



**HAL**  
open science

**L'Etat, sans langue de bois? Version auteur d'une recension parue dans la revue Commentaire, 2023/4 (n° 184, p. 951-53), au sujet de l'ouvrage d'Emmanuel Constantin, Dans la machine de l'Etat, Gallimard, coll. 'Le Débat', 214 p., sept. 2023.**

Alexandre Moatti

► **To cite this version:**

Alexandre Moatti. L'Etat, sans langue de bois? Version auteur d'une recension parue dans la revue Commentaire, 2023/4 (n° 184, p. 951-53), au sujet de l'ouvrage d'Emmanuel Constantin, Dans la machine de l'Etat, Gallimard, coll. 'Le Débat', 214 p., sept. 2023.. Commentaire, 2023, 2023/4 (n° 184), p. 951-953. halshs-04345616

**HAL Id: halshs-04345616**

**<https://shs.hal.science/halshs-04345616v1>**

Submitted on 14 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Commentaire

NUMÉRO 184 | HIVER 2023-2024

---

**Israël : ce massacre qui change le monde**  
Armand Laferrère | **Défense nationale**  
**et unification européenne** Raymond Aron |  
**Une nouvelle armée de Terre** Général Pierre  
Schill | **Le temps des délateurs** Victor Erofeev |  
**L'impossible guérison de la Russie?** Hervé  
Mariton | **Kundera et l'Europe** Jacques  
Rupnik | **De Freud à Aron et Orwell** Alain  
Besançon | **Socialisme et révision doctrinale**  
Gérard Grunberg | **L'avenir de la gauche**  
Stéphane Le Foll | **Tech : quand l'Europe**  
**s'éveillera** Yann Coatanlem & Olivier Coste |  
**Le bilan des sanctions économiques** Philippe  
Trainar | **Le pluralisme des médias** Didier  
Casas | **Récit d'un procès pénal** Fabrice  
Bouthillon | **Le judaïsme et la science**  
Jean-Claude Weill | **Pasteur et Dubos : la**  
**théorie microbienne** Jean-Laurent Casanova

---

Ci-dessous version auteur d'une recension parue dans la revue *Commentaire*, [2023/4](#) (n° 184, p. 951-53).



Emmanuel CONSTANTIN, *Dans la machine de l'Etat*, Gallimard, coll. 'Le Débat', 214 p., 17 €.

## L'Etat, sans langue de bois ?

« L'Etat, ce machin ? » Non, une machine, nous dit l'auteur, un X-Mines de 33 ans, passé par l'administration régionale en Centre-Val de Loire (où en 2016-2017 il fut référent LREM, en disponibilité de ses fonctions), puis en 2019-2021 au cabinet d'Emmanuelle Wargon, ministre du Logement ; il occupe depuis 2021 un poste de direction chez Veolia au Royaume-Uni.

L'ouvrage, qui paraît dans la collection 'Le Débat', prolongeant chez Gallimard la revue éponyme disparue, est au premier abord et dans ses premiers chapitres assez ardu, parfois touffu. Fondé sur l'expérience, par nature diversifiée du jeune haut fonctionnaire, il met en parallèle deux domaines d'action publique sans grand rapport : la mission de mise à plat du projet d'aéroport Notre-Dame des Landes (dont l'auteur fut rapporteur) et les directives de réglementation de la construction RE2020, résultant de la Convention pour le climat (et de cette assemblée de citoyens que l'auteur appelle un peu pompeusement « les conventionnels »).

On peut trouver néanmoins dans ce premier tiers quelques points intéressants et illustrés par des exemples (pas toujours aisés à comprendre). Sur le rôle d'un conseiller ministériel, qui peut vite devenir envahissant – la responsabilité politique *en fait* d'un conseiller devenant bien supérieure à sa légitimité *en droit*. Sur la nécessité permanente et usante de « refaire le match » à plusieurs reprises, entre ministères (trop souvent « avocats de leurs parties prenantes »), ou face à Bercy, ou face aux

parlementaires « passe-plats » mus par les mêmes lobbys revenant à la charge, sinon contre des interventions politiques de haut niveau à l'Élysée ou à Matignon.

## Jeux de rôles

L'ouvrage se départ d'un caractère foisonnant à partir du deuxième tiers et gagne en généralité – sur les relations avec les médias, avec le pouvoir législatif, sur l'action de terrain en région, sur les relations avec Bercy.

On retient une critique assez étayée du rôle des médias (où l'on apprend qu'il existe des boucles WhatsApp entre journalistes, conseillers techniques et conseillers communication en cabinet ministériel !) – notamment la grande paresse de la grande presse ; mais aussi l'influence que celle-ci peut avoir auprès du pouvoir (en 30 ans, on est passé du fil AFP chez le seul directeur de cabinet du Premier ministre au poste TV branché en continu sur les chaînes d'info chez le moindre conseiller ministériel en communication...). Les ministres sont souvent sous l'influence du dernier article de presse (« ou de leur dernier entretien avec un patron d'entreprise ou une association »). Et dans ce contexte médiatique, se forme chez les ministres « le désir inextinguible d'exister », avec une compétition entre eux, allant jusqu'à la tentation de « cliver » : ainsi la déclaration de la ministre d'octobre 2021 (« La maison individuelle est un non-sens écologique ») lui aurait coûté sa place de ministre lors du second quinquennat.

Le rapport entre pouvoirs exécutif et législatif est lui aussi décrit sans langue de bois : les parlementaires relais des lobbys déjà mentionnés, les marottes de certains députés dont « on achète le silence » dans la loi... Mais aussi, plus intéressante et novatrice, l'analyse d'une forme d'« interprétation ludique » de la conception d'une loi par certains députés, fort déconnectée de la réalité. On souhaite préserver l'auteur d'une tentation de mépris – fort courant dans les cercles ministériels – du pouvoir législatif : mais les exemples qu'il donne sont convaincants.

Une autre analyse sort de l'habituel : l'inutilité de certaines visites ministérielles en région et le temps qu'elles mobilisent pour leur préparation. Est ainsi nommé un ministre devant des chefs d'entreprise du Loiret, qui « monopolise la parole 45 mn sur les 50 prévues, délayant un discours creux et mille fois entendu sur la compétitivité industrielle » – notons toutefois que cet ancien ministre socialiste n'est pas un grand ami de la majorité actuelle, à laquelle se rattache l'auteur... Mais, paradoxalement, la plupart des chefs d'entreprise paraissaient contents !

Mentionnons aussi la critique, souvent taboue, de la décentralisation, un « totem ». Elle se traduit en région non par un mille-feuilles administratif, mais un « plat de spaghettis » (expression chère à l'auteur). Incohérence d'action des structures publiques (à propos de MaPrimeRénov', exemple décortiqué avec précision),

notamment causé par le « compartimentage en agences » et leurs représentations locales. Tendance bureaucratique des services des conseils régionaux, paradoxalement plus éloignés du terrain que les administrations d'Etat en région. Interventions politiques d'élus auprès du pouvoir central pour contourner des décisions locales. Là aussi gardons l'auteur d'une forme de dénigrement des fonctionnaires et élus régionaux : on adhère à son discours.

Le chapitre le plus long est consacré au rôle de Bercy – au sens propre, puisqu'il s'agit d'un « jeu de rôles » avec les ministères. Un ministère ne doit jamais proposer de faire mieux avec le même montant, sinon Bercy « proposera systématiquement de faire mieux avec moins ». L'auteur va même jusqu'à évoquer une « boucle non coopérative délétère », « une stratégie d'antijeu », avec à Bercy « un sentiment de supériorité intellectuelle confinant au mépris ». Il décèle aussi, assez finement, un « déni de rationalité », avec des arguments bercyens *ad hoc*, contradictoires sur des dossiers différents quoiqu'aux mêmes tenants, et ce à quelques semaines d'intervalle...

Il décrit aussi des effets pervers qui constituent de véritables scandales – indépendants de Bercy, mais qu'il lie aux modes d'attribution – au sens féminin de la *mode*, qui est souvent donnée par Bercy : l'hystérésis du réajustement des aides au photovoltaïque, qui a conduit à de véritables effets d'aubaine ; ou les crédits d'impôt issus du Grenelle de l'Environnement 2009, par exemple pour la pose de doubles vitrages « chez des particuliers très majoritairement aisés ».

## **Le rapport du pouvoir au savoir**

L'auteur aborde un peu partiellement à notre goût le rapport au savoir, pointant la faiblesse de l'analyse économique sectorielle à la DGTrésor, animée par un « économicisme » très généraliste (un appui exclusif sur la macroéconomie) ; auquel répond un manque d'expertise économique des ministères « dépensiers ». Il s'interroge à raison sur l'éternel jumelage, « tant culturel que hiérarchique », à Bercy, de l'analyse économique stratégique et sectorielle d'une part et de la défense du sérieux budgétaire d'autre part – jumelage qui n'a en effet rien de naturel. Le rapport au savoir est aussi effleuré à propos du manque d'analyse *ex-post* des politiques publiques (on préférera toujours les arguties *ex-ante* – avant la loi –, entre ministères ou avec Bercy) : en 2021, « nous ne disposons pas encore de la moindre étude statistiquement robuste sur la consommation effective d'énergie des ménages ». À quoi l'on peut ajouter une non-appétence de la haute fonction publique, non seulement à l'évaluation, mais aussi à la « vente » des réformes. L'auteur en conclut à une « démission à bas bruit » de l'administration vis-à-vis du travail de connaissance et de diagnostic – ce travail n'étant « guère valorisé dans le processus de décision et dans le débat public ». La charge est sévère, mais sans doute juste.

L'ouvrage se termine par une critique plus classique des ONG environnementales (« l'écologie morale », dit l'auteur), elles aussi parfois irrationnelles : leur ADN anti-nucléaire, en conséquence leur discret soutien au gaz contre l'électricité, leur « refus du compromis » (ne jamais saluer des mesures gouvernementales allant dans leur sens), leur magistère parfois incarné dans des individus caractériels que même elles n'arrivent pas à circonvenir.

## La nécessité d'une critique structurelle

Si nous avons vu dans ce livre foisonnant un certain nombre de choses intéressantes ponctuellement, nous n'en tirons que peu d'enseignements généraux sur le fonctionnement de la machine, à supposer que cela soit possible. Car il nous semble manquer un recul épistémologique fondamental : si *machine* il y a, qui sont ses servants ? Qui parle en l'auteur ? Son juvénile enthousiasme, son esprit critique affiné, ne doivent pas nous masquer la nécessité d'une critique plus systémique, plus ontologique, plus historicisée. D'abord parce qu'un certain nombre de ses constats eussent pu être faits il y a vingt ans... Ensuite parce que le rapport au savoir, la formation des hauts fonctionnaires – tels que brillamment incarnés, quoique de manière éphémère, par l'auteur –, le rôle des grands corps (auxquels il appartient, ainsi que sa ministre) et de leurs stratégies de pouvoir, très peu appuyées sur la connaissance, enfin la place inconsiderée prise par des équipes sans expérience dans les cabinets ministériels et le rôle démesuré de ceux-ci, nous paraissent être des sujets structurants quant au dysfonctionnement de la *machine* Etat. Sans doute un auteur et ex-haut fonctionnaire engagé politiquement auprès du régime actuel (c'est l'un des seuls à ma connaissance à l'afficher clairement – sachons-lui en gré) aura-t-il du mal à analyser ces défauts structurels au prisme de la technocratie, de ses tares systémiques et de son emprise totale sur la politique, surtout depuis 2017 : gageons qu'il en aura l'occasion autour d'une suite donnée à son ouvrage.

Alexandre MOATTI est ingénieur général des Mines, chercheur associé HDR à l'université Paris Cité, éditeur de la WebTV universitaire [www.cultureGnum.fr](http://www.cultureGnum.fr) (FMSH). Il est le récent auteur de *Technocratisme. Les grands corps à la dérive* (éd. Amsterdam, 2023).