réformes de la haute fonction publique qui ont favorisé une déprofessionnalisation, avec notamment la constitution d'un corps unique des administrateurs de l'État et la suppression de certains corps des inspections générales, désormais remplacés par un régime d'emploi, ce qui réduit l'indépendance des fonctions concernées. Il convient de bien mesurer les incidences en matière de régression du droit de la fonction publique à travers ces réformes.

Si on revient aux analyses de Marc Bloch dans *L'étrange défaite*² concernant l'adaptation des administrations à la dictature pétainiste, l'une des principales caractéristiques mises en avant repose sur l'absence d'indépendance et de capacité à tenir face à ce type de régime.

Évitons bien sûr l'amalgame, mais constatons que même si elles se veulent bien intentionnées, au nom notamment de la fameuse efficacité administrative, ces réformes contribuent à poser les

conditions institutionnelles pour faire disparaître cette indépendance. Ce qui est aussi inquiétant, c'est la facilité avec laquelle toutes ces évolutions sont passées, sans que cela ne fasse réagir au-delà des forces syndicales. Le Conseil constitutionnel n'a pas joué le rôle qui aurait dû – à mes yeux – être le sien, la politisation des nominations en son sein ne facilitant guère les choses ; où sont les juristes de haut niveau et de haute indépendance auxquels devrait être dévolue la tâche plus que délicate de valider ou de censurer l'œuvre législative ?

Politisation du Conseil constitutionnel, politisation aussi de la haute fonction publique – problème qui ne date pas d'aujourd'hui. Le haut fonctionnaire François Bloch-Lainé la fait remonter à la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, mais elle s'est accentuée avec le temps, toute obédience politique confondue³. Elle est particulièrement grave, me semble-t-il, lorsqu'elle concerne des instances censées jouer une fonction de contre-pouvoir. Plusieurs nominations effectuées depuis le début de la seconde présidence Macron – ainsi récemment la nomination de François-Noël Buffet au poste de Défenseur des Droits – sont à cet égard préoccupantes.

L'une des grandes tendances que l'on observe, c'est une volonté d'enlever son expertise à la fonction publique. En désinstitutionnalisant et en désécialisant, nous avons renoncé à la capacité technique et de contre-pouvoir de l'administration.

On peut illustrer cette idée avec la dégradation de la fonction recherche au sein des ministères. Quand la France croyait à la puissance, dans les années 1960 notamment, notre pays s'appuyait sur la planification et développait au contraire la fonction recherche dans ses administrations. Alors que la novlangue du management public se gargarise tant d'efficacité, comment se fait-il que notre pays ait mis quinze ans, au bas mot, pour se rendre compte que les cabinets de conseil n'ont, au mieux, qu'une utilité relative ?

Sur le plan de la rémunération, les agents de catégorie A+ ont plutôt été bien traités dans le cadre des dernières réformes de la rémunération. L'idée qu'il est souhaitable que les hauts fonctionnaires aient une expérience dans le secteur privé s'est normalisée, mais la fonction publique ne pourra jamais rivaliser en termes de salaires sur ces niveaux de responsabilité. À un moment donné, il y a des choix de parcours à assumer.

Auparavant, les métiers au service de l'État reposaient en partie sur des gratifications d'ordre non exclusivement pécuniaire, sur une forme de prestige et d'honneur. Les hauts fonctionnaires nommés en Conseil des ministres avaient le sentiment de participer à quelque chose de grand, de puissant, avec la possibilité d'exercer très rapidement de grosses responsabilités.

La chose publique s'est probablement mal adaptée, elle s'est dévalorisée, elle s'est perdue dans des considérations managériales (toujours plus d'obligations de rendre compte, de règles, d'évaluation...). Michel Rocard avait essayé d'instaurer une évaluation scientifique des politiques publiques à la fin des années 1980 et au début des années 1990, mais cette approche n'a pas été prolongée et menée à son terme. Notre pays n'arrive pas à adopter des démarches rationnelles parce que le politique s'en mêle pour des raisons de communication, d'affichage, d'agenda politique...

Avec la forte progression électorale et idéologique de l'extrême droite en France, en Europe et dans le monde, il est souvent fait référence à la période qui a précédé la Seconde Guerre mondiale pour définir la situation actuelle. Cette comparaison vous paraît-elle appropriée ?

Le parallèle avec les années 1930 n'est pas pertinent. Quoi qu'il se passe au printemps 2027, le pays n'aura pas vécu la déroute militaire certes, mais aussi politique, intellectuelle et morale du printemps 1940. En revanche, il faut comprendre, d'un côté, les mécanismes d'adhésion des agents publics et, de l'autre, la stratégie de responsables politiques qui entendent tourner le dos au passé, qui n'ont pas confiance dans le personnel en place et ont pour objectif de mettre en œuvre leurs politiques.

Il existe bien sûr des techniques de carotte et de bâton, des marchandages sont toujours possibles. Les mécanismes de nomination aux postes à responsabilités au sein des administrations fonctionneront bien sûr ; un pouvoir nouveau nommera des directeurs nouveaux, des préfets nouveaux – s'il les trouve. Mais ces mécanismes ne seront pas suffisants pour imposer des politiques en rupture complète avec l'ordre républicain. Tout se jouera, du côté des agents publics, dans les marges de manœuvre, la professionnalisation, l'obéissance hiérarchique, la légitimité technique, le for intérieur.

Le principe d'obéissance hiérarchique n'est pas absolu, et le Conseil d'État a reconnu deux conditions cumulatives pour justifier le refus d'exécuter une consigne : l'ordre donné doit être manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il y a évidemment des conditions de rupture, des choses que l'on ne veut pas faire. Comme le disait François Bloch-Lainé, le fonctionnaire, spécialement le haut fonctionnaire, doit réussir à remplir son rôle en tenant à distance deux maîtres puissants : l'argent et le politique⁴. Le bon fonctionnaire est celui qui sait dire à un politique : « Ce que vous proposez est une mauvaise politique, illégale, dangereuse ; vous le ferez si vous voulez mais voici les dangers ». Malheureusement, cette posture est peu présente dans la culture politique française, du fait de la logique de cour qui gouverne les

cabinets ministériels, antichambres des nominations recherchées et des tours extérieurs appréciés.

Quelles seraient les marges de manœuvre des agents publics en cas d'arrivée au pouvoir de forces politiques autoritaires ?

Ces marges de manœuvre diffèrent en fonction des domaines et des métiers exercés. Par exemple, les policiers ou les militaires sont plus exposés que les agents chargés de la régulation de l'industrie électrique. Mais les choses peuvent changer en fonction des circonstances historiques. À partir de 1943, les fonctionnaires du ministère du Travail se sont trouvés en première ligne avec le service du travail obligatoire (STO), ce qui n'était pas le cas auparavant. Mais il y a toujours une part, même minime, qui est laissée à l'appréciation humaine.

Ces marges de manœuvre dépendent aussi de la gouvernance politique. C'est notamment au ministre concerné de préciser par circulaire la manière dont il entend que la politique soit menée sur son périmètre de responsabilité pour cadrer l'intervention des agents.

Dans ses *Pensées*, Pascal, évoquant la foi et l'existence de Dieu, écrit ceci : « tu ne me chercherais pas si tu ne m'avais trouvé⁵ ». Il faut déjà être en capacité de se dire qu'il existe une marge de manœuvre et ne pas s'interdire de réfléchir à ce qui est demandé de faire.

Mais tout ne dépend pas de la seule volonté du politique ou de l'État. L'histoire nous en offre plusieurs illustrations. Le régime pétainiste était réactionnaire, notamment sur le travail des femmes. Il a tenté d'inciter les femmes à renoncer à leur emploi au sein de la fonction publique pour retrouver des tâches plus conformes à l'idéal de la famille qu'il souhaitait promouvoir. Pour autant, la réalité s'est rappelée au régime, beaucoup d'hommes étaient absents en raison de la guerre et il fallait bien assurer la continuité des services. L'État n'est pas plus puissant que la volonté sociale. En 1986, les premiers mois du gouvernement de Jacques Chirac ont tenté de défaire ce qui avait été fait précédemment, entraînant d'importantes tensions sociales qui se sont soldées par la mort violente de Malik Oussekiné sous les coups de policiers⁶.

Il ne faut pas mésestimer la capacité de résistance de la société. Cela a aussi été vrai entre 1982 et 1984 avec le projet de loi Savary sur le service public unifié et laïc de l'enseignement⁷. Nous pouvons donc faire l'hypothèse que tout ne sera pas possible et que des choses ne pourront pas se faire.

Les outils technologiques changent probablement un peu la situation et donnent davantage de possibilités de contrôle à la puissance publique, mais les comportements collectifs et individuels ne changent pas tant que cela, c'est-à-dire la possibilité du refus. La capacité de réflexion

individuelle est peut-être aujourd'hui différente de ce qu'elle était, mais à qui la faute ? Au cours du XXI^e siècle, l'extrême droite n'a pas été au pouvoir en France, et cette capacité s'est amenuisée malgré tout. Il est possible que le politique n'y soit pour rien, mais il est responsable du laisser-faire *a minima*.

Au sein des administrations, il ne faut pas néanmoins surestimer les effets des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle, car on observe, d'une part, que les questions qui se posent sont les mêmes que dans les années 1960 sur la cybernétique et, d'autre part, que les modes de réflexion et de décision ont peu changé au cours des dernières décennies.

Nous avons mis en scène une pièce de théâtre sur la collaboration intitulée *Jouer l'archive, octobre-décembre 1940*⁸, fondée sur les minutes de la réunion interministérielle qui s'est tenue le 16 décembre 1940 à Vichy sur les modalités d'application de la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs. La pièce recrée une réunion interministérielle (RIM), avec une scénographie immersive. Par comparaison, il est troublant de constater à quel point les modalités de fonctionnement et de prise de décision ont peu évolué depuis cette époque. Une RIM de 2027 qui traiterait de la situation des immigrés en France pourrait y ressembler.

Il y a un langage formaté dans nos rituels administratifs, et il existe peu de lieux de discussion et de réflexion à l'intérieur même de la fonction publique. Or, tout ce qui fait réfléchir est utile.

Que faudrait-il pour que l'État fonctionne de manière plus démocratique ?

Paul Veyne avait écrit un ouvrage intitulé *Les Grecs ont-ils cru à leur mythe ?*⁹. On peut se demander si les hauts fonctionnaires croient eux aussi à leur mythe. Il n'y a pas un fonctionnaire qui croit que l'administration est neutre. Il existe une cassure entre le savoir et le pouvoir.

Il faudrait laisser circuler la parole interne. On ne s'écoute pas dans l'administration. On y pratique peu de retours d'expérience. On ne fait pas beaucoup confiance aux agents. Si on relit ce qui s'écrivait dans les années 1930 dans l'administration, les choses n'ont pas beaucoup changé. On peut même se demander si cela n'a pas empiré et si l'administration n'est pas devenue plus autoritaire par rapport à il y a cinquante ans. En 1981, le fonctionnement de l'État n'a pas été remis en question. Le pouvoir s'est limité à mettre en œuvre les réformes du statut des fonctionnaires.

Il y a beaucoup d'intelligence au sein de l'appareil d'État, mais elle est gâchée : soit on ne la cherche pas, soit on n'en fait rien, soit les conditions de travail sont devenues tellement difficiles qu'elle n'a plus le temps d'être valorisée. Le langage de nos administrations est également trop peu accessible au commun des mortels, ce qui pose question quant au rapport de l'administration avec

la société.

L'administration est peuplée de citoyens qui ont une responsabilité. Le pouvoir politique est occupé par des personnes auquel le peuple confie le mandat de gérer l'État. L'administration n'en est pas propriétaire, mais elle a la responsabilité de faire en sorte que le peuple souverain, à l'issue des cinq ans de mandat présidentiel, puisse changer de gouvernement s'il le souhaite, et que la situation dans laquelle elle laissera l'État permette d'exercer le pouvoir. L'administration a une neutralité politique par rapport aux choix politiques dont elle doit assurer la mise en œuvre, mais pas par rapport à la « *polis* », c'est-à-dire par rapport à la communauté des citoyens.

Crédit photo : Wikimedia / Benoît Prieur.

1. Il est l'auteur notamment de *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XX^e siècle », 1997, et de *Le régime de Vichy*, Paris, Tallandier, 2017.
2. Marc Bloch, *L'étrange défaite. Témoignage écrit en 1940*, Paris, Gallimard, première parution en 1990.
3. François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrière*, Paris, Seuil, 1976.
4. Jean-Claude Trichet, *Un grand commis de l'État : François Bloch-Lainé*, Colloque du Conseil d'État, 5 février 2021, Paris.
5. Pascal, *Pensées*, Paris, Gallimard, première parution en 1977.
6. L'année 1986 est marquée par des manifestations étudiantes contre le projet de réforme universitaire porté par le ministre délégué chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Alain Devaquet visant à renforcer l'autonomie des universités et à prévoir une sélection à l'entrée dans l'enseignement supérieur. Ce projet de loi visait à revenir sur les réformes portées par la gauche depuis l'élection de François Mitterrand en 1981.
7. Inscrit dans le programme présidentiel de François Mitterrand en 1981, ce projet porté par le ministre de l'Éducation nationale Alain Savary connut plusieurs versions et rebondissements, notamment sous l'effet de l'opposition des partisans de l'enseignement privé. Le projet finira par être retiré en 1984, entraînant la démission du ministre Savary et du Premier ministre Pierre Mauroy.
8. Mise en scène par Ketj Irubetagoiena, Théâtre variable n°2.
9. Paul Veyne, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*, Paris, Points Essais, 2014.