

Dirigeants d'entreprise et haute fonction publique : renouveler les termes du dialogue

RAPPORT INTERMÉDIAIRE
Janvier 2011

Par Sylvain Fort

Synthèse

Colbertisme, jacobinisme, planisme : l'État, en France, s'est historiquement montré particulièrement enclin à exercer son pouvoir non seulement dans le cadre réservé de ses missions régaliennes, mais aussi dans le périmètre plus vaste de l'activité économique. Les mouvements de flux et de reflux de cette influence rythment l'histoire économique de la nation.

Corrélat de cette influence, la production des « élites », en France, s'est largement alignée sur les besoins opérationnels de la puissance publique et sur ses domaines d'intervention prioritaires. L'État s'est ainsi approprié progressivement la formation et l'adoubement des élites, non sans permettre toutefois que ses meilleurs cadres rejoignent ultérieurement le secteur privé, donnant lieu à cette singularité française : la présence importante d'anciens hauts fonctionnaires à la tête des grandes entreprises.

Issus d'une formation similaire, s'étant côtoyés au cours de leur carrière, et partageant une préoccupation commune – le redressement et la modernisation de l'économie française – dirigeants d'entreprises et hauts fonctionnaires ont ainsi vécu dans une certaine osmose durant les trois décennies d'après guerre.

L'ouverture de la France à la mondialisation et le désengagement progressif de la sphère publique du

champ économique ont remis en cause ce schéma. Ces deux phénomènes sont venus bouleverser la sociologie, les trajectoires de carrière et les systèmes de représentations des élites publiques comme des élites privées, contribuant ainsi à leur éloignement progressif.

Les entreprises ont diversifié leur recrutement et secrètent désormais une élite presque totalement endogène, dont l'ascension, mais aussi le cadre de référence, sont en grande partie déterminés par sa trajectoire internationale. En s'émancipant de la tutelle de la sphère publique, elles ont aussi tendanciellement délaissé le champ de la réflexion collective sur les enjeux de long terme, soit parce qu'elles se jugeaient en asymétrie d'expertise, soit parce que leurs dirigeants étaient de moins en moins disponibles pour ces activités, soit encore parce que cette réflexion, telle qu'elle était conduite, leur semblait trop « franco-française » et déconnectée des enjeux liés à leur activité.

De son côté, l'élite issue de la sphère publique s'est vue dessaisir de son pouvoir économique, se repliant sur une mission d'élaboration et de contrôle de la norme tandis que son terrain d'opération restait largement hexagonal. Ses préoccupations, comme son expertise, se sont donc progressivement éloignées de celles des entreprises.

Si cette évolution peut s'analyser comme la « normalisation » bienvenue d'une exception française, elle a contribué à affaiblir la qualité du dialogue entre les élites publiques et les élites privées.

Or la qualité de ce dialogue est décisive lorsqu'il s'agit de faire face à des défis qui appellent une réponse collective. L'objectif d'un tel dialogue ne saurait être de ressusciter les mânes de la concertation ou du planisme, mais de se saisir en commun des grands enjeux que dessine la globalisation de l'après-crise. Les risques géopolitiques, l'innovation, les transferts de technologie, la régulation financière et la réforme des normes comptables, le développement durable sont des enjeux qui, à l'échelon international, s'imposent autant à la puissance publique qu'aux dirigeants d'entreprise.

La disjonction entre les deux sphères a entraîné une dévitalisation non seulement du dialogue lui-même, mais aussi des instances susceptibles de l'accueillir. C'est pourquoi, définissant les conditions du renouveau de ce dialogue, il importe également d'en redessiner les modalités concrètes. Notre étude propose à cet égard l'activation d'un certain nombre de leviers relevant de la gestion des ressources humaines, tant au sein de la sphère publique qu'au sein des entreprises. Elle propose également la création d'une nouvelle organisation dédiée au dialogue public-privé. Cette plateforme ne doit pas rétablir les dirigeants d'entreprise et les hauts fonctionnaires dans un rapport de sujétion, non plus que dans un simple jeu de miroir. L'ambition ultime de ce dialogue est d'établir une lecture commune des nouveaux enjeux de la mondialisation afin de les aborder, chacun dans son rôle et à sa place, de manière efficace et convergente.

Dirigeants d'entreprise et haute fonction publique : renouveler les termes du dialogue

INTRODUCTION

Le constat d'une disjonction

Cette étude repose sur un constat qui s'est fait jour à l'Institut de l'entreprise: le développement international rapide des entreprises françaises, depuis les années 1980, s'est traduit par l'émergence d'une nouvelle génération de dirigeants d'entreprise, dont le profil diffère sensiblement de celles qui l'ont précédée. Dans la différence entre cette génération et les précédentes, le rapport à la sphère publique joue un rôle majeur. En effet, au sein de la nouvelle génération de dirigeants, la proportion de ceux qui n'ont jamais exercé dans la fonction publique, et même jamais entretenu avec celle-ci de relations professionnelles suivies, a très sensiblement augmenté¹. Dans le même temps, les dirigeants d'entreprise issus des corps de l'État, qui restent encore nombreux, ont vu la durée de leur passage dans les rangs de la fonction publique se contracter fortement.

À l'évidence, cette double évolution emporte des conséquences non seulement sur la composition sociologique, mais aussi sur les valeurs et les systèmes de représentation des dirigeants d'entreprise. Elle est également de nature à modifier en profondeur les relations qu'entretiennent les élites publiques et les élites privées.

Lieu d'observation privilégié de cette mutation, l'Institut de l'entreprise a souhaité, à travers une enquête auprès de ses adhérents, approfondir ce constat pour mieux en identifier les causes et surtout les conséquences.

L'enquête de l'Institut de l'entreprise

Cette enquête a fait apparaître quelques points d'opposition saillants — en particulier entre ceux qui considèrent que l'empreinte des hauts fonctionnaires reste trop vive dans le secteur privé et ceux qui observent son attrition avec une pointe de nostalgie (qu'ils s'efforcent en général de dissimuler). Mais elle a surtout révélé un consensus sur l'ampleur des bouleversements en cours dans les relations entre élites publiques et élites privées. Ce bouleversement prend la forme d'une disjonction: la très grande proximité qui a longtemps prévalu entre ces deux univers s'efface à mesure que les élites privées s'émancipent des élites publiques.

Cette évolution est jugée de façon positive par les entreprises. Elle marque la rupture avec un système endogamique dont les effets pervers sont apparus de manière récurrente dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, et dont le scandale du Crédit Lyonnais est emblématique. Elle traduit aussi, pour

les entreprises françaises, une normalisation bienvenue : à l'image de leurs concurrentes étrangères, c'est désormais de façon endogène qu'elles produisent la très grande majorité partie de leurs dirigeants.

Mais dans le même temps, ce changement s'accompagne d'un risque réel : celui de voir se dégrader la qualité du dialogue entre élites publiques et élites privées. Or les grands enjeux de gouvernance mondiale (régulation financière, protection de l'environnement) appellent au niveau de chaque pays une réponse coordonnée. D'autre part, les entreprises se trouvent chaque jour davantage confrontées à des attentes allant au-delà de leur

objet social : alors que les dirigeants des générations précédentes étaient rompus à la grammaire de l'intérêt général, les nouvelles générations peinent à prendre en compte ces attentes dans une réflexion de nature sociétale dépassant le discours convenu qui est trop souvent celui de la RSE.

Comment, dans ce cadre de référence renouvelé, retrouver la voie d'un dialogue fécond entre élites publiques et élites privées ? Tel est l'objet de la seconde partie de cette note : la reconfiguration de la relation entre élites publiques et élites privées appelle des pistes nouvelles et des modes d'interaction différents.

L'ÉMANCIPATION PROGRESSIVE DES ÉLITES PRIVÉES

Les relations entre les élites publiques et les élites privées sont traditionnellement marquées, en France, par un processus de fécondation continue des secondes par les premières. Par vagues de migrations successives, la haute fonction publique est venue irriguer les équipes de direction des grandes entreprises.

Dans cette noria de mouvements individuels, le levier financier a traditionnellement joué un rôle important. Il est probable qu'il ait pris un poids croissant avec l'augmentation relative des rémunérations des dirigeants d'entreprise qui s'est opérée en France comme à l'étranger au cours des deux dernières décennies². Toutefois, l'intensité des passages vers le secteur privé n'a pas été régulière dans le temps, alors que le différentiel de rémunération a toujours existé. La rémunération n'est donc pas seule en cause. Elle prend place parmi une série d'autres facteurs dont l'addition fait diverger chaque année davantage les trajectoires de carrière offertes dans les entreprises et dans l'administration.

Des trajectoires de carrière divergentes

Les hauts fonctionnaires recrutés par le concours de l'ENA ou de Polytechnique — où se constituent notamment les grands corps techniques de l'État — connaissent depuis trois décennies une dégradation tendancielle de leurs perspectives de carrière au sein de la haute administration.

Les motifs en sont nombreux, mais se résument généralement à un schéma simple : le jeune haut fonctionnaire qui intégrait l'administration pouvait, jusqu'aux années 1980, espérer une progression constante qui le mènerait entre quarante et cinquante ans aux plus hauts postes de responsabilité. Passée

cette étape, il lui était toujours possible de faire valoir cette expérience dans d'autres postes de haut niveau dans le secteur public avant, le cas échéant, de rejoindre une entreprise privée. Traditionnellement, la possibilité de tels parcours s'est ancrée dans le prestige de la puissance publique et de ses grands corps, mais aussi dans une sociologie qui, avant la fondation de l'ENA, rapprochait les dirigeants du public et du privé. Les nationalisations d'après-guerre ont démultiplié les points de contact entre les deux sphères, et favorisé des carrières où le passage se faisait autant du public vers le privé que de l'administration (publique) vers l'entreprise (publique).

Ce schéma a volé en éclats dans les années 1990, du fait notamment des vagues successives de privatisations.

Du côté de l'administration, plusieurs phénomènes se sont conjugués pour réduire les perspectives de carrières des jeunes hauts fonctionnaires. D'une part, dans un contexte de recentrage de l'État sur ses missions régaliennes et stratégiques, la haute administration a simplifié son organisation pour en accroître l'efficacité. Elle a en particulier procédé à la rationalisation du nombre des postes de direction d'administration centrale³, ce qui a eu pour effet de restreindre les débouchés des hauts fonctionnaires entrant dans la carrière administrative. Ce qu'un de nos interlocuteurs appelle, évoquant l'ENA, la « surproduction » de hauts fonctionnaires a créé, de l'assentiment général, un encombrement des parcours de carrière au sein de la haute administration, voire, pour reprendre les termes de ce même interlocuteur, un « enrayement » de la promotion des hauts fonctionnaires. De manière concomitante, ces parcours de carrière sont aussi devenus plus incertains, car davantage dépendants du pouvoir politique⁴.

D'autre part, les entreprises apparaissent moins désireuses de recruter des cadres dirigeants issus du secteur public après trente-cinq ans. Le niveau des responsabilités qui leur sont confiés a par conséquent été revu à la baisse : il apparaît ainsi que la part des inspecteurs des Finances et des membres des grands corps techniques (Mines, Ponts et Chaussées) recrutés directement à des fonctions de direction générale a chuté au profit d'un recrutement au niveau de cadre dirigeant, souvent affecté au sein de directions financières ou de directions de la stratégie, et parfois à des missions opérationnelles de terrain, conçues comme des phases d'initiation à la réalité de l'entreprise (voir annexe, tableaux 2 et 3)⁵.

À ces profils, les entreprises substituent de plus en plus des cadres issus du vivier de leurs « hauts potentiels », constitué sur une base mondiale. Ceux-ci ont pour beaucoup d'entre eux réalisé l'essentiel de leur parcours professionnel au sein de l'entreprise, en retirant une forte légitimité opérationnelle et une connaissance profonde des rouages et de la culture de l'entreprise. Ces dirigeants sont issus d'une formation qui les rend relativement étrangers au cadre de référence de l'administration publique française. Les entreprises ont ainsi construit leur propre système de méritocratie interne, qui n'épouse pas les formes traditionnelles de la « méritocratie républicaine » — laquelle valorise le diplôme et une certaine forme de culture générale (dont le « grand oral » est à l'ENA l'épreuve emblématique).

La montée en puissance au sein des entreprises de profils ayant fait l'économie de tout passage par la sphère publique incite les jeunes hauts fonctionnaires à hâter leur passage vers l'entreprise afin d'intégrer celle-ci à un âge où il leur est encore possible d'apprendre un métier, et ainsi de ne pas subir de préjudice en termes de développement de carrière. Si

bien que leur parcours dans la haute fonction publique se voit de plus en plus souvent réduit aux quatre années d'exercice dans le corps d'affectation d'origine⁶, avant un passage vers le privé anticipant le terme de l'engagement décennal.

Même l'expérience du cabinet ministériel n'apparaît plus aujourd'hui comme la figure quasiment imposée qu'elle était hier⁷. Formidable accélérateur de carrière pour ceux qui ont vocation à rester dans l'administration, le cabinet ministériel n'a de valeur aux yeux des entreprises que sous certaines conditions, souvent cumulatives : cabinets régaliens (Matignon, Bercy, Elysée) ou technico-économiques (Industrie) ; niveau hiérarchique élevé (directeur de cabinet, en particulier pour tous les autres ministères) ; connaissance intime de dossiers touchant de près la vie des entreprises. De plus en plus exigeant, ce cahier des charges implicite conduit un nombre croissant de jeunes hauts fonctionnaires aspirant à rejoindre le secteur privé à faire l'économie du passage en cabinet. Cette évolution ne témoigne en rien d'un déclin de l'attractivité des cabinets ministériels. Le rôle de ces derniers dans le fonctionnement de l'exécutif, aux dépens des directions d'administration centrale, a rarement été aussi important ; au point qu'il n'est plus rare de voir d'anciens hauts fonctionnaires devenus dirigeants d'entreprise retourner dans l'administration pour y prendre un poste de directeur de cabinet ministériel, prouvant ainsi que les doubles parcours peuvent se concevoir comme des aller-retour réussis et plus seulement comme des migrations unilatérales et définitives (ou, en cas d'échec, comme des retours au bercail).

Cette évolution emporte plusieurs conséquences importantes sur le profil des jeunes hauts fonctionnaires qui rejoignent l'entreprise.

En premier lieu, leur temps d'immersion dans l'administration est désormais trop court pour qu'ils puissent se forger une réelle connaissance du système et de la culture de l'administration. Pour plusieurs des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette enquête, les quelques années passées au sein de leur corps d'origine ont agi à la manière d'une école de formation pratique, dont ils saluent généralement la qualité, mais qui n'a pas véritablement construit leur vision du monde. Ce constat s'applique avec encore plus de force pour ceux, de plus en plus nombreux, qui intègrent l'ENA après une formation initiale en école de commerce⁸ : dans le processus d'hybridation qui les a constitués sur le plan professionnel, le centre de gravité se place souvent du côté de l'entreprise plus que de l'État (voir annexe, tableau 4).

Ensuite, ce temps court ne permet pas la création au sein de l'administration de réseaux de connaissances dépassant de beaucoup celui des camarades de promotion. Le capital social dont pouvait se prévaloir un haut fonctionnaire rejoignant le secteur privé après avoir exercé des fonctions administratives importantes est de facto plus limité — cette limite variant il est vrai selon les corps d'origine.

Enfin, le rôle qu'ont exercé au sein de l'administration ces jeunes hauts fonctionnaires a certes été significatif, en particulier par le pouvoir d'influence qui leur a été confié dans la préparation de la décision publique, mais il n'a pas, sauf exception, été celui d'un véritable manager. C'est dans l'entreprise, avec les priorités et les logiques de fonctionnement qui lui sont propres, et non plus dans l'administration, que se forge leur culture managériale⁹.

Autrement dit, deux phénomènes se conjuguent : la part des hauts fonctionnaires dans les élites diri-

geantes du secteur privé décroît, et le profil de ces hauts fonctionnaires évolue. Leur passage dans l'entreprise se fait de plus en plus tôt dans leur parcours professionnel, si bien que leur proximité culturelle avec l'administration, autrefois très forte, se fait plus limitée. L'ensemble de ces évolutions alimente une disjonction entre élites publiques et élites privées qui se lit de plus en plus clairement dans la sociologie des élites dirigeantes.

Des différences croissantes dans le cadre d'exercice de leurs missions

Cette évolution d'ordre sociologique se double de facteurs de différenciation d'ordre plus opérationnel. Le premier de ces facteurs, c'est que l'entreprise privée, donc ses dirigeants, ont vu leur centre de gravité basculer du national à l'international. Aussi bien en termes d'actionnariat, de structure opérationnelle que de sources de revenus, le développement sur les marchés hors de France est devenu pour les grandes entreprises d'origine française l'enjeu prioritaire¹⁰.

De ce fait, l'attention des élites privées porte désormais moins sur les conditions d'exercice en France que sur les conditions économiques, réglementaires, politiques prévalant hors de France. Dans le même temps, l'État s'est progressivement retiré du champ économique. Ce retrait s'est opéré par le biais des privatisations mais aussi sous l'effet de la réglementation qui a d'une certaine façon « dénationalisé » un certain nombre de leviers d'action. Face à des instances de décision de plus en plus mondiales (G20, OMC, FMI, OMS), les dirigeants publics voient leurs fonctions évoluer vers des missions de contrôle ou de réglementation qui s'exercent de plus en plus souvent a posteriori.

Par ailleurs, les élites publiques ont rencontré davantage de difficultés pour introduire la dimension internationale dans leur parcours. Comme le fait remarquer un interlocuteur ayant passé plus de dix ans aux plus hauts niveaux de responsabilité administrative, et dans des fonctions par nature ouvertes vers l'extérieur : « 99 % de ma carrière s'est faite dans un contexte strictement français ». C'est aujourd'hui le contraire qui prévaut pour la plupart des dirigeants du privé. Un interlocuteur faisait remarquer que les sources d'information de ces dirigeants se sont elles-mêmes clivées : où la haute fonction publique continue de considérer *Le Monde* comme une référence en matière d'information, les élites privées préfèrent le *Financial Times* ou *The Economist*.

Cette situation a pu alimenter, dans l'esprit de certains dirigeants publics, un sentiment d'impuissance. Du côté des entreprises, cette situation a surtout nourri une forme d'impatience à l'égard d'une administration française tardant à se réformer, à intégrer dans son fonctionnement la nouvelle donne internationale et donc à offrir aux entreprises françaises un soutien adapté. De là l'émergence d'un discours très sévère à l'égard du « site France », théâtre supposé de toutes les pesanteurs administratives.

Le second élément de différenciation réside dans la nature même des objectifs. L'entreprise rend des comptes aux actionnaires, et plus généralement aux « stakeholders », c'est-à-dire aux parties prenantes directement associées à l'action de l'entreprise (collaborateurs, partenaires commerciaux, fournisseurs, clients, marchés). L'accent mis sur la RSE ne l'a pas encore chargée d'une responsabilité comparable à celle de l'administration publique.

Les élites privées ont constamment en ligne de mire un certain nombre de critères sur lesquels ils savent qu'ils seront évalués et qui souvent sont éminemment quantifiables (ce qui ne les rend d'ailleurs pas plus aisés à atteindre). Par contraste, un interlocuteur détaillait, à titre d'exemple, la multiplicité et la complexité des objectifs de la politique de la ville : objectifs sociaux, sanitaires, économiques, géographiques, statutaires, électoraux tous obéissant à des logiques largement autonomes et parfois contradictoires.

Certains interlocuteurs n'hésitent pas à parler à propos de l'administration de « crise des objectifs » : la multiplication des priorités publiques et les difficultés inhérentes au management des administrations, sans même mentionner l'impérieuse nécessité de leur réforme, rendent les leviers de l'action publique peu compréhensibles pour un observateur extérieur¹¹. Dès lors, le dialogue n'est pas seulement altéré mais parfois rendu impossible en raison de la divergence des préoccupations, des techniques de gestion et des perspectives de carrière entre élites publiques et élites privées. À bien des égards, elles parlent aujourd'hui un langage différent.

En lien avec cette évolution, les élites privées tendent à s'attacher, plus qu'aux débats nationaux, à de « grands enjeux » à portée internationale (réchauffement climatique, environnement, réglementation comptable et prudentielle). En s'internationalisant, y compris en termes de formation, les élites privées ont construit leur propre grille de lecture du monde. Les entreprises qui accueillent au sein de leur comité exécutif un nombre croissant d'étrangers font l'apprentissage de réflexes juridiques, économiques, culturels différents, qui s'intègrent naturellement à la façon dont se

PRINCIPES POUR UNE REFONDATION DU DIALOGUE PUBLIC-PRIVE

forment les grandes décisions de l'entreprise¹². Terrain d'exercice de leur pouvoir pour les élites publiques, la France tend à devenir pour les élites privées un lieu d'implantation dont ni la langue, ni le droit, ni les codes culturels et historiques ne sauraient s'imposer universellement au reste de l'entreprise.

En réalité, c'est l'ensemble du cadre de référence issu de l'après-guerre qui a changé. Cette différenciation des horizons et des objectifs ne favorise pas un dialogue fluide entre élites privées et élites publiques. Les élites privées sont en train de s'émanciper vigoureusement des élites publiques qui, depuis l'après-guerre, avaient la haute main sur le devenir de l'économie française.

Une relation réorientée par la crise

Aux yeux de beaucoup, la crise économique et financière a contribué à re-légitimer l'intervention de l'État dans le champ économique. Les limites d'un discours dogmatique sur le « toujours moins d'État » ont été mises en évidence par le soutien apporté par les États au système financier et à certains secteurs clés du système productif au plus fort de la crise, et le besoin manifeste d'une régulation renforcée au niveau mondial. En France, les entreprises ont d'autant mieux intégré ce nouveau rapport de forces que l'intervention publique, au cours de la crise, s'est révélée essentiellement pragmatique, et s'est dans une large mesure écartée des voies traditionnelles du « dirigisme à la française ».

Pour l'ensemble des dirigeants rencontrés dans le cadre de notre enquête, il importe de réexaminer les facteurs de compétitivité de nos entreprises et les voies de leur développement à la lumière de la crise. Dans le cadre de ce réexamen, les dirigeants d'entreprise mettent de nouveau en avant les vertus d'une puissance publique efficace.

De fait, il est communément admis que la compétitivité d'un pays dépend en partie de la qualité de son administration. La formation scolaire et universitaire, les infrastructures, la sécurité juridique, la sécurité des biens et des personnes, une réglementation adaptée — et, si possible, stable et prévisible — sont autant de facteurs qui contribuent à assurer aux entreprises une croissance saine et durable. Mais la crise a également mis en évidence, pour les entreprises, les risques associés au développement dans des pays qui souffrent du caractère instable de leur croissance (Islande, Grèce, Irlande) ou de l'inadéquation et de la fragilité de leur cadre juridique (pays

émergents). Par contraste, la stabilité du système juridique, politique et administratif dont bénéficie la France apparaît comme un véritable atout.

La notion de « territoire » revêt aussi une importance accrue. Comme le dit avec vigueur un interlocuteur, « une entreprise est toujours de quelque part ». L'idée s'est renforcée dans l'esprit des dirigeants d'entreprise que l'emplacement du siège social, la présence d'activités stratégiques comme les centres de R & D ou tout simplement la proximité culturelle avec l'environnement immédiat sont constitutifs de l'identité d'une entreprise, et contribuent à son développement.

Mais au-delà de la notion de « territorialité », c'est bien la notion de « nationalité » de l'entreprise que la crise a revivifiée. Les entreprises qui se voulaient globales, ou « locales », s'aperçoivent de plus en plus que leurs interlocuteurs les perçoivent à travers le prisme de leur enracinement national. De fait, l'État-Nation est le cadre de référence dans lequel se placent spontanément les économies émergentes – et cette vision nationale (et parfois nationaliste) repose sur une alliance étroite du politique et de l'économique, au service d'un objectif commun de conquête des marchés mondiaux. Le cas de Petrobras au Brésil ou des grands conglomérats bancaires chinois est éloquent, mais l'exercice du pouvoir par Vladimir Poutine en Russie n'est pas moins caractéristique de cette confusion des sphères économique et politique.

Face à ces stratégies de conquête, il est de l'intérêt conjoint des entreprises et de la puissance publique, en France et en Europe, de développer de nouveaux modes de coopération. L'effort conjoint produit au cours des trois dernières années pour définir des positions communes sur les grands sujets d'intérêt collectif est emblématique d'une évolution largement spontanée répondant à des enjeux nouveaux.

Ainsi, la qualité du dialogue entre responsables publics et dirigeants du privé a conduit à la définition de positions communes, efficacement relayées par les deux parties sur le plan international, sur la réforme de la régulation financière. On lui doit également, sur le plan national, une définition adaptée des modalités de soutien de l'État aux établissements de crédit : l'analyse conjointe des besoins des entreprises françaises a en particulier permis de dégager un consensus autour des objectifs d'octroi de crédit par les banques, mais aussi de quantifier le besoin de capitaux publics en soutien aux bilans bancaires et les contreparties associées.

Recréer une vision commune

La relance du dialogue entre élites publiques et élites privées doit être sous-tendue par deux principes :

- L'administration doit avoir conscience de ce que rassembler les conditions favorables au développement des entreprises ne signifie pas se mettre aux services d'intérêts particuliers, mais s'inscrit bien dans sa mission d'intérêt général. Le bien-être d'une nation dépend en grande partie de son développement économique, dont les entreprises, parce qu'elles concentrent l'essentiel de la production marchande, sont les principaux agents. Dès lors que l'activité de ces dernières s'inscrit désormais dans un cadre concurrentiel dont le périmètre s'est élargi au-delà du cadre national, l'administration doit se doter d'une vision stratégique des mécanismes économiques qui régissent la mondialisation.
- les entreprises doivent également avoir une pleine conscience de ce que leur activité se trouve, au quotidien, liée à des enjeux collectifs qui dépassent leur cœur de métier. Ce lien tissé d'influences réci-

proques entre l'entreprise et son environnement fait intervenir des paramètres de nature politique, sociale ou encore sociétale que les entreprises doivent intégrer à leur réflexion stratégique.

Il s'agit à travers ces deux principes de favoriser l'émergence d'une vision commune sur les grands enjeux collectifs comme l'innovation, la formation, la gestion des grands risques sociaux ou encore l'équilibre intergénérationnel. Du dialogue ainsi reconstruit entre dirigeants d'entreprise et hauts fonctionnaires émergerait ainsi, non pas une « politique industrielle » au sens désormais dépassé de ce terme, mais une véritable « politique d'entreprises » basée sur un travail commun d'analyse et d'action.

Ce nouveau partenariat implique que les dirigeants d'entreprise acceptent de réinvestir le champ du débat public. Beaucoup d'entre eux, en particulier parmi ceux des jeunes générations, rechignent à s'y engager, considérant que le mandat qui leur a été confié ne les rend pas légitimes pour des interventions sans lien direct avec l'objet social de leur entreprise. De fait, à la différence des responsables politiques, les chefs d'entreprise n'ont pas vocation à intervenir de façon universelle sur l'ensemble des sujets qui font la vie de la Cité. Mais leur légitimité est établie dès lors que ces sujets concernent l'entreprise, considérée soit comme cellule de production, soit comme communauté d'hommes et de femmes — ce qui dessine déjà un large périmètre. Conférer à la notion d'« objet social » un sens trop restrictif n'est ni dans l'intérêt des entreprises, ni dans celui des chefs d'entreprises. La légitimité du dirigeant est d'autant plus forte que celui-ci ancre son action dans une compréhension fine des enjeux politiques, stratégiques, culturels qui structurent son environnement¹³.

Toutefois, l'aspiration à un dialogue renouvelé entre élites publiques et élites privées ne va pas sans susciter une certaine méfiance dans un pays comme le nôtre. Pour beaucoup, relancer le dialogue public-privé, ce serait prendre le risque de renouer avec les travers du « dirigisme à la française ».

De nécessaires garde-fous

Soyons clairs : l'émancipation des élites privées est un processus irréversible, qui présente du point de vue des entreprises bien plus d'avantages que d'inconvénients. Nous appelons de nos vœux un renforcement de la coopération entre élites privées et élites publiques autour d'un certain nombre d'enjeux collectifs ; mais ce renforcement ne saurait avoir pour contrepartie un regain d'immixtion de l'État dans les affaires des entreprises. Pour prévenir ce risque, les entreprises doivent se garder de deux écueils, celui de l'intérêt général et celui de la concertation.

Le « piège de l'intérêt général »¹⁴ consisterait pour les entreprises à se laisser entraîner sur un terrain où leurs parties prenantes naturelles (leurs *stakeholders*) se verraient assimilées au corps social tout entier. Or les entreprises peuvent et veulent être socialement utiles — et elles le sont — mais elles doivent conserver l'objectif de servir en priorité leurs clients et leurs actionnaires. Les entreprises ont multiplié les gages de responsabilité en s'engageant résolument sur les terrains environnementaux et sociaux, mais elles n'ont pas vocation à aligner leurs intérêts sur ceux des pouvoirs publics.

Le « piège de la concertation » consisterait pour les entreprises à se laisser enfermer dans le modèle qui fut autrefois celui du Commissariat au Plan. Les vertus prêtées au Plan par les historiens — un bouillon

de culture économique permettant la rencontre de tous les acteurs – sont considérées comme assez imaginaires par ceux de nos interlocuteurs qui eurent à participer en tant que jeunes hauts fonctionnaires, dans les années 1970 et 1980, à des réunions rue de Martignac. S'ils mettent volontiers au crédit du Commissariat au Plan le souci d'une réflexion partagée sur les enjeux de long terme, nos interlocuteurs évoquent également un mode de délibération qui avait pour logique implicite d'imposer aux entreprises, sous couvert de concertation, des contraintes sur leur développement, répondant en réalité pour l'essentiel aux priorités du pouvoir politique.

PROPOSITIONS

Le levier des politiques RH

La reconstruction d'un langage commun entre élites publiques et élites privées passe en premier lieu par la poursuite des efforts engagés depuis plusieurs décennies pour sensibiliser les hauts fonctionnaires aux enjeux, aux contraintes et aux méthodes de l'entreprise.

C'est à cet objectif que répondent en particulier les stages en entreprise introduits dans les cursus de formation des fonctionnaires – en particulier à l'ENA. C'est le sens, aussi, d'actions engagées par l'Institut de l'entreprise, à travers son Institut des Hautes Études de l'Entreprise (depuis 2000), ou encore à travers les stages d'immersion en entreprise à destination des magistrats, des inspecteurs du travail ou des inspecteurs de la DGFIP (depuis 2008). Ces initiatives doivent être poursuivies et même si possible amplifiées. Cela implique une bénévolence renouvelée des entreprises – et singulièrement des plus grandes d'entre elles, qui seules disposent des moyens financiers et surtout humains requis pour accueillir des fonctionnaires en leur sein.

La fluidification des parcours entre les entreprises et l'administration est un autre facteur clé pour l'amélioration du dialogue public-privé. La voie la plus novatrice dans ce domaine consisterait à créer les conditions d'une plus grande mobilité du privé vers le public. La rémunération n'est pas le seul obstacle à cette mobilité ; le manque d'appétence de l'administration à accueillir en son sein des managers du privé y participe également, et de façon sans doute plus décisive. Alors que bien des postes de responsabilité au sein de la haute administration requièrent des capacités de gestion et de management très proches de celles que développent des

cadres dirigeants d'entreprises, l'accès aux postes clefs dans la fonction publique demeure l'apanage des hauts fonctionnaires. L'administration locale offre quelques exemples probants de recrutements ciblés de cadres du secteur privé ; mais c'est tout le secteur public qui gagnerait à s'ouvrir à des profils différents, issus du monde de l'entreprise¹⁵. Cette nécessité s'impose tout particulièrement à une partie de l'administration qui maintient avec l'univers économique une distance encore excessive alors que ses décisions ont sur les comptes des entreprises un impact majeur : l'administration sociale.

De façon symétrique, il apparaît décisif de développer une sensibilisation des dirigeants d'entreprise aux ressorts de la décision publique, au niveau national comme au niveau communautaire. La formation initiale délivrée dans les *business schools* pourrait être infléchie en ce sens¹⁶. Mais l'essentiel se joue au niveau des parcours dans l'entreprise : il est dans l'intérêt de celle-ci de favoriser la création de surfaces de contacts entre leurs cadres à haut potentiel et les représentants des pouvoirs publics. La connaissance des mécanismes fondamentaux et des principaux acteurs de la décision publique doit être considérée comme partie intégrante du parcours de formation d'un dirigeant d'entreprise. À ce titre, on doit regretter la disparition — que l'on espère temporaire — du Centre d'Études Public-Privé. Pendant près de cinquante ans, cette organisation a œuvré en faveur du dialogue entre « jeunes leaders » issus du public et du privé, de façon artisanale mais avec un art certain dans le choix des auditeurs. L'enjeu est aujourd'hui d'inventer de nouvelles interfaces, en prenant en compte les mutations intervenues dans la prise de décision publique — et en particulier, la montée en puissance de l'échelon communautaire¹⁷.

Inventer de nouvelles plateformes de dialogue

L'instance introuvable

Plusieurs structures contribuent aujourd'hui à alimenter le dialogue entre élites publiques et élites privées. Aucune pourtant ne paraît réellement à la hauteur des enjeux :

- Par leur sociologie, les grands corps de l'État (Inspection Générale des Finances, corps de Mines) jouent de facto le rôle de lieux de rencontres et d'échanges entre les hauts fonctionnaires restés dans l'administration et ceux passés dans l'entreprise. Leur rôle dans la sociabilité des élites n'est pas négligeable : l'un de nos interlocuteurs les a comparés à des « clubs anglais », jouant dans la société française le rôle que jouent les clubs londoniens pour les anciens de « Oxbridge ». Mais leur centre de gravité se place par définition au sein de la sphère publique. En outre, le caractère informel des échanges qui s'y nouent, l'absence de documents de travail, le manque de transparence des rencontres et le mode de sélection de leurs membres disqualifient ces instances comme vecteurs du dialogue entre élites publiques et élites privées.
- Les *think tanks* (Institut Montaigne, Terra Nova, En temps réel) et les cycles de formation pour hauts potentiels comme l'IHEDN opèrent un assez large brassage entre élites publiques et élites privées. Mais leur dialogue répond essentiellement à des affinités individuelles.
- Enfin plusieurs instances publiques visent à associer les représentants des entreprises à la prise

de décision publique ; c'est par exemple le cas du CESE et de ses déclinaisons régionales. Par ailleurs, les collectivités locales s'attachent à multiplier les réunions techniques avec les représentants des organisations d'employeurs pour mieux appréhender leur situation et mieux cerner leurs attentes. Cependant ces instances se limitent par nature à des approches locales et/ou sectorielles.

En réalité, les instances les mieux à même de porter la coopération public-privé sont pour la plupart mal circonscrites : réunions en comité restreint rassemblant un ou deux chefs d'entreprise autour du ministre, de son directeur de cabinet et de quelques conseillers techniques, préparation ad hoc d'un sommet international, etc. Ces rencontres ne sont pas dépourvues d'efficacité lorsqu'il s'agit de préparer dans l'urgence un certain nombre de positions communes. Mais elles souffrent de plusieurs maux : leur opacité, d'abord ; leur tropisme parisien, ensuite.

Pour la mise en place d'une nouvelle organisation dédiée au dialogue public-privé

Au fil des entretiens réalisés pour cette enquête, l'idée a émergé d'une organisation d'un type nouveau, qui serait tournée vers la relance du dialogue entre élites publiques et élites privées.

Quelques principes peuvent être retenus pour la mise en place de cette organisation :

- Elle doit associer à parité des dirigeants de haut niveau, actifs dans l'entreprise ou dans l'administration : la première condition du succès est l'implication personnelle de chefs d'entreprise et de hauts fonctionnaires en responsabilité qui auraient à cœur, pour des raisons liées à leur par-

cours ou à leurs convictions, de revivifier le dialogue entre élites privées et élites publiques.

- Elle doit être opérationnelle : ses réunions ne doivent pas se limiter à de simples échanges de vues, mais doivent permettre de faire émerger, en fonction d'un ordre du jour précis, un certain nombre de propositions sur les enjeux clés liées au développement des entreprises en France et hors de France et sur lesquelles l'administration et les entreprises peuvent agir de concert : innovation, formation, commerce extérieur
- Elle doit être légère : l'infrastructure logistique doit être minimale. La mise en place d'un secrétariat dédié n'apparaît pas nécessaire si l'on recourt de façon adaptée à des nouvelles technologies favorisant l'ouverture de plates-formes virtuelles (de type Intralinks). Ces plates-formes permettent de réunir en temps réel des contributions qu'il est ensuite possible de restituer sous forme de rapport ou de document de travail à destinations des décideurs, notamment politiques, sans passer par une multiplicité de canaux intermédiaires.
- Elle doit répondre à des critères de transparence : une charte applicable par toutes les plates-formes devra prévenir le risque de conflit d'intérêt¹⁸.
- Elle doit être décentralisée : le creuset parisien ne saurait à lui seul faire vivre le dialogue entre dirigeants du public et dirigeant du privé ; des plates-formes régionales doivent être mises en place dans les principales métropoles qui animent le tissu économique français - Lille, Rennes, Lyon, Marseille, Bordeaux, Strasbourg...

- Enfin, elle doit s'inscrire dans le temps. La mobilisation d'un réseau d'interlocuteurs est envisageable sur base régulière, mais la continuité et la pérennité de la plateforme ainsi instituée ne sauraient être garanties que par un nombre restreint de participants fédérés autour d'un programme de rencontres et d'un agenda précis. C'est pourquoi le pilotage de cette plateforme pourrait être confié à un nombre limité de responsables de haut niveau, dans l'administration et dans les entreprises, ayant à cœur de promouvoir un dialogue renouvelé entre élites publiques et élites privées. Ce cercle restreint de personnalités incontestables, choisies pour leur autorité personnelle et leur maîtrise des enjeux économiques mondiaux, aurait vocation à faire émerger un agenda commun et à esquisser pour l'avenir une structuration plus profonde et plus pérenne du dialogue entre le secteur public et le secteur privé ; en somme, à réaliser avec un minimum de contraintes institutionnelles un véritable programme de travail, et à en initier la mise en œuvre.

Se dessine ainsi une organisation du dialogue à deux niveaux, qui s'articulent entre eux, le comité de pilotage ayant vocation à définir et explorer les enjeux de long terme, tandis que les plateformes décentralisées traiteraient de sujets s'inscrivant dans un horizon de temps plus court, avec une approche plus opérationnelle et plus locale.

La nécessaire recherche d'une dynamique internationale

Deux risques guettent une plateforme de ce type. Le premier est de se trouver rapidement cantonnée à une simple fonction de forum si rien n'est fait pour garantir que ses conclusions aboutissent à

des initiatives concrètes¹⁹. Arrimer les propositions formulées dans le cadre de la nouvelle plateforme à l'agenda des directions générales et des pouvoirs publics est donc indispensable.

Le second est de reproduire, sous une forme nouvelle, un dialogue « frontal » installant chaque partie de part et d'autre d'une table et visant à circonscrire un plus petit dénominateur commun. Cette formule est promise à un essoufflement rapide. La dynamique qu'il faut initier doit au contraire être celle d'une « équipe », pour reprendre le terme d'un de nos interlocuteurs. Pour cela, il s'agit de déterminer le périmètre où les intérêts s'alignent. Or c'est à l'échelon international que ce périmètre s'établit aujourd'hui.

Parce que les pouvoirs publics comme les entreprises sont confrontés, dans leur action à l'international, à des situations de moins en moins lisibles et prévisibles, et, dans ce contexte brouillé, à des pratiques qui s'affranchissent de la césure très largement propre à l'Europe entre élites privées et élites publiques, la nécessité s'impose de faire front et d'élaborer des réponses coordonnées.

L'échelon international permet de sortir de la logique de confrontation inhérente à tout dialogue bilatéral pour construire une réponse commune à des enjeux multilatéraux. Il ouvre le jeu et resserre les rangs.

L'évolution de la gouvernance mondiale offre dans cette perspective une opportunité qu'il faut saisir. Les réunions du G20 qui se sont tenues récemment à Toronto et Séoul ont en effet vu se structurer un lieu d'échanges impliquant les élites privées : le B20. Créé à l'initiative de dirigeants privés, le « Business 20 » est constitué de chefs d'entreprises internationales (deux par pays du G20). À Toronto, une journée entière

a été consacrée à des échanges entre ces chefs d'entreprises et les ministres des finances du G20. C'est une innovation majeure puisque la plupart des forums gravitant autour du G8 et du G20 se tenaient jusque-là en amont de la réunion des chefs d'État et des ministres des finances, et non simultanément. La reconnaissance par les pouvoirs publics du rôle des entreprises dans la sortie de crise, et l'importance accordée à l'analyse des dirigeants de grandes entreprises dans cette perspective, sont d'autant plus intéressantes qu'elles répondent à la nécessité d'une plateforme multipolaire, légère et tournée vers l'action telle que nous l'avons esquissée plus haut.

Pour autant, il ne semble pas que la convergence des agendas rendue possible par le B20 se nourrisse, en amont, de propositions élaborées à travers un dialogue préparatoire. Aussi, le risque est fort que le B20 ne soit lui-même qu'un forum destiné à donner des gages aux entreprises sur l'intention des pouvoirs publics de prendre en compte leur analyse, sans pour autant en tirer des conclusions opérationnelles.

La mise en place de plateformes de dialogue entre élites publiques et élites privées à l'échelle nationale serait un excellent moyen de donner au B20 l'efficacité qui risque à terme de lui faire défaut. La conjugaison de la voix du public et du privé, et l'alignement des intérêts donneraient davantage de force aux initiatives proposées par la France au sein de ce forum international. Il apparaît d'ores et déjà que la préparation française du B20 se heurte à des réflexes qui tendent à reproduire les pratiques traditionnelles et à installer chacun dans son rôle le plus éprouvé : les entreprises comme interlocutrices consultatives, les pouvoirs publics comme décisionnaires ultimes, tout cela au gré d'un agenda peu négocié, le tout aboutissant soit à une neutralisation mutuelle, soit à la prise en charge par les pouvoirs publics du discours des entreprises.

Le travail de convergence réalisé en amont par cette nouvelle instance de dialogue public-privé donnerait à l'élaboration de propositions convergentes une impulsion décisive et permettrait de structurer l'approche très en amont des forums internationaux.

CONCLUSION

À quelques mois de la tenue en France du G20, une fenêtre d'opportunité s'ouvre pour renouveler en profondeur les formes du dialogue entre élites privées et élites publiques.

Celles que nous proposons ici dessinent un cercle vertueux. Elles offriront aux pouvoirs publics une vision complémentaire de leur propre perception, dans un cadre structuré et transparent, s'écartant des pratiques traditionnelles de l'influence informelle ou du lobbying organisé. Elles sont aussi de nature à inciter les dirigeants d'entreprise à reprendre place dans le débat public, par le choix qui serait fait s'organiser la réflexion commune autour d'enjeux de portée mondiale. Elles permettraient enfin à la France de faire entendre sa voix avec plus de force au sein des instances internationales.

À cet égard, le B20 ne saurait faire l'objet d'une focalisation excessive. Le fait même qu'une bonne partie du monde — en particulier l'Afrique — en soit exclue plaide pour la recherche d'autres lieux d'intervention. Toutefois, le B20 est emblématique de la reconfiguration à l'œuvre depuis la crise dans la gouvernance mondiale ; il offre par ailleurs un cadre suffisamment structuré pour susciter en réponse la (re-)construction du dialogue entre élites publiques et élites privées.

La tenue en France du sommet du G20 en juin 2011 constitue par conséquent une occasion historique pour revivifier le dialogue entre élites privées et élites publiques et les conduire à apporter des réponses coordonnées à des enjeux d'intérêt commun.

NOTES

1. Voir sur ce point, l'étude conduite par le cercle de l'entreprise et du management sur *Le nouveau visage des dirigeants du CAC40* (Pearson, 2008), et en particulier l'analyse de Stéphanie Dameron sur « la généalogie des nouveaux dirigeants ». Dans leur étude sur *Les grands patrons en France* (Lignes de repères, 2010), François Xavier Dudouet et Eric Grémont observent aussi la fin de « l'hégémonie » des dirigeants dont le parcours est lié à l'État parmi l'ensemble des dirigeants du CAC40 ; ainsi, « les patrons issus du pôle politico-administratif qui oscillaient entre 34 % et 37 % en 1981 et 1986 grimpent à 49 % en 1991, pour atteindre un sommet en 1997 à 55 % [] Toutefois, cette hégémonie s'est quelque peu érodée durant les années 2000, avec un score compris entre 40 % et 49 % et semblant décliner en 2007 et 2008 ». Il convient d'ajouter deux remarques à cette analyse : d'une part, le mouvement de fond, qui est la baisse, reste en partie masqué du fait d'une polarisation de l'attention sur les postes de *chairman* et de *CEO*, dont une partie seulement a été renouvelée au cours de la dernière décennie ; une analyse, plus large, portant sur la sociologie des comités exécutifs, en ferait sans doute ressortir plus clairement l'impact. La proportion des anciens hauts fonctionnaires parmi les états-majors du CAC40 s'élèverait ainsi en 2007 à une proportion plus modeste : 26 % (François-Xavier Dudouet, Hervé Joly, « Les dirigeants français du CAC40 : entre élitisme scolaire et passage par l'État », *Sociologies pratiques* n°21, 2010). D'autre part, il convient de tenir compte de la durée de construction d'un parcours de dirigeant, qui s'étend sur plusieurs décennies : les statistiques mentionnées précédemment décrivent ainsi des trajectoires dont le passage, en début de carrière, par la haute fonction publique, a eu lieu dans les années 1970-1980, à une époque où les entreprises n'avaient pas encore structuré leurs programmes actuels de formation de hauts-potentiels.

2. Dans une enquête menée en 2001, le syndicat des ingénieurs du corps national des Mines estimait que la rémunération des « mineurs » passés dans l'entreprise était de 2 à 2,5 fois supérieure à celles de leurs homologues restés dans l'administration entre 31 et 45 ans ; entre 46 et 60 ans, ce multiple était compris entre 3 et 4 (« 5^{ème} enquête sur la rémunération des ingénieurs des Mines », mai 2002 SYNDEM). Au-delà, de la rémunération, se pose aussi la question du statut social. Historiquement, en effet, la haute fonction publique française s'est notamment caractérisée par sa position élevée dans une hiérarchie sociale implicite, liée à l'occupation de postes de décision offrant une forte reconnaissance sociale et des avantages en nature discrets mais réels qui pouvaient compenser la relative modestie des traitements. Ces avantages expliquent aussi, avec le prestige de l'État, la singularité de la France par rapport à de nombreux autres pays occidentaux, où les carrières dans la haute fonction publique attirent peu les élites sociales.

3. La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, envisagée au début de l'année 2000 et devenue effective en 2008, a fourni un exemple récent de ce mouvement. La réduction du nombre de directions d'administration centrale est un des objectifs de la RGPP, le Président de la République ayant annoncé en août 2007 son intention de diviser ce

nombre par deux. Il semblerait toutefois que cette diminution soit davantage anticipée que constatée : ainsi entre 2002 et 2006, le nombre de directeurs d'administration centrale et assimilés est passé de 188 à 222 (soit une augmentation de 4,2 % par an sur la période), tandis que le nombre de chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs est passé de 785 à 861 (+2,3 % par an) sur la même période. On observe ainsi un fort décalage entre les discours de modernisation de l'administration qui se succèdent depuis les années 90 — rappelons que le gouvernement Juppé de 1995 s'était donné pour ambition de ramener à 150 le nombre de « structures » (c'était le terme employé) de l'administration centrale — et la réalité.

4. La France a ainsi adopté implicitement à partir de mai 1981 un mécanisme de *spoils system* à l'américaine, sans offrir toutefois à ses hauts fonctionnaires les garanties dont bénéficient leurs homologues outre-Atlantique, dont la nomination doit être soumise à l'approbation du Sénat. La rupture est particulièrement sensible au niveau préfectoral : alors qu'en 1959, la mise en place de la V^e République et la promulgation d'une nouvelle Constitution n'avaient entraîné que dix mutations préfectorales, et que l'arrivée à l'Élysée en 1969 du président Pompidou n'avait été suivie que de 8 changements de préfecture en métropole, l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir se traduira par 55 mouvements au niveau départemental et 16 au niveau régional pour les seuls mois de juin, juillet et août 1981. Au total, ce sont 103 préfets qui seront déplacés sur la période 1981-1982. Des mouvements similaires, quoique de moindre ampleur, caractériseront les alternances de 1986, 1993, 1997 et 2002. Mais au-delà des hauts fonctionnaires de l'Intérieur, c'est toute la haute administration qui est touchée (voir le tableau 1). Le nombre des emplois d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État dont la nomination est soumise à la décision du gouvernement est loin d'être négligeable ; entre 2002 et 2006, il est passé de 511 à 570.

5. Cette évolution semble directement corrélée au rétrécissement des débouchés consécutif aux vagues de privatisation successives : l'accès direct aux fonctions de président-directeur général par nomination en Conseil des ministres n'est plus aujourd'hui possible que pour une poignée d'entreprises.

6. C'est la durée de la « tournée » de l'Inspection des Finances.

7. Du moins pour les membres des grands corps, qui y ont vu leur place se réduire petit à petit. Ainsi, si dans les années 80, de 30 à 40 % des cabinets ministériels provenaient des grands corps de l'État, ils n'étaient plus que 10 % en 2007 (Luc Rouban, cité dans « Faut-il un «spoils system» à la française ? », *Acteurs Publics*, 5 janvier 2007)

8. Cf. l'analyse citée plus haut de Stéphanie Dameron. Elle constate ainsi que si les dirigeants du CAC40 issus de l'ENA sont aussi nombreux en 2008 qu'en 2004, « leur profil a changé : il y a plus de diplômés d'HEC (quatre sur les dix énarques) que de l'IEP-Paris (trois sur les dix énarques, alors qu'ils étaient six en 2004) ». Voir aussi le tableau n°4.

9. L'accélération du passage vers le secteur privé affecte également le parcours de ceux qui décident de rester dans l'administration. Il serait excessif de dire que le secteur privé capte les meilleurs hauts fonctionnaires. Il est certain en revanche qu'il capte une partie substantielle des talents de la haute administration. Le signal envoyé à ceux qui restent — signal envoyé très tôt dans les carrières — n'est pas des plus positifs. L'administration subit le départ de hauts fonctionnaires qui avaient vocation à animer des directions, et se trouve ainsi privée d'une part de ses meilleures ressources managériales. Le problème que peut alors rencontrer l'administration n'est pas celui de l'attrition démographique de ses cadres dirigeants (au sein d'une promotion de l'ENA, le nombre d'élèves qui rejoignent l'entreprise reste limité), mais de son attrition qualitative.

10. On trouvera une illustration de cette internationalisation de l'entreprise dans l'évolution de l'agenda des dirigeants : cf. l'étude *24 heures chrono : l'agenda des dirigeants*, réalisée par l'Institut de l'entreprise en 2008, qu'on comparera avec l'enquête réalisée vingt ans plus tôt sur le même sujet par Anne Lauvergeon et Jean-Luc Delpeuch dans le cadre de leur mémoire de fin d'études du corps des Mines.

11. À cette crise des objectifs, il convient d'ajouter les effets de la politisation de la haute fonction publique. Historiquement, cette dernière a toujours revendiqué la défense du long terme et de l'intérêt général contre une classe politique jugée soucieuse d'intérêts triviaux et de court terme. Le témoignage de Simon Nora (« Servir l'État », *Le Débat*, mai-septembre 1986) est à cet égard révélateur : « À la Libération, je suis passé à peu près directement du maquis à l'E.N.A., et je dois dire que je ne me suis pas senti dépaycé. J'ai certes fait sauter moins de trains rue Saint-Guillaume qu'autour du Vercors mais, déontologiquement, l'esprit n'était pas différent. Nous étions, dans les deux cas, le petit nombre qui savions mieux que les autres ce qui était bon pour le pays — et ce n'était pas complètement faux. Nous étions les plus beaux, les plus intelligents, les plus honnêtes et les détenteurs de la légitimité ! Il faut reconnaître que pendant trente ou quarante ans le sentiment que j'exprime là, de façon un peu ironique, a nourri la couche technocratique ».

12. On estime aujourd'hui à 20 % la part d'étrangers dans les comités exécutifs des entreprises du CAC40, et cette proportion est en augmentation rapide.

13. Voir à cet égard l'enquête conduite en 2006 par l'Institut de l'entreprise sur la place de la culture générale dans l'entreprise (*Culture générale et management : six chefs d'entreprise prennent la parole*, Institut de l'entreprise, Working Paper n°14, Mai 2006)

14. Dénoncé en 1977 déjà par Pierre de Calan (*Le Patronat piégé*, Seuil). Rappelons que pour ce dernier, né en 1911, ancien inspecteur des finances devenu par la suite chef d'entreprise et vice-président du CNPF, il ne s'agissait pas d'opposer l'entreprise à l'intérêt général — « la conscience de leur responsabilité sociale, les chefs d'entreprise l'ont toujours eue, dans leur immense majorité » — mais d'expliquer que si l'entreprise ne pouvait « se prétendre indifférente aux considérations d'ordre général », elle n'avait pas à adopter sur ces der-

nières le point de vue de l'administration, au risque sinon de remplir inefficacement leur propre mission, distincte de celle de la sphère publique. Dès lors que « l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers mais [qu'il] en est la résultante », et que ce dernier n'est pas du monopole de l'État mais que « défini par la nation, [il] est satisfait par l'ensemble de la nation », alors « la meilleure façon de servir l'intérêt général est, pour chacun, d'en rester à la défense de ce dont il a la charge ».

15. On renverra notamment, sur ce sujet, aux recommandations émises par le rapport Pochard remis en 2006 au Premier ministre, demeurées pour beaucoup d'entre elles lettre morte.

16. Voir *Repenser la formation des managers*, Institut de l'entreprise, Cercle de l'Entreprise et du Management et FNEGE, juin 2010.

17. Cette évolution apparaît d'autant plus nécessaire que le sentiment européen s'est effiloché au sein des nouvelles générations de dirigeants — alors que les précédentes, conscientes de la valeur économique et politique du projet communautaire, avaient joué un rôle moteur dans l'unification européenne. La réaffirmation par les milieux d'entreprise de leur engagement européen apparaît comme un levier décisif pour sortir l'Europe de l'impasse institutionnelle où elle se trouve aujourd'hui engagée.

18. L'exigence de transparence se manifeste déjà de façon sensible ; on renverra notamment à la décision prise par l'agence Vigeo, avec l'appui de Transparency International France, d'inclure à compter du 1^{er} juillet 2010 « la transparence et l'intégrité des stratégies et des pratiques d'influence » dans son référentiel de notation de la responsabilité sociale des entreprises françaises afin de « mesurer comment les entreprises rendent publiquement compte des engagements pris, des dispositifs et des ressources qu'elles mobilisent, soit en interne, soit en faisant appel à des organismes spécialisés (*think tanks*, cabinets de lobbying, associations professionnelles), pour prendre part aux expertises et aux processus législatifs et réglementaires susceptibles d'affecter leurs intérêts » Cette transparence, toutefois, ne saurait être excessive. L'un de nos interlocuteurs opposait ainsi devant nous les vertus de l'ex Commissariat au Plan — « lieu confidentiel et fermé de négociation permanente » dans le cadre duquel « les idées pouvaient être testées sans être dans le journal », au format contemporain du Grenelle, transformé en « happening permanent » par la présence des caméras. La publicité totale du Grenelle conduirait selon lui à « un blocage absolu de la parole », contraire à l'objectif de dialogue escompté.

19. Comme ce fut le cas avec l'initiative « France 2025 », lancée en 2008 par le Secrétariat à la Prospective et au Numérique.

ANNEXE 1 : DONNÉES STATISTIQUES

**Tableau 1 : La politisation des nominations de hauts fonctionnaires
(remplacement des préfets et des directeurs d'administration centrale
entre 1995 et 2007)**

	Gouvernement Juppé	Gouvernement Jospin	Gouvernement Raffarin	Gouvernement Villepin	Gouvernement Fillon
	Mai-novembre 1995	Juin-novembre 1997	Juin-novembre 2002	Juin-novembre 2005	Juin-novembre 2007
Nomination de préfets (N = 110)	36	33	54	29	54
Directeur d'administration centrale (N = 185)	20	10	24	15	14

Source : « La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'État », Luc Rouban, Telescope, hiver 2009.

**Tableau 2 : Âge de départ dans le privé et ancienneté dans le corps :
le cas de l'Inspection des finances**

	1958 -1968	1978 -1988	1998 -2008
Age moyen	45 ans	44 ans	38 ans
% de moins de 35 ans	10	23	45
Ancienneté minimum dans le corps	5 ans	1 an	0
Ancienneté médiane dans le corps	15 ans	15 ans	6 ans

Dirigeants d'entreprise et haute fonction publique :
renouveler les termes du dialogue

Tableau 3 : Nature du premier poste occupé en entreprise (Inspection des finances)

	1958 - 1968	1978 - 1988	1998 - 2008
Président, PDG	22	19	13
DG, DGA	58	33	27
Cadre	20	49	60

Source : Luc Rouban, « L'Inspection générale des finances, 1958-2008 », Sociologies pratiques, N°21/2010

Tableau 4 : Le profil des Inspecteurs des finances intégrant l'entreprise (en %)

	1958 - 1968	1978 - 1988	1998 - 2008
Ecole de commerce	3	8	28
Droit + SciencesPo	55	35	11
Passage par un cabinet des Finances	37	35	16
Passage comme directeur aux Finances	15	9	5
Départ direct de l'IGF	23	26	43
Postes de retour en état-major ministériel	0	10	57
Dont Matignon et l'Elysée	0	0	28

Source : Luc Rouban, « L'Inspection générale des finances, 1958-2008 », Sociologies pratiques, N°21/2010

Dirigeants d'entreprise et haute fonction publique :
renouveler les termes du dialogue

L' AUTEUR

Universitaire de formation, Sylvain Fort
est actuellement consultant dans une
agence de conseil en communication.

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Profession : dirigeant

Par Clémentine Marcovici (janvier 2011)

L'entreprise rêvée des jeunes

Par l'Institut de l'entreprise (septembre 2010)

Repenser la formation des managers

Par l'Institut de l'entreprise, le Cercle de l'Entreprise et du Management et la FNEGE (juin 2010)

L'entreprise de l'après-crise

Repenser la relation entre la sphère publique et l'entreprise

Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2010)

L'entreprise de l'après-crise

Favoriser une meilleure prise en compte du long terme

Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2010)

L'entreprise de l'après-crise

Redéfinir le rôle du manager

Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2010)

L'entreprise de l'après-crise

Renouveler la contribution de l'entreprise à la cohésion sociale

Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2010)

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre site internet : www.institut-entreprise.fr

Dirigeants d'entreprise et haute fonction publique : renouveler les termes du dialogue

Cette étude repose sur le constat d'une disjonction : le développement international rapide des entreprises françaises, depuis les années 1980, s'est traduit par l'émergence d'une nouvelle génération de dirigeants d'entreprise, dont le profil diffère sensiblement de celles qui l'ont précédée. Dans la différence entre cette génération et les précédentes, le rapport à la sphère publique joue un rôle majeur. En effet, au sein de la nouvelle génération de dirigeants, la proportion de ceux qui n'ont jamais exercé dans la fonction publique, et même jamais entretenu avec celle-ci de relations professionnelles suivies, a très sensiblement augmenté. Dans le même temps, les dirigeants d'entreprise issus des corps de l'Etat, qui restent encore nombreux, ont vu la durée de leur passage dans les rangs de la fonction publique se contracter fortement.

A l'évidence, cette double évolution a non seulement une influence sur la composition sociologique, mais aussi sur les valeurs et les systèmes de représentation des dirigeants d'entreprise.

Si cette évolution est jugée de façon positive par les entreprises, parce qu'elle marque la rupture avec un système endogamique dont les effets pervers sont apparus de manière récurrente dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, elle s'accompagne d'un risque réel : celui de voir se dégrader la qualité du dialogue entre élites publiques et élites privées, dès lors que s'efface la très grande proximité qui a longtemps prévalu entre ces deux univers.

Lieu d'observation privilégié de cette mutation, l'Institut de l'entreprise a souhaité, à travers une enquête auprès de ses adhérents, approfondir ce constat pour mieux en identifier les causes et surtout les conséquences. Comment, dans un cadre de référence renouvelé, envisager la voie d'un dialogue fécond entre dirigeants publics et dirigeants d'entreprises ? Quels en seront les instances, et les modes d'interaction ?



29, rue de Lisbonne
75008 Paris
Tél. : 33 (0) 1 53 23 87 28
Fax : 33 (0) 1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr