

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA FRANCE
ET SES ÉLITES

N° 161

DANIEL GAXIE La démocratie et les élites	5
ÉRIC THIERS L'anti-élitisme: une passion française ?	19
CHRISTOPHE CHARLE Élites politiques et enseignement supérieur Sociologie historique d'un divorce et d'un échec (1968-2012)	31
PATRICK HETZEL Comment lutter contre l'élite- <i>bashing</i> ?	51
JULIEN BOELAERT, SÉBASTIEN MICHON ET ÉTIENNE OLLION Le temps long de la politique	61
GASPARD KOENIG À quoi croient nos élites ? Archéologie de la pensée dirigeante	73
PIERRE FRANÇOIS ET CLAIRE LEMERCIER Élites économiques: à qui profite la financiarisation ?	85
DAVID KESSLER Les grands serviteurs de l'État, une espèce en voie de disparition ?	97

EMILE CHABAL
Les intellectuels et la crise de la démocratie 109

LAURENT BIGORGNE
De la nécessité de la sélection et de ses modalités 121

JEAN-LOUIS BOURLANGES
Europhobie : en finir avec les boucs émissaires 135

CHRONIQUES

HERVÉ RAIMANA LALLEMANT-MOE
Les deux visages de l'impôt à finalité écologique 149

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} octobre – 31 décembre 2016)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT 159

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} octobre – 31 décembre 2016)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 175

Summaries 205

LA FRANCE ET SES ÉLITES SONT ÉTUDIÉES PAR

LAURENT BIGORGNE, directeur de l'institut Montaigne. Ancien directeur des études et de la scolarité et directeur adjoint de l'IEP de Paris, il préside l'association Agir pour l'école.

JULIEN BOELAERT, docteur en économie, post-doctorant au laboratoire Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe (SAGE) de l'université de Strasbourg. Ses travaux examinent les nouvelles méthodes statistiques pour les sciences sociales.

JEAN-LOUIS BOURLANGES, agrégé de lettres modernes, ancien élève de l'École nationale d'administration. Aujourd'hui membre du conseil d'administration de l'institut Jacques-Delors-Notre Europe, il a été magistrat à la Cour des comptes, parlementaire européen et professeur associé à l'IEP de Paris.

EMILE CHABAL, maître de conférences en histoire européenne à l'université d'Édimbourg. Il a récemment publié *A Divided Republic: Nation, State and Citizenship in Contemporary France* (Cambridge University Press, 2015) (emile.chabal@ed.ac.uk).

4

CHRISTOPHE CHARLE, professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre honoraire de l'Institut universitaire de France. Il a notamment codirigé, avec Laurent Jeanpierre, l'édition de *La Vie intellectuelle en France* (Seuil, 2016).

PIERRE FRANÇOIS, sociologue, directeur de recherche CNRS au Centre de sociologie des organisations. Il mène depuis 2009, avec Claire Lemercier, une recherche sur les plus grandes entreprises françaises et leurs dirigeants et administrateurs, de la fin du XIX^e siècle à nos jours.

DANIEL GAXIE, professeur émérite à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il a récemment contribué à la publication de *Les Sens du vote. Une enquête sociologique (France, 2011-2014)* (Presses universitaires de Rennes, 2016).

PATRICK HETZEL, député du Bas-Rhin, professeur des universités et membre de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire à l'Assemblée nationale. Il est l'auteur du rapport final de la Commission du débat national Université-Emploi, *De l'université à l'emploi* (La Documentation française, 2006).

DAVID KESSLER, conseiller d'État, directeur général d'Orange Studio (david.kessler@orange.com).

GASPARD KOENIG, maître de conférences en philosophie à l'IEP de Paris, directeur du think tank libéral Génération Libre (GenerationLibre.eu). Il a récemment publié *Les Aventuriers de la liberté* (Plon, 2016).

CLAIRE LEMERCIER, historienne, directrice de recherche CNRS au Centre de sociologie des organisations.

SÉBASTIEN MICHON, chargé de recherche CNRS au laboratoire SAGE de l'université de Strasbourg. Il est notamment l'auteur des *Équipes parlementaires des eurodéputés* (Larcier, 2014) (smichon@unistra.fr).

ÉTIENNE OLLION, chargé de recherche CNRS au laboratoire SAGE de l'université de Strasbourg. Il a publié *Raisons d'État. Histoire de la lutte contre les sectes* (La Découverte, 2017) (ollion@unistra.fr).

ÉRIC THIERS, chercheur associé au Centre de recherches politiques de l'IEP de Paris (Cevipof), membre du comité de rédaction des revues *Pouvoirs*, *Commentaire*, *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle* et *L'Amitié Charles Péguy*.

LA DÉMOCRATIE ET LES ÉLITES

Le sens commun désigne comme « élite » ou « élites » l'ensemble de ceux qui sont considérés comme les meilleurs d'un groupe ou d'une catégorie. Dans ce sens, des élites existent dans tous les secteurs de la société. On parlera par exemple d'élites ouvrières ou de l'élite sportive. Dans un sens plus restreint, l'élite est l'ensemble des personnes qui occupent les premiers rangs dans la société et, plus précisément, l'ensemble de ceux qui exercent des pouvoirs importants : élites politiques, économiques, administratives, médiatiques, intellectuelles... Cette notion de sens commun peut être positive et apologétique, ou critique et dénonciatrice.

5

Selon l'une des théories spontanées, les membres des élites sont les meilleurs. Ils méritent leur position privilégiée. Ils remplissent les qualités pour gouverner, que ce soit l'État, l'administration ou l'économie. Dans nos sociétés, l'excellence de l'élite est souvent considérée comme attestée par ses performances scolaires. Une part importante des élites se recrutent après leur passage dans des établissements d'enseignement supérieur prestigieux (ceux de l'Ivy League aux États-Unis, d'« Oxbridge » au Royaume-Uni, ou les grandes écoles en France). Dans les sociétés contemporaines, le fondement de la légitimité revendiquée par et pour les élites est donc scolaire.

Les visions critiques insistent sur la fermeture, les privilèges et la domination exercée par les élites. La vision d'une société divisée entre les masses et les élites est une représentation de sens commun qui peut être mobilisée dans certaines circonstances. La victoire du « non » lors du référendum sur le traité constitutionnel européen en 2005 en France, le vote en faveur du Brexit au Royaume-Uni au mois de juin 2016 et l'élection de Donald Trump à la présidence américaine en novembre 2016 ont été interprétés comme un mouvement de « révolte » contre les élites.

On recense également des théories élitistes à prétention savante. Elles

apparaissent au tournant du xx^e siècle, en réaction à plusieurs courants de pensée, principalement les courants démocratiques et marxistes. Les théoriciens les plus représentatifs de ce courant sont Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto et Robert Michels¹.

Ces théories sont dirigées contre la démocratie et contre le marxisme. Elles soutiennent que, dans toutes les sociétés, les pouvoirs sont accaparés et exercés par une ou des élites et que les masses sont condamnées à leur obéir. Cette thèse conduit à remettre en cause les postulats fondamentaux de la démocratie. Il ne peut y avoir d'égalité entre les citoyens et de pouvoir du peuple, et la prétention d'un régime à revendiquer l'existence d'un tel pouvoir doit s'analyser comme une mystification idéologique occultant et légitimant le pouvoir d'une élite. Dans le même sens, l'affirmation d'un clivage fondamental entre les élites et les masses est une objection à la théorie marxiste de la division de la société en classes. Dans la perspective élitiste, il ne peut y avoir de révolution prolétarienne ou de dictature du prolétariat. Cette révolution et le pouvoir exercé à sa suite sont contrôlés, comme c'est toujours le cas, par une élite révolutionnaire qui parle au nom du prolétariat, afin de s'emparer du pouvoir pour servir ses propres intérêts.

Sans toujours reprendre le mot à leur compte, les sciences sociales ont interrogé l'existence des élites de deux points de vue : ceux de leur renouvellement et de leur unité.

REPRODUCTION OU RENOUVELLEMENT DES ÉLITES ?

Une première question à la fois sociologique et normative est celle du degré de renouvellement interne des élites. Appartient-on à une même élite de génération en génération ou peut-on observer un renouvellement de chaque élite à chaque génération ? Cette question est celle de la circulation interne ou, si l'on préfère, de la mobilité sociale au sein des élites. La question du renouvellement interne doit être distinguée de celle de la mobilité structurale, c'est-à-dire du remplacement d'un type d'élites par un autre. Ainsi les dirigeants / propriétaires d'entreprise, fondateurs ou héritiers, typiques du capitalisme familial ont été remplacés et supplantés par des managers salariés, qui peuvent être rémunérés pour partie avec des actions et se trouvent ainsi associés à la propriété du

1. Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (1896), New York (N. Y.), McGraw-Hill, 1939; Vilfredo Pareto, *Traité de sociologie générale*, Genève, Droz, 1917; Robert Michels, *Les Partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1914.

capital, mais qui ne sont pas pour autant attachés à une entreprise. Ils peuvent revendre leur portefeuille d'actions aux moments favorables. Certains passent de la direction d'une entreprise à celle d'une autre au fil des offres de marché. De même, dans le domaine politique, les notables ont été remplacés par des professionnels de la politique.

La question du renouvellement interne des élites est sensible d'un point de vue normatif. Le phénomène élitiste est un défi pour les démocraties. Si des élites existent dans la société et y exercent les principaux pouvoirs, alors le postulat démocratique d'égalité entre les citoyens se trouve mis à mal. Ce défi normatif est encore aggravé si les élites sont héréditaires. En revanche, l'ouverture des accès aux élites sera perçue comme une « démocratisation ». L'égalité des chances d'accès à des situations privilégiées vient alors compenser les inégalités de situation entre les membres de la société.

Cette question est généralement traitée selon le paradigme du verre plein ou vide. On peut recenser des cas d'appartenance à une même élite au sein d'une même famille sur plusieurs générations, mais on peut aussi constater que ces cas sont peu fréquents. Ainsi, environ 5 % seulement des députés français élus en 2012 (6 % en 2007) sont fils ou filles de représentants élus².

Mais cette manière d'envisager la question du renouvellement est peut-être trop étroite et du même coup naïve. Au sein des sociétés contemporaines, la transmission intergénérationnelle des pouvoirs sociaux s'opère surtout par la médiation du système scolaire. Autrement dit, la tendance à la reproduction des positions sociales est à dominante scolaire³. Les familles transmettent de manière diffuse, et seulement partiellement contrôlée et intentionnelle, des ressources culturelles diverses – que l'on peut regrouper et désigner sous le nom de « capital culturel » – qui favorisent la réussite scolaire de leurs enfants aux divers niveaux. Dans un second temps, cette réussite scolaire va favoriser la réussite sociale, c'est-à-dire l'accès aux positions sociales privilégiées et recherchées à un moment donné de l'évolution historique. Dans le passé, des propriétaires d'entreprise transmettaient directement leur capital et leur pouvoir à leurs enfants par le moyen de l'héritage. De nos jours, la transmission se fait plus indirecte par l'intermédiaire de la transmission familiale du

7

2. Sauf mention contraire, les chiffres mentionnés dans le présent article proviennent des statistiques élaborées par l'auteur.

3. Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit, 1970.

capital culturel. C'est par cette médiation que se maintiennent également des dynasties, peu nombreuses au demeurant, de hauts fonctionnaires ou de dirigeants économiques ou politiques. C'est surtout par cette médiation que se transmet l'occupation de positions au sein des diverses catégories dirigeantes.

La question du renouvellement des élites débouche alors sur celle de l'égalité ou de l'inégalité des chances de réussite scolaire, ou, si l'on préfère, de la « démocratisation » des chances scolaires. Cette question relève de la sociologie empirique. Les constats que l'on ne peut détailler ici vont dans le sens d'une tendance à la reproduction des chances scolaires, mais de manière assez variable selon les pays. Certains systèmes scolaires tendent plus que d'autres à renforcer ou à compenser le poids du niveau scolaire des parents dans la réussite scolaire des enfants. De ce point de vue, la France se caractérise par un niveau élevé de reproduction des inégalités scolaires.

La tendance à la reproduction sociale des chances scolaires et, par là, à la reproduction des chances d'accès aux élites sociales est probabiliste. Cela signifie d'abord que le mode de reproduction de nos sociétés est à *dominante* scolaire. La corrélation statistique est avérée, mais à des niveaux variables et jamais de manière « absolue » (c'est-à-dire lorsqu'elle est égale à .1). Dans certains cas, l'accès à des positions de pouvoir, notamment économique ou politique, s'effectue (plus ou moins) indépendamment de l'obtention de titres scolaires. Inversement, posséder des titres scolaires, même les plus recherchés, ne garantit pas toujours d'accéder à des positions « d'élite ». S'agissant du constat de la reproduction sociale des chances scolaires, il signifie que les enfants dont les parents ont fait des études de niveau élevé ont davantage de chances statistiques de faire eux-mêmes des études prolongées que ceux dont le milieu familial est plus éloigné du système scolaire. Ces tendances statistiques sont plus ou moins accentuées selon les pays et selon les époques, mais elles ne sont jamais absolues. Il y a des enfants issus de milieux culturellement « favorisés » qui ne réussissent pas, ou du moins qui réussissent plus médiocrement que leurs parents. Inversement, à chaque génération, des individus poursuivent avec succès des carrières scolaires brillantes, jusque dans des institutions d'élites, sans soutien scolaire parental. Les raisons de ces exceptions aux régularités statistiques sont nombreuses et ne peuvent être discutées ici. Certaines sont accidentelles et d'autres plus structurelles. Ces dernières relèvent par exemple des conditions de la transmission intrafamiliale, notamment de la solidité de la famille conjugale, mais aussi des politiques scolaires, en particulier de leur

efficacité à endiguer les tendances à la reproduction. Les exceptions aux régularités statistiques sont aussi pour une part apparentes. La réussite scolaire dépend bien d'une transmission de capital culturel, mais cette dernière s'opère en dehors de la famille nucléaire, par exemple au sein de la famille élargie ou par l'intermédiaire d'autres proches, tels des voisins, amis ou éducateurs dévoués.

L'importance du renouvellement interne des élites peut être aussi interrogée. D'un côté, on peut se demander ce que seraient les élites politiques ou économiques si elles étaient totalement ou seulement davantage recrutées en dehors des familles déjà membres de ces élites. Il n'y a pratiquement plus de parlementaires ayant exercé, même brièvement, une profession d'ouvrier à un moment de leur trajectoire professionnelle dans les pays occidentaux, mais les choix politiques seraient-ils plus favorables aux ouvriers s'ils étaient plus nombreux ? D'un autre côté, les membres des élites sont pris par leur position structurale. De quelque origine que soient leurs membres, les élites sont placées en position de supériorité et de pouvoir. Leurs origines peuvent peser sur leurs orientations, mais en sus et dans les limites de plusieurs autres facteurs, à commencer par l'occupation de positions de pouvoir.

Quelles que soient les réponses à ces interrogations, la question de l'ouverture des accès aux élites politiques est considérée comme particulièrement importante d'un point de vue politique normatif dans les démocraties représentatives. À défaut d'égalité des rôles politiques entre les « simples » citoyens et les représentants, on considère que la diversification de l'origine des élus est un signe et un gage de démocratisation. C'est la raison pour laquelle la composition sociale des parlements constitue un enjeu et un objet de débats. Bien sûr, la plupart des parlementaires vivent pour et de la politique, souvent depuis de longues années. Cette tendance est inégale selon les pays mais tend à se renforcer. Ainsi, plus du quart des députés français élus en 2012 vivaient déjà de la politique au moment de leur première élection, et ce chiffre est très probablement sous-estimé. Un nombre croissant de députés ont toujours exercé une activité politique rémunérée depuis la fin de leurs études (12 % sous la XIV^e législature). Cette professionnalisation renforcée déplace sans la faire disparaître la question des origines sociales des parlementaires. Les élus qui revendiquaient leur origine populaire personnelle dans le passé soulignent désormais que leurs parents et parfois leurs grands-parents ont été ouvriers.

L'hypothèse d'un mode de reproduction à dominante scolaire est bien corroborée dans ce milieu. Ainsi, plus de 90 % des députés français élus

en 2012 ont fait des études supérieures. En France, comme dans les autres pays européens, ce pourcentage a varié depuis le milieu du XIX^e siècle selon une courbe en V. Élevé à l'origine, il diminue avec l'entrée dans les parlements de représentants des grands partis de masse (notamment ouvriers et démocrates-chrétiens) et tend à remonter depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale⁴. Il en résulte une tendance au renforcement de la sélection sociale des représentants élus. Ainsi, 84 % des députés français élus en 2012, contre 74 % en 1959, sont personnellement issus des catégories supérieures de la population (chefs d'entreprise, professions libérales, cadres supérieurs et professions intellectuelles supérieures). Toutefois, dans le même temps, la proportion de ces catégories supérieures a augmenté, passant de quelque 6 % au début de la V^e République à environ 14 % actuellement. La représentation politique repose toujours sur une

10 « pyramide inversée », mais la distorsion entre le poids des catégories supérieures dans les institutions politiques et dans la population se réduit, sans disparaître pour autant. En revanche, les députés ayant personnellement appartenu aux milieux ouvriers ou employés, qui représentent pourtant un peu plus de la moitié de la population en France, ont pratiquement disparu dans la plupart des pays européens.

Cette relative fermeture des élites est l'un des facteurs qui alimentent les sentiments de défiance à l'égard de la politique qui se sont développés dans les pays occidentaux depuis les années 1980. L'heure est à la recherche d'institutions alternatives à celles de la démocratie représentative. L'utopie d'une démocratie participative est dans l'air du temps et gagne du terrain. Elle ne concerne pour l'instant que des secteurs encore limités et surtout le niveau local. Les « participants » appartiennent le plus souvent, sinon aux élites, du moins aux catégories supérieures de la population. Certains de ceux qui participent régulièrement aux dispositifs désignés comme relevant de la démocratie participative finissent par jouer le rôle de contre-élite ou sont progressivement cooptés par les élus.

LA QUESTION DE L'UNITÉ DES ÉLITES

La question de l'unité des élites se décompose en deux interrogations distinctes : celles de l'unité des diverses élites et de l'unité interne des élites.

4. Daniel Gaxie et Laurent Godmer, « Cultural Capital and Political Selection: Educational Backgrounds of Parliamentarians », in Heinrich Best et Maurizio Cotta (dir.), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 106-135.

Moniste ou pluraliste ?

À propos de la première, les points de vue monistes affirment l'unité de valeurs, d'intérêts et d'attitudes des élites, alors que les visions pluralistes insistent sur l'existence d'une diversité d'élites.

L'hypothèse moniste présente des difficultés quand on cherche à l'appliquer à des sociétés « modernes », caractérisées par l'existence d'une différenciation structurelle des secteurs d'activité. La notion de différenciation implique que la société est divisée en milieux sociaux distincts, séparés les uns des autres, avec des activités et des intérêts différents. Ces milieux sont qualifiés de manière variable, selon les traditions intellectuelles et les présupposés théoriques, comme des « sphères », « secteurs », « sous-systèmes sociaux » ou « champs ».

L'hypothèse de différenciation a été développée en tant qu'argument contre la théorie marxiste, qui voit dans les partis et les acteurs politiques des représentants des intérêts de classes, notamment dominantes, ou de fractions de classe. Ainsi, pour Joseph Schumpeter, quand on soutient qu'un parti est le représentant des intérêts d'un groupe social, ou même de plusieurs, on ne prend en compte qu'une partie des facteurs qui sont susceptibles de peser sur ses orientations. Un autre facteur très important réside dans ce qu'un parti, ses membres, en particulier ses dirigeants, et même le milieu politique dans son ensemble, ont des intérêts propres, de nature variée, individuels, collectifs et corporatifs⁵. Ces intérêts propres sont le plus souvent déterminants et la prise en compte et en charge d'autres intérêts, par exemple ceux d'un groupe social, interviendra comme par surcroît, dans la logique et les limites de la poursuite des intérêts propres. Raymond Aron a critiqué l'hypothèse marxiste d'une « classe dirigeante » en soulignant l'existence dans les sociétés modernes d'une pluralité de catégories dirigeantes⁶. Contre l'idée marxiste selon laquelle les gouvernants agissent dans l'intérêt de la classe économiquement dominante, il souligne que ceux qui dirigent les grandes entreprises n'exercent pas de responsabilités politiques et que les dirigeants politiques ne sont généralement pas des chefs d'entreprise en activité. Selon une formule restée célèbre, « le PDG de la société automobile Fiat n'est pas le président du Conseil italien ». Il est vrai que, des années après la publication du texte de Raymond Aron, un

11

5. Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie* (1942), Paris, Payot, 1967.

6. Raymond Aron, « Catégories dirigeantes ou classe dirigeante ? », *Revue française de science politique*, vol. 15, n° 1, 1965, p. 7-27.

magnat des affaires, notamment des médias, est devenu chef de parti et président du Conseil italien ou, plus récemment, qu'un magnat de l'immobilier a été élu président des États-Unis d'Amérique, mais ces exemples demeurent plutôt isolés.

12 Pierre Bourdieu est l'un des sociologues qui reprennent à leur compte, sinon l'expression, du moins l'hypothèse de différenciation structurelle des sociétés contemporaines. Il décrit une société divisée en « champs » – en particulier économiques, politiques, bureaucratiques, intellectuels et religieux –, chacun étant doté d'une certaine autonomie et comportant des membres qui s'affrontent autour d'enjeux et d'investissements spécifiques. Dans sa perspective, « ce qui fait courir » une femme ou un homme politique laissera indifférents les membres des autres champs. Chaque champ est structuré par la distribution d'un capital spécifique. Ainsi, le champ politique se caractérise par un clivage entre ceux qui ont beaucoup de capital politique (par exemple, beaucoup de soutiens de la part des citoyens profanes sous la forme de votes) et ceux qui en ont moins ou peu. La possession de ce capital politique est le fondement du pouvoir que les acteurs politiques exercent sur ceux qui restent extérieurs aux luttes spécialisées pour la conquête et l'exercice du pouvoir politique. Il en résulte une division du travail de domination. Les dominations politiques, économiques, religieuses, intellectuelles, scientifiques ou autres sont exercées par des agents différents, dont le pouvoir repose sur des « espèces de capital » distinctes. Ceux qui accumulent ces diverses espèces de capital exercent une domination sur les individus qui en sont dépourvus ou moins pourvus. Mais leur pouvoir est circonscrit. Il n'y a pas de classe d'agents ou d'élite qui disposerait de l'ensemble des capitaux qui fondent le pouvoir social⁷.

Raymond Aron est avant tout soucieux de souligner l'existence de plusieurs catégories dirigeantes contre l'hypothèse marxiste de l'unité d'une classe dominante économiquement qui serait aussi *ipso facto* dirigeante politiquement. Il ne se prononce pas sur les relations entre les catégories dirigeantes. Pour le courant pluraliste auquel il se rattache, ces relations sont relativement indéterminées. Les élites politiques peuvent défendre des intérêts sociaux de manière variable, selon les rapports de force entre des groupes ou des coalitions. Ce peuvent être les dirigeants d'entreprise dans certaines configurations, ou des syndicats de salariés dans d'autres.

7. Pierre Bourdieu, *Sociologie générale*, t. 2, *Cours au Collège de France (1983-1986)*, Paris, Seuil-Raisons d'agir, 2016.

Pierre Bourdieu quant à lui avance l'hypothèse d'une lutte au sein des milieux dirigeants. Plus précisément, il avance celle de l'existence d'un « champ du pouvoir » sur lequel les détenteurs des diverses espèces de capital s'affrontent pour imposer la valeur relative de « leur » espèce de capital par rapport aux autres. C'est ainsi que le champ du pouvoir est (notamment) structuré par des luttes récurrentes entre les agents dont la position sociale repose principalement sur le « capital économique » ou le « capital culturel ». De ce point de vue, beaucoup de luttes idéologiques et politiques sont des manifestations de l'opposition structurale entre « intellectuels » et « bourgeoisie économique ». Les luttes au sein du champ du pouvoir ouvrent ainsi des possibilités de représentation d'intérêts sociaux extérieurs aux élites.

L'hypothèse de différenciation structurelle n'est pas incompatible avec l'idée selon laquelle des élites différentes peuvent être liées les unes avec les autres. Ainsi, selon Charles Wright Mills, des liens étroits existent entre des élites économiques, en particulier celles à la tête des industries d'armement, des hauts fonctionnaires, notamment des militaires de haut rang, et des dirigeants politiques. Ce sont des individus issus de ces trois milieux qui forment l'élite du pouvoir aux États-Unis. Cette hypothèse connaîtra un moment une assez large diffusion avec l'idée d'une domination d'un « complexe militaro-industriel »⁸.

13

Des travaux sociologiques ont montré que divers « mécanismes sociaux » contribuent à l'unification ou au rapprochement des « élites spécialisées », notamment économiques, politiques et administratives⁹. Leurs membres sont issus des mêmes quartiers privilégiés et, parfois, des mêmes familles. Ils ont fréquenté les mêmes institutions scolaires (écoles privées, lycées de renom, grandes écoles ou universités prestigieuses) et continuent d'y envoyer leurs enfants. Ils vivent dans l'entre-soi et se retrouvent dans les mêmes lieux de vacances, les mêmes clubs et lors de réceptions chez des amis communs. Les membres des différentes élites circulent de l'une à l'autre. Des hauts fonctionnaires « pantoufflent » dans des grandes sociétés. Certains se lancent dans la politique. Des hommes ou des femmes politiques mobilisent leur carnet d'adresses pour fonder leur cabinet d'avocat ou accéder à la direction de grandes entreprises. Les débats suscités par la nomination d'un ancien président de la Commission européenne à un poste de direction d'une grande banque d'affaires

8. Charles Wright Mills, *L'Élite du pouvoir* (1956), Paris, Maspero, 1969.

9. Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La Découverte, 2007.

américaine ont montré que beaucoup de responsables européens avaient suivi un itinéraire comparable. Ces circulations sont toutefois asymétriques. Les membres des élites d'État – hauts fonctionnaires, militaires et responsables politiques de haut rang – sont plus nombreux à s'orienter vers le secteur des affaires et du conseil que les dirigeants économiques ne le sont à s'engager en politique ou à accéder à de hautes responsabilités administratives. Les ressources accumulées au sein d'une élite donnée sont inégalement efficaces pour accéder à une autre élite. Ces asymétries sont un indicateur de l'inégale puissance sociale des diverses élites. Le tropisme qui attire des membres des élites administratives, politiques et parfois intellectuelles vers les secteurs économiques souligne que, en l'état actuel, les élites économiques sont en position de suprématie par rapport aux autres élites. Le consensus assez largement établi au sein

14 des élites de pouvoir autour de la vision « néolibérale » défendue par les élites économiques est le signe de leur hégémonie idéologique. La position relative des diverses élites peut toutefois varier dans le temps. Il est par exemple possible d'avancer l'hypothèse d'une ascension collective des élites médiatiques et d'une relative dégradation de la position des élites intellectuelles au cours des dernières décennies.

La question de l'unité des élites est donc généralement posée d'un point de vue inter-élitiste. Elle mérite également d'être discutée dans une perspective intra-élitiste.

Unité ou division des élites ?

Dans quelle mesure chacune des élites est-elle unifiée ou divisée ? On connaît par exemple diverses lignes de fracture qui scindent les élites économiques : concurrence entre secteurs et au sein des secteurs, grandes contre petites entreprises, industrie et finance, protectionnistes et partisans du libre-échange... Les élites administratives sont également divisées : ministères, directions, bureaux et corps d'État entre eux, ministères dépensiers et comptables, ministères régaliens et économiques contre les départements en charge des questions sociales, culturelles ou éducatives, institutions centrales contre autorités déconcentrées et décentralisées...

La question de l'unité ou de la division des élites politiques est particulièrement importante du point de vue de ses effets sur le fonctionnement des démocraties.

Comme les autres individus, membres des élites ou pas, les élites politiques sont prises par l'entrelacement de leurs intérêts. Ces derniers sont à la fois individuels, collectifs et corporatifs. Tout acteur politique se soucie nécessairement de son propre sort. Beaucoup de députés songent

par exemple à leur réélection ou à leur promotion comme rapporteur d'un texte, président d'une commission ou membre du gouvernement quand ils prennent la parole, déposent un amendement ou se prononcent par leur vote sur un texte de loi. Les milieux partisans sont pour une part divisés par cette concurrence interindividuelle. Mais la politique se pratique aussi désormais en groupe. Sauf exceptions qui tendent à se raréfier, il faut être présenté ou soutenu par un parti pour être élu parlementaire, maire d'une grande ville, dirigeant d'un exécutif territorial. Le sort de chaque acteur politique individuel dépend de la réussite de l'organisation ou de la coalition à laquelle il appartient. Les élites politiques sont donc profondément scindées en groupes qui s'opposent selon des lignes de fracture politiques, idéologiques, sociales, territoriales, religieuses, nationales et/ou ethniques. Ces divisions sont plus ou moins aiguës selon les pays et les époques. Sous certains rapports, on peut soutenir que la distance idéologique entre les partis, à tout le moins entre les partis dits de gouvernement, s'est réduite depuis le début des années 1980 dans la plupart des pays occidentaux.

15

Les oppositions politiques et idéologiques qui séparent les partis et divisent les élites politiques sont liées à des différences relatives aux ancrages sociaux de leurs personnels, comme on le voit quand on retient, par exemple, les parcours scolaires et professionnels des députés comme indicateur. L'appartenance aux catégories supérieures avant l'entrée à l'Assemblée nationale n'est plus guère un critère de distinction entre la droite et la gauche. Les différences sont en revanche plus marquées quand on examine l'origine sociale familiale. Ainsi, 80 % des députés socialistes élus en 2012 appartenaient aux catégories supérieures (telles que définies plus haut) au moment de leur première élection à l'Assemblée contre 92 % des députés membres du parti Les Républicains, soit un écart de 12 points. En revanche, 64 % de ces derniers ont au moins un de leurs deux parents appartenant à ces catégories, contre 38 % des députés socialistes, soit un écart de 26 points. C'est donc désormais dans ces limites que l'opposition entre la droite et la gauche renvoie à l'opposition des positions hautes et basses de l'espace social par l'intermédiaire des trajectoires sociales de leurs élus. Il faut toutefois ajouter que cette homologie entre les oppositions politiques et les oppositions sociales se manifeste également au sein des catégories supérieures. Quand on examine de façon plus précise la position professionnelle des députés anciennement cadres supérieurs du secteur privé ou fonctionnaires de catégorie A, on constate que les députés du parti Les Républicains occupaient en moyenne des positions plus élevées que leurs homologues socialistes.

Cette opposition entre les positions hautes et basses de l'espace social ou des sous-espaces sociaux n'est que l'un des principes qui divisent les élites politiques. Là encore, la trajectoire sociale des députés fournit des indications intéressantes, à condition de raisonner sur des écarts relatifs. On observe par exemple que les élus de droite sont plus souvent d'anciens agents du secteur privé, chefs d'entreprise ou cadres dirigeants, membres des professions indépendantes, en particulier libérales, alors que les députés de gauche sont plus souvent d'anciens salariés, notamment des fonctionnaires et des enseignants.

16 Lorsque l'on considère les carrières scolaires et universitaires, on s'aperçoit que les élus de droite ont davantage fréquenté des établissements privés confessionnels puis des « écoles », plutôt que des universités, où ils ont reçu une formation plus souvent « pratique » ou « appliquée » (droit, médecine, gestion, économie, ingénierie), quand leurs homologues de gauche ont pour une bonne part fait leurs études au sein d'écoles publiques et d'universités, optant pour des disciplines plus « fondamentales » ou « intellectuelles », comme les sciences, les lettres ou les sciences humaines.

L'opposition entre la droite et la gauche fait donc écho à plusieurs clivages sociaux : catégories élevées et basses, indépendants et salariés, employeurs et employés, secteurs privé et public, bourgeoisies économique et intellectuelle, mouvances religieuses et laïques, administrations régaliennes ou économiques contre administrations sociales, éducatives et culturelles, secteurs primaire et tertiaire, pour ne parler que de ceux dont on peut trouver trace à partir des informations disponibles.

Les élites politiques sont donc aussi divisées selon des principes « externes » au milieu politique, ce qui ouvre des opportunités de représentation à divers intérêts sociaux. Du fait de la concurrence politique, certains groupes en lutte au sein de divers clivages sociaux peuvent trouver des défenseurs et des porte-parole politiques. Et ce, d'autant plus que des liens plus ou moins établis et durables existent entre des milieux sociaux et des partis. Ces liens sont évolutifs. Les partis socialistes sont par exemple actuellement plus distants des milieux ouvriers ou enseignants et plus proches des milieux économiques qu'ils ne l'étaient dans le passé. Ces homologues entre les divisions politiques et sociales sont donc un rouage essentiel de la démocratie dans ses formes représentatives¹⁰. Mais ces déterminations « externes » s'articulent aussi à des déterminations spécifiques au monde politique. On observe de ce

10. Daniel Gaxie, *La Démocratie représentative*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 2003.

point de vue des clivages non seulement entre la droite et la gauche, mais aussi entre partis parlementaires et extraparlimentaires, partis établis et marginaux, partis de gouvernement et anti-système, partis majoritaires et d'opposition. Les positions occupées dans les rapports de force politiques ne sont pas sans effet sur la représentation des intérêts sociaux. Les partis défendent plus fermement leurs bases sociales quand ils sont à l'état naissant ou marginaux plutôt qu'établis dans les institutions, ou encore dans l'opposition ou en campagne électorale plutôt qu'en charge du gouvernement. Il ne faut pas en tirer pour autant des conclusions cyniques. L'existence de mondes séparés de la politique avec leurs jeux et enjeux propres interfère dans les mécanismes de la représentation. La tendance à la professionnalisation politique renforce les dispositions des représentants politiques à privilégier leurs intérêts. Les partis établis, notamment quand ils sont aux affaires, sont incités à prendre en compte toute sorte d'effets de contexte – économique, budgétaire, européen, international – que leurs adversaires peuvent plus facilement ignorer. Les partis au pouvoir doivent tenir compte des réactions de ceux qui les soutiennent mais aussi de ceux qui s'opposent à leurs projets ou à leurs décisions. La représentation des intérêts sociaux s'opère ainsi dans la logique, mais aussi dans les limites, des intérêts propres des élites politiques. C'est ainsi que la démocratie compose avec les réalités élitistes de sa structure sociale.

17

R É S U M É

L'existence d'élites au sein de la société paraît contradictoire avec le fonctionnement d'un système politique démocratique qui suppose l'égalité des citoyens. Cette inquiétude conduit à interroger le phénomène élitiste d'un double point de vue : l'organisation des élites permet-elle leur ouverture et leur renouvellement ? Les élites sont-elles unies ou divisées entre elles et à l'intérieur de chacune d'elles ? Le renouvellement est à la fois favorisé et limité par un mode de reproduction à dominante scolaire. Les divisions entre les élites favorisent la représentation d'intérêts sociaux divers et structurent l'activité des démocraties représentatives.

L'ANTI-ÉLITISME : UNE PASSION FRANÇAISE ?

Le populisme est la chose du monde la mieux partagée et son corollaire – l'anti-élitisme – l'est tout autant. Notre pays, qui souffre régulièrement de prurits poujadistes, de jacqueries anti-establishment, de boulangisme larvé, serait-il par essence plus porté que d'autres au rejet des élites ? Qui peut l'affirmer ? Les âmes nationales sont insondables, pour peu d'ailleurs qu'elles existent. Mais l'histoire laisse apparaître des lignes de force qui structurent notre culture politique et sont encore à l'œuvre aujourd'hui.

19

L'anti-élitisme a pris différentes formes depuis deux siècles. Des courants, de droite comme de gauche, n'ont eu de cesse de remettre en cause ceux qui exerçaient le pouvoir, en leur déniaient toute légitimité, souvent en les accusant de trahir le peuple qu'ils étaient censés servir. D'autres, plus profonds encore, récusaient l'idée même qu'une élite puisse se distinguer.

Face à ces mouvements aussi divers que puissants, qui ne relèvent d'ailleurs pas tous du populisme, la République a tenté d'opérer une synthèse en cultivant un rapport aux élites paradoxal. La Révolution avait, elle-même, fonctionné sur une tension entre l'aspiration à l'égalité qui se manifestait alors avec éclat et l'idée aristocratique que certains étaient plus à même que d'autres de conduire le pays : le peuple demeurait un objet de méfiance en raison de ses réactions imprévisibles. La République n'a rien fait d'autre que de suivre ce sillon en tentant de concilier la passion de l'égalité – totem absolu – et la nécessité, pour l'essentiel pratique, de constituer une élite dirigeante. À cette fin, le projet républicain a inventé un concept qui devait ensuite se décliner en mode opératoire de sélection des meilleurs : le mérite. À travers cette idée de méritocratie, c'est bien une conception synthétique, aristocrato-démocratique,

de l'élite qu'on a voulu faire triompher. Mais cette synthèse repose sur des bases fragiles. Le principe premier, celui de l'égalité, est si fort qu'il laisse planer une constante suspicion sur ceux qui sont distingués pour exercer le pouvoir. Le soupçon n'est levé que si le mode de sélection des élites républicaines paraît se conformer à ce principe et si l'aristocratie en question répond aux attentes politiques, sociales et morales du peuple. De ce fait, la mise sous tension des élites est permanente, avec une intensité variable selon les périodes.

C'est cette mise sous tension que l'on voudrait évoquer ici. Notre rapport complexe aux élites témoigne finalement d'une conception ambiguë de la démocratie, qu'illustre une difficulté à concevoir l'idée de pouvoir, sa légitimité, et l'acceptation d'une relation nécessairement asymétrique entre gouvernés et gouvernants, ce dernier terme étant

20

entendu au sens très large. Avant d'aller plus loin, une précision sur notre imprécision. S'agissant de la notion même d'élite, il n'est pas question de recourir à des définitions sociologiques subtiles qui renvoient à des débats qui le sont tout autant. Par « élite », on entendra cet objet fantasmatique – mythe politique, pour reprendre les mots de Raoul Girardet¹ – qui mobilise les forces sociales et qui correspond à cette nébuleuse constituée de ceux qui détiennent le pouvoir politique, économique, médiatique ou intellectuel et bénéficient dans les faits d'un statut, réel ou supposé, privilégié dans la société.

UN ANTI-ÉLITISME RÉACTIONNAIRE OU POPULISTE

Le rejet des élites a connu des formes très diverses tout au long des deux siècles qui ont suivi la Révolution. Reposant sur des présupposés philosophiques et des valeurs différentes, ces courants ont cependant en commun de magnifier le « peuple », objet abstrait qui s'oppose à ceux qui lui auraient confisqué le pouvoir à leur profit.

On peut d'abord identifier un anti-élitisme de droite, réactionnaire, qui rejette l'égalité démocratique et en appelle, dans la lignée maurrassienne, au respect des hiérarchies traditionnelles. La nécessité d'une élite n'est pas en soi contestée, mais celle qui est au pouvoir en vertu du processus démocratique hérité de la Révolution est jugée inapte, obsédée par ses propres intérêts et conduisant le pays à la décadence. Puissant jusqu'à la seconde moitié du xx^e siècle, comme force d'opposition au mouvement démocratique, l'anti-élitisme de droite est aujourd'hui marginal.

1. *Mythes et mythologies politiques*, Paris, Seuil, 1986.

La tradition proprement populiste est, quant à elle, loin d'avoir disparu de notre horizon politique. Elle entend se situer, le plus souvent, en dehors du jeu partisan en appelant directement au peuple contre les élites. Bien que fort différents et nés de contextes historiques singuliers, boulangisme, poujadisme et lepénisme s'inscrivent dans ce mouvement qui ne remet pas, en tout cas formellement, en cause la démocratie mais se nourrit de sa critique virulente.

La démocratie serait trahie par des élites qui auraient confisqué au peuple sa souveraineté. Elles prennent la forme de figures archétypales : les riches, les intellectuels, les Parisiens, les technocrates, les juifs, les mondialisés, les déracinés, les pourris... selon les clivages que l'on privilégie, identitaires, sociaux ou moraux. C'est là d'ailleurs un trait commun à tous les anti-élitismes : l'élite n'est jamais un être vraiment concret. C'est une nébuleuse désignée à la vindicte populaire sous une appellation commode qui sonne comme un slogan.

21

Les parlementaires constituent souvent une cible de choix. Par exemple, le boulangisme, mouvement attrape-tout, soutenu pour l'essentiel par des hommes de gauche mais qui mêle aussi bonapartistes et monarchistes, a trouvé son unité dans la critique du parlementarisme et dans une « rhétorique protestataire des petits contre les gros »². Cet antiparlementarisme porte en lui une critique de la représentation politique en invoquant la nécessité de donner la parole au peuple au moyen d'une connexion directe établie avec le leader. Par définition, cet homme providentiel connaîtrait parfaitement les aspirations des citoyens, contrairement aux parlementaires, accusés d'avoir détourné les institutions à leur profit exclusif et confisqué le pouvoir. On sait l'appétence que les Français ont historiquement éprouvée pour cette figure du Sauveur, comme s'ils préféraient être dominés par un seul plutôt que gouvernés par plusieurs.

Dans *Genèse du populisme. Le peuple et les gros*, Pierre Birnbaum a montré à quel point cette rhétorique anti-élitiste n'était pas l'apanage des courants de droite. Le rejet des nantis, de l'establishment, de « ceux qui en croquent », est un puissant moteur de mobilisation sociale et politique dans tous les camps. Birnbaum rappelle que, lors de l'avènement du Front populaire, le Parti communiste a puisé aux sources de la Révolution française en opposant, par la voix de Maurice Thorez, le peuple aux « deux cents familles », substituant à la stricte logique marxiste

2. Jean Garrigues, « Le boulangisme est-il antiparlementaire ? », *Parlement(s). Revue d'histoire politique*, hors-série n° 9, 2013, p. 49-58.

de la lutte des classes celle entre le peuple et une oligarchie. Cette rhétorique trouve d'ailleurs encore écho aujourd'hui en dehors même des formations proprement populistes. Le député socialiste Christian Eckert écrit sur son blog en 2010 que « l'époque des deux cents familles est de retour et le président Sarkozy est à leur service³ ». Quant à François Hollande, on se souvient qu'il avoua ne pas aimer les riches ou que son adversaire était le monde de la finance qui, sans nom, sans visage et sans parti, gouverne pourtant.

22 On retrouve aussi sous-jacents des éléments de cette rhétorique dans la campagne que mena Jacques Chirac en 1995 autour de la fracture sociale, s'inspirant d'une analyse développée par Emmanuel Todd en novembre 1994, qui opposait les élites mondialisées et les classes populaires⁴. Au-delà d'un débat légitime, aujourd'hui encore, sur la mondialisation et ses effets, il s'agissait plus prosaïquement de renvoyer son concurrent, Édouard Balladur, à cette image de représentant des élites, orléaniste, pour tout dire bourgeois. Plus récemment, on a pu observer que, lors de la campagne pour la primaire de la droite et du centre de 2016, Nicolas Sarkozy a dénoncé de manière virulente les élites, « le petit Paris mondain », pour défendre « la majorité silencieuse », « la France de la vie réelle », en indiquant qu'il cherchait « la résurrection du peuple français ».

Derrière cet anti-élitisme se profile toujours une mythologie du peuple considéré comme pur et parfait, incarné par des figures comme celle de Jeanne d'Arc. C'est l'appel au bon sens, celui des braves gens qui subissent le joug des nantis. Et ce peuple fantasmatique que le populiste entend en quelque sorte incarner est fait d'un bloc. Comme le montre Jan-Werner Müller, le populisme n'est pas seulement le rejet des élites. Il est un antipluralisme : le peuple n'est pas constitué de citoyens ayant des points de vue différents, exprimant des opinions plurielles. Il forme une masse compacte, grossière⁵.

La dramaturgie n'est guère complexe et souffre peu les nuances. Elle est jouée avec force grosse caisse par certains et avec un petit air de flûte par d'autres, mais la tonalité est commune. Et en temps de crise, cette musique devient assourdissante.

3. Cité par Pierre Birnbaum, *Genèse du populisme. Le peuple et les gros*, Paris, Fayard, 2012, p. 20.

4. Emmanuel Todd, « Aux origines du malaise politique français », note de la fondation Saint-Simon, novembre 1994.

5. Jan-Werner Müller, *Qu'est-ce que le populisme ? Définir enfin la menace*, Paris, Premier Parallèle, 2016.

UNE TRADITION

« DÉMOCRATIQUE-RÉVOLUTIONNAIRE »

Au-delà de ces mouvements et de cette rhétorique populiste souvent contagieuse existe une tradition qu'on qualifiera, en substance, de « démocratique-révolutionnaire », qui se situe clairement à gauche et nous semble peser peut-être plus profondément sur notre rapport aux élites. Elle puise sa substance directement aux sources de la Révolution. La nuit du 4 août 1789 y fait figure d'acte fondateur, beaucoup plus profond sans doute que la journée du 21 janvier 1793 et la mort du Roi. Dans cette nuit s'exprime la volonté d'assurer une parfaite égalité de chacun devant la loi. C'en est fini des privilèges et des lois privées. Comme le note Birnbaum, on trouve toujours des féodalités à combattre et « la France ne cesse de revivre 1789, de se concevoir comme un tiers état opposé à la "réaction"⁶ ».

23

Si Tocqueville a fait de l'aspiration à l'égalité le principal moteur du mouvement général vers la démocratie, il montre, dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, combien elle structure en particulier la société française. On trouve chez les Français une « haine violente et inextinguible de l'inégalité », écrit-il⁷. Cette passion particulière pour l'égalité, « ardente, insatiable, éternelle, invincible », qu'éprouve le peuple français prend une forme psychologique particulière, celle de l'envie⁸, et les privilèges dont bénéficie l'aristocratie deviennent intolérables à la veille de 1789. Comme l'observe Tocqueville : « Ces misérables prérogatives remplissaient d'envie ceux qui en étaient privés, et du plus égoïste orgueil ceux qui les possédaient⁹. » On ne sait si l'envie est un moteur psychologique puissant dans notre société, mais nul doute qu'avec le besoin de liberté l'aspiration à l'égalité explique pour beaucoup les spasmes révolutionnaires qui ont secoué la France tout au long du XIX^e siècle et demeure un élément de mobilisation très fort aujourd'hui encore¹⁰.

Ce désir d'égalité n'est pas pour rien dans la méfiance éprouvée à l'égard de ceux qui se distinguent de la masse et bénéficient d'une place

6. Pierre Birnbaum, *Genèse du populisme*, op. cit., p. 59.

7. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), Paris, Flammarion, 1988, p. 296.

8. *Ibid.*, p. 68.

9. *Ibid.*, p. 183.

10. Une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques parue en 2013 montrait que la passion pour l'égalité était bien plus forte en France que dans d'autres pays comparables (Michel Forsé, « Une passion pour l'égalité particulièrement insatiable en France », *Revue de l'OFCE. Débats et politiques*, n° 131, 2013, p. 5-18).

particulière au sein de la société. Le rapport entre ce désir et le rejet des élites n'est certes pas une identité parfaite mais on peut y voir, sur le plan politique, l'origine d'un vieux fonds de contestation de la démocratie représentative au nom de ce qui serait une démocratie réelle, ce que François Furet appelle « la critique obsessionnelle de la démocratie au nom de la démocratie »¹¹.

24 Ce mouvement, il est vrai, n'est pas fait d'un seul tenant. Il peut être confondu avec le courant populiste dont il peut parfois se distinguer difficilement. Mais sa critique des élites ne s'accompagne pas aussi clairement de cet anti-pluralisme dont Jan-Werner Müller fait un marqueur essentiel du populisme. L'accent est mis sur la participation des citoyens et les processus qui permettent de traduire leur engagement dans la cité. Le peuple n'est pas considéré comme un bloc fantasmatique dont l'homme providentiel est seul à pouvoir interpréter et satisfaire les aspirations.

Pour prendre des exemples contemporains, on pourrait citer Pierre Bourdieu qui, lors des manifestations contre le plan Juppé en décembre 1995, devant des cheminots rassemblés gare de Lyon à Paris, dénonçait une élite qui entendait détruire une « civilisation associée à l'existence du service public, celle de l'égalité républicaine des droits ». Selon lui « cette opposition entre la vision à long terme de "l'élite" éclairée et les pulsions à courte vue du peuple ou de ses représentants est typique de la pensée réactionnaire de tous les temps et de tous les pays ; mais elle prend aujourd'hui une forme nouvelle, avec la noblesse d'État, qui puise la conviction de sa légitimité dans le titre scolaire et dans l'autorité de la science, économique notamment : pour ces nouveaux gouvernants de droit divin, non seulement la raison et la modernité, mais aussi le mouvement, le changement, sont du côté des gouvernants, ministres, patrons ou "experts" ; la déraison et l'archaïsme, l'inertie et le conservatisme, du côté du peuple, des syndicats, des intellectuels critiques ». Dans *La Faute aux élites*, Jacques Julliard répondait à Bourdieu en rappelant que la gauche, et finalement la République, s'était longtemps fondée sur « l'alliance du progrès scientifique et de la justice sociale, ou, si l'on préfère, des élites intellectuelles et du peuple », et que c'était ce pacte initial qui était aujourd'hui rompu. Il dénonçait alors deux figures jumelles, l'élitisme et le populisme : la démocratie sans le peuple et le peuple sans la démocratie, « deux chancres rivaux qui se nourrissent l'un de l'autre »¹².

11. François Furet, *Le Passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XX^e siècle*, Paris, Robert Laffont-Calmann-Lévy, 1995, p. 25.

12. Jacques Julliard, *La Faute aux élites*, Paris, Gallimard, 1997.

Cette critique, qui peut aller jusqu'au rejet de l'idée même d'élite au nom d'une démocratie véritable, est devenue le *topos* d'une pensée de gauche radicale qui occupe une place de choix dans le paysage intellectuel. On pourrait évoquer Alain Badiou ou Jacques Rancière, qui connaissent une large audience. Pour Badiou, la démocratie électorale et parlementaire n'est que le régime politique le plus favorable au capitalisme, les élus et les gouvernements étant les fondés de pouvoir – bien impuissants d'ailleurs – d'une oligarchie économique¹³. Pour sa part, Rancière explique par exemple que le rejet du traité établissant une constitution pour l'Europe est l'expression de la volonté des citoyens de recouvrer leur souveraineté face à des oligarchies dirigeantes qui n'aiment la démocratie que lorsque la société en reste écartée¹⁴. Face aux carences évidentes de la démocratie représentative, des mouvements contemporains en appellent à la participation des citoyens, à la désobéissance civile, au nom d'une démocratie qualifiée de « réelle »¹⁵. Le recours au tirage au sort est souvent présenté comme un moyen d'assurer de manière absolue le principe d'égalité et d'éviter la constitution d'une oligarchie défendant ses intérêts. Par là même est niée l'idée que certaines fonctions exigent une compétence particulière.

25

Politiquement, la traduction de ces courants est diverse. On en trouve des éléments dans les mouvances écologistes ou alternatives. On peut aussi considérer que par certains aspects – peut-être moins par d'autres – relèvent de cet esprit les propositions faites par Jean-Luc Mélenchon de réunir une assemblée constituante citoyenne.

L'influence de ce courant dépasse certainement son poids réel, électoral, qui sans être négligeable demeure minoritaire en France. Il apparaît surtout comme en surplomb, intellectuel, moral, dans le débat en soumettant les tenants d'une démocratie représentative « classique » à un scrupule permanent et en les contraignant à une position défensive d'autant plus intenable que les difficultés de ce système représentatif ne sont pas des vues de l'esprit. Seuls les partisans de cette forme pure de la démocratie seraient donc fidèles au projet révolutionnaire initial en rejetant la distinction qui s'opère entre une élite gouvernante et les gouvernés.

13. Cf. par exemple les propos tenus lors d'un débat télévisé avec Marcel Gauchet – « Ce soir (ou jamais !) : Alain Badiou-Marcel Gauchet, le débat ! (2/5) », Youtube.com, 17 octobre 2014.

14. Jacques Rancière, *La Haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005.

15. Cf. Yves Sintomer, *Le Pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007 ; Sandra Laugier et Albert Ogien, *Le Principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, La Découverte, 2014.

En cela, ce courant « démocratique-révolutionnaire » est bien plus radical puisque, poussée jusqu'à son terme, sa logique est la négation de toute élite.

Derrière se profile un procès permanent fait aux élites, une crise endémique de légitimité, que le projet républicain a tenté de canaliser en proposant la constitution d'une aristocratie qui ne soit pas contestable.

LE MODÈLE « RÉPUBLICAIN-ARISTOCRATIQUE »

26 En explorant la génétique républicaine, on peut déceler une tradition à rebours de celle égalitaire et révolutionnaire que l'on vient d'évoquer. Plus libérale, plus méfiante à l'égard de la démocratie, moins en vue mais tout aussi forte, elle fait la part belle à l'idée de représentation politique du peuple par une nouvelle forme d'aristocratie. Naturellement vient à l'esprit le concept de souveraineté nationale promu par Sieyès, qui s'exprimait ainsi en septembre 1789 à l'Assemblée nationale : « Les citoyens peuvent donner leur confiance à quelques-uns d'entre eux. Sans aliéner leurs droits, ils en commettent l'exercice. C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des représentants, bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général et d'interpréter à cet égard leur propre volonté¹⁶. » Mais l'idée que doit émerger une élite plus capable que la masse ne se cantonne pas à la représentation politique. Il s'agit plus largement d'organiser ainsi la société.

Ce modèle que l'on pourrait qualifier de « républicain-aristocratique » a été élaboré tout au long du XIX^e siècle sur des bases idéologiques et pragmatiques. Pierre Rosanvallon a montré que le projet républicain, reposant sur l'idée de Raison, nécessairement une, avait conduit à une conception moniste de l'élite¹⁷. Sa vocation est de servir l'intérêt général, fruit de la Raison, incarné par l'État. Pour Rosanvallon, cet unanimité rend inconcevable l'idée d'un pluralisme des élites : la « super-élite » républicaine en son unicité se substitue aux corps intermédiaires. On pourrait ajouter que cette approche idéale interdit d'envisager que l'élite en question puisse poursuivre des intérêts qui lui soient propres. Telle est pourtant la pente naturelle de tout système aristocratique. Et quand cette réalité apparaît fatalement au grand jour, elle peut conduire à un rejet plus puissant encore, tant le décalage avec le modèle idéal, mythique, est important.

16. *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, 1^{re} série, t. 8, Paris, Dupont, 1875, p. 594.

17. « Les élites françaises, la démocratie et l'État. Entretien avec Pierre Rosanvallon », *Esprit*, n° 236, 1997, p. 60-72.

La construction de ce modèle aristocratique a également répondu à des contingences historiques. Avec l'avènement de la III^e République, il s'agissait de démontrer la capacité du nouveau régime à gouverner et à gérer le pays, en particulier après l'épisode révolutionnaire de la Commune. Contrairement à ce que prétendaient ses adversaires, la République ne devait pas être le règne d'une masse informe. Il fallait que ce corps politique ait une tête et que celle-ci soit bien faite. Comme l'a souligné Christophe Charle, l'enjeu était de faire émerger une nouvelle aristocratie, choisie sur un mode égalitaire, capable par la raison et la compétence de se substituer à celle qui avait jusqu'alors exercé le pouvoir, en se fondant sur son capital social, économique et familial¹⁸. De la sorte devaient être aussi tenues à bonne distance les vellétés révolutionnaires, en portant haut le principe d'égalité, clé de l'accès à cette nouvelle élite.

S'est alors construit tout un récit autour de la fabrication de cette élite, sélectionnée et formée dans des écoles spécialement dédiées à cette mission, que ce soit Polytechnique, l'École normale supérieure ou, plus tard, l'École nationale d'administration. Le concours est devenu l'instrument de sélection par nature égalitaire, dans le respect du principe énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux [ceux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » Il s'agissait là de la nécessaire condition à remplir pour rester fidèle à l'acte fondateur de 1789 et faire accepter l'émergence de cette nouvelle aristocratie.

27

Ce modèle parfaitement équilibré permettait de résoudre la quadrature du cercle, pour autant qu'il fonctionnait véritablement. Or, pour des raisons qui lui sont propres ou extérieures, il n'est plus en mesure de le faire.

En dehors même des critiques marxistes plus globales de la démocratie parlementaire, les limites de ce récit mythique qu'est la méritocratie républicaine ont été mises en évidence, en particulier par Pierre Bourdieu¹⁹. La sociologie a en partie déconstruit ce mythe en montrant combien le système éducatif, ouvert en droit, conduisait trop souvent à préserver les positions acquises. Même s'il n'en tire pas les mêmes conclusions,

18. Christophe Charle, *La République des universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil, 1994 ; *id.*, *Les Élités de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 2006.

19. À travers notamment sa critique de l'institution scolaire et universitaire. Cf. Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *Les Héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Minuit, 1964.

Jacques Julliard constate également : « L'imperméabilité des corps et des états demeure aujourd'hui, comme à la veille de 1789, la question primordiale de la société française avant même celle de l'égalité²⁰. » Les classes les plus populaires – et demain les classes moyennes ? – sont globalement tenues à l'écart du système de sélection des élites et les quelques cas d'ascension sociale qui sont mis en avant sont le paravent dissimulant un mécanisme qui tend à maintenir les positions acquises.

Le modèle égalitaire républicain reposait aussi sur l'idée d'un intérêt général discernable par une élite éclairée qui exerçait le pouvoir politique et administratif grâce à un État puissant, capable d'agir dans le domaine économique. Avec la rétractation non seulement de cet État mais aussi plus largement du politique, en tout cas dans le domaine économique, cette élite a perdu les leviers qui étaient les siens. Elle apparaît comme
28 impuissante ou incompétente, dans un contexte de crise de nos structures liée au processus de mondialisation.

Deux conditions sont certainement requises pour qu'une élite soit acceptée : que chacun ait la possibilité d'en faire partie pour peu qu'il en ait les capacités ; que cette élite soit efficace. On a le sentiment diffus mais profond que tel n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui.

Reste une dernière condition : que l'élite soit morale. Les Français ont certainement eu un rapport ambigu à cette exigence. On a vu régulièrement des personnes pourtant condamnées pour des faits délictueux être réélues. Il y avait là peut-être un certain goût pour la « canaille » qui contrastait avec le comportement des sociétés nordiques ou anglo-saxonnes. La succession des scandales politiques, financiers, nous semble tout de même peser sur le climat général et l'anti-élitisme qui caractérise notre époque. On attend une forme de décence, de modération, finalement d'austérité de la part de ceux qui exercent le pouvoir et disposent des moyens qui y sont associés. Les débordements de certains jettent le trouble sur le comportement de tous les autres.

Ce mouvement n'est pas strictement français. Le rejet des élites se manifeste partout, des États-Unis de Donald Trump au Royaume-Uni du Brexit. Pourtant, il nous semble qu'il prend une dimension particulière dans notre pays. Il est l'expression des limites d'un modèle, de la rupture d'un pacte qui avait permis de concilier au mieux l'aspiration à l'égalité et la volonté de distinguer l'excellence. La crise du modèle « républicain-aristocratique » laisse le champ libre à tous les populismes qui s'y engouffrent avec voracité et revigore une critique « démocratique-révolutionnaire »

20. Jacques Julliard, « Nous, le Peuple », *Le Débat*, n° 143, 2007, p. 9.

qui appuie sur les points les plus douloureux. Pour le moins, les élites elles-mêmes ont leur part de responsabilité dans le rejet dont elles sont l'objet. En observant le fossé qui s'était creusé entre ces élites enfermées dans leurs certitudes et sourdes à la misère du monde, et un peuple prêt à se livrer au premier des démagogues, Jacques Julliard considérait, à la fin des années 1990, qu'il valait mieux une nuit du 4 Août des élites que des vêpres siciliennes²¹. Espérons que, pour une fois, la nuit précédera le soir.

21. Jacques Julliard, *La Faute aux élites*, op. cit., p. 231.

R É S U M É

L'anti-élitisme est-il une passion française ? L'histoire politique de notre pays est traversée par des courants qui ont régulièrement mis en cause ceux qui exerçaient le pouvoir en leur déniaient toute légitimité pour ce faire. On peut identifier trois courants : réactionnaire, populiste, « démocratique-révolutionnaire ». Ce dernier courant fait peser depuis la Révolution française une suspicion permanente et profonde sur les élites. Face à cela, la République a tenté de concilier cette passion de l'égalité et la nécessité de distinguer une élite. Ce modèle « républicain-aristocratique », qui reposait sur la méritocratie, connaît aujourd'hui une crise qui imposerait une nuit du 4 Août des élites françaises.

CHRISTOPHE CHARLE

ÉLITES POLITIQUES
ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

SOCIOLOGIE HISTORIQUE
D'UN DIVORCE ET D'UN ÉCHEC
(1968-2012)

31

La définition la plus courante d'une élite est celle d'un groupe qui exerce le pouvoir dans un domaine particulier. L'enseignement supérieur concerne certes une minorité de la société mais, dans la période considérée (depuis 1968), son poids démographique n'a cessé de s'affirmer, en fonction de l'expansion naturelle des effectifs d'étudiants d'abord, puis sous l'impulsion des autorités elles-mêmes, de plus en plus convaincues qu'une société moderne et développée devait former de plus en plus longtemps et de manière de plus en plus spécifique les nouvelles générations si elle voulait assurer son avenir économique et sa prééminence technique et scientifique.

Cette idéologie de la croissance nécessaire, commune à de nombreuses élites françaises et européennes pendant cette période, ne suffit pas pour autant à définir de manière précise les modalités d'adaptation des anciennes structures universitaires, pensées pour des effectifs plus restreints et des missions plus ciblées. C'est ici que les élites gouvernantes mais aussi la société dans son ensemble entrent en scène de manière plus ou moins harmonieuse.

Pourtant, les réformes universitaires n'ont pas manqué depuis 1968, avec trois grandes lois principales (loi Faure en 1968, loi Savary en 1984, loi Pécresse en 2007) et de nombreuses réformes intermédiaires. Par ce ravage permanent, ces élites acquises à la nécessité des réformes démontrent en fait leur impuissance relative ou leur incapacité à anticiper.

De fait, les grands problèmes dont souffrent les universités françaises n'ont toujours pas été résolus fondamentalement : excessive centralisation parisienne, sélection / orientation imparfaite des étudiants menant à des taux d'échec élevés en première année, hiérarchisation brutale des filières, source d'inégalités et d'impasses pour ceux qui en sont exclus, segmentation trop forte du système d'enseignement supérieur en voies parallèles, différenciation croissante des établissements et des disciplines, séparation tendancielle de l'enseignement supérieur et de la recherche, renommée internationale faible en dehors de quelques secteurs.

32

Tous les ministres et les conseillers qui se sont succédé à partir de 1968 (à gauche comme à droite) ont pourtant affirmé vouloir y remédier ou remettre en cause les héritages les plus négatifs. En fait, malgré des avancées tous les dix ans environ, l'inertie du système et des positions acquises l'emporte voire se renforce. Les analystes invoquent en général des blocages sociaux, administratifs et culturels de longue durée. Les sociologues de l'éducation, eux, ont davantage regardé du côté des étudiants et des universitaires pour trouver les responsabilités des blocages. Les travaux plus récents comme ceux de Christine Musselin ont plutôt mis l'accent sur les procédures d'organisation et les structures administratives inadaptées¹. Par rapport à ces travaux liés à des conjonctures précises, je propose d'ajouter une perspective de temps long et une approche par la sociologie des élites en charge de ces questions.

CROISSANCE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET PERMANENCES DES INÉGALITÉS

L'enseignement supérieur en cinquante ans a subi un choc de croissance considérable et une mutation qualitative, on le sait : double massification (celles des années 1960 et 1980-1990), féminisation, différenciation des filières et des établissements, diversification des publics, nouvelles missions².

1. Erhard Friedberg et Christine Musselin, *En quête d'universités. Étude comparée des universités en France et en RFA*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; Christine Musselin, *La Longue Marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.

2. Cf. Christophe Charle et Jacques Verger, *Histoire des universités, XII^e-XXI^e siècle*, Paris, PUF, 2012 ; Antoine Prost, *Éducation, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 1992, p. 117-139 ; Jean-Michel Chapoulie, Patrick Fridenson et Antoine Prost (dir.), *Le Mouvement social*, n° 233, *Mutations de la science et des universités en France depuis 1945*, Paris, La Découverte, 2010.

Malgré ces changements considérables qui rappellent ceux qu'ont connus des pays voisins ou les États-Unis durant la même période, certaines particularités de l'enseignement supérieur français ont tenu bon ou n'ont commencé à être corrigées que tardivement. En premier lieu, le déséquilibre Paris / province reste très marqué, même si des établissements ont été créés en périphérie du Bassin parisien ou dans des villes nouvelles.

La massification n'a pas été non plus synonyme de démocratisation au sens naïf d'« ouverture sociale » qu'on donnait au mot dans les années 1960. Bien que les classes populaires aient désormais accès au niveau post-bac, si l'on raisonne en termes de chances d'accès, l'ouverture démographique n'a pas réduit sensiblement les écarts entre groupes sociaux. La diversification des filières et la concurrence entre filières sélectives et non sélectives, donc entre celles dont les diplômés assurent une véritable promotion et celles dont les débouchés et l'image sociale se dévaluent, aboutissent à une hiérarchisation très claire en fonction des origines sociales, donc à un maintien des hiérarchies héritées malgré l'allongement de la scolarisation de tous les groupes sociaux. Cette permanence relative des déséquilibres structurels (sociologiques, géographiques, fonctionnels) est diagnostiquée depuis longtemps et a fait l'objet de multiples rapports, colloques, déclarations gouvernementales et projets de réforme. Des politiques de droite (plus attachées à la fonctionnalité et à l'adéquation des moyens et des fins) et de gauche (plus soucieuses de rétablir les équilibres sociologiques ou géographiques et d'ouvrir l'enseignement supérieur à de nouvelles catégories) ont été tentées. Les élites françaises, de gauche comme de droite, réputées pour leur attachement à l'éducation nationale comme mission politique et républicaine, s'avèrent pourtant incapables, dans le domaine de l'enseignement supérieur, de venir à bout de ces défauts de longue durée.

33

Aujourd'hui, plus de la moitié de la classe d'âge concernée entre dans l'enseignement supérieur. La réussite des études supérieures et surtout l'accès à certaines filières sont les principales garanties contre le chômage et le déclassement dont souffre la partie de la jeunesse qui ne termine pas d'études secondaires ou est orientée vers les voies techniques fortement dévalorisées. C'est pourquoi de tels déséquilibres deviennent des enjeux politiques et sociaux majeurs de plus en plus lourds de conséquences pour l'avenir du modèle républicain. Un premier ensemble d'explications à cette inertie relève du fonctionnement politique et technique de la sphère gouvernementale en charge de ces questions.

RAISONS POLITIQUES
ET TECHNIQUES D'UNE INERTIE

34 La politique contemporaine est de plus en plus dominée par une logique médiatique et spectaculaire. Or le traitement de telles questions structurales et de longue durée demande du temps, de la patience, de la persévérance, du consensus. Les seuls ministres en charge de ces questions qui ont laissé une trace ou ont commencé à tenter de changer les données du problème sont ceux qui, d'une part, avaient un intérêt réel pour ces questions (et ils ont été plutôt rares) et ceux aussi qui ont bénéficié d'une certaine durée d'exercice de leurs fonctions pour que leur action laisse des traces. Or un peu plus du tiers seulement des ministres de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur ont dépassé trois années de charge ministérielle : six sur vingt-cinq (voir tableau plus loin). Cette faible durée renvoie à une considération politique : dans le cursus ministériel, l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur ne sont pas classés parmi les portefeuilles les plus prestigieux. Pour beaucoup, il s'agit d'un poste de début où l'on teste l'étoffe de l'apprenti ministre avant l'accès aux postes « régaliens » (Intérieur, Affaires étrangères, Finances et Économie). C'est aussi un poste plein de risques étant donné les conflits réguliers qui ont opposé, tout au long de la seconde moitié du xx^e siècle, le ministère et ses fonctionnaires, ses élèves ou ses étudiants. Ces conflits récurrents ont poussé cinq ministres à la démission prématurée (Alain Peyrefitte en 1968, Alain Savary en 1984, Alain Devaquet en 1986, Claude Allègre en 2000 et Luc Ferry en 2004).

Aussi, nombre de ministres, pour durer, ont été tentés par une certaine inaction assortie de bonnes paroles et de faux projets jamais mis en place à cause de la rigueur budgétaire, ou encore par la cogestion consensuelle avec les différents groupes sociaux les plus influents.

La seconde raison politique et technique réside dans la séparation croissante des questions d'éducation (et de recherche) entre plusieurs ministres responsables aux positions parfois divergentes ; à partir de Valéry Giscard d'Estaing s'institutionnalise un secrétariat d'État (1975) puis un ministère plein chargé de l'enseignement supérieur (1979) et parfois aussi de la recherche (mais qui ne relève pas toujours du même membre du gouvernement). Inconvénient d'un tel dispositif : on sépare ainsi la gestion des réformes qui préparent dans l'enseignement secondaire les futures orientations des étudiants, et donc les prérequis de l'enseignement supérieur, de celle des réformes de l'université pour laquelle on les préconise. C'est une source sérieuse de dysfonctionnements et

de désaccords, grosse de conflits et d'impasses, comme l'a montré la calamiteuse réforme des concours d'enseignement en 2009.

À cette première séparation des domaines de compétence s'en ajoute une autre. La stratification historique des institutions d'enseignement supérieur en France fait qu'une partie de celles-ci ne relèvent de la compétence ni du ministère de l'Éducation nationale ni de celui de l'Enseignement supérieur, mais d'autres ministères : ainsi, l'enseignement agricole dépend du ministère de l'Agriculture, l'enseignement médical est placé sous la double tutelle de l'Éducation et de la Santé (et dépend donc du lobby des professions médicales qui ont imposé des procédures de fermeture et de sélection que tout le monde critique mais que personne n'ose changer), tandis que l'enseignement commercial et du management est largement sous la coupe d'institutions semi-privées, les chambres de commerce, dont la tutelle est exercée par le ministère du Commerce.

35

Bien entendu, on pourrait minimiser l'importance de cette diffraction en soulignant qu'il en va de même dans beaucoup d'autres pays. Mais le contraste en France vient surtout du fait que, dans les discours, les élites politiques prétendent toujours avoir une approche universaliste alors que, dans la réalité de la gestion, les ministères officiellement en charge des questions d'éducation ne disposent que de compétences partielles. Or, dans un enseignement supérieur massifié, tout se tient : l'attrait ou la répulsion pour une filière, l'image positive ou négative d'un type de formation, induisent des conséquences pour les autres formations concurrentes.

Le secteur non universitaire, qui compte aujourd'hui près d'un tiers des effectifs de l'enseignement supérieur, préempte ainsi d'entrée les meilleurs éléments, dès le cycle terminal du lycée, par le mécanisme des sections nobles et non nobles, des mentions au baccalauréat et des classes préparatoires. La hiérarchisation symbolique et sociale de l'enseignement supérieur dépend ainsi en réalité des classements scolaires opérés par des non-universitaires et des représentations, souvent illusoire ou décalées, des futurs étudiants et de leurs familles, largement influencées par la tradition ou des images véhiculées par les médias, eux-mêmes fortement influencés par divers lobbys ou les fantasmes des journalistes dont le rapport à l'université est imprégné d'un mélange de haine et de mépris.

S'attaquer à ces défauts fonctionnels majeurs demanderait donc une vision de long terme et un courage politique dont bien peu des responsables des quatre ou cinq dernières décennies ont donné la preuve. Le secteur sélectif est un pilier très ancien de l'enseignement supérieur et il n'a cessé de se renforcer avec la massification, contrairement aux

déclarations démocratiques affichées par les gouvernements depuis le Front populaire, à gauche comme partiellement au sein de la droite moderniste. Cette méconnaissance et ce manque d'ambition renvoient, au-delà du cadre d'action, aux caractéristiques des élites gouvernantes elles-mêmes.

RECRUTEMENT DES ÉLITES ET DISTANCE AUX PROBLÈMES

36 Voyons plus précisément, en examinant le tableau présente plus loin, qui sont les hommes (vingt-trois) et les rares femmes (deux) en charge des questions d'éducation et dans quelle mesure leur trajectoire les a rendus sensibles ou non à ces dysfonctionnements. Une hypothèse classique qu'on peut tirer de l'histoire comparée des élites est que la probabilité qu'elles puissent s'adapter à un nouveau cours historique, l'appréhender correctement et prendre les décisions adéquates par rapport aux enjeux est liée à la diversité et à la variété des expériences sociales, professionnelles et intellectuelles qu'elles ont traversées. Or les personnalités en charge des questions d'enseignement supérieur en France depuis un demi-siècle correspondent plutôt mal à ce schéma. La plupart en effet sont elles-mêmes les produits d'un système de concours fermés et d'une sélection précoce qui contribuent aux déséquilibres de l'enseignement supérieur français évoqués plus haut. Sur vingt-cinq ministres ou secrétaires d'État en charge de ces questions, moins de la moitié (douze) ont effectué l'essentiel de leurs études dans le système universitaire classique. Ceux qui sont au moins passés par ce système y ont le plus souvent étudié le droit (onze), minoritairement les lettres (cinq) et les sciences (trois). Beaucoup ont, malgré tout, suivi en partie la filière des concours du secondaire (cinq) ou du supérieur (dix) et sont donc acquis, comme ceux issus des grandes écoles (dix), à la valeur de cette procédure française de formation fermée des élites dont ils sont les emblèmes visibles.

La situation de ce point de vue s'est très nettement accentuée par rapport aux régimes précédents, où les membres des élites parlementaires et ministérielles étaient issus de l'université et principalement de la faculté de droit, sans passer par les filières de classes préparatoires et de concours³. On peut donc comprendre pourquoi, à mesure que l'élite

3. Cf. Jean Estèbe, *Les Ministres de la République, 1871-1914*, Paris, Presses de Sciences Po, 1982; Jean-Marie Mayeur, Jean-Pierre Chaline et Alain Corbin (dir.), *Les Parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

ministérielle s'éloigne de l'université classique, celle-ci est toujours considérée – malgré un discours consensuel – de manière subalterne par rapport à la voie royale historique.

On pourrait objecter qu'en contrepartie les ministres chargés de l'enseignement sont, sous la V^e République, beaucoup plus dépendants des deux personnages pivots du régime que sont le président de la République et le Premier ministre, qui fixent les grandes orientations. Ces derniers pourraient, s'ils le souhaitent, du fait d'un pouvoir parlementaire beaucoup moins influent qu'auparavant, disposer de marges de manœuvre plus importantes pour mener de grandes réformes. Mais, de ce point de vue, l'évolution des profils socioprofessionnels de cette « super-élite » a suivi le sens de celle du personnel ministériel. Ces deux personnages clés sont même encore plus les produits exclusifs de la filière sélective que l'ensemble de l'élite gouvernementale. Sur six présidents de la République de 1968 à 2012, seuls deux n'en proviennent pas (François Mitterrand et Nicolas Sarkozy); sur dix-sept Premiers ministres, c'est seulement le cas de trois (Pierre Mauroy, Pierre Bérégovoy et François Fillon). Tous les autres sont passés soit par l'École normale supérieure (Georges Pompidou, Laurent Fabius, Alain Juppé), soit par l'École nationale d'administration (Jacques Chirac, Laurent Fabius, Michel Rocard, Édouard Balladur, Alain Juppé, Lionel Jospin, Dominique de Villepin), soit par le concours d'inspecteur des finances (Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas, Valéry Giscard d'Estaing), soit par d'autres écoles de moindre rang : École supérieure de commerce (Jean-Pierre Raffarin), École de haut enseignement commercial pour les jeunes filles (Édith Cresson), Saint-Cyr (Charles de Gaulle, Pierre Messmer), ou encore par une agrégation du supérieur (Raymond Barre).

37

Cet écart grandissant entre le centre de gravité de l'enseignement supérieur et celui de la formation des élites en charge de ces questions est évidemment une première source de malentendus et de sous-estimations des enjeux. Comme, dans le même temps, les élus issus de l'université sont de moins en moins présents au sein de la représentation parlementaire, les relais entre la société réelle et la société politique sont de plus en plus fragiles. On est donc devant un paradoxe : au moment où l'enseignement supérieur universitaire pèse de plus en plus lourd dans la société réelle, les gouvernants demeurent un îlot élitiste de plus en plus décalé, représentant un état ancien du rapport de force entre les filières. Même quand ils proviennent de l'université, ils sont issus en priorité de la filière juridique (trois agrégés de droit dans l'échantillon, un agrégé de science politique), c'est-à-dire du secteur le plus conservateur et

*Caractéristiques socioprofessionnelles des ministres
en charge des questions d'enseignement supérieur (1968-2012)*

<i>Nom</i>	<i>Origine géographique</i>	<i>Date de naissance / mort</i>	<i>Origine sociale</i>	<i>Études</i>	<i>Concours</i>	<i>Professions antérieures</i>	<i>Durée</i>
1. Alain Peyrefitte	Aveyron	1925-1999	enseignant	ENS / ENA	agrég.	diplomate, député	< 1 an (1967-1968)
2. François-Xavier Ortoli	Ajaccio	1925-2007	directeur de l'enregistrement en Indochine	droit / ENA	oui	insp. fin., cab. min., haut fonct.	< 1 an (1968)
3. Edgar Faure	Béziers	1908-1988	médecin militaire puis thermal	droit	agrég. de droit	avocat, député, ministre	< 1 an (1968-1969)
4 Olivier Guichard	Gironde	1920-2004	officier de marine	licences de lettres et de droit / IEP	non	cab. min. de De Gaulle, ministre	3 ans (1969-1972)
5. Joseph Fontanet	Savoie	1921-1980	?	droit / HEC	oui	député, ministre	2 ans (1972-1974)
6. René Haby	Meurthe-et-Moselle	1919-2003	chef de travaux	lettres	ENI, doctorat ès lettres, agrég. de géographie	prof., insp. général, dir. cab., recteur	4 ans (1974-1978)
7. Jean-Pierre Soisson	Auxerre	1934	industriel	droit / IEP / ENA	oui	haut fonct., cab. min., député	2 ans (1974-1976)
8. Alice Saunier-Seïté	Ardèche	1925-2003	boulangier	géographie	non	univ., doyenne, rectrice	5 ans (1976-1981)
9. Christian Beullac	Hérault	1923-1986	industriel	X / Ponts et Chaussées	oui	haut fonct., régie Renault	3 ans (1978-1981)
10. Alain Savary	Alger	1918-1988	ingénieur des chemins de fer	licence de droit / IEP	non	gouverneur des colonies, député	3 ans (1981-1984)

11. Jean-Pierre Chevènement	Belfort	1939	industriel industrielle	droit / IEP / ENA	oui	haut fonct., député	2 ans (1984-1986)
12. Roger-Gérard Schwartzberg	Pau	1943	industriel	droit / lettres / IEP	agrég. de droit	univ., député	5 ans (1984-1986; 2000-2002)
13 Alain Devaquet	Raon-l'Étape	1942	?	physique	ENI / ENS Saint-Cloud, agrég.	univ., cab. min., député	< 1 an (1986)
14 René Monory	Loudun	1923-2009	garagiste	-	-	commerçant, maire, sénateur, ministre	2 ans (1986-1988)
15. Jacques Valade	Bordeaux	1930	fonctionnaire	fac. sciences de Bordeaux / ENS de chimie	doctorat ès sciences	univ., député, adjoint au maire de Bordeaux, sénateur	1 an (ministre délégué à la recherche, 1987-1988)
16. Lionel Jospin	Meudon	1937	instituteur sage-femme	IEP / ENA	oui	haut fonct., univ., député	4 ans (1988-1992)
17. Jack Lang	Mirecourt	1939	directeur commercial	droit / IEP	agrég. de droit	directeur de théâtre, univ., conseiller de Paris, ministre	3 ans (1992-1993; 2000-2002)
18. François Fillon	Sarthe	1954	notaire	droit	DEA	ass. parl., cab. min., député	3 ans (1993-1995; 2004-2005)
19. François Bayrou	Pyrénées-Atlantiques	1951	agriculteur	lettres	agrég. de lettres	prof., cab. min., conseiller général, député	4 ans (1993-1997)
20. Claude Allègre	Paris	1937	prof. directrice d'école	fac. sciences de Paris / géologie	doctorat ès sciences	univ., conseiller spécial, député européen	3 ans (1997-2000)

21. Luc Ferry	Colombes	1951	petit industriel	Sorbonne / Heidelberg	agrég. de philosophie et de sc. pol.	univ., haut fonct.	2 ans (2002-2004)
22. Gilles de Robien	Somme	1941	noblesse	droit	capacité	agent d'assurances, député, maire, ministre	2 ans (2005-2007)
23. Xavier Darcos	Limoges	1947	trésorier-payeur général	lettres	agrég. de lettres, doctorat ès lettres	prof., insp. général, dir. cab. de François Bayrou, maire, sénateur, ministre	2 ans (2007-2009)
24. Valérie Pécresse	Paris	1967	univ.	HEC / ENA	oui	haut fonct., cab. min., députée	4 ans (2007-2011)
25. Laurent Wauquier	Lyon	1975	cadre de banque	ENS / ENA	agrég. d'histoire	haut fonct., maire, député	1 an (2011-2012)

ABRÉVIATIONS: ass. parl. (assistant parlementaire); cab. min. (membre de cabinet ministériel); DEA (diplôme d'études approfondies); dir. cab. (directeur de cabinet ministériel); ENA (École nationale d'administration); ENI (École normale d'instituteurs); ENS (École normale supérieure); fac. sciences (faculté des sciences); haut fonct. (haut fonctionnaire); HEC (Hautes Études commerciales); IEP (Institut d'études politiques); insp. (inspecteur); insp. fin. (inspecteur des finances); parl. (parlementaire); prof. (professeur dans le secondaire); sc. pol. (science politique); univ. (universitaire); X (École polytechnique).

SOURCES: « Liste des ministres chargés de l'Éducation nationale et de leurs différentes appellations depuis 1802 jusqu'à nos jours », RHE.ISH-Lyon.CNRS.fr; *Who's Who in France*, Levallois-Perret, Lafite-Hébrard, 1981-82, 2000 et 2010; Alice Saunier-Seïté, *En première ligne: de la communale aux universités*, Paris, Plon, 1982; Serge Hurrig (dir.), *Alain Savary: politique et honneur*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002; Alain Devaquet, *L'Amibe et l'Étudiant. Université et recherche, l'état d'urgence*, Paris, Odile Jacob, 1988; Luc Ferry, *L'Anticonformisme: une autobiographie intellectuelle. Entretiens avec Alexandra Laignel-Lavastine*, Paris, Denoël, 2011.

élitiste du système, qui a tenté, contre vents et marées, en dépit des réformes, de maintenir ses procédures héritées et qui enregistre, du fait de son malthusianisme, les taux d'échec les plus élevés en premier cycle.

Il faut ajouter que ce ne sont pas finalement ceux qui, de par leur parcours et leurs titres, sont les plus proches de leur sphère de tutelle qui ont le mieux réussi à mettre en œuvre une politique ambitieuse ou à mener à bien leurs réformes. Il est à noter que les purs produits de la promotion universitaire vers la politique (Alice Saunier-Seïté, Alain Devaquet, Luc Ferry, Claude Allègre) ont souvent été pris dans des querelles internes à leur propre camp, ou bien la politique qu'ils ont menée a été trop influencée par leur perception initialement biaisée de ce milieu complexe. Un universitaire scientifique, un universitaire juriste ou littéraire devenu ministre, croit connaître vraiment ce monde et ses problèmes parce qu'il y a passé une grande partie de sa vie. En réalité, il ne perçoit certains problèmes qu'à travers son prisme disciplinaire. Ce qui le conduit souvent à des propositions qui répondent surtout aux attentes des membres de sa discipline d'origine et aux intérêts de sa corporation mais réveillent à l'inverse le « conflit des facultés » avec les universitaires d'autres horizons. Ces derniers interprètent cette politique – à tort ou à raison – comme l'arbitraire d'une culture académique locale érigée en norme générale des autres disciplines. La violence médiatique et les manifestations suscitées par ce type de ministre sont souvent beaucoup plus virulentes que celles qui s'adressent aux autres, comme en témoignent les cas d'Alice Saunier-Seïté, de Claude Allègre et de Luc Ferry.

41

De plus, ces universitaires qui parviennent à des postes ministériels dans la période considérée ne le doivent jamais uniquement à leur renommée personnelle, mais d'abord à leur présence dans une série de réseaux professionnels, politiques, amicaux ou militants, qui est plus décisive que leur parcours académique. Ainsi Alain Devaquet, Jacques Valade et Claude Allègre ont-ils accédé à un portefeuille après un stage dans les entourages de politiques de premier plan ou l'obtention d'un mandat électoral, et non en qualité comme cela a pu être le cas sous d'autres républiques : Alain Devaquet collabora avec Jacques Chirac à la mairie de Paris, Jacques Valade fut adjoint de Jacques Chaban-Delmas à la mairie de Bordeaux, Claude Allègre, camarade d'études de Lionel Jospin, lui servit de conseiller spécial quand il fut ministre de l'Éducation nationale de 1988 à 1992, avant d'obtenir lui-même ce poste lors de l'arrivée de son mentor à Matignon en 1997. Pour leur milieu d'origine, ces professeurs-politiques apparaissent comme des transfuges plus que comme de

véritables universitaires. Leur dépendance initiale à une figure politique majeure contribue à les fragiliser puisqu'ils doivent compter sur la protection de cette dernière. S'ils ne répondent pas au cahier des charges initial, leur faible capital politique explique aussi qu'on n'hésite pas à les sacrifier pour désamorcer une crise. Le milieu qu'ils veulent réformer ne l'ignore pas et bafoue assez vite leur autorité. Alain Devaquet, pourtant lié au Premier ministre Jacques Chirac, se heurte en permanence à un conseiller du même Chirac, le recteur Yves Durand, promoteur d'une politique universitaire et de recherche opposée à la sienne, et s'appuie sur tout un réseau universitaire activiste (le Groupe d'étude pour la rénovation de l'Université française et l'Union nationale interuniversitaire) qui le place en position fragile entre la contestation étudiante et la réaction académique⁴. Lionel Jospin paiera cher en avril 2002 l'hostilité suscitée chez les enseignants du secondaire par les projets de Claude Allègre lorsqu'il était ministre de l'Éducation nationale.

42

POLITIQUES SUIVIES ET CARACTÉRISTIQUES DES ÉLITES AU POUVOIR

La justification du nouveau principe de recrutement des gouvernants dans les débuts de la V^e République était de promouvoir une élite de la compétence et de l'intérêt général contre une ancienne classe politique prisonnière des intérêts partisans et des lobbys locaux. Avec ces ministres issus majoritairement de procédures nationales et élitistes où la cooptation par en haut l'emporte sur la validation électorale, on prétendait, selon la vision gaullienne de l'État, disposer enfin d'hommes d'État libérés de ces petits arrangements, de ces calculs médiocres aboutissant à distribuer les portefeuilles en fonction, non des qualités ou des qualifications, mais du poids politique de certains dans les majorités parlementaires fluctuantes. Force est de constater que la nouvelle élite gouvernante n'a pas pu se libérer pour autant des héritages séculaires du système académique français et que la politique universitaire des cinquante dernières années a rarement été proactive. Elle a plutôt été à la remorque des urgences, sans véritable capacité d'anticipation, même si plusieurs ministres ou gouvernements ont affiché leur prétention à établir des « plans », des « pactes », des « contrats », au moins quand ils présentaient leurs réformes à l'opinion publique et aux médias. En réalité, tous ces

4. Alain Devaquet, *L'Amibe et l'Étudiant. Université et recherche, l'état d'urgence*, Paris, Odile Jacob, 1988, p. 38 et suiv.

plans sont des démarquages soit de politiques inspirées de modèles étrangers (américain, anglais, allemand pour l'essentiel), soit de préconisations d'organismes internationaux (Organisation de coopération et de développement économiques, Unesco, Commission européenne) ou de think tanks, ou bien des réponses en retard sur les évolutions entraînées par des pressions sociales de plus en plus fortes.

Alors que de nombreux projets de réforme universitaire sont proposés avant 1968 au cours de colloques ambitieux (colloques de Caen, en 1956 et 1966), il fallut attendre la fin des « événements de 1968 » et la crise politique subséquente pour qu'une nouvelle loi soit votée dans l'urgence (loi Faure).

Le ministre Alain Peyrefitte, balayé par la tourmente de mai-juin 1968, avait pourtant préparé, depuis mai 1967, un plan de réforme de l'enseignement à tous les niveaux en vingt-sept points, dont il donne de larges extraits à la fin du troisième tome de ses souvenirs⁵. Ce n'est qu'une ébauche qui devait être présentée au Parlement au moment même où la crise s'est nouée et qui n'a donc pu inspirer que très peu de textes officiels. Elle apparaît rétrospectivement très ambitieuse, comparée aux réformes ultérieures, parce qu'elle ose s'attaquer à tous les aspects, y compris aux grandes écoles : formation des enseignants du supérieur, réforme de leur recrutement, réforme des grandes écoles, frais d'inscription et bourses, autonomie des établissements, ouverture de l'enseignement supérieur, désenclavement de la recherche. S'y mêlent, comme souvent dans les textes de cette époque, un optimisme planificateur, une vision malgré tout conservatrice et élitiste, une volonté de lutter contre les corporatismes universitaires, un souci d'assurer l'efficacité économique et une mise à niveau par rapport à des grands pays comme les États-Unis. Ces thématiques se retrouvent dans les discussions qui ont conduit à la loi Faure du 12 novembre 1968, l'ouverture libérale et autogestionnaire en moins. Le terme de sélection n'est pas employé (la réforme Fouchet du premier cycle ayant suscité en 1967 une agitation étudiante sur ce point), mais le chapitre sur l'autonomie la laisse deviner implicitement : « Chaque établissement doit disposer de la liberté totale de recrutement de ses étudiants (tous choisis ou agréés) et de ses enseignants (qui, s'ils sont fonctionnaires, doivent avoir la garantie d'un

5. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 3, Paris, Fayard-de Fallois, 2000, annexe 1, p. 629-642. Pour un commentaire sur les aspects du plan de réforme concernant l'enseignement secondaire, cf. Antoine Prost, *Regards historiques sur l'éducation en France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 2007, p. 199-202.

traitement et d'un emploi, mais non d'une fonction dans tel ou tel établissement, où ils doivent être désignés ou élus). [...] L'entrée dans un établissement sera le résultat d'un double choix de l'établissement par l'élève (candidature en fonction de la spécialisation souhaitée, du niveau, de la réputation) et de l'élève par l'établissement (examen essentiellement sur dossier de sa scolarité et de ses capacités)⁶. » La formulation alambiquée de ce paragraphe (qui envisage conjointement le secondaire et le supérieur, source de confusion) montre bien l'incapacité des gouvernants à trancher entre le modèle élitiste des grandes écoles sous-jacent (« examen essentiellement sur dossier de sa scolarité et de ses capacités », ce qui reprend la procédure d'accès aux classes préparatoires) et la tradition héritée de l'ouverture aux bacheliers quels que soient leurs résultats scolaires (« choix de l'établissement par l'élève ») – procédures supposées s'harmoniser « naturellement », ce qui n'est évidemment pas possible dans un contexte de pénurie de places, de déséquilibre entre les filières et de hiérarchie évidente entre les disciplines, facteurs mis entre parenthèses dans cette vision idéale et qui vont éclater au grand jour en mai-juin 1968.

Cette hésitation d'avant-Mai 68 sera encore plus marquée après, et il faudra toute la rhétorique du nouveau ministre Edgar Faure pour faire avaliser par une majorité de droite, globalement hostile au désordre universitaire et à l'absence de sélection, une nouvelle loi où la sélection, contrairement aux projets antérieurs des gouvernements gaullistes, est, pour l'essentiel, mise de côté par peur de relancer les mouvements étudiants⁷. Bien que votée à l'unanimité, la nouvelle loi a essuyé les plus vives critiques des fractions les plus conservatrices de l'Union des démocrates pour la République, le parti majoritaire, qui réprovent l'excès des concessions consenties aux étudiants et aux syndicats, et qui ne font toujours pas leur deuil de l'abandon de la sélection prévue un an auparavant⁸.

Si cette réforme a réglé provisoirement les problèmes les plus urgents, elle a laissé de côté le dualisme universitaire et tend même à le développer en encourageant de nouvelles filières sélectives à côté des universités (essor des instituts universitaires de technologie et des sections de

6. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, op. cit., p. 639-640.

7. Jean Sagnes, « Edgar Faure et la restauration de l'autonomie des universités », in Jean Sagnes (dir.), *Edgar Faure, homme politique et homme d'État (1908-1988)*, Béziers-Perpignan, Ville de Béziers-PUP, 1999, p. 80-109.

8. *Ibid.*, p. 96 ; Jacques de Chalendar, *Une loi pour l'université*, Paris-Bruges, Desclée de Brouwer, 1970.

technicien supérieur pour diminuer la pression sur les premiers cycles universitaires). La communauté universitaire, recomposée à la suite de la division des universités et du remplacement des facultés par des unités d'enseignement et de recherche inspirées des départements des universités américaines, est scindée comme jamais entre pro- et anti-Mai 68 dans les années suivantes. La recomposition des entités s'opère en effet plus en fonction des affinités politiques que des logiques scientifiques, en tout cas dans les plus grosses universités (Paris, Lyon, Lille, Strasbourg, Bordeaux, Rennes, Aix, Toulouse) qui se subdivisent. La participation, censée apaiser les tensions, transforme les élections universitaires en compétitions quasi politiques. Tout cela donne des arguments aux conservateurs universitaires battus en 1968, qui rêvent de revanche et déploient ensuite tous leurs talents pour neutraliser la loi Faure. Dès le ministère suivant d'Olivier Guichard (1969-1972), un des barons historiques du gaullisme, la sélection est relancée, en limitant, par la loi du 12 juillet 1971, le nombre d'étudiants en médecine. Les ministres réintroduisent ensuite des procédures de contrôle sur les universités par le biais de l'habilitation nationale des diplômés et surtout par l'arrêt progressif de l'expansion des budgets, tandis que la détérioration du marché de l'emploi, à partir du choc pétrolier de 1973, contribue un peu plus au déclasserment des diplômés du secteur non sélectif par rapport au secteur des grandes écoles.

45

On aurait pu espérer une nouvelle orientation avec le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, placé sous le signe de la « modernité ». En fait, la lecture de l'ouvrage programmatique du nouveau président, *Démocratie française*, atteste que l'université ne fait pas vraiment partie de son horizon de réforme puisqu'il n'y consacre pas une seule ligne et ne s'intéresse qu'à la recherche (dans sa dimension de préparation de l'expansion économique) et à la formation permanente (comme remède au chômage né du ralentissement économique)⁹.

Cette mission visant à orienter la science et la recherche est confiée à Pierre Aigrain, secrétaire d'État à la recherche, ancien membre de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique, organisme déjà chargé par le général de Gaulle en 1958 de relancer la recherche française. Pour les universités, le nouveau président nomme secrétaire d'État, après Jean-Pierre Soisson, puis ministre des Universités Alice Saunier-Seïté. Cette personnalité controversée a accepté de longue date des responsabilités administratives après une brève carrière universitaire

9. Valéry Giscard d'Estaing, *Démocratie française*, Paris, Fayard, 1976, p. 134-135.

de géographe. Femme d'ordre, fière de son ascension par le mérite, hostile depuis 1968 aux syndicats, aux « gauchistes » et aux « marxistes », qui selon elle veulent primariser et politiser l'université, elle est un produit réussi de l'expansion récente des postes de recherche et d'enseignement supérieur. Elle a en effet accédé aux plus hautes responsabilités dans un délai record. Maître de conférences (professeure de deuxième classe) à 38 ans, professeure à 40 ans, elle occupe une série de charges administratives en vue où elle a manifesté sa poigne et sa docilité aux visions technocratiques : directrice du Centre littéraire universitaire de Brest à 41 ans, directrice d'un institut universitaire de technologie à Sceaux, rectrice à 48 ans, elle incarne le changement dans l'ordre que souhaite le nouveau président. Elle a bénéficié aussi de la volonté de Giscard d'Estaing de promouvoir des femmes à des postes de responsabilité.

46

Son mandat ministériel reste marqué par une tentative de restauration de l'ordre ancien plutôt que par une politique d'innovation. Pendant ses cinq ans au gouvernement, elle accélère le mouvement antérieur de détricotage de la loi Faure. La loi Sauvage de 1980 rétablit la prééminence des professeurs dans les conseils d'université. Une autre de ses mesures symboliques de réaction à l'héritage de 1968 est le déménagement forcé de l'université de Vincennes (créée par Edgar Faure comme centre expérimental) à Saint-Denis dans un environnement de banlieue déshéritée¹⁰. Ainsi cette authentique représentante de la promotion permise aux femmes et aux non-héritiers par l'université en expansion de la V^e République est-elle devenue la zélée exécutrice des desseins de la vieille garde contre l'université post-68 et sous un président qui s'affichait pourtant comme le héraut de la modernité.

La loi Savary sur les universités de 1984 relance bien le mouvement après cette restauration giscardienne partielle mais ne modifie pas les fondamentaux établis par la loi Faure. Elle opère surtout des aménagements ou des rééquilibrages : simplification des grades universitaires avec deux corps (professeurs et maîtres de conférences) et des carrières avec deux niveaux de recrutement (nouveau doctorat et habilitation), redécoupage des conseils universitaires et amélioration en leur sein de la part des non-enseignants. Mais finalement cette politique modérée d'apaisement est la victime collatérale d'une querelle externe (le débat sur l'école privée qui provoque la démission prématurée du ministre en

10. Charles Soulié et al., *Un mythe à détruire ? Origines et destin du Centre universitaire expérimental de Vincennes*, Saint-Denis, Presses universitaires de Vincennes, 2012.

juillet 1984¹¹) et surtout d'une séparation peu adéquate entre la politique universitaire et celle de la recherche.

La politique de recherche relève en effet, dans le gouvernement Mauroy, de Jean-Pierre Chevènement pour des raisons d'équilibre entre les tendances du Parti socialiste au sein du gouvernement plus que par respect d'une rationalité organisationnelle¹². Il en résulte une nouvelle division interne préjudiciable à la sphère académique. L'une des grandes décisions de Jean-Pierre Chevènement fut d'accorder le statut de fonctionnaire aux chercheurs des grands organismes de recherche, conformément aux attentes des syndicats qui avaient soutenu l'Union de la gauche. Mais la conséquence négative de ce progrès social fut une dégradation relative de la situation des universitaires classiques, puisque les chercheurs pouvaient désormais faire des carrières longues tout en jouissant de conditions de travail bien meilleures que dans les universités, au moment où les universités réorganisées allaient devoir faire face à une nouvelle vague démographique, suscitée par la crainte du chômage chez les jeunes.

47

L'alternance des majorités de gauche et de droite, souvent fragiles, qui dominent la période allant de 1986 à 1995 (du fait des cohabitations de 1986 à 1988 et de 1993 à 1995), explique l'enlisement des réformes ultérieures ou l'impression de surplace : la majorité de droite de 1986 essaie de défaire ce qu'a fait la gauche entre 1981 et 1986, les ministères de gauche de 1988 à 1993 tentent d'affronter la deuxième massification de l'enseignement supérieur par une nouvelle politique volontariste (plan Université 2000 lancé par Lionel Jospin¹³), remise en cause par la droite de retour au pouvoir entre 1993 à 1997. François Bayrou convoque des États généraux de l'université (avril-juin 1996), mais l'échec de la majorité sortante aux législatives après la dissolution de 1997 empêche toute mise en pratique des résultats de cette consultation.

Les difficultés constantes de l'emploi qui marquent cette décennie jusqu'à la brève embellie économique de 1997-2002 accentuent les inégalités entre les étudiants selon leurs filières d'études. Les seules réformes abouties sont celles qui vont dans le sens, non de l'intégration des filières

11. Antoine Prost, *Éducation, société et politiques*, op. cit., p. 169-187.

12. Cf. Antoine Prost, *Regards historiques sur l'éducation en France, XIX^e-XX^e siècles*, op. cit., p. 95-98 ; Serge Hurtig (dir.), *Alain Savary : politique et honneur*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

13. Cf. *Universités 2000. Quelle université pour demain ? Assises nationales de l'enseignement supérieur, Sorbonne, 26-29 juin 1990*, Paris, La Documentation française, 1991 ; Claude Allègre, *L'Âge des savoirs*, Paris, Gallimard, 1993.

sélectives dans les universités (l'une des promesses anciennes de la gauche), mais de l'effort de nombreuses filières universitaires pour s'aligner sur les modèles professionnalisants et élitistes ou contourner aussi bien le tabou de la sélection que celui des frais d'études par divers subterfuges. Des pans entiers des universités, sans le dire, se rallient au modèle prestigieux des « écoles » et y sont encouragés par la demande sociale des étudiants refusés dans les filières les plus fermées, qui recherchent au sein des établissements universitaires des « niches » analogues, susceptibles de leur procurer des équivalents ou des succédanés pour mieux « se vendre » sur le marché de l'emploi.

48 C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la réforme dite LMD (licence-master-doctorat), à partir de 1999, puis les nouvelles préconisations de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités de 2007. Nous nous limiterons ici à la réforme LMD et à sa genèse, qui illustre parfaitement ce phénomène de renforcement constant des segments les plus forts de l'enseignement supérieur, loin de la politique d'égalisation de l'offre universitaire de la décennie antérieure.

La spécificité de cette réforme, qui a suscité de nombreuses résistances au démarrage ou lors de son application décalée dans divers contextes nationaux, est d'être le fruit d'un savant compromis entre massification et élitisme : elle introduit une sélection aux niveaux 2 (master) et 3 (doctorat) dans les pays d'Europe où elle n'existait pas auparavant mais prétend en même temps contribuer à une circulation accrue entre les universités européennes et donc ainsi démocratiser un privilège jusque-là réservé aux étudiants les plus favorisés. En fait, en France, sa véritable raison d'être initiale était de régler toujours le même problème spécifique : comment adapter les « grandes écoles » françaises à un monde universitaire international qui les ignore et où elles ne pèsent rien du fait de leurs effectifs, par définition limités, et de leur absence d'identité transnationale, faute de délivrer un diplôme universitaire classique ? La solution fut trouvée par Jacques Attali – doublement issu des grandes écoles (École polytechnique et École nationale d'administration) lui-même – dans le rapport *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, remis au début du mois de mai 1998 et rédigé à la demande de Claude Allègre, où il préconise l'architecture dite 3-5-8. Elle est reprise dans la déclaration de la Sorbonne du 25 mai 1998, ballon d'essai de l'accord de Bologne des 18 et 19 juin 1999 dans lequel est définie la réforme LMD¹⁴. Cette

14. Jacques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, rapport au ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, Paris, Stock, 1998.

dernière ne change rien de fondamental pour les étudiants ordinaires (si ce n'est qu'elle dégrade la valeur des deux premières années, qui ne donnent plus lieu à un diplôme spécifique) mais permet en revanche aux élèves des grandes écoles d'obtenir un équivalent du master au terme de leur scolarité (deux ans de classes préparatoires et trois ou quatre ans d'études), voire de préparer directement le doctorat universitaire sans refaire tout le cursus en France ou à l'étranger en fonction des équivalences antérieures moins généreuses. Cette réforme universitaire accorde ainsi aux grandes écoles ce qui leur manquait encore, un quasi-statut universitaire, à contre-courant de ce qu'envisageait initialement la gauche, processus qui ne cesse de s'amplifier avec la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (rebaptisés « communautés d'universités et établissements »), qui associent universités et grandes écoles, ouvrant à ces dernières des perspectives de formation à la recherche qui leur manquaient tandis que les universités ne gagnent rien en contrepartie.

49

*

Cette relecture des politiques universitaires en lien avec la sociologie des gouvernants qui en ont la charge rétablit un maillon manquant pour les interpréter. Les difficultés et les contradictions rencontrées par les ministres selon leur profil rendent compte des avancées comme des reculs, de la rareté des réformes d'ampleur et des effets contre-productifs de certaines intentions initialement généreuses. Les ministres plus investis sont souvent aussi ceux qui sont les plus exposés, notamment ceux d'origine universitaire, tandis que les plus éloignés du monde académique parviennent parfois à faire passer quelques innovations contre les pressions du milieu universitaire ou étudiant en jouant sur leurs divisions. Même dans un pays aussi centralisé que la France, le pouvoir ministériel apparaît dès lors très relatif et même de plus en plus fragile faute de durée, ce qui fait retomber le domaine universitaire dans les problèmes des républiques antérieures en proie aux valse ministérielles. Surtout, ce qui permettait dans le passé, malgré tout, une certaine continuité, par-delà les aléas ministériels, c'était la longévité des grands directeurs de ministère et des recteurs, assurant la mémoire des changements en cours. Or l'émiettement des administrations de l'éducation (avec la subdivision des ministères) a multiplié les titulaires de ces postes, qui sont remplacés en outre de plus en plus fréquemment pour suivre les inflexions ministérielles lors des nombreuses alternances.

Cela explique aussi pourquoi les mots d'ordre ressassés d'autonomie et de contractualisation ont suscité au sein de l'administration un renforcement permanent des procédures de contrôle et d'inspection, contrepartie des libertés accordées en apparence aux établissements. Tout se passe comme si l'élite ministérielle moins durable voulait freiner l'émancipation de la nouvelle élite en voie d'affirmation, celle des présidents et directeurs d'établissement, en les confrontant à des procédures d'évaluation et de concours de plus en plus rapprochées et décisives pour le financement, comme l'illustre la politique récente des « Ex » (labEx, équipEx, idEx¹⁵, etc.).

15. Laboratoire, équipements et initiatives d'excellence.

R É S U M É

Depuis 1968, malgré trois grandes lois principales et de nombreuses réformes intermédiaires, les problèmes de l'enseignement supérieur reviennent régulièrement au centre de l'actualité et suscitent débats, controverses et conflits. Les élites gouvernantes acquises à la nécessité des réformes démontrent en fait leur impuissance relative à les mettre en œuvre ou leur incapacité à anticiper sur les évolutions. Pour expliquer cette contradiction, l'article analyse les modes de recrutements des ministres en charge de l'enseignement supérieur de 1968 à 2012 et met en relation les décalages entre leurs profils et le centre de gravité des institutions que ces élites s'efforcent de réformer, source de tensions et de malentendus.

COMMENT LUTTER CONTRE L'ÉLITE-BASHING ?

« Il est plus difficile de désagréger un préjugé qu'un atome. »

51

Albert Einstein¹

En démocratie, la thématique des élites n'est jamais facile à aborder tellement les élites sont l'objet de caricatures et de stéréotypes. Déjà Albert Thibaudet² y faisait référence dans son emblématique ouvrage sur la « République des professeurs », dans lequel il mettait en évidence la place prise dans les lieux de pouvoir par une élite enseignante durant le Cartel des gauches, entre 1924 et 1926. Plus récemment, dans un ouvrage intitulé *Gouvernez ! Pour un nouvel exercice du pouvoir*, le député de la Haute-Marne François Cornut-Gentille indiquait : « Comme à d'autres moments de notre histoire, la contestation, sinon le rejet, des élus est un symptôme majeur qui révèle et masque tout à la fois un phénomène plus important et assez inédit : l'émergence d'un sentiment d'impuissance publique qui, au-delà des élus, discrédite également l'État et la loi. À terme, le risque est réel pour la démocratie car c'est en fin de compte l'exercice du pouvoir qui est en train de devenir illégitime³. » L'élite-bashing est donc non seulement un signe des temps mais aussi un problème qui prend en partie ses racines dans les modalités de fonctionnement des élites contemporaines. Ainsi, pour appréhender l'élite-bashing, nous nous intéresserons tout d'abord à ses différentes formes

1. *Comment je vois le monde* (1934), Paris, Flammarion, 1979.

2. Albert Thibaudet, *La République des professeurs* (1927), Paris, Hachette, 2006.

3. François Cornut-Gentille, *Gouvernez ! Pour un nouvel exercice du pouvoir*, Paris, Alma, 2015.

d'expression. Puis nous chercherons à déceler les stratégies à l'œuvre sous les discours afin de mettre en perspective ses raisons d'être. Ensuite, nous nous intéresserons aux problèmes réels que pose l'élite-*bashing* et aux défis à relever dans un contexte international où règne le *brain-drain*. Enfin, nous nous interrogerons sur ce qui peut permettre aux élites de jouer leur rôle, notamment en renouant avec le concept fondateur de mérite républicain.

LES FORMES D'EXPRESSION DE L'ÉLITE-BASHING

52 Le discours anti-élite est hélas assez répandu dans nos démocraties occidentales. Ainsi, lors de l'élection présidentielle de 2016 aux États-Unis, ce discours fut même l'apanage du candidat du Parti républicain. Durant cette campagne, M. Trump n'a pas hésité à se qualifier lui-même comme étant le candidat anti-système, anti-establishment et anti-élite. Il a développé une rhétorique dans laquelle il se définissait comme celui qui parle au nom du peuple américain tandis que sa rivale démocrate était selon lui la représentante d'une minorité qui n'agirait pas au nom du peuple mais au nom de certains intérêts catégoriels voire communautaires. En somme, il affirmait que seul lui s'exprimait au nom du peuple et que son adversaire était la représentante d'une minorité élitiste américaine. Le slogan « *America First* » du candidat Trump n'était pas uniquement une façon d'affirmer la primauté des États-Unis dans ses choix en matière de politiques publiques, il permettait aussi d'énoncer, en creux, que l'adversaire n'avait pas les mêmes priorités. D'un point de vue sémiologique, cela revient à créer une dichotomie entre les États-Unis, d'une part, et ce qui ne serait pas américain, d'autre part. Si l'on poursuit l'analyse, il y a une frontière signifiante qui est tracée entre ce qui est américain et ce qui ne l'est pas. De fait, dans le sens sous-jacent, il y a en quelque sorte l'idée que M. Trump se bat pour l'Amérique alors que sa rivale se battrait pour ce qui ne serait pas américain. Évidemment, sans même la nommer, la thématique de l'immigration et de l'étranger se trouve ainsi mise en avant. De façon subliminale et sans exagération, le candidat investi par le Parti républicain a ainsi signifié que Mme Clinton serait en quelque sorte la candidate du parti de l'étranger et le porte-parole des financiers de Wall Street.

Lorsque l'on procède à une rapide analyse d'une telle approche, force est de constater que cette manière de faire est assez révélatrice de ce que l'on peut appeler le populisme. En effet, parmi les caractéristiques d'une approche populiste, trois éléments peuvent être cités qui

sont généralement interdépendants et qui coexistent. Le premier de ces éléments est de considérer que l'on s'exprime au nom du peuple – c'est d'ailleurs ce à quoi renvoie l'étymologie du terme « populisme » –, certains glissements sémantiques pouvant même aller jusqu'à permettre d'affirmer que le candidat ou le représentant politique serait le peuple lui-même. Cette approche est évidemment tout à fait différente de celle caractérisant la démocratie représentative, dans laquelle certes des représentants s'expriment au nom de leurs électeurs, mais ici l'expression du peuple passe par la communauté de l'ensemble des élus, c'est-à-dire de la représentation nationale; nul élu pris isolément ne peut se prévaloir de s'exprimer au nom du peuple dans son entièreté.

Le deuxième élément constitutif du populisme consiste à opposer le peuple et l'élite. Cela revient à bien instituer le principe selon lequel il y a le peuple d'un côté et une élite de l'autre. Principe étonnant, d'ailleurs, car la prétendue élite est ainsi exclue du peuple, comme si le peuple n'était pas un et indivisible. C'est ce que l'on entend parfois à travers des discours où l'on cherche par exemple à opposer le peuple et la classe (voire la « caste ») politique ou une forme d'élite bureaucratique. Ce type de discours revient souvent au sujet de Bruxelles et de sa « technocratie » (les fonctionnaires de Bruxelles qui seraient déconnectés du réel et que l'on voue aux gémonies). Une telle approche binaire entre le technocrate éloigné de la réalité et le peuple a pour objectif de créer une distance, d'opposer, d'éloigner, de séparer, etc. Les partisans du Brexit ont très largement usé de cette dichotomie entre une Europe bureaucratique et technocratique enfermée dans une tour d'ivoire et le quotidien difficile des Britanniques. Des discours très anxiogènes furent développés pour évoquer des décisions prises loin du terrain et sans considération pour les « vrais gens ». Cette rhétorique est tellement sournoise et prégnante que même des responsables politiques de partis traditionnels peuvent parfois, à leur corps défendant, développer une telle approche clivante et de mise à distance. En guise d'illustration, on peut se référer à la fameuse formule de l'ancien Premier ministre français Jean-Pierre Raffarin, qui parlait d'une France d'en haut et d'une France d'en bas. Lorsque l'on procède à une séparation, fût-elle discursive, entre l'élite et le peuple, on cherche généralement à démontrer que les objectifs poursuivis par l'élite ne serviraient pas l'intérêt général mais des intérêts particuliers et catégoriels – c'est ce que montre le cas de la campagne présidentielle américaine cité plus haut.

Et le troisième élément constitutif est, généralement, le recours à un registre émotionnel et passionnel, au détriment d'une approche rationnelle.

C'est-à-dire que l'on stimule les émotions de celles et ceux qui écoutent le message plutôt que de passer par le truchement de la raison. D'ailleurs, très souvent, ce sont les peurs de celui qui écoute que l'on cherche à exciter – en incitant au rejet de l'autre, par exemple, ou en stimulant d'autres catégories émotionnelles négatives définies par Spinoza⁴. Les sémiologues considèrent pour leur part que ce sont avant tout les « bas instincts » qui sont ainsi flattés. Cela s'accompagne aussi très régulièrement d'une simplification voire d'un véritable travestissement de la réalité par nature complexe. On l'aura donc compris, l'élite-*bashing* est une forme d'expression du populisme en politique. Hélas, on le retrouve si fréquemment dans les discours des différents types de populisme que cela n'est pas sans conséquences sur la formation des opinions publiques, comme l'explique Dominique Reynié dans *Les Nouveaux Populismes*⁵.

54

L'élite-*bashing* repose sur deux idées. En premier lieu, l'élite serait déconnectée d'une forme de réel et, en second lieu, l'élite serait avant tout à son propre service. Si l'on veut donc efficacement lutter contre ce mal qu'est l'élite-*bashing*, il convient de démontrer qu'une élite est nécessaire et utile à la société dans son ensemble et que par ailleurs une élite, plus particulièrement politique, doit nécessairement se soucier de la réalité quotidienne des concitoyens. Nous reviendrons plus loin sur ces deux aspects.

Consubstantiellement, l'élite-*bashing* est une forme de simplification outrancière du concept d'élite. En effet, si l'on effectue une analyse en profondeur, on s'aperçoit qu'il ne faudrait nullement parler d'une élite mais des élites, ne serait-ce que parce qu'il y a plusieurs élites selon le domaine de compétences ou le domaine professionnel concerné. L'étymologie du mot « élite » est identique à celle du mot « élu », une élite étant composée de celles et ceux qui sont désignés par une communauté. Cette communauté peut être par exemple politique (dans le cas de la désignation de leurs représentants par les concitoyens), scientifique (il y a bien une communauté des savants qui a ses propres règles de fonctionnement et qui s'évalue entre pairs), etc. Mais l'élite-*bashing* est souvent le fait d'une rhétorique où l'on pose des catégories signifiantes : la caste, d'une part, et les vrais gens, d'autre part.

4. *L'Éthique* (1677), Paris, Gallimard, 1994.

5. Paris, Plon, 2011.

SOUS LES DISCOURS, LES STRATÉGIES :
LES RAISONS D'ÊTRE DE L'ÉLITE-BASHING

L'élite-*bashing* rejoint des thématiques politiques qui ont depuis longtemps et très largement été décrites en science politique. Ainsi, l'élite-*bashing* passe par une simplification du monde qui débouche sur l'exclusion de l'autre. Pour emporter l'adhésion, celles et ceux qui développent la rhétorique de l'élite-*bashing* vont généralement avoir recours à des stéréotypes et chercher à installer des préjugés dans les perceptions cognitives des concitoyens. Les stéréotypes sont des associations d'idées figées, qui ont souvent traversé les siècles et qui donnent à chaque individu une vision simplifiée du monde et des autres. Fondés ou erronés, les stéréotypes tirent généralement leur force du fait qu'ils correspondent à un premier mouvement naturel de l'esprit. L'École nationale d'administration fait souvent l'objet de stéréotypes. Comme son objet est de former à l'administration publique, un raccourci fréquent consiste à faire un lien entre les éventuelles lourdeurs administratives et la formation qu'elle dispense. Un tel stéréotype conduit évidemment à enfermer les « énarques » dans des représentations dévalorisantes qui vont nourrir des préjugés : ils seraient responsables des problèmes de la société française. Tout cela n'est évidemment pas anodin. Car le terreau propice à l'élite-*bashing* est étroitement lié aux crises sociales, économiques et morales qui affectent nos sociétés occidentales, entraînant chez les concitoyens une peur de l'avenir, une perte de repères, voire des crispations identitaires. Or rien n'est plus simple que de désigner un bouc émissaire pour expliquer une crise. En cela, l'élite-*bashing* n'est rien d'autre qu'une forme moderne de rhétorique de désignation d'un bouc émissaire.

55

Or, une fois qu'un processus de manipulation du discours autour d'un ou plusieurs boucs émissaires est engagé, on sait très bien qu'il devient très difficile de l'arrêter. Ce mécanisme est d'ailleurs extrêmement bien expliqué dans l'ouvrage du député Les Républicains Julien Aubert intitulé *Salaud d'élu*⁶. L'auteur y décrit et récuse les accusations qui pleuvent sur la classe politique française : avantages, clientélisme, copinages, cumuls, retraites, immunités, etc. Il y reprend de façon très détaillée et argumentée tous les maux dont on affuble la classe politique française et démontre que ces stéréotypes sont fort heureusement erronés. Mais il nous fait également part de son désarroi vis-à-vis du politique-*bashing* : « Les lois gravitationnelles de la démocratie ne fonctionnent plus vraiment, tant le

6. Paris, Cent Mille Milliards, 2016.

Front national semble en apesanteur. [...] Les Le Pen cristallisent, telle une oasis, l'espoir du citoyen perdu dans le désert sans fin du désenchantement démocratique⁷. » L'élite-*bashing* rejoint donc au panthéon des mythologies politiques telles que décrites par Raoul Girardet la conspiration contre le peuple ou la trahison des clercs⁸.

Il est assez probable que l'élite-*bashing* puisse aussi être mis en parallèle avec le sentiment de déclassement ressenti par une partie des concitoyens. Ce sentiment est lié au fait que le chômage a pris une telle ampleur dans notre société que le modèle social français ne fonctionne plus et que l'ascenseur social est en panne.

LES DÉFIS À RELEVER DANS UN CONTEXTE DE *BRAIN-DRAIN*

56

En pratique, il n'y a pas de société sans élites. L'élitisme est utile en ce qu'il renvoie à une aspiration à l'excellence et à la performance dans un domaine donné, même s'il convient d'en relativiser l'impact. Ainsi, il ne saurait y avoir d'élite universelle, mais des élites en fonction de domaines définis (politique, économique, administrative, scientifique, etc.). En raison de l'essence même de ce que sont et représentent les élites, il y a eu de tout temps et il continuera d'y avoir des critiques à leur égard, car elles inquiètent tout comme elles fascinent. De ce fait, il y a une dimension ontologique de l'élite-*bashing*. Il serait naïf de vouloir le méconnaître tout comme il serait illusoire de vouloir éradiquer toute forme de critiques à l'encontre des élites, ne serait-ce que parce que dans un certain nombre de cas les critiquer sert aussi à exercer un contrôle démocratique sur le mode de fonctionnement de certaines élites, notamment politiques. Toutefois, le problème est ailleurs. C'est lorsque l'élite-*bashing* devient systématique, caricatural et déconnecté de la réalité des apports positifs des élites à nos sociétés occidentales que l'on peut et doit s'inquiéter. Ainsi, il est à craindre que la critique des élites aille si loin qu'elle mettrait en doute la légitimité même de toute élite et préconiserait, comme solution ultime, de s'en débarrasser, ce qui rappellerait des heures sombres de l'histoire de l'humanité. C'est en cela qu'il faut prêter une attention toute particulière aux formes d'élite-*bashing* qui dérivent vers la haine et le complotisme.

7. Cité par Ludovic Vigogne, « «Salaud d'élus» : le coup de gueule d'un député contre les citoyens », *L'Opinion*, 14 novembre 2016.

8. Raoul Girardet, *Mythes et mythologies politiques*, Paris, Seuil, 1986.

Pour illustrer ces risques liés au développement de théories du complot, par exemple, dans le domaine des sciences, le sociologue Gérard Bronner, dans *La Démocratie des crédules*⁹, montre que l'accès de tous à l'information et à des opinions diverses, sans la médiation d'experts scientifiques, peut conduire à des dérives inquiétantes. Il met en avant les mécanismes psychologiques qui poussent à adhérer à des théories du complot et à des formes de rejet des élites scientifiques, les « biais cognitifs » qui poussent plus facilement les individus à croire le faux plutôt que le vrai. Son ouvrage apporte, si besoin était, qu'en réalité dans une société mondialisée, du tout-internet, de l'accès illimité aux informations, les élites, notamment scientifiques, ont plus que jamais un rôle à jouer pour permettre le développement de la rationalité plutôt que celui des croyances.

Il y a aujourd'hui un paradoxe très important qui caractérise nos sociétés occidentales. L'*élite-bashing* est non seulement une réalité mais prend parfois des formes très dangereuses et particulièrement démagogiques, populistes et irrationnelles, alors que les connaissances scientifiques et les progrès liés à la recherche n'ont jamais été aussi importants. Il faut donc, comme nous l'avons déjà signalé, combattre ce phénomène sous toutes ses formes. Mais il est un autre paradoxe tout aussi surprenant. Depuis quelque temps s'est développée une pratique très significative que les Anglo-Saxons appellent le *brain-drain* (la chasse aux cerveaux). Dans une économie mondiale de plus en plus ouverte, la circulation des personnes a tendance à augmenter. Et une course effrénée s'est fait jour entre les principales nations développées à travers le monde pour attirer en leur sein les individus les mieux formés, les meilleurs talents, les esprits les plus brillants. Il est de ce fait assez étonnant qu'au moment où en France se développe une rhétorique anti-élite nous constatons hélas que les jeunes Français diplômés de notre enseignement supérieur sont de plus en plus nombreux à vouloir s'expatrier. Non pas qu'il faille systématiquement condamner cette volonté d'aller découvrir d'autres pays et ainsi enrichir ses expériences personnelles. Mais beaucoup de jeunes Français s'expatrient également parce qu'ils pensent, à tort ou à raison, que dans d'autres pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni, ou encore le Canada et l'Australie, ils auront de meilleures opportunités de carrière qu'en France. On peut donc là encore légitimement se demander si l'*élite-bashing*, combiné dans ce cas précis à une espèce de *French-bashing*, ne contribue pas à accroître cette aspiration des jeunes

9. Paris, PUF, 2013.

Français à quitter la mère patrie pour aller vers des contrées où l'herbe leur paraît plus verte. En tout cas, nul doute que la guerre des cerveaux a commencé à l'échelle mondiale, et c'est dans le domaine stratégique de l'enseignement supérieur et de la recherche qu'elle se déroule en priorité. Parmi les auteurs qui se sont intéressés à cette question, je cite volontiers le travail très détaillé de l'historien François Garçon dans *Enquête sur la formation des élites*¹⁰. L'auteur démontre que de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche dépend l'avenir d'un pays et que cet enjeu est vital. En cela, se laisser glisser sur la pente de l'*élite-bashing* à l'heure de la mondialisation et de la compétition des nations pour attirer les meilleurs cerveaux est non seulement dangereux mais aussi mortifère. Il est donc urgent de redresser la barre et de redonner confiance à nos concitoyens tout en les convainquant de la nécessité de former des élites au service de la nation.

58

PERMETTRE AUX ÉLITES DE JOUER LEUR RÔLE :
RENOUER AVEC LE MÉRITE RÉPUBLICAIN

La Révolution, avec l'abolition des privilèges, puis l'Empire ont contribué à créer une société française reposant sur le mérite républicain. Celui-ci est fondé sur la reconnaissance de la valeur par les diplômés, l'expérience, les qualités et les vertus. La méritocratie est donc un socle important sur lequel s'est opéré le développement de la nation française depuis plus de deux siècles désormais. Or, dans le vécu quotidien d'un grand nombre de nos concitoyens, la mondialisation, la crise financière, le chômage qui touche chaque famille, etc., sont la manifestation de l'échec des élites.

Dans une chronique à la radio consacrée à la méritocratie, Brice Couturier indique que la confiance envers cette dernière est ébranlée¹¹. Il précise qu'un système de sélection des dirigeants politiques basé sur les compétences, attestées par des titres universitaires, était censé produire des dirigeants éclairés, recrutés de manière égalitaire parmi toutes les classes de la société en fonction de leurs talents et de leur mérite. Il considère que ce n'est plus le cas. Il renvoie aux travaux de l'historien Joseph Kett, qui a étudié le concept de mérite aux États-Unis, des Pères fondateurs de la nation américaine jusqu'au xx^e siècle¹². Selon Kett, le

10. Paris, Perrin, 2011.

11. « Le Tour du monde des idées », France Culture, 29 septembre 2016.

12. Joseph F. Kett, *The History of a Founding Ideal from the American Revolution to the Twenty-First Century*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2013.

mérite s'obtient pour les Américains de deux façons différentes. Pour les uns, cela s'apparente à une capacité, en particulier celle d'acquérir des compétences spécialisées, là où, pour les autres, le mérite est le fruit d'actes personnels, d'actions qui démontrent une force de caractère. Dans le premier cas, on résonne par rapport à un potentiel; dans le second cas, on s'intéresse davantage à ce qu'un individu aura réellement accompli. Brice Couturier cite Wilfred McClay¹³, qui s'est inspiré des travaux de Kett et qui indique que hélas manquent aujourd'hui aux États-Unis des individus ayant obtenu leur mérite de la seconde façon mentionnée: « Des caractères de la trempe d'Abraham Lincoln, né dans une famille très pauvre, garçon de ferme, mais autodidacte et dévoreur de livres. Des personnages qui pouvaient gravir les échelons de la vie politique en commençant par le bas, parce qu'ils démontraient, à chaque étape de leur carrière, leur capacité à prendre soin de la communauté dont ils avaient la charge. »

59

Si l'on prolonge le raisonnement, il y a deux types de problèmes complémentaires auxquels il faut faire face pour endiguer l'élite-*bashing*. D'une part, il faut s'assurer que l'école contribue à une bonne formation de tous les enfants et qu'elle peut, tout en donnant leur chance à tous et en ne laissant personne sur le bord de la route qui mène à l'acquisition des connaissances, permettre aux plus talentueux, quelles que soient leurs origines, d'atteindre l'excellence et d'ainsi manifester leur mérite. D'autre part, il est essentiel que les élites renouent avec la préoccupation de l'intérêt général. Là encore, si ce problème relève aussi de la transmission des valeurs par la famille, l'école de la République a tout de même un rôle à jouer pour que chacun, qu'importe sa place dans la société, se préoccupe du sort de la nation et des impératifs liés au « vivre ensemble ». Tous les concitoyens sont évidemment ici concernés, *a fortiori* ceux qui relèveraient des différentes élites de la République. Et pour ce faire, un changement culturel profond est nécessaire afin que le bien public soit davantage valorisé.

13. « A Distant Elite: How Meritocracy Went Wrong », *The Hedgehog Review*, vol. 18, n° 2, 2016, p. 36-49.

R É S U M É

Cet article s'intéresse tout d'abord aux différentes formes d'expression de l'élite-bashing. Puis il s'attache à déceler les stratégies à l'œuvre sous les discours pour mettre en perspective les raisons d'être de l'élite-bashing. Il aborde ensuite les problèmes réels que pose l'élite-bashing et les défis à relever dans un contexte international où règne le brain-drain. Enfin, il s'interroge sur ce qui peut permettre aux élites de jouer leur rôle, notamment en renouant avec le concept fondateur de mérite républicain.

JULIEN BOELAERT,
SÉBASTIEN MICHON
ET ÉTIENNE OLLION

LE TEMPS LONG DE LA POLITIQUE

61

Difficile de trouver une profession plus critiquée en France que celle de responsable politique. À de rares exceptions historiques près, le personnel politique y fait l'objet d'une vindicte aussi permanente que partagée. Des variations existent bien sûr – les crises économiques, les périodes où se multiplient les scandales et les révélations en matière de corruption – et les longues phases sans alternance favorisent l'expression de ce rejet. Mais cette règle générale connaît finalement assez peu d'entorses : depuis plus d'un siècle, la politique est en France un métier peu avouable¹. Parmi les élus, un groupe se distingue même en négatif : ceux que l'on appelle communément les « professionnels de la politique ». Engagés à plein temps « en politique », ils en tirent une rémunération, parfois depuis longtemps, voire n'ont jamais vécu que de la politique. Accusés des mêmes maux que leurs collègues, ils sont en outre suspectés de ne s'engager que par intérêt personnel et de vivre dans une sphère déconnectée des réalités de leurs concitoyens.

La critique n'est pas nouvelle. Dès la fin du XIX^e siècle, au moment où le processus de démocratisation des sociétés européennes commence à faire émerger des représentants issus d'autres couches sociales que l'aristocratie, la question de la captation du pouvoir par ces nouveaux représentants se posait déjà. Dans un texte célèbre, le sociologue Robert Michels s'inquiétait de la division croissante entre électeurs et élus que

1. Dominique Damamme, « Professionnel de la politique, un métier peu avouable », in Michel Offerlé (dir.), *La Profession politique, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Belin, 1999, p. 37-67.

produit la simple existence de postes politiques². À partir d'une étude du Parti social-démocrate d'Allemagne, il mettait en garde contre la « loi d'airain de l'oligarchie », cette progressive séparation qui s'établit entre les gouvernants et les gouvernés à mesure que s'institutionnalisent les postes politiques. La conclusion était proche dans les travaux de Moisei Ostrogorski, émigré russe contemporain de Michels, qui mettait pour sa part en garde contre la captation du pouvoir par ceux qui occupent les postes en vue de préserver leur position³.

62 Vraies tout au long du siècle passé, ces remarques conservent leur pleine actualité aujourd'hui. Tel ex-ministre pouvait ainsi dénoncer le *cursus honorum* de la politique, par quoi il entendait le fait que l'accès aux plus hautes responsabilités électives se faisait après une longue période de probation comme élu local, puis député. Une députée du Parti socialiste a pu, elle, regretter publiquement que ses jeunes collègues fassent à présent carrière « sans mettre un pied dans la vraie vie ». Leurs carrières, écrivait-elle, se déroulent majoritairement dans le « tunnel de la politique », cette succession de postes à l'intérieur du champ politique (assistant parlementaire, membre de cabinet). Selon elle, les conséquences sont à l'avenant : du fait de leurs parcours, ces responsables d'un nouveau type constitueraient une classe de responsables politiques au risque de « comportements hors-sol »⁴.

La continuité des critiques signifie-t-elle que rien n'a changé ? Que la division fonctionnelle entre représentants et représentés est un mal nécessaire et toujours vérifié ? La comparaison historique montre qu'il n'en est rien. En quelques décennies, les modes d'entrée en politique ont changé. Parmi les parlementaires et les ministres, la part des collaborateurs politiques est en forte augmentation. Qu'il s'agisse d'assistants parlementaires, de membres de l'entourage d'un élu local (chef ou directeur de cabinet d'un maire, chargé de mission auprès d'un président de région, etc.), de permanents d'un parti, ou encore de membres d'un cabinet ministériel, leur nombre parmi l'élite politique s'accroît. Si ce changement a bien été souligné par les commentateurs, le plus souvent pour le dénoncer, son étendue reste quant à elle à préciser. C'est ce que cet article se propose de faire, en déployant une méthodologie nouvelle. Ce faisant, il démontre l'irrésistible ascension des collaborateurs politiques.

2. Robert Michels, *Les Partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1912.

3. Moisei Ostrogorski, *La Démocratie et les partis politiques* (1903), Paris, Fayard, 1993.

4. Michèle Delaunay, « Le tunnel, ou comment faire carrière sans mettre un pied dans la vraie vie », *Michele-Delaunay.net*, 13 septembre 2014.

Mais il montre aussi que cette croissance tend à masquer un phénomène structurel bien plus important dont ils ne sont qu'une manifestation, à savoir l'augmentation généralisée du temps passé en politique avant d'accéder à des responsabilités nationales.

Les résultats présentés sont issus d'une étude qui reconstitue les parcours professionnels et politiques des élus. Elle s'appuie sur une méthodologie originale. Classiquement, la plupart des recherches dans le domaine, tout comme les rapports et les travaux journalistiques, s'appuient sur les informations biographiques recensées par les Assemblées. Facilement accessibles, ces données sont alors utilisées pour saisir l'évolution de la composition sociodémographique des chambres parlementaires. Une telle approche repose toutefois sur l'autodéclaration par les élus de leur profession. Or non seulement cette approche ne prend pas en compte le temps passé à réaliser cette activité (que veut dire avoir été enseignant quand on est député depuis trente ans ?), mais l'accroissement du nombre d'élus qui ont consacré une partie essentielle de leur vie adulte à la politique rend artificiel cet indicateur de la « profession d'origine ».

63

Pour éviter ces biais, on a mis en place une méthode qui retrace l'intégralité de la carrière professionnelle et politique des élus, année après année, depuis leurs 25 ans. Pour ce faire, quatre cohortes de députés de la V^e République, issues de quatre législatures espacées sur quarante ans (soit 1738 personnes), ont été intégralement codées. Les informations recensées proviennent de dictionnaires biographiques, d'articles de presse, le cas échéant de notices nécrologiques. La Société générale de presse, qui compile des fiches biographiques d'acteurs à destination de l'administration et des entreprises, nous a aussi ouvert ses archives⁵.

Le choix de l'Assemblée nationale se justifie enfin par sa position centrale dans le champ politique français. Comme l'ont montré Valentin Behr et Sébastien Michon, entre 1986 et 2015, 64 % des membres de gouvernement avaient été députés avant d'accéder pour la première fois à un portefeuille ministériel⁶. Située au niveau intermédiaire, entre première position politique nationale et activité de terrain, l'Assemblée est aussi une institution centrale pour exercer une carrière nationale. Au-delà des députés, elle donne donc à voir les transformations structurelles de la vie politique française.

5. Nous remercions sa présidente, Marianne Bérard-Quélin, de cette opportunité et de sa disponibilité.

6. Valentin Behr et Sébastien Michon, « Crépuscule des technocrates et progression des collaborateurs politiques », *Working Papers du CESSP*, n° 2, 2015, p. 11-12.

L'IRRÉSISTIBLE ASCENSION DES MEMBRES D'UN ENTOURAGE POLITIQUE

64

Depuis le début des années 2000, nombre d'observateurs se sont penchés sur les évolutions du profil des élus. Les travaux universitaires ne manquent pas, qui décrivent la « professionnalisation de la vie politique », considérée comme l'entrée précoce des élus en politique, la longévité de leur présence dans le champ politique, parfois les deux⁷. Un indicateur souvent mobilisé consiste à regarder si les élus ont occupé, dans un passé plus ou moins lointain, un poste dans un entourage politique⁸. Ces positions sont multiples, mais l'idée est qu'elles constituent souvent une manière d'entrer en politique à un jeune âge, ou de s'y maintenir à la suite d'un revers électoral. Par ailleurs, ces positions au plus près du pouvoir politique sont perçues comme de solides marchepieds pour réaliser une entrée au centre du jeu politique. L'inscription précoce et proche du pouvoir comme mode d'entrée en politique a bien été décrite par le politiste Daniel Gaxie, qui rappelle que, « bien introduits dans les milieux politiques locaux et/ou nationaux, les jeunes conseillers sont bien placés pour être présentés en position éligible sur les listes de candidats pour des élections municipales ou régionales⁹ ».

De ce point de vue, l'évolution est saisissante. Nos données montrent qu'entre 1978 et 2012 le nombre d'anciens collaborateurs a plus que doublé parmi les députés. Aujourd'hui, exactement un tiers des élus a occupé une fonction de collaborateur, contre 14 % seulement en 1978. La croissance est continue tout au long de la période, puisqu'ils étaient 24 % en 1997 et 30 % en 2007.

Cette situation est-elle l'apanage d'un camp ? Longtemps, ce mode d'accès a été associé à la gauche, en particulier au Parti communiste français. Cette affirmation mériterait d'être nuancée, mais il est certain que le passage par les postes de permanent de parti, la « montée » depuis des positions syndicales, y étaient fréquents. Dans *Prendre parti*, Bernard Pudal avait bien décrit ces trajectoires ascendantes de militants qui, *via* l'engagement de long terme et le dévouement au parti, obtiendront un mandat local, puis pour certains seront élus à l'Assemblée¹⁰. C'est bien

7. Cf. notamment Michel Offerlé (dir.), *La Profession politique*, op. cit.

8. Jean-Michel Eyméri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le Règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

9. Daniel Gaxie, « Questionner la représentation politique », *Savoir/agir*, n° 31, 2015, p. 23.

10. Bernard Pudal, *Prendre parti. Pour une sociologie historique du PCF*, Paris, Presses de Sciences Po, 1989.

sûr le cas du dirigeant historique du Parti communiste français de l'après-guerre, Maurice Thorez. Né en 1900, embauché comme mineur de fond à la sortie de l'école, puis comme ouvrier, il s'investit de manière croissante au service des idées communistes : dès 1919, à la Confédération générale du travail et au sein de la Section française de l'Internationale communiste, qui devient le Parti communiste français en 1920. Secrétaire à la propagande de son département, il est ensuite permanent. Il gravit rapidement les échelons du parti jusqu'à en prendre la direction. Après la Seconde Guerre mondiale, il est élu député de la Seine (1945-1964) et nommé vice-président du Conseil à trois reprises en 1946 et 1947 dans des gouvernements aussi différents que ceux de Félix Gouin, de Georges Bidault et de Paul Ramadier. D'autres élus communistes connaîtront à cette époque des trajectoires proches (Jacques Duclos, Waldeck Rochet, ou encore Gaston Cornavin).

65

Part des députés qui ont été salariés d'un entourage politique (en %)

	1978	1997	2007	2012
RPR-UMP-LR*	22	28	28	32
Groupe socialiste	6	24	34	36
Centre	20	31	27	38
Autres	3	4	18	21

* Rassemblement pour la République-Union pour un mouvement populaire-Les Républicains.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Assurément, le passage par un poste d'« entourage d'élus » ou de permanent politique n'est plus le fait d'un camp. 36 % des députés socialistes élus en 2012 et 32 % des élus Les Républicains ont ce parcours. Et même si les chiffres doivent être considérés avec prudence du fait d'effectifs parfois faibles, ce phénomène se retrouve dans les autres partis. Chez les députés centristes (Union des démocrates et indépendants), la proportion est de 38 %. C'est qu'à droite (Jeunes populaires puis Jeunes républicains) comme à gauche (Mouvement des jeunes socialistes), dans les partis de gouvernement et au-delà (Jeunes Verts, Jeunesses communistes, Front national de la jeunesse), des structures similaires ont été mises en place qui constituent un vivier de recrutement privilégié des entourages politiques. Dans ses travaux sur les mouvements de jeunesse des partis politiques français, la politiste Lucie Bargel a montré comment ces structures favorisaient une entrée précoce en politique. En donnant très tôt un goût, mais aussi

en opérant un rapprochement avec le monde politique, elles créent un appétit pour les opportunités qu'elles offrent¹¹.

66 Cette augmentation est aussi, en partie, la conséquence d'un changement institutionnel, à savoir la création massive de postes de collaborateur d'élus à partir des années 1970. Entre cette décennie et aujourd'hui, le nombre de positions disponibles en politique a très fortement augmenté. À l'Assemblée, les premiers assistants parlementaires sont recrutés en 1975 afin de doter les élus d'un assistant personnel. Au Sénat, les mêmes positions sont créées l'année suivante. Aujourd'hui, les parlementaires disposent en moyenne de trois à quatre collaborateurs, répartis entre Paris et leur circonscription. Dans les exécutifs locaux, des positions relativement proches ont également été créées à la suite de la décentralisation, que ce soit dans les mairies ou dans les conseils régionaux ou généraux. La présence accrue d'anciens collaborateurs d'élus à l'Assemblée est donc pour partie la conséquence d'une évolution morphologique du champ politique français : il y a désormais plus de positions de collaborateur disponibles. Ces positions pourraient, comme dans certains pays, n'être qu'un point de passage vers une autre activité, mais ce n'est vraisemblablement pas le cas en France.

Dès les premières années, les passages d'un entourage politique aux positions électives ont été quasi immédiats. L'ancien Premier ministre François Fillon fut l'un des premiers à suivre cette trajectoire nouvellement disponible. En 1976, avant même la fin de ses études de droit, il devient l'assistant parlementaire du député de la Sarthe Joël Le Theule. Ayant désormais achevé ses études, il poursuit sa collaboration lorsque Le Theule est nommé ministre des Transports (1978-1980), puis ministre de la Défense (1980), puisque ce dernier recrute Fillon comme chargé de mission au sein de son cabinet. En 1981, Fillon succède à Le Theule, décédé d'une crise cardiaque, au conseil général de la Sarthe. Peu après, il est élu à l'Assemblée en remplacement de son mentor. À 27 ans, il en est alors le benjamin. Premier ministre (2007-2012) ayant été auparavant plusieurs fois ministre, député sans interruption depuis 1981 – sinon du fait de ses passages au gouvernement et de trois années où il a été sénateur (2004-2007) –, président du conseil général de la Sarthe (1992-1998) et du conseil régional des Pays de la Loire (1998-2002), conseiller général, régional et municipal à plusieurs reprises, Fillon mène depuis plus de trois décennies une carrière

11. Lucie Bargel, « Apprendre un métier qui ne s'apprend pas. Carrières dans les organisations de jeunesse des partis », *Sociologie*, vol. 5, n° 2, 2014, p. 171-187.

politique de tout premier plan après avoir commencé dans un entourage politique.

De nombreux autres responsables politiques passés par un entourage politique ont fait des carrières nationales. Car c'est là l'un des résultats les plus frappants : du point de vue des carrières, les anciens collaborateurs se distinguent de leurs collègues sur différents aspects. Ils sont d'abord élus plus jeunes : les anciens collaborateurs politiques élus en 2012 avaient en moyenne, au moment de l'élection, 50,9 ans, contre 56,1 ans pour leurs collègues. Ils étaient aussi arrivés plus tôt à l'Assemblée, puisqu'ils avaient en moyenne 43,2 ans à leur premier mandat de parlementaire, contre 48,8 ans pour les autres. Surtout, être passé par cette voie modifie la trajectoire politique, en l'accéléralant. Le temps écoulé entre le premier mandat électif et le premier mandat à l'Assemblée était pour eux en moyenne de 8,0 ans, contre 10,7 ans. Enfin, ils avaient aussi beaucoup plus de chances de devenir ministres, entre trois à quatre fois.

67

Le passage par ces positions constitue un puissant accélérateur de carrière. Les différences mentionnées s'expliquent par une bonne connaissance du jeu politique, forgée pendant des années au sein d'entourages politiques. Inscrits de longue date dans le champ politique, les membres de ces entourages ont acquis des savoir-faire adaptés au métier d'élu. Ils ont appris à parler en public et à répondre à des journalistes (à les connaître aussi). Ils maîtrisent la procédure parlementaire et le fonctionnement du champ politique. Ils sont également bien intégrés à leur parti, proches de leaders influents voire des plus hauts personnages de l'État, qui sont susceptibles de les soutenir dans l'obtention d'une position éligible, d'abord sur une liste électorale, puis dans une circonscription gagnable.

Il n'est alors pas anodin de constater que, parmi les députés qui ont travaillé dans un tel entourage, les femmes sont moins bien représentées : 23 % des élues ont suivi cette filière, contre 37 % de leurs homologues masculins (et 33 % au total). Cela tient en partie au fait que, depuis le milieu des années 2000 environ, une partie des femmes entrent à l'Assemblée *via* une autre voie d'accès : elles sont recrutées davantage dans des exécutifs locaux. On voit ici se dessiner un « effet parité », où les nouvelles venues ont des carrières en politique plus courtes que leurs collègues masculins. Mais cela tient surtout au maintien d'un plafond de verre, qui fait que les positions prisées reviennent encore massivement aux hommes dans les années 2010. Ce résultat est d'autant plus marquant que les entourages politiques sont l'un des rares espaces du champ politique où hommes et femmes sont présents à parts à peu près égales. L'accélérateur de carrière ne fonctionne donc pas pour tous.

L'ALLONGEMENT GÉNÉRALISÉ DU TEMPS PASSÉ EN POLITIQUE

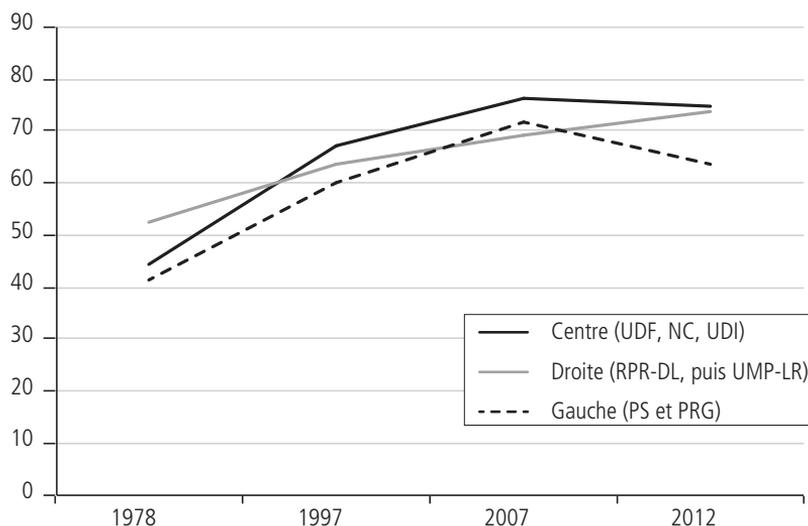
68 Législature après législature, on voit donc se dessiner un groupe d'élus, toujours plus nombreux, qui sont passés par ces positions de collaborateurs en politique. Ces analyses devraient être affinées, car entre les anciens collaborateurs de ministre et les collaborateurs d'élus locaux, il existe là aussi de fortes différences – que ce soit en termes de rapport à la politique ou d'accès à des positions dans l'exécutif national. Mais, pour importante qu'elle soit, la place prise par les collaborateurs tend à masquer une tendance autrement plus lourde qui traverse le champ politique français, et dont ces derniers ne sont qu'un aspect particulier. En effet, la transformation la plus marquante depuis le milieu des années 1970 tient moins à cette présence accrue de personnes au parcours particulier qu'à l'allongement généralisé du temps passé en politique avant l'élection.

Un chiffre capture bien cette évolution, c'est celui du nombre d'années en politique. Il indique le temps passé en mandat électif, mais aussi en tant que salarié d'élus ou de parti au moment de l'élection à l'Assemblée. C'est donc un indicateur d'une inscription active dans le champ politique. Selon cette mesure, le nombre moyen d'années dans l'une de ces positions passe de 12,1 en 1978 à 18,7 en 2012. En d'autres termes, alors que les élus de 1978 avaient en moyenne passé un peu plus de dix ans en politique au début de la législature, ceux de 2012 y ont passé presque deux décennies. Ces chiffres ne prennent par ailleurs pas en compte les années de militantisme ne donnant pas lieu à rémunération, ni les emplois qui se situent aux marges du champ politique : il s'agit donc d'une estimation conservatrice.

Les délais avant l'entrée à l'Assemblée se sont doublement allongés. Les députés français sont désormais plus vieux (54,4 ans en moyenne pour les élus de l'actuelle législature, contre 51,2 ans pour ceux de la VI^e législature), et ils y ont accédé pour la première fois plus tardivement (46,9 ans en moyenne parmi les élus actuels, contre 44,0 ans pour les élus de la VI^e législature). Mais, parallèlement, ils ont aussi obtenu leur premier mandat plus tôt (vers 36,4 ans en 2012, contre 38,6 ans en 1978), principalement parce que, comme on l'a vu, une part croissante est engagée en politique de longue date. Légèrement plus vieux biologiquement, les députés actuels sont surtout beaucoup plus vieux politiquement que ne l'étaient leurs prédécesseurs. Un chiffre résume cette évolution du temps passé en politique. En moyenne, les élus de 2012 y

ont passé 68 % de leur vie professionnelle (après leurs 25 ans), alors que ce chiffre était de 46 % pour les députés de 1978. La tendance est claire : il faut désormais avoir passé un certain temps en politique, souvent long, pour accéder à l'Assemblée.

*Part de la vie professionnelle passée « en politique » avant le mandat actuel
(en %, moyenne)*



69

* Rassemblement pour la République-Union pour un mouvement populaire-Les Républicains.
LECTURE : en moyenne, les députés socialistes de 2012 ont passé 64 % de leur vie professionnelle (soit après leurs 25 ans) en politique.

L'augmentation du temps passé en politique n'est pas la simple conséquence de la présence accrue des anciens membres d'un entourage politique à l'Assemblée. Qu'ils aient ou non connu cette trajectoire, les élus de 2012 ont passé plus de temps en politique avant d'être élus. Cette augmentation tient probablement à l'accroissement du nombre de personnes actives dans le champ politique, dont les anciens collaborateurs ne sont qu'un segment. Initiée en 1982 et prolongée à de multiples reprises, la décentralisation déjà évoquée a multiplié les positions électives disponibles. La création des régions et la délégation progressive de pouvoir qu'elles ont connue, ou encore les réformes relatives à l'intercommunalité, ont eu les mêmes effets. Toutes ces positions ne sont pas

salariées, et les indemnités de nombre d'entre elles ne permettent pas de vivre « de » la politique. C'est le cas pour de nombreux élus locaux, qui conservent une activité à côté de leur engagement politique – voire, de manière plus plausible, font de la politique en sus de leur activité professionnelle.

Si tous les élus ne sont pas des « professionnels de la politique » au sens péjoratif, tous sont inscrits et actifs dans le champ politique, même local. Ils en connaissent les codes, ils participent à des réunions, fréquentent des élus nationaux. Ils peuvent eux aussi souhaiter se lancer dans la course électorale, qui leur paraît moins lointaine qu'à des personnes qui ne se seraient pas ainsi engagées. Couplé avec la croissance des entourages politiques, ce phénomène renforce l'armée politique de réserve, ces candidats aux fonctions électives locales puis nationales qui se disputent 70 les postes prisés, dont celui de député. Dans tous les partis, à tous les niveaux, la concurrence s'accroît pour accéder aux investitures d'abord, aux mandats ensuite.

La concurrence exacerbée fait qu'à chaque moment les candidats doivent montrer patte blanche et enchaîner les positions avant d'accéder au pouvoir, et qu'il est désormais presque impossible d'accéder à l'Assemblée sans avoir soi-même expérimenté ces rites d'initiation qui prennent des années, voire des décennies. Pendant ce temps, les futurs députés ont le temps d'être resocialisés aux enjeux propres au milieu politique, voire de les adopter pleinement, augmentant par là même le décalage avec leurs électeurs. Évoquant le cas du Parti socialiste, Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki avaient mis en évidence un processus de captation des positions partisans par ses cadres et responsables, contribuant à en faire un parti d'élus – locaux notamment – plutôt que de militants¹². Selon les auteurs, la manière de faire de la politique en était changée, les dirigeants étant plus intéressés à leur réélection qu'aux intérêts de ceux qui les avaient élus. Les effets de l'inscription de long terme dans le champ politique doivent encore être démontrés, mais il y a fort à parier qu'ils sont significatifs.

12. Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La Société des socialistes. Le ps aujourd'hui*, Paris, Le Croquant, 2006.

*

Un adage dit qu'en politique « une semaine, c'est une éternité », que le temps politique est celui de l'urgence. Les revirements inattendus, les disparitions subites, ou au contraire les retours en grâce fulgurants évoqués par les médias, accréditent de manière récurrente cette idée d'un espace instable où tout peut arriver. Avec la multiplication des chaînes d'information en continu et des réseaux sociaux, les observateurs évoquent aussi régulièrement l'accélération du temps politique. Si l'on s'intéresse à l'Assemblée nationale, cette situation est évidemment inversée, puisque ceux qui sont présents aujourd'hui l'étaient déjà hier, et souvent avant-hier. Cette présence de long terme des députés dans le paysage politique est aujourd'hui la norme puisque, quand on considère le temps passé en mandat ou comme salarié en politique avant l'élection à l'Assemblée, celui-ci a presque doublé en quatre décennies. Aujourd'hui, rares sont les personnes qui arrivent au Parlement sans expérience politique prolongée.

71

Faut-il pour autant parler de « professionnalisation » de la politique, comme on l'entend souvent ? Le succès de ce terme mal défini fait que plusieurs définitions se croisent sans vraiment s'aligner : les professionnels le sont parfois parce qu'ils ont une position rémunérée en politique ; parfois du fait de leur inscription de longue date et / ou précoce dans le champ politique ; parfois encore parce qu'ils disposent de savoirs et de savoir-faire valorisés pour l'exercice de l'activité politique. L'idée de professionnalisation semble par ailleurs assez mal adaptée à des situations où les futurs députés sont certes engagés depuis de nombreuses années dans leur parti, mais sont loin d'en tirer un revenu suffisant pour en vivre. Actifs « en » politique, ils ne peuvent pour autant pas vivre « de » la politique, ou pas uniquement. Ces situations sont bien plus fréquentes qu'on ne le dit.

Surdéterminés, normativement chargés, le terme de professionnel et le substantif de professionnalisation qui l'accompagne souvent ne permettent par ailleurs pas vraiment de saisir les transformations les plus profondes du champ politique, à savoir l'augmentation de la durée passée en politique avant l'élection. Ce déplacement est lourd de conséquences, pour l'exercice de la politique comme pour la démocratie en général. Plutôt que de se focaliser sur les anciens collaborateurs ou sur ceux qui ont vécu de la politique (une obsession qui résonne avec la critique notabiliaire faite hier aux candidats à l'élection moins fortunés), il serait sûrement plus productif analytiquement et politiquement de mettre au jour les conditions d'accès toujours plus strictes à la *res publica*.

R É S U M É

La politique professionnelle a mauvaise presse. Dans les médias, les mouvements sociaux et même au sein du champ politique, les élus de métier sont régulièrement dénoncés. L'article souligne la présence croissante parmi les députés français d'anciens membres d'entourages politiques. Mais il révèle surtout que c'est le nombre d'années passées en politique qui a augmenté, pour tous les élus. Et désormais, plus ce nombre est grand, plus on a de chances d'accéder aux responsabilités nationales.

À QUOI CROIENT NOS ÉLITES ?

ARCHÉOLOGIE

DE LA PENSÉE DIRIGEANTE

73

Pendant deux ans, comme plume au cabinet d'une ministre de l'Économie, j'ai rédigé une cinquantaine de discours de remise de la Légion d'honneur. D'un point de vue stylistique, l'exercice n'est pas déplaisant : il faut savoir varier les tons, jongler avec les parcours, dissimuler la flatterie sous tous les atours de l'insolence. D'un point de vue sociologique, ce fut une plongée sans sas de décompression dans les tréfonds de l'élite française. Il existe aujourd'hui plus de quatre-vingt-dix mille récipiendaires en vie, soit de quoi remplir à ras bord le Stade de France. Porter la rosette exige un alliage particulier de qualités : réussir sans excès, innover sans perturber, socialiser sans effaroucher. La Légion d'honneur ne concerne ni les génies, ni les sauvages, ni les saints. Elle vient, au terme d'une longue et pénible carrière, reconnaître l'entregent de nos ambitieux fonctionnaires, chefs d'entreprise, universitaires, responsables politiques, avocats, médecins ou journalistes. C'est une sorte de club mondain organisé par l'État et régi selon des procédures kabbalistiques – avec grand maître, grand chancelier, conseil de l'ordre, société d'entraide, prérogatives, promotions, et même peines disciplinaires... La France est décidément un pays bien organisé, où l'élite s'est autodésignée, en mesurant avec soin son rôle social, son influence politique et son poids économique. J'attends avec impatience une étude sociologique complète sur les bataillons de la Légion d'honneur depuis un siècle.

De manière purement subjective et, je l'admets, non scientifique, j'ai beaucoup appris de mes longues conversations avec les récipiendaires, à qui je tentais souvent en vain d'extirper passions secrètes, blessures d'enfance ou erreurs de jeunesse. Du PDG de Total à l'énarque de Bercy en passant par l'édile socialiste et la banquière militante, j'ai pu relever

quelques traits communs. Pas tellement en termes de personnalités ou de milieux sociaux, car l'école républicaine a continué jusqu'à récemment à assurer une vraie diversité d'origines et de parcours. C'est le bon côté de l'élite et de l'élitisme : une fois que vous êtes polytechnicien ou inspecteur général des finances, plus personne ne vous demande ce que faisaient vos parents. En revanche, je n'ai pu que constater une extraordinaire homogénéité intellectuelle et politique. Il y a des expressions sacrées qu'aucun discours ne saurait éviter : « servir l'État » (plutôt que la nation ou, pire encore, les citoyens) ; « épouser l'intérêt général » (le plus grand polygame de France) ; « brider les excès » (de la finance, des marchés, de table...) ; « créer des emplois » (la motivation première de tout entrepreneur, bien sûr) ; « aimer la France et surtout la région de X » (on trouve toujours une lointaine province d'alibi). La vanité personnelle, objet exclusif de ces cérémonies, est beaucoup trop vulgaire pour être montrée en public : elle doit céder la place à un admirable dévouement au bien commun. Logique : l'État nationalise l'élite en la décorant, toujours « au nom du président de la République » ; en retour, l'élite lui témoigne sa reconnaissance patriote et sacrificielle. Dans quel drôle de pays porte-t-on si fièrement à la boutonnière le sceau du dirigisme ?

Au-delà de ce trafic de breloques somme toute anecdotique, il existe un acte de foi partagé par la quasi-totalité de l'élite française, qu'elle soit de droite ou de gauche, qu'elle vienne du public, du privé ou du monde associatif, qu'elle aille à la messe ou qu'elle brandisse le flambeau de l'anticléricalisme, qu'elle soit à la tête de conseils régionaux ou de multinationales : l'État doit jouer un rôle pivot dans l'organisation de l'économie et de la société, confiée à des experts de l'intérêt général. On peut en discuter les contours ou les modalités, mais pas la philosophie première. Ceux qui oseraient la remettre en cause se retrouveraient rapidement mis au ban.

Comprendre l'élaboration et la prévalence de la pensée étatiste en France est d'une importance capitale pour quiconque cherche à entreprendre une action politique, tant il est vrai, comme l'écrivait Friedrich Hayek, que le « climat de l'opinion » distillé par les intellectuels gouverne le fonctionnement d'un pays¹. Le pouvoir des idées est colossal. Celui des mauvaises idées plus encore.

1. Cf. Friedrich Hayek, « The Intellectuals and Socialism », *The University of Chicago Law Review*, vol. 16, n° 3, 1949, p. 417-433. (Sauf mention contraire, c'est l'auteur qui traduit ou souligne.)

QUAND L'ÉLITE ÉTAIT LIBÉRALE

Ce rapport à l'État ne relève d'aucune fatalité culturelle. L'idée d'un étatsisme remontant à Colbert est une fiction utile, popularisée par Tocqueville², dont il serait d'ailleurs intéressant de faire la propre histoire. Mais déjà à l'époque de Colbert étaient apparus les anticoltbertistes avec Pierre Le Pesant de Boisguilbert, considéré aujourd'hui comme l'un des pères de l'économie politique et du mouvement physiocrate. Les siècles suivants ont vu la France devenir le parangon du mode de gouvernement libéral, du club des Feuillants à François Guizot³. Rappelons la formule exacte, hélas si souvent caricaturée, du président du Conseil de Louis-Philippe: « Il y a eu un temps, s'exclame Guizot le 1^{er} mars 1843 à la Chambre, où la conquête des droits sociaux et politiques a été la grande affaire de la nation. [...] À présent, usez de ces droits; fondez votre gouvernement, affermissez vos institutions, éclairez-vous, *enrichissez-vous*, améliorez la condition matérielle et morale de la France; voilà les vraies innovations; voilà ce qui donnera satisfaction à cette ardeur du mouvement, à ce besoin de progrès qui caractérise cette nation. » Guizot veut rendre leur destin aux individus. C'est à *vous*, forces vives du pays, avides de progrès, de décider de votre existence. Quant à la formule honnie, « enrichissez-vous », elle ne s'applique pas seulement à la richesse matérielle, mais aussi et surtout à la « condition morale »: là encore, le rôle de l'homme politique n'est pas d'imposer un système de valeurs, mais de permettre à chacun de mûrir ses propres convictions. Le gouvernant est un jardinier patient, pas un bâtisseur ni un conquérant. Il facilite plus qu'il ne contraint; il suggère plus qu'il n'impose. Dans un acte d'auto-effacement remarquable, le politique abandonne la prétention à la grandeur. Il renonce à être un héros pour laisser les citoyens le devenir, par eux-mêmes et pour eux-mêmes.

75

De fait, le libéralisme fit l'objet, au sein de la classe dirigeante, d'un quasi-consensus jusque dans les années 1930. Il fut largement véhiculé

2. La continuité établie par Tocqueville entre l'Ancien Régime et la Révolution en termes de structure administrative a été largement remise en cause. François Furet, un historien de la Révolution pourtant peu suspect d'antilibéralisme, a recensé ses approximations pour conclure sobrement: « Tocqueville est amené à surestimer, dans l'ensemble, la centralisation administrative » (*Penser la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1978).

3. Cette démonstration n'est pas l'enjeu du présent texte. On renverra le lecteur aux analyses du « jacobinisme libéral » par Pierre Rosanvallon (*Le Modèle politique français*, Paris, Seuil, 2004; *Le Moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985) et de « l'autolimitation de la gouvernamentalité » par Michel Foucault (*Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004).

par l'École libre des sciences politiques (ancêtre de Sciences Po), où enseignèrent des libéraux tels que Paul Leroy-Beaulieu, Léon Say ou Jacques Rueff. Napoléon III s'orienta peu à peu, dans la seconde partie de son règne, vers une forme d'« empire libéral », pour reprendre l'expression d'Émile Ollivier⁴. Jean Jaurès vantait dans « Socialisme et liberté » (1898) les « conquêtes libérales » – en opposition donc à l'analyse marxiste. Le Parti radical, qui domina largement la III^e République, s'en tenait à une vision assez pragmatique de l'État minimal : un philosophe radical comme Alain écrit de longues et brillantes pages pour dénoncer les effets pervers des subventions et condamner la tentation de l'État d'excéder ses fonctions en se faisant banquier ou patron : « Si la police et la justice maintiennent ici un ordre passable, affirme-t-il par exemple, surtout si ceux qu'ils emploient exercent leur puissance de jugement et de résistance, voilà un État⁵. » Et même Léon Blum inscrit explicitement son action dans la tradition libérale. Il écrit ainsi dans *Le Populaire* du 1^{er} janvier 1937 : « N'est-il pas constant que nous avons poussé le libéralisme économique aussi loin que ne l'avait fait aucun autre gouvernement dans le passé, plus loin peut-être que ne l'aurait fait aucun autre gouvernement dans les conditions présentes ? »

On ne saurait trop insister sur le fait que le « climat de l'opinion » a des répercussions directes sur l'organisation économique et sociale. Les économistes Augustin Landier et David Thesmar, dans un livre désormais classique, *Le Grand Méchant Marché*⁶, montrent que « la France du début du xx^e siècle ressemble à s'y méprendre aux États-Unis d'aujourd'hui. C'est une société de propriétaires, fonciers et financiers, attachée à la protection des droits de propriété et à la doctrine de l'État minimal ». Le marché financier est l'un des plus développés au monde et dame le pion au marché américain, permettant l'essor de grandes entreprises. Fort logiquement, ce dynamisme du marché alimente l'initiative privée. Nombre de nos « fleurons nationaux », loin de sortir du cerveau de technocrates, furent fondés *ex nihilo* par des petits entrepreneurs géniaux entre la monarchie de Juillet et le déclenchement de la Première Guerre mondiale. C'est le cas par exemple d'Auguste Pavin de Lafarge, petit aristocrate ardéchois qui décida, en 1833, de relancer

4. Cf. Theodore Zeldin, *Émile Ollivier and the Liberal Empire of Napoleon III*, Oxford, Clarendon Press, 1963.

5. Alain, *Propos d'économie*, Paris, Gallimard, 1934. Cette succession de petits textes, sur la propriété, l'actionnariat ou l'administration, montre bien ce qu'un philosophe peut apporter à l'analyse économique.

6. Paris, Flammarion, 2007.

l'exploitation des carrières de chaux de la montagne Saint-Victor... Ou d'Édouard Michelin, artiste peintre parisien qui, en 1891, eut la bonne idée d'imaginer un pneumatique démontable pour les vélos... Ou d'Adolphe Schneider, modeste employé de banque du Creusot qui créa avec son frère, en 1836, une première aciérie... Ou des treize ouvriers lunetiers parisiens qui, en 1849, s'associèrent dans la coopérative Essel, qui devait devenir Essilor... On trouve des histoires similaires à l'origine de L'Oréal, la Société Générale, Vinci (anciennement Société générale d'entreprises), Gaz de France, Renault, Alcatel, Legrand, Solvay et quelques autres. Un bon tiers des entreprises de l'actuel CAC 40 sont le pur produit du marché libre de la fin de la Belle Époque, quand la France était la Silicon Valley de l'Europe. Autrement dit, le libéralisme de principe de l'élite française permit la naissance d'une élite libérale, fruit du talent et de la prise de risque.

77

« UN VRAI CYBERNÉTIQUE TOUT SEUL »

Que s'est-il donc passé par la suite ? Pourquoi et comment l'élite française a-t-elle soudainement tourné le dos aux principes qui l'ont nourrie ? À quel moment, à la suite de quel cataclysme, l'étatisme est-il devenu la doctrine quasi universelle de la classe dirigeante ?

C'est là qu'il nous faut risquer, sans prétendre faire œuvre d'historien, une thèse compliquée et délicate.

L'étatisme français a pris une forme particulière, conçue comme une troisième voie entre le capitalisme et le socialisme : le planisme. Et le planisme s'est imposé politiquement, économiquement, socialement, sous les auspices du régime de Vichy, pour ne jamais s'effacer par la suite.

En effet, la « révolution nationale » tristement lancée par Pétain n'est pas le résultat d'un concours de circonstances historiques, ni une improvisation idéologique de dernière minute. Elle fut préparée tout au long des années 1930, sur fond d'antiparlementarisme et d'antilibéralisme. L'origine de l'idée de « plan » comme alternative au capitalisme et au socialisme peut être retrouvée chez le philosophe belge Henri De Man, très influent dans l'entre-deux-guerres. Il l'expose dans un livre de 1933 intitulé *L'Idée socialiste*. Marxiste de formation, De Man conteste l'analyse de la lutte des classes et substitue logiquement à l'économie *administrée* une économie *planifiée*. Cette pensée pénétra la jeune élite, en particulier à travers « X-Crise », un club fondé en 1931, réunissant des polytechniciens conduits par John Nicolétis et Gérard Bardet. X-Crise devint le Centre polytechnicien d'études économiques, qui concentra son travail

sur l'économétrie, la statistique, la comptabilité nationale, bref tout ce qui pouvait donner à l'expert les moyens de dominer et de contrôler la dynamique du réel. Avec une inspiration saint-simonienne évidente, X-Crise étendit cette méthode de rationalisation à l'organisation de la société entière. Quelques-uns de ses membres travaillèrent avec Charles Spinasse, ministre de l'Économie du Front Populaire et planiste assumé. Mais c'est Vichy qui leur permit d'émerger véritablement. Les rangs d'X-Crise furent « fréquentés, nous rappelle l'historien Marc-Olivier Baruch, par des hommes appelés à jouer un rôle, plus ou moins actif et plus ou moins durable, dans le régime né de la défaite, dans lequel ils virent l'avènement du gouvernement technicien qu'ils appelaient de leurs vœux⁷ », effaçant l'individu au profit du groupe, et la représentation politique au profit des techniciens. Les planistes trouveront une occasion unique de mettre en pratique leurs théories dans le gouvernement de François Darlan (février 1941-avril 1942). François Lehideux puis Jean Bichelonne transformeront le ministère de la Production industrielle en machine à fabriquer des plans quinquennaux – et même décennaux, comme le plan d'équipement national mis en place en 1942. Des technocrates tels que Pierre Pucheu, Jacques Barnaud, Jean Berthelot ou Robert Gibrat ne juraient que par la rationalisation et l'économie administrée: ce que l'historien américain Robert Paxton, dans son livre très commenté sur Vichy, appelle « la marche de l'étatisme »⁸. En quelques années, une jeune et brillante élite formée au planisme réinventa l'État français.

Cette conception est particulièrement visible dans les deux textes fondateurs de la révolution nationale signés par Pétain. Le premier, paru dans la *Revue des deux mondes* le 15 septembre 1940 sous le titre « La politique sociale de l'avenir », met en cause la « faiblesse de l'État » pour expliquer le désastre militaire. Pétain réfute explicitement l'interprétation qui sera plus tard celle de Marc Bloch, à savoir la faiblesse et la corruption du personnel dirigeant, incapable de s'entendre, et de réagir aux informations dont ils disposaient⁹. Au lieu de cela, le Maréchal porte la faute sur le libéralisme, « produit étranger, importé, que la France rendue à elle-même rejette tout naturellement ». Après donc avoir rejeté la tradition intellectuelle libérale, il ne restait plus à Pétain, dans son discours du 12 octobre 1940 sur l'ordre nouveau, qu'à poser les nouvelles bases de l'État. « Deux

7. Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997

8. Cf. Robert O. Paxton, *Vichy France*, New York (N. Y.), Norton, 1975, notamment chap. 2.

9. Marc Bloch, *L'Étrange Défaite*, Paris, Franc-Tireur, 1946.

principes essentiels nous guideront, annonce-t-il : l'économie doit être organisée et contrôlée. » Organisée par des experts; contrôlée par des fonctionnaires. C'est bien une « économie nouvelle », une « révolution profonde dans tout notre vieil appareil économique », fondée sur une hiérarchie forte et une répartition des tâches prédéfinie, au rebours de « l'idée fausse de l'égalité naturelle des hommes ». L'autoritarisme politique s'accompagne de dirigisme économique. Pétain a conscience de revenir ainsi sur un siècle et demi de libertés individuelles : « Certains craindront peut-être que la hiérarchie nouvelle détruise une liberté à laquelle ils tiennent et que leurs pères ont conquise au prix de leur sang [...]. Nous ne perdrons, en réalité, que certaines apparences trompeuses de la liberté. » Il s'engage donc à respecter dans les formes l'initiative individuelle, mais à condition qu'elle soit mise au service du plan décidé d'en haut. Pétain assume l'idée d'une « coordination par l'État des activités privées ». Le retournement est total : ce n'est plus l'État qui est le garant des libertés fondamentales, mais les libertés fondamentales qui devront servir l'État, en fonction des objectifs qu'il aura établis pour la société. C'est le projet du collectivisme, avec l'efficacité du capitalisme. Plutôt que de prendre directement en main la gestion de l'ensemble du corps social, l'État en délègue la majeure partie au privé, réorganisé sous la forme stable et rassurante de corporations, elles-mêmes placées « sous le contrôle de l'État ». Le cercle se referme : le citoyen devient un opérateur de service public. Quel qu'en soit le moteur, la finalité de l'action individuelle est assignée par le pouvoir central.

79

Paxton constate ainsi que le dirigisme à la française, loin d'être un trait de caractère colbertiste, est né sous Vichy. Il consacre de longues pages aux experts, et à leur obsession d'établir un État autoritaire et planificateur, radicalement différent de ce qu'avait connu la France jusqu'alors. Cette analyse est corroborée, à un niveau plus institutionnel, par Marc-Olivier Baruch dans sa monographie sur l'administration en France de 1940 à 1944. Au cours d'un chapitre explicitement intitulé « L'étatisation en marche », Baruch décrit la toute-puissance de l'administration soudain libérée de la contrainte parlementaire, et soutenue au sommet de l'État par des ministres issus de ses rangs. Ainsi s'explique la multiplication sans précédent des lois et des normes : « Les pouvoirs des bureaucraties, que ne venait tempérer aucun véritable contrôle, se renforcèrent¹⁰. » Conséquence inévitable, le nombre de fonctionnaires augmenta comme jamais auparavant – de 26 % en cinq ans. Yves

10. Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français*, op. cit.

Bouthillier, ancien secrétaire général du ministère des Finances devenu ministre de l'Économie de Pétain, pouvait estimer ouvertement que le régime de Vichy signait la victoire de l'administration sur le politique¹¹.

Le meilleur exemple de dirigiste épanoui fut sans doute Jean Bichelonne, précurseur de ce qui allait devenir l'élite française. Major de l'École polytechnique, ingénieur du corps des Mines, brillant haut fonctionnaire dans les années 1930 (notamment en charge de la nationalisation des chemins de fer) et enfin ministre de la Production industrielle en 1942, il fut l'apôtre de l'économie dirigée. Bichelonne imaginait que la gestion d'urgence dans une période de pénurie permettait de dessiner les bases d'une nouvelle approche de la production¹²: le dirigisme n'était donc pas conçu comme un pis-aller provisoire, mais comme un projet de civilisation – une révolution. Le ministre français sympathisa avec 80 Albert Speer, son homologue allemand, avec qui il faisait des rêves de rationalisation industrielle au niveau européen. Bichelonne, c'est le fort en maths devenu géomètre du réel. À la fin de la guerre, il fut emmené à Sigmaringen par les Allemands avec le reste des ministres et collaborateurs français, et mourut dans des circonstances incertaines. Pour comprendre le profil du personnage, il suffit de lire ce qu'en dit Céline dans son récit de Sigmaringen: « De nous autres, tous là, Bichelonne avait la plus grosse tête, pas seulement qu'il était champion de Polytechnique et des Mines... Histoire! Géotechnie!... pardon!... un vrai cybernétique tout seul! il a fallu qu'il nous explique le quoi du pour!¹³! » Un vrai cybernétique tout seul: voilà une définition qui s'appliquerait à bon nombre de nos dirigeants d'après-guerre.

L'esprit planificateur, insufflé à tous les niveaux du gouvernement et de l'administration, survécut à Vichy. Paxton constate que « le régime de Vichy avait laissé des traces indélébiles sur la vie de la France », en particulier à travers le choix, assumé par les mouvements de résistance, du dirigisme sur l'économie libre. Les grands corps de l'administration maintinrent leur influence, et « transformèrent leur expérience de la planification vichyste dans les projets dirigistes d'après-guerre »¹⁴. Le personnel de la haute fonction publique fut peu renouvelé. Surtout, la plupart des mesures économiques et sociales furent conservées, et simplement maquillées sous des noms nouveaux: l'historienne Cécile Desprairies en

11. Robert O. Paxton, *Vichy France*, *op. cit.*

12. Cf. la préface de Jean Bichelonne à Robert Catherine, *L'Économie de répartition des produits industriels*, Paris, PUF, 1943.

13. Louis-Ferdinand Céline, *D'un château l'autre*, Paris, Gallimard, 1957.

14. Robert O. Paxton, *Vichy France*, *op. cit.*

a dressé une liste éloquente, du statut de la fonction publique à la carte d'identité en passant par les ordres professionnels ou l'École nationale d'administration¹⁵. La tentation planiste était devenue trop irrésistible. Pierre Rosanvallon l'assimile à une « rupture culturelle » dans le rapport de l'individu à l'État en France: « L'épreuve de la guerre a transformé le regard que la société française porte sur l'État [...]. On célèbre en 1945 l'État comme on célébrait en 1789 la souveraineté de la nation¹⁶. »

Le planisme a ensuite conquis les cœurs et les esprits, depuis de Gaulle invoquant « l'ardente obligation » du plan jusqu'à Pierre Mendès France célébrant « l'ensemble cohérent » du plan. De manière naturelle, l'élite s'est spécialisée dans la conception et l'exécution du planisme. Il suffit de lire les souvenirs de Simon Nora, l'un des tout premiers élèves de l'École nationale d'administration: « Nous étions le petit nombre qui savions mieux que les autres ce qui était bon pour le pays. 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 technocratique¹⁷. » L'élément le plus frappant de cette confession, c'est moins l'orgueil, après tout banal chez un jeune membre de l'élite, que l'idée, extraordinaire pour un technocrate, de légitimité. Dans une société planifiée, l'expert fait la norme. Les historiens de cette période constatent ainsi la prise de pouvoir progressive d'« une classe technocratique émergente, celle des ingénieurs des grands corps d'État, qui vont s'arroger un pouvoir croissant au travers même d'une histoire tragique, du Front populaire à la Libération en passant par Vichy¹⁸. »

81

LE COLBERTISME 2.0

On pourrait croire qu'aujourd'hui, à l'heure de la fameuse disruption numérique, le planisme est passé de mode. Il n'en est rien. C'est d'ailleurs un sujet d'étude paradoxal et passionnant: comment les start-up recyclent aujourd'hui l'élite traditionnelle des grandes écoles, et comment en retour les pouvoirs publics s'efforcent par tous les moyens de réintroduire le plan dans l'écosystème qui y semble le moins propice. Qu'est-ce que la « French Tech », avec ses labels et ses remises de prix, sinon une

15. Cécile Desprairies, *L'Héritage de Vichy*, Paris, Armand Colin, 2012.

16. Pierre Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

17. Simon Nora, « Servir l'État. Entretien avec Marcel Gauchet », *Le Débat*, n° 40, 1986, p. 85-112.

18. Jean-Pierre Gaudard, *Le Mal industriel français*, Paris, François Bourin Éditeur, 2005.

manière de reprendre la main sur des acteurs trop indépendants ? Quand on entre dans l'hôtel des ministres de Bercy, on trouve exposés les objets connectés : l'État les a-t-il imaginés ou produits ? Non, mais il les intègre à sa sphère de contrôle naturelle. Et quand deux ingénieurs des Mines étudient « l'ubérisation de l'État », que concluent-ils ? Que, loin d'être obsolète, l'État doit devenir une « méta-plateforme », incorporant et régulant les diverses plateformes de service émanant du secteur concurrentiel¹⁹. Quand l'ubérisation menace de déborder le plan, ne suffit-il pas d'élargir ce dernier ?

82 Le coup de génie du plan 2.0 a été la création, en 2013, de la Banque publique d'investissement, sous l'impulsion du ministre de l'Économie, Arnaud Montebourg. Ce monstre de 21 milliards d'euros de fonds propres et de deux mille deux cents salariés, fruit d'une concaténation de structures éparses (Fonds stratégique d'investissement, Ubifrance, etc.), est rapidement monté en puissance pour devenir un acteur incontournable du capitalisme *New Age*. L'État a lancé, consciemment ou non, une troisième vague de nationalisations : plutôt que de prendre de larges parts dans des sociétés cotées, il s'immisce au capital d'une myriade de petites entreprises, et des fonds qui les financent. Ainsi, rien ne lui échappe.

La doctrine qui sous-tend le projet de la Banque publique d'investissement est parfaitement explicite : Arnaud Montebourg, dans *La Bataille du Made in France*²⁰, revient sur la conception qui a présidé à sa naissance. Tous les éléments du planisme sont réunis. L'État est « un commandant et un stratège au long cours » qui se donne pour mission d'« organiser la Cité productive » (*sic*). Fort de son omniscience administrative, il doit « affecter d'autorité une part des ressources nationales à de grands programmes industriels ». Et Montebourg d'égrener les « trente-quatre plans » qui relanceront la France, conçus par les experts dont nous sommes désormais familiers. Que ces plans soient plus ou moins ingénieux (on y trouve les industries du bois aux côtés du *cloud computing*), qu'ils puissent même être efficaces, ne remet pas en cause leur vice fondamental, à savoir qu'ils entretiennent la soumission des acteurs économiques au pouvoir central et finissent perversement, en étouffant la créativité individuelle, par se faire les béquilles d'un corps social qu'ils ont eux-mêmes brisé.

19. Clément Bertholet et Laura Letourneau, « Ubérisons l'État... avant que d'autres ne s'en occupent », mémoire de fin de formation, Corps des Mines, 2016.

20. Paris, Flammarion, 2013.

Car l'intention de l'État ne s'arrête pas à des questions économiques. Ainsi que l'écrit fièrement Montebourg, « lentement, sûrement, l'État redevient le grand frère associé des entrepreneurs ». Phrase magnifique. Grand frère, *Big Brother* : l'entrepreneur n'est plus tout seul, il a trouvé son guide, son protecteur. Lentement, sûrement, l'État étend son filet sur l'économie réelle, adoubant les uns, rejetant les autres. Lentement, sûrement, la diversité des risques que pourraient prendre des investisseurs laissés à eux-mêmes, la multiplicité des opinions qu'ils représenteraient, sont étouffées sous un mode de décision centralisé. Lentement, sûrement, le jeu des allégeances politiques oblige les entrepreneurs à devenir des courtisans. Ce « colbertisme 2.0 », comme Montebourg le nomme lui-même, est une version à peine modernisée de l'économie dirigée, où la logique du *private equity* remplace celle des participations stratégiques, où les entrepreneurs en jeans-baskets de la « French Tech » prennent le pas sur les costumes sombres des entreprises d'État. Tout changer pour que rien ne change : fondamentalement, l'État conserve intacte sa volonté de planification, et se donne habilement les moyens de l'adapter aux mutations économiques.

83

*

En créant l'ordre de la Légion d'honneur en 1802, Napoléon était conscient du risque de recréer une nouvelle aristocratie, avec ses codes et ses médailles. « Vous les appelez les hochets, déclara-t-il selon la légende au général Berthier, eh bien ! c'est avec des hochets que l'on mène les hommes. » Il est peut-être temps, après deux siècles de démocratie, de retirer les hochets, en admettant que les hommes savent se gouverner eux-mêmes.

R É S U M É

Les convictions intellectuelles et politiques partagées par l'élite sont déterminantes dans la structuration économique et sociale d'un pays. Force est de constater que l'élite française, longtemps attachée au libéralisme hérité de la Révolution, a développé depuis l'après-guerre une foi dans l'État qui explique le caractère planiste de la politique publique jusqu'à aujourd'hui. Il est temps de rompre avec cette pensée trop homogène et trop dirigiste.

PIERRE FRANÇOIS
ET CLAIRE LEMERCIER

ÉLITES ÉCONOMIQUES : À QUI PROFITE LA FINANCIARISATION ?

85

Les critiques des élites évoquent souvent « les 1 % » et conservent sans doute à l'esprit l'antique figure des « millionnaires ». Le segment qui concentre les plus hauts revenus est en réalité bien plus étroit : c'est parmi les 0,01 % les plus élevés des salaires du secteur privé (moins de deux mille personnes), autour et au-dessus du million d'euros de salaire annuel – entre cent et plusieurs centaines de fois le salaire moyen –, que l'on retrouve, aux côtés d'une poignée de sportifs, quelques centaines de PDG et deux fois plus de cadres de la finance. En 2011, la rémunération moyenne hors stock-options d'un patron du CAC 40 était ainsi de plus de 4 millions d'euros, soit plus de deux cent cinquante SMIC ; Carlos Ghosn (Renault) gagnait trois fois cette somme. Lindsay Owen-Jones, à L'Oréal, Bernard Arnault, à LVMH, et avant eux Jean-Marie Messier, à Vivendi au début des années 2000, ont aussi occupé la tête de ce palmarès. Si l'on attribue une valeur, suivant les techniques de valorisation habituelles dans le monde de la finance, à leurs stock-options, on parvient à des totaux encore bien plus élevés : de 18 millions d'euros (Bernard Arnault en 2003) à 39 millions d'euros (Lindsay Owen-Jones en 2006).

LES 1 % (OU LES 0,01 %) :
PATRONS, FINANCIERS, FOOTBALLEURS

Lorsque l'on analyse le salaire des patrons français, les comparaisons intertemporelles sont délicates, voire impossibles, à la différence par exemple de ce qui peut être fait aux États-Unis. En France, au xx^e siècle,

ces salaires restaient la plupart du temps confidentiels : ce sont les réformes de la « gouvernance » des entreprises, à partir de la loi « sur les nouvelles régulations économiques » de 2001, qui ont obligé à les publier. Mais on peut avancer sans grand risque de se tromper que, depuis la fin des années 1980, les salaires des patrons ont connu une croissance littéralement exponentielle : que l'on se souvienne, par exemple, du scandale soulevé en 1989 lorsque *Le Canard enchaîné* publiait la feuille de paie de Jacques Calvet, PDG de Peugeot, qui, après s'être augmenté de près de 50 % en deux ans, gagnait trente-cinq fois le SMIC. Cet accroissement spectaculaire des rémunérations patronales doit être replacé dans le phénomène de hausse plus générale des très hauts revenus : les données fiscales étudiées par Thomas Piketty et Camille Landais montrent bien que, si, en France, les inégalités ont recommencé à augmenter à partir de la fin des années 1990, c'est avant tout du fait de ces très hauts revenus¹. Entre 2004 et 2007, ce sont ainsi les 0,01 % les plus riches qui avaient connu le plus fort accroissement de leurs revenus : + 40 %.

Les scandales médiatiques réguliers sur les rémunérations des patrons ne doivent pas faire oublier la discrétion relative qui entoure le poids direct des salariés de la finance dans l'augmentation des inégalités. Olivier Godechot a ainsi calculé que plus de la moitié de la hausse de revenus des 0,01 % entre 1976 et 2007 était due à ce secteur. Contrairement aux idées reçues, la finance n'a pas pris en soi plus de place dans le monde des grandes entreprises françaises ; elle n'a en particulier pas plus de salariés que dans les années 1970. En revanche, une poignée d'entre eux – des traders, pour résumer – est parvenue, en jouant notamment sur sa maîtrise de clientèles qui permet de réaliser des coups très lucratifs, à augmenter ses rémunérations de manière inédite (alors que celles des ingénieurs les plus pointus, par exemple, stagnaient en comparaison). La situation des salariés des salles de marché est moins précisément connue et plus rarement dénoncée que celle des PDG. Elle fait moins l'objet de codes de bonne conduite, tant la notion de talent reste volontiers utilisée pour justifier leurs émoluments. L'idée selon laquelle une seule personne est responsable, et doit donc être récompensée, des bénéfices d'un deal mériterait pourtant plus ample réflexion.

La hausse des salaires des patrons n'est donc pas seule en cause dans l'accroissement des inégalités. De prime abord, elle semble même plus

1. Cf. notamment Thomas Piketty, « Les inégalités dans le long terme », *Rapport du CAE*, n° 33, 2001, p. 137-204 ; Camille Landais, « Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ? » (document de travail), Paris School of Economics, 2007.

modeste que l'explosion des rémunérations des traders : entre 1996 et 2007, les salaires des cent PDG les mieux payés ont été multipliés par trois, ceux des cent cadres de la finance les mieux payés par neuf². Ces chiffres ne concernent toutefois que les salaires hors stock-options, ceux qui permettent des comparaisons dans le temps ; ils excluent aussi d'autres formes de rémunération des dirigeants qui ont tout particulièrement fait scandale, comme les primes de bienvenue, les « parachutes dorés » offerts en cas de départ et autres « retraites chapeaux » (surcomplémentaires échappant largement à la fiscalité). C'est dire que l'accroissement total des sommes touchées par les PDG a été bien supérieur. Comme aux États-Unis (où les niveaux atteints sont beaucoup plus élevés), ce dernier excède très largement tout ce qui pourrait être justifié par une croissance de la taille ou des résultats des entreprises³. Et après une baisse en 2009, l'augmentation des salaires des PDG a repris : dès 2010, la baisse avait été amplement compensée.

87

IL N'Y A PAS DE MARCHÉ DES PATRONS

Comment rendre compte d'une évolution aussi brutale et aussi spectaculaire des rémunérations patronales ? Deux explications classiques, et compatibles entre elles, sont en général avancées. La première repose sur l'hypothèse selon laquelle, comme d'autres professions élitaires (les sportifs, les artistes, les scientifiques dans certains pays), les patrons bénéficieraient d'un effet de rareté du talent, combiné à des mécanismes marchands spécifiques qui déboucheraient sur des situations de type « *winner takes all* »⁴. Le niveau des rémunérations des dirigeants serait imputable à la concurrence qui s'instaurerait entre les entreprises, à la manière de celle qui se déploie entre les clubs de football lorsqu'ils veulent débaucher tel ou tel joueur. La fixation de ces rémunérations, indécentes à l'arrivée, reposerait sur un mécanisme au départ rationnel.

Cette explication est démentie par les intéressés eux-mêmes. En 2000, Jean-Marie Messier expliquait ainsi : « Notre rémunération n'est pas dictée, contrairement à celle d'un cadre dirigeant, par le marché. Un grand patron ne trouve pas facilement un poste équivalent lorsque, pour une raison ou une autre, il doit en changer. Si je compare ma situation

2. Olivier Godechot, « La finance, facteur d'inégalités », *LaVieDesIdees.fr*, 15 avril 2011.

3. Ce point, comme plusieurs autres traités dans cet article, est approfondi in Philippe Steiner, *Les Rémunérations obscènes*, Paris, Zones, 2011.

4. Pour une présentation de ces mécanismes, cf. Pierre-Michel Menger, *Le Travail créateur*, Paris, Gallimard-Seuil, 2009.

88 financière à celle de mes homologues étrangers, ce n'est pas parce que demain je pourrais occuper leur fauteuil. C'est parce que nos responsabilités sont les mêmes⁵. » Il n'y a pas, en d'autres termes, de marché international des dirigeants : sauf dans les plus petits pays, les carrières des PDG restent pour l'essentiel confinées dans l'espace national. En France, leurs origines, leurs études, leurs débuts de carrière, sont très semblables à ce qu'ils étaient il y a cinquante, voire cent ans. Très peu internationaux, plus orientés que dans d'autres pays par les diplômes (supérieurs à la licence, voire attribués par les plus grandes écoles, sauf pour quelques héritiers), les parcours des dirigeants mènent en peu d'étapes à une direction générale : la moitié des PDG des cent vingt plus grandes entreprises françaises de 2009 étaient parvenus à ce niveau hiérarchique avant 40 ans (leur âge médian était de 55 ans : en 2009, ils avaient enchaîné les postes de dirigeant depuis une quinzaine d'années)⁶. Et une fois le niveau de directeur général acquis, même si l'on a éventuellement changé de groupe auparavant, on ne bouge plus guère.

Si les PDG peuvent gagner autant que les footballeurs les plus célèbres, ils sont ainsi beaucoup moins directement mis en concurrence. Leur mode de sélection prend d'autant moins les formes brutales de la compétition que les patrons choisissent ceux qui les jugent : ils prennent en effet une part indirecte mais importante dans la sélection des personnes (membres du conseil d'administration) qui fixent leur rémunération et peuvent éventuellement les limoger. Cas extrême, mais que l'on retrouve dans dix-sept des cent plus grandes entreprises françaises (dont l'actionariat est en général bien plus concentré qu'aux États-Unis) : le PDG ou sa famille est l'actionnaire principal, et pèse donc d'un poids direct tout particulier sur le conseil d'administration. On observe pourtant que les salaires ne sont pas tellement plus élevés que la moyenne dans cette situation (ils ont en revanche tendance à inclure une plus grande part fixe, comme dans les entreprises où l'État est un actionnaire important). Ainsi, la carrière des patrons ne court à peu près aucun risque de s'arrêter avant la retraite (elle-même d'un niveau exceptionnel). Lorsqu'une entreprise connaît de mauvais résultats, le conseil d'administration hésite souvent avant d'attribuer la responsabilité au PDG et de le limoger, et ce d'autant plus qu'il a de l'ancienneté. On se demande alors, par exemple, si la situation ne

5. Cité par Philippe Steiner, *Les Rémunérations obscènes*, op. cit.

6. Pierre François et Claire Lemerrier, « Une financiarisation à la française (1979-2009) : mutations des grandes entreprises et conversion des élites », *Revue française de sociologie*, vol. 57, n° 2, 2016, p. 269-320.

dépend pas de l'économie du secteur en général plutôt que de la personnalité du dirigeant – un doute très rarement exprimé quand il s'agit de récompenser de bonnes performances, alors que la question se pose tout autant⁷. Le turnover récent s'appliquant à certains PDG a ainsi été surtout causé par les fusions et acquisitions. Et si celles-ci occasionnent une perte de poste, elles augmentent également le salaire du PDG conservé puisque – nous y reviendrons – c'est une règle empiriquement vérifiée dans tous les pays que la rémunération du patron augmente en fonction de la capitalisation boursière de l'entreprise. Par ailleurs, lorsqu'il y a licenciement, les « parachutes dorés » sont là pour amortir la chute. Malgré tous les codes de bonne conduite, la majorité des sociétés du CAC 40 continuent en effet de prévoir des indemnités substantielles en cas de départ contraint ou lié à un changement de stratégie.

L'hypothèse selon laquelle les rémunérations versées aux dirigeants seraient la contrepartie du risque qu'ils courent, et de leur exposition à une concurrence marchande qui tirerait les salaires vers le haut, doit donc être pour le moins relativisée. C'est d'autant plus vrai que les PDG sont très souvent des héritiers. Ils disposent à ce titre d'un patrimoine privé qui leur permettrait de faire face aux chocs de la vie professionnelle, si la leur était aussi chaotique que celle de nombre de salariés. Bien que l'on ne dispose pas d'informations systématiques sur leur patrimoine, les origines sociales des plus grands patrons français donnent en effet à penser que ce dernier est souvent très élevé, même avant l'accumulation nouvelle permise par leurs salaires de dirigeant. Près de la moitié des PDG de 2009 que nous avons étudiés, comme de ceux de 1979, sont ainsi fils de chefs de grande entreprise. Quant aux rares fondateurs autodidactes, leurs salaires (dans la fourchette basse parmi leurs pairs) viennent s'ajouter à la valeur de leurs parts au sein de l'entreprise. C'est le cas de Jean-Paul Baudecroux, qui détient encore près des trois quarts du capital du groupe NRJ. En 2016, le magazine *Challenges* estime ainsi sa fortune familiale à 600 millions d'euros, la cent-neuvième de France – dans un classement qui, comme si cela allait de soi, associe à chaque personne ou famille une entreprise, puisqu'il ne s'agit que de fondateurs, héritiers ou héritières et / ou PDG⁸.

89

7. Pour le cas des États-Unis, cf. Marianne Bertrand et Sendhil Mullainathan, « Are CEOs Rewarded for Luck? The Ones without Principals Are », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 3, 2001, p. 901-932. Pour une réflexion générale sur la notion de prise de risque, cf. Sylvie St-Onge et Michel Magnan, « La rémunération des dirigeants : mythes et recommandations », *Gestion*, vol. 33, n° 3, 2008, p. 25-40.

8. « Les 500 plus grandes fortunes de France en 2016 », Challenges.fr.

LES PDG ONT-ILS PERDU FACE AUX ACTIONNAIRES ?

La seconde explication classique avancée pour rendre compte de l'augmentation des rémunérations des patrons y voit le symptôme paradoxal de leur perte d'autonomie vis-à-vis des actionnaires. Depuis les années 1970, les économistes tenants de la « théorie de l'agence »⁹ ont en effet mis en avant le risque que les dirigeants d'entreprise poursuivent des buts personnels au lieu d'agir dans le meilleur intérêt des actionnaires. Ces théoriciens de l'agence ont développé des séries de recommandations visant à faire en sorte que le dirigeant soit « spontanément », c'est-à-dire sans qu'il soit besoin de le surveiller et du seul fait des incitations (notamment financières) qui lui sont données, porté à défendre les intérêts des actionnaires. Ces recommandations ont été depuis intégrées par les écoles de commerce. Elles sont aussi au cœur des réformes récentes de la « gouvernance d'entreprise », et notamment des bonnes pratiques promues depuis les années 2000 par l'Afep (regroupant les plus grandes entreprises) et le Medef sur l'organisation des conseils d'administration. Elles participent directement de la défense de la « valeur actionnariale » : une dimension essentielle de la financiarisation, qui a conduit à une nette hausse de la part des dividendes dans la valeur ajoutée des entreprises, aux dépens des salaires ou de l'investissement.

90 Ceux qui croient à l'efficacité des réformes de la gouvernance ne sont ainsi pas loin de décrire les PDG comme faisant partie des perdants de la financiarisation – certes avec d'importants lots de consolation. Les rémunérations de ces derniers seraient une manière de les domestiquer. L'attribution de stock-options, en particulier, intéressant plus directement le dirigeant à l'évolution du cours de l'action (et s'ajoutant à la part du salaire variable selon les résultats annuels), aurait pour effet d'aligner ses intérêts sur ceux des actionnaires. En 2011, le salaire fixe ne représentait ainsi que le quart des rémunérations des PDG du CAC 40, le reste étant composé de parts variables, d'actions (16 %), de stock-options (12 % en moyenne, mais avec des écarts énormes) et d'avantages variés¹⁰. Ces

9. Cette théorie est nommée ainsi parce qu'elle étudie les contrats entre « principal » (qui donne des directives) et « agent » (supposé les exécuter mais toujours suspecté de vouloir tirer avantage de son autonomie relative, et en particulier des informations dont il est le seul à disposer). Dans le cas des PDG, ils sont ainsi les « agents » des actionnaires (« principal »); le même type de relation se retrouve entre un fermier et son propriétaire, un commercial et son PDG, et dans bien d'autres cas.

10. Marc Mousli, « Revenus des grands patrons: la dérive continue », *Alternatives économiques*, mars 2013.

modes nouveaux de rémunération ne sont venus s'ajouter aux salaires (et non pas les remplacer) que pour les plus grandes entreprises, où ces salaires étaient déjà les plus élevés : les inégalités entre PDG se sont ainsi considérablement accrues ; elles sont déjà énormes entre ceux des sociétés du CAC 40 et ceux des cent entreprises suivantes.

Quoi qu'il en soit, les études sur les carrières et les rémunérations des PDG montrent en réalité sans ambiguïté que la financiarisation n'a pas mis ceux-ci en danger et qu'elle ne les a pas non plus transformés en serviteurs de luxe des actionnaires. Si cette hypothèse était vérifiée, alors les rémunérations des dirigeants devraient varier comme celles des actionnaires : lorsque l'actionnaire est mieux rétribué, c'est qu'il est parvenu à domestiquer le dirigeant en le rémunérant généreusement. Or, si l'on se concentre sur les évolutions dans le temps, pour une même grande entreprise française, d'un côté de la rémunération du PDG, de l'autre de la rémunération des actionnaires (la part des dividendes dans le résultat des entreprises), on constate qu'elles ont tendance à varier en sens inverse l'une de l'autre¹¹. Ce ne sont pas les mêmes entreprises, aux mêmes moments, qui choisissent de récompenser encore plus à la fois leur principal dirigeant et leurs actionnaires : c'est en fait un choix entre l'un et les autres qui s'opère. En effet, les PDG les mieux rémunérés sont ceux qui n'ont pas d'actionnaires forts en face d'eux : plus les droits de vote sont concentrés entre les mains d'un seul ou de quelques actionnaires, moins le salaire du PDG et moins encore le montant de ses stock-options sont élevés. Les actionnaires les plus impliqués ne considèrent donc pas qu'accroître indéfiniment le salaire des PDG les amènerait à mieux servir l'entreprise – du moins, ils semblent mettre une limite à cette idée. Et les PDG français qui ont vu leurs rémunérations augmenter le plus sont donc loin de vivre dans une cage dorée. Ces sommes ne sont pas le prix de leur subordination aux intérêts des actionnaires : elles sont plutôt le signe qu'un actionnariat plus dispersé et moins stable leur offre une marge de manœuvre accrue pour agir dans leur propre intérêt, c'est-à-dire entre autres pour obtenir un salaire plus élevé. La rémunération des dirigeants n'est pas l'instrument de leur perte d'autonomie, mais au contraire le symptôme du maintien de leur pouvoir.

91

11. Calculs inédits réalisés sur la base de données établie par Proxinvest pour les entreprises du SBF 120 en 2004-2009. Nos résultats confirment et complètent ceux d'autres chercheurs et chercheuses, notamment sur la France (cf. Lionel Almeida, « The Level and Structure of CEO Compensation: Does Ownership Matter? », *Revue d'économie politique*, vol. 124, n° 4, 2014, p. 635-666 ; Ali Dardour et Rim Boussaada, « Gouvernance d'entreprise et rémunération des dirigeants en France », *Revue française de gouvernance d'entreprise*, n° 15, 2015, p. 93-110).

DES LUTTES AVANT TOUT STATUTAIRES

Les réformes de la gouvernance sont-elles la solution pour endiguer cette augmentation des rémunérations des PDG, ou du moins pour garantir qu'elle vienne seulement récompenser ceux qui obtiennent de bons résultats ? Là encore, les données empiriques viennent doucher cet espoir. Ces réformes ont en particulier mis l'accent sur la figure de l'« administrateur indépendant », sans lien direct avec l'entreprise et pas davantage, si ce n'est moins, avec le PDG, et sur l'importance qu'il y a de désigner au sein du conseil d'administration un comité de rémunération (consultatif), supposé se pencher de plus près sur la question. Plus récemment, en 2013, le code de gouvernance Afep-Medef a introduit un vote consultatif des actionnaires sur la rémunération des dirigeants, en assemblée générale (vote qui n'a toutefois lieu qu'une fois la décision prise, pour amener le conseil d'administration à la justifier par la suite).

Ces dispositions semblent avoir en pratique un effet très faible, voire contre-productif. Elles sont supposées venir contrebalancer le pouvoir du PDG en sortant les conseils d'administration de l'entre-soi (parallèlement, le cumul des postes d'administrateur, notamment, a été limité), en accordant plus de temps et en donnant plus de publicité aux débats sur les rémunérations. Et pourtant, on observe que, toutes choses égales par ailleurs, les entreprises qui ont le plus d'administrateurs « indépendants » et les premières à mettre en place des comités de rémunération ont versé à leurs PDG des montants égaux, voire *plus élevés* que les autres (elles ont aussi mieux rémunéré les administrateurs eux-mêmes)¹².

Comment comprendre ce résultat ? La nomination d'administrateurs « indépendants » ou de comités spécialisés a une forte dimension symbolique : elle montre une volonté de bonne conduite, d'alignement sur des « normes internationales de bonne gouvernance », et c'est pourquoi la plupart des plus grandes entreprises ont adopté cette pratique. Mais elle est loin de suffire à modifier l'ensemble de la structure sociale des conseils d'administration. En France, la forme générale des cumuls de positions entre les conseils des plus grandes entreprises est restée inchangée sur un siècle, malgré les guerres et les crises¹³. Elle repose sur une hiérarchie très forte et intégrée par tous les acteurs, les autres entreprises faisant

12. Outre les articles précités, cf. Chiraz Ben Ali, « L'impact des attributs du conseil d'administration sur la rémunération du dirigeant », *Gestion 2000*, vol. 31, 2014, p. 133-153.

13. Pierre François et Claire Lemercier, « Ebbs and Flows of French Capitalism », in Thomas David et Gerarda Westerhuis (dir.), *The Power of Corporate Networks*, New York (N. Y.), Routledge, 2014, p. 149-168.

tout leur possible pour avoir des administrateurs en commun avec les plus grandes et les plus proches du pouvoir. Ce partage d'administrateurs ne passe pas seulement par l'invitation du PDG de l'une au conseil de l'autre – qui peut donner lieu à des sortes de soutiens réciproques au sein de comités de rémunération (les PDG qui cumulent le plus de sièges tendent effectivement à être parmi les mieux payés). Il passe aussi par le partage d'administrateurs qui ne sont pas, ou pas encore, PDG de très grandes entreprises. Ces administrateurs, souvent polytechniciens ou, surtout, énarques, sont prisés pour leur expérience des sphères administratives ou gouvernementales, mais aussi et surtout pour leur capacité à naviguer sagement entre sphères, secteurs et spécialités, sans être identifiés à aucun de ces derniers en particulier.

On comprend ainsi pourquoi, en dépit du fait qu'une plus haute rémunération peut être espérée dans le privé, travailler pour l'administration et, aujourd'hui plus encore qu'hier, pour un cabinet ministériel demeure, sinon un passage obligé, du moins une voie d'accès privilégiée aux positions à la tête et au sein des conseils d'administration des plus grandes entreprises françaises. Parmi les personnes occupant au moins deux sièges dans des conseils d'administration des cent vingt plus grandes entreprises françaises en 2009 (qu'elles soient aussi PDG ou non), 30 % étaient ainsi passées par un cabinet, le plus souvent au ministère des Finances, auprès du Premier ministre ou du président de la République, contre 25 % en 1979. Parmi ces cinquante-neuf personnes, quarante-six étaient énarques. La moitié avaient « pantouflé » à 38 ans ou ensuite, donc après une carrière substantielle dans la fonction publique. Ces parcours, outre le prestige qu'ils confèrent, permettent à ceux qui les empruntent de disposer d'un capital social et d'une connaissance interne des logiques politico-administratives, d'autant plus nécessaires aux entreprises qui les recrutent que les autres types de liens que celles-ci entretenaient avec l'État se sont par ailleurs distendus, voire ont disparu, à la suite des privatisations.

Plus généralement, la nomination d'administrateurs « indépendants » ne diminue en rien la proximité sociale entre administrateurs et PDG, qui ont grandi dans les mêmes quartiers, fréquenté les mêmes grandes écoles, occupé le même type de postes en entreprise. Cette proximité sociale peut rendre difficile de refuser à un PDG une augmentation qu'il juge légitime – sauf dans les rares cas où les administrateurs ont un mandat clair d'un actionnaire important dans ce sens.

Ces divers éléments pourraient expliquer l'absence d'effet des réformes de gouvernance sur les rémunérations, mais comment comprendre que l'introduction d'un comité de rémunération vienne *augmenter* ces

94 dernières ? Examiner le travail concret de ces comités donne quelques réponses. En effet, ce ne sont pas les administrateurs eux-mêmes qui se chargent d'établir *ex nihilo* les bons principes de rémunération du PDG : ils travaillent sur la base de propositions des services de l'entreprise et surtout d'évaluations de cabinets spécialisés, chargés d'établir des points de comparaison (avec des PDG d'entreprises du même secteur, de la même taille, etc.). Ces cabinets, comme ceux qui conseillent les actionnaires sur les stratégies de vote en conseil d'administration (*proxy advisers*), sont ainsi parmi les premiers bénéficiaires directs des réformes de la gouvernance d'entreprise liées à la financiarisation. La publicisation relative des salaires des dirigeants et des discussions sur ces salaires a en réalité pour conséquence directe une tendance à la dérive des rémunérations vers le haut, et cela par le fait même que la discussion est formalisée et publique : en effet, nul n'apprécie d'être placé au-dessous de la moyenne¹⁴. Confrontés à des données sur des rémunérations définies comme comparables, non seulement les PDG eux-mêmes souhaitent que leur salaire se place dans la moitié supérieure de la distribution, mais encore les administrateurs acquiescent : sauf en cas de véritable contre-performance, il leur serait difficile d'arguer que l'entreprise qui les a choisis pour intégrer son conseil d'administration dût se dévaluer symboliquement en payant moins bien son PDG que les autres. C'est sans doute ce contexte de lutte statutaire qui explique que le salaire des PDG est corrélé avant tout à la taille de leur entreprise, alors que l'on a peine à croire qu'il faille deux fois plus de compétences pour gérer une entreprise dont la capitalisation boursière est deux fois plus élevée : payer aussi peu qu'au sein d'une entreprise plus petite serait déchoir. Lutte symbolique donc, mais qui entraîne mécaniquement une inflation bien réelle des rémunérations.

Ainsi, les PDG français (d'entreprises financières ou non), tout en représentant une élite économique inchangée dans ses principales caractéristiques depuis des décennies et largement héritière, figurent bien parmi les principaux gagnants de la financiarisation, pour une raison en apparence paradoxale. Ils ont su se saisir du langage de la théorie de l'agence, inventé au départ en vue de réduire le pouvoir des dirigeants face aux actionnaires, pour affirmer qu'il était très important qu'ils soient payés pour partie en fonction des performances de leur entreprise, en particulier par le biais de bonus et de stock-options. En pratique pourtant,

14. Olivier Godechot, « Quel est le salaire de marché ? » Enquêtes de rémunération et mise en forme du marché du travail dans l'industrie financière », *Genèses*, n° 63, 2006, p. 108-127.

non seulement l'indexation réelle de leur salaire, et plus encore de leur fortune, sur ces performances et sur leurs compétences est discutable, mais encore leur perte d'autonomie par rapport aux actionnaires n'a rien d'évident, notamment dans les entreprises dont le capital est le plus dispersé et change souvent de mains. L'adoption généralisée de la rhétorique de la valeur actionnariale a surtout permis de faire oublier les débats sur les autres justifications possibles de la rémunération des PDG (en dehors de l'alignement de leurs intérêts sur ceux des actionnaires) et sur les autres acteurs qui pourraient avoir leur mot à dire sur le partage de la valeur.

R É S U M É

Les rémunérations des PDG des plus grandes entreprises (comme celles des traders) se sont très fortement accrues depuis les années 1990, donnant lieu à des scandales et à la mise en place de codes de bonne conduite. Ces augmentations sont justifiées par la concurrence supposée pour le recrutement des PDG, mais aussi par l'idée qu'elles permettraient d'aligner leurs intérêts sur ceux des actionnaires de leurs entreprises – ce que contredisent les données empiriques disponibles. La financiarisation a ainsi permis aux patrons d'accroître leurs rémunérations, sans vraiment entamer leur autonomie. Les réformes de la gouvernance ont même finalement contribué à l'inflation de leurs salaires.

LES GRANDS SERVITEURS DE L'ÉTAT, UNE ESPÈCE EN VOIE DE DISPARITION ?

97

Avis de gros temps pour les élites ! L'année 2016 les aura vues souffrir violemment.

Ce n'est certes pas la première fois, et le mouvement de protestation qui semble les emporter ne date pas d'aujourd'hui. Il faut néanmoins concéder qu'il a pris cette année-là un tour particulièrement impressionnant : Brexit, contre une grande majorité de chefs d'entreprise, de « décideurs », et contre une large partie de la haute fonction publique britannique, attachée à l'Europe comme terrain normal de jeu ; victoire de Donald Trump, alors que jamais les journaux qui se proclament faiseurs d'opinion n'avaient aussi quasi unanimement soutenu son adversaire démocrate ; victoire du « non » au référendum constitutionnel en Italie, qui est aussi la victoire du populiste Beppe Grillo sur le réformiste Matteo Renzi. On assiste à un retournement de la démocratie électorale contre ses élites dans tous les domaines : anti-intellectualisme qui se braque vis-à-vis des universitaires, contestation de l'expertise qui remet en cause le savoir scientifique, rejet des médias, soupçonnés de propager des informations en faveur des puissants, et bien sûr remise en cause des élites administratives, ce qu'on appelle en France la haute fonction publique, accusées à la fois de brider les élans du politique et d'imposer un cadre monocole à l'action de l'État.

LE TRIOMPHE DE L'ADMINISTRATION

Dans l'histoire de la France contemporaine, les grands serviteurs de l'État ont longtemps représenté une catégorie particulièrement enviée et

souvent admirée. « L'État, construit par mille ans de royauté, puis rénové sur le plan du droit et de l'administration par un empereur aux dons multiples, avant d'être fortifié par des fonctionnaires fiers d'appartenir à de grands corps et de hisser leur nation sur le podium des puissances mondiales, s'étiolé aujourd'hui petit à petit », écrit l'éditorialiste Yves de Kerdrel¹. Depuis la guerre, la reconstruction puis l'établissement d'une structure adaptée aux Trente Glorieuses sont considérés comme leur étant imputables. C'est à eux plus qu'aux politiques qu'est attribuée la mise en place des choix structurants pour l'avenir du pays : que l'on songe à Maurice Lauré et à la TVA, à Pierre Laroque et à la sécurité sociale, à Paul Delouvrier et à l'aménagement du territoire, à Robert Debré, grand médecin et grand serviteur public, et à notre système de santé, ou dans le secteur culturel à Guy de Carmoy, inspecteur des finances qui préconisa littéralement au milieu des années 1930 ce qui deviendra la politique de soutien au cinéma. Il n'est sans doute pas de domaine dans lequel la construction de l'État contemporain se soit faite sans le concours de hauts fonctionnaires particulièrement respectés.

L'analyse de cet état de fait a souvent été exposée. Le caractère jacobin de la vie politique française a donné à l'État la prééminence et fait du service de l'État la condition nécessaire pour transformer les choses. La mise en place d'une fonction publique de carrière, organisée en corps, a contribué à identifier la haute fonction publique au sein de cet ensemble. Cette dernière a aussi su donner envie et attirer toutes sortes de talents. Perçue avant-guerre comme trop héréditaire dans son organisation, elle a su, grâce à l'instauration de l'École nationale d'administration, permettre la diversification des origines. De même a pu être dès lors évitée la cooptation que l'on pouvait repérer dans le recrutement des grands corps. En substituant aux concours particuliers un concours unique et en permettant le choix du corps de sortie par un classement désormais déterminant pour les carrières, le fameux « concours de sortie », le législateur de l'après-guerre faisait du mérite la base même du recrutement des grands serviteurs de l'État. Dans une IV^e République où l'instabilité politique régnait en maître, soumise qu'elle était, selon l'expression du général de Gaulle, au « régime des partis », la continuité de l'action publique était assurée par ces grands serviteurs. Et même après 1958, si les grands choix étaient désormais identifiés comme appartenant au politique, la méfiance du Général à l'égard des appareils partisans l'a conduit à confier aux hauts fonctionnaires des responsabilités éminentes :

1. *Le Figaro*, 28 juillet 2016.

en échange de leur loyauté, les pouvoirs qui étaient ceux des préfets, des ambassadeurs ou des inspecteurs des finances étaient réels. Seuls ceux qui résistaient étaient au moins à titre collectif mis en cause pour leur trop grande indépendance. On se souvient de la manière dont de Gaulle accueillit l'arrêt du Conseil d'État dans l'affaire Canal, en décidant la réforme de celui-ci, ou comment il manifesta le mépris le plus profond pour l'avis du même Conseil sur le recours au référendum pour réviser le mode d'élection du président de la République, décidant selon sa propre expression de n'en tenir « aucun compte² ».

Qu'est-ce qui motivait alors les « hauts fonctionnaires » ? Même si leur situation était confortable, en tout cas même si la différence avec les rémunérations du privé était beaucoup moins marquée qu'aujourd'hui, certainement pas l'argent. Et si l'on veut bien admettre que dans la haute fonction publique française la corruption n'a jamais été la règle commune, alors il faut sans aucun doute chercher la réponse, s'agissant des motivations personnelles, dans le prestige qui accompagnait les fonctions et dans l'exercice effectif d'un pouvoir. Le directeur d'administration centrale était alors le vrai « patron » des secteurs dont il avait la charge. Le pouvoir des directeurs du Trésor ou du budget était tel naguère qu'ils disposaient sans doute des postes les plus enviés de l'administration financière, au point d'être très longtemps une « chasse gardée » de l'inspection générale des finances. Les fonctions continuent d'emporter des responsabilités considérables. Elles ne jouissent plus tout à fait de la même considération.

99

Sans doute, de façon moins habituelle, faut-il aussi se pencher sur un rapport spécifique au politique pour comprendre les serviteurs de l'État dans la seconde moitié du xx^e siècle. L'un d'entre eux, François Bloch-Lainé, en a donné dans *Le Débat* une analyse éclairante³. Les figures d'une part de Pierre Mendès France – celle dont il parle – et d'autre part du général de Gaulle émergent telles des représentations de la politique que le haut fonctionnaire veut servir. Le premier, dont la durée au pouvoir ne dépassa pas neuf mois, est considéré comme la personnification du choix politique dans une France alors tout entière soumise aux combinaisons partisans de la Chambre. Le second, qui au contraire fit de la stabilité des institutions, et par voie de conséquence de l'exercice durable du pouvoir, son objectif, est perçu comme celui

2. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 2, Paris, Plon, 1971.

3. François Bloch-Lainé, « Pierre Mendès France : gouverner ou pas ? », *Le Débat*, n° 38, 1986, p. 52-61.

qui permet à l'action publique de se déployer dans la durée. Le héros de la Libération reste par ailleurs une figure fondatrice d'une France libérée de ses pratiques autoritaires. La conception française du statut qui renvoie à une fonction publique de carrière trouve alors toute sa légitimité : la fonction publique, sauf exception, ne se reconnaît pas dans les extrêmes. Jusque dans les années 1980, l'appartenance revendiquée au Parti communiste reste exceptionnelle. On se souvient encore que cette appartenance, même si elle avait alors cessé, a pu être pour un serviteur de l'État exemplaire et un juriste éminent tel Guy Braibant un motif suffisant pour qu'il soit écarté de la présidence de la section du contentieux du Conseil d'État. La fonction publique comme corps collectif et les hauts fonctionnaires à titre individuel revendiquent et respectent sans aucun doute leur obligation de neutralité et leur principe de loyauté dans le service des différents gouvernements : aux politiques les choix qui fixent l'avenir de la nation, aux hauts fonctionnaires la responsabilité de leur mise en œuvre et, plus encore, la suggestion des modalités essentielles qui permettent à ces choix de se concrétiser.

Assurément, le modèle n'a jamais été aussi parfait. Comme cela a déjà été dit, il est possible de penser que la IV^e République s'est caractérisée par la prééminence d'une haute administration fortement désireuse de faire progresser le pays sur des hommes politiques accaparés par les jeux d'appareil. À l'inverse, on sait que l'engagement de certains hauts fonctionnaires auprès du général de Gaulle a dépassé la frontière ainsi tracée. Il n'empêche que ce modèle servait de structuration à la fois idéologique et pragmatique du service de l'État et rendait celui-ci, dans un pays où primait aussi fortement la distinction entre le service de l'intérêt général et celui des intérêts particuliers, très enviable.

LA DÉGRADATION DU SERVICE DE L'ÉTAT

Il n'est pas besoin d'être un observateur attentif de notre société pour se rendre compte à quel point cette situation s'est aujourd'hui transformée, voire dégradée : la neutralité des hauts fonctionnaires semble désormais tellement battue en brèche que plusieurs candidats à l'élection présidentielle de 2017 ont proposé de systématiser un *spoils system* (« système des dépouilles ») à la française, profondément éloigné en apparence de notre tradition mais qui paraît tirer la conséquence de l'engagement politique revendiqué d'un très grand nombre de hauts fonctionnaires. La confusion est telle qu'un haut fonctionnaire restant au service d'un camp politique qui n'est pas le sien peut en même temps se voir reprocher

par son « camp » de l'avoir trahi et par l'autre de ne pas être « loyal ». Le pouvoir de la plupart de ces serviteurs de l'État semble s'être réduit comme peau de chagrin sous l'effet combiné du droit international de plus en plus présent, d'une Europe qui fixe la majorité des règles ayant vocation désormais à encadrer l'action publique nationale, du démembrement de l'État au profit non seulement d'autorités indépendantes, où les hauts fonctionnaires sont rarement majoritaires, mais aussi des collectivités locales, où il est vrai que l'administration reste souvent entre leurs mains.

On a souvent analysé le phénomène des cabinets ministériels, y compris dans cette revue⁴. C'est donc rapidement qu'on répétera ici que leur force naît véritablement dans les années 1980, probablement parce que la gauche nouvellement arrivée au pouvoir se méfiait d'une administration marquée par plus de vingt ans de gouvernement de droite et voulait s'assurer de l'effet de ses instructions. Le paradoxe veut qu'alors que l'alternance est devenue une règle quasi systématique (nous sommes probablement un des rares pays en Europe où chaque élection ou presque « sort les sortants ») le phénomène n'ait cessé de s'accroître : intermédiaire entre le ministre et son administration, le cabinet redouble souvent, sans la même expertise, les avis des administrations centrales. Au sens propre, il fait écran : nombre de directeurs témoignent du fait qu'ils ne voient que très rarement leur ministre, qui reçoit les représentants de la société civile avec les membres de son cabinet, arbitre entre ces derniers et s'interroge peu au demeurant sur le point de vue de responsables qu'il a pourtant souvent choisis.

101

Ces éléments diminuent indéniablement le prestige de la haute fonction publique dans un contexte plus large où, comme nous l'avons rappelé en introduction, l'ensemble des élites est contesté. L'accroissement très rapide de l'écart des rémunérations entre public et privé rend plus fort l'attrait du secteur privé en un temps où le symbole privilégie l'entreprise et la richesse qu'elle crée, et dénonce la captation excessive de la richesse collective par le secteur public. Si l'argent n'était pas un motif, il devient aujourd'hui un obstacle. Depuis la fin des années 1990 circule l'idée qu'il faut établir des ponts entre privé et public. Ces ponts sont extrêmement difficiles à bâtir s'agissant du mouvement du privé vers le public pour de multiples raisons – culturelles notamment –,

4. Cf. notamment Guy Carcassonne, « Typologie des cabinets », *Pouvoirs*, n° 36, janvier 1986, p. 85-91 ; Jean-Louis Quermonne, « La "mise en examen" des cabinets ministériels », *Pouvoirs*, n° 68, janvier 1994, p. 61-75.

mais d'abord parce que les écarts de rémunération atteignent le niveau qui est le leur aujourd'hui. Quant au second mouvement, on sait que pour des raisons légitimes de morale publique il est rendu plus difficile par l'interdiction de travailler dans le secteur où l'on a probablement la plus grande compétence, et ce durant trois ans, rendant ainsi probablement plus aisés le transfert ou le « pantoufage » de hauts fonctionnaires généralistes au réseau important que celui de fonctionnaires spécialisés connaissant essentiellement les responsables privés auxquels ils ont affaire professionnellement. Si l'on ajoute à cela une exigence de transparence plus grande, sans doute légitime dans une société où les risques de conflit d'intérêts sont appréhendés avec une sévérité bien plus forte⁵, mais ressentie comme une obligation de dévoilement injustifiée et un soupçon généralisé, on comprendra aisément que les ingrédients sont réunis non pour faire disparaître le concept de grands serviteurs de l'État, mais pour l'affaiblir considérablement.

Comment en est-on arrivé là ? Il a déjà été dit en commençant que se référer à la crise de la haute fonction publique sans penser à la crise des élites en général est probablement impossible. On sait l'analyse qui en est souvent faite : une forme de populisme débridé qui se traduit par le rejet des savoirs qui viennent du haut. Les réseaux sociaux ne font pas qu'accentuer : ils créent le phénomène sur de nombreux sujets. Désormais, chacun peut exprimer sa voix – n'est-ce pas là le fondement même de la démocratie ? – et cette voix compte autant qu'une autre. Aucune légitimité affirmée ne saurait résister à ce bouleversement structurel qui permet à chacun de faire d'un problème traversant le débat public une question d'opinion où tout se vaut. Le savoir ou l'expertise ? Les scandales sanitaires ou environnementaux sur lesquels l'opinion publique est régulièrement alertée montrent à quel point aux yeux du public l'expertise est aujourd'hui dévalorisée : dès lors, aucune parole d'expert ne pourra valoir en face des rumeurs véhiculées et reprises. Le *fact checking* devenu l'alpha et l'oméga du journalisme contemporain ? S'il permet de démontrer les erreurs voire les mensonges dans les propos notamment des hommes publics, il apparaît à ses adversaires adossé à une certaine forme de naïveté idéologique comme si les faits eux-mêmes suffisaient pour justifier certaines opinions au détriment des autres⁶. La

5. Jean-Marc Sauvé, Didier Migaud et Jean-Claude Magendie, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique. Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2011.

6. Frédéric Lordon, « Politique post-vérité ou journalisme post-politique ? », Blog.Monde-Diplo.net, 22 novembre 2016.

légitimité que confère l'élection ? Elle donne certes un mandat pour agir. Mais elle n'interdit ni mouvements d'opinion ni mouvements sociaux. Il y a même une certaine naïveté affichée au vu de l'histoire contemporaine lorsqu'on imagine que la légitimité qu'un élu tire du choix souverain lui suffit sans difficulté à exécuter un programme sans devoir à nouveau négocier et convaincre. Au fond, les serviteurs de l'État sont pris dans la tourmente de l'ère du soupçon généralisé.

On peut s'en affliger et constater avec tristesse la disparition d'une époque où l'autorité du haut fonctionnaire en faisait le parangon de la méritocratie républicaine. On peut aussi analyser les responsabilités, notamment celle des hommes politiques, qui ne ménagent pas au moment de l'élection les effets d'annonce promettant un changement qu'ils ne pourront initier et qui nécessairement feront peser sur les hauts fonctionnaires la responsabilité de leur échec : trop conformistes, trop soumis aux règles, les juristes deviennent des empêcheurs de tourner en rond, les financiers des oiseaux de mauvais augure opérant contre le volontarisme de celui qui est élu pour changer les choses.

103

LA RESPONSABILITÉ DES HAUTS FONCTIONNAIRES

Nous voudrions néanmoins émettre ici l'hypothèse qu'il existe aussi une responsabilité des serviteurs de l'État eux-mêmes dans ce qui apparaît comme un processus d'affaiblissement continu de la haute fonction publique. Qu'on se souvienne de l'élection de 1995. Jacques Chirac s'est alors fait élire en dénonçant chez son principal adversaire mais aussi dans la haute fonction publique la « pensée unique », dont le représentant victime était malgré lui le gouverneur de la Banque de France, Jean-Claude Trichet. Que la critique fût injuste, c'est certain. Que cette pensée unique, une fois le pouvoir conquis, finît par gagner le combat a sans nul doute contribué lors des élections suivantes à la désillusion envers non seulement la fonction publique mais le politique lui-même. Et pourtant, comme souvent dans les combats politiques, il y avait évidemment derrière une forme d'intuition. Le prix de la haute fonction publique pendant longtemps a tenu à l'exercice effectif des contreparties de son statut : la nécessité de choisir, l'obligation d'imaginer. L'intégration des contraintes – économiques et financières, juridiques et autres – est ce qu'il revient à la haute fonction publique d'exprimer. La conséquence consistant à toujours se réfugier derrière l'idée qu'une seule option est inéluctable aboutit à une frustration qui place le haut fonctionnaire du côté de l'arrogance. À cette aune, le vote

devient inutile. Rien n'est pire que de soumettre une question à débat pour immédiatement affirmer qu'il n'y a en fait pas le choix. C'est un phénomène devenu habituel aujourd'hui : lorsque les élites confisquent le vote, les électeurs les démentent. Rien n'est plus néfaste ensuite que de demander au peuple de choisir pour immédiatement ôter presque toute portée pratique à son choix : le référendum de 2005 sur l'Europe en France en est un bon exemple. Sans doute le Brexit porte-t-il en lui de multiples dangers économiques et sociaux pour un Royaume-Uni qui n'a plus ni la puissance ni le rayonnement de l'Empire britannique. Sans doute les arguments de campagne en faveur du Brexit ont-ils été marqués par une très forte démagogie. Il n'empêche : les avertissements les plus solennels contre ses conséquences ont été émis avant le vote, ce qui n'a pas empêché le peuple britannique de se prononcer en sa faveur. On peut regretter l'exercice démocratique sur un tel sujet. Mais les hauts fonctionnaires ne doivent pas oublier que, à la fin des fins, c'est leur légitimité qu'ils tirent de cet exercice.

104

Le livre *Les Nouveaux Chiens de garde* et son adaptation sous forme de documentaire ont connu un succès certain⁷. On se souvient de sa thèse : hauts fonctionnaires, chefs d'entreprise souvent issus des mêmes corps, journalistes influents et hommes politiques constituent une caste qui, à l'instar des « chiens de garde » que dénonçait Paul Nizan, fabrique une opinion commune oubliant les conditions concrètes dans lesquelles vit une population souvent victime de cette opinion. Pour être parfois caricaturales, ces thèses méritent mieux que le mépris, et leur succès interroge : la dénonciation de l'entre-soi porte incontestablement. Sûrement la lutte contre les déficits publics est-elle une priorité. Elle suppose bien sûr de veiller à l'équilibre des comptes sociaux et à la maîtrise des dépenses publiques. Mais faut-il pour autant négliger des pans entiers de l'action publique comme le social et l'éducation ? Quand les premières victimes des décisions prises sont ceux-là même qui ont le sentiment d'être les « oubliés de la République », quand l'ascenseur social ne fonctionne plus, le risque est grand de voir ces victimes prendre la tête d'une révolte dont on connaît mal l'aboutissement. On ne peut alors empêcher ceux qui se révoltent de penser, à l'heure où l'enrichissement apparaît parfois comme indécent, que ceux qui leur imposent sans fin ces traitements de rigueur ne s'appliquent en aucun cas à eux-mêmes les recettes qu'ils préconisent. S'agissant des hauts fonctionnaires, la critique est injuste mais elle existe.

7. Serge Halimi, *Les Nouveaux Chiens de garde*, Paris, Liber-Raisons d'agir, 2005 ; Gilles Balbastre et Yannick Kergoat, *Les Nouveaux Chiens de garde*, Jem Productions, 2011.

Aux États-Unis, en Europe, ce sentiment violent d'injustice est probablement la principale raison de la dénonciation des élites. Et à intégrer les contraintes jusqu'à ne plus penser que du point de vue du droit et de l'économie, les hauts fonctionnaires apparaissent, *volens nolens*, comme les complices voire les acteurs de cette situation.

Fin 2016 a paru le classement Pisa, qui, quels que puissent être ses biais, montre avec des critères constants l'évolution des systèmes éducatifs. L'une des faillites essentielles de la politique française, comme de son administration, n'est-elle pas, à l'inverse de celle d'autres pays qui ont su tirer les conséquences des premiers classements, de n'en avoir tiré en fin de compte aucune ? La force des institutions françaises tenait à une certaine capacité de l'école, si ce n'est à renverser, du moins à modifier les déterminismes sociaux : en les renforçant encore aujourd'hui, l'école républicaine faillit à sa mission, ce qui explique une large partie du rejet des élites.

105

QUELQUES PISTES

POUR MODIFIER LE COURS DES CHOSES

Pour conclure, il faut évidemment s'interroger sur le caractère inéluctable de cette situation : la France est-elle condamnée à disposer de serviteurs de moins en moins grands, faute de reconnaissance sociale, de pouvoir et de prestige ? Bien prétentieux serait celui qui prétendrait avoir les recettes rendant capable de remonter le courant. Il n'est même pas certain que la situation actuelle puisse naturellement, et sans crise majeure, permettre d'espérer redresser la barre. Qu'il nous soit néanmoins accordé de suggérer très brièvement quelques pistes qui nous paraissent de nature, sinon à réconcilier, du moins à rapprocher les serviteurs de l'État de ceux qu'à travers l'État ils ont aussi vocation à servir.

1. La diversification du recrutement : toutes les études sociologiques montrent que, loin de s'être accrue, cette diversification n'a cessé de se restreindre au profit d'un renforcement de la reproduction. Faut-il passer par d'autres sources que les grandes écoles, qui ne remplissent plus que très imparfaitement leur mission de méritocratie républicaine ? Il faudra assurément décider. Mais que ceux qui, sous l'autorité des politiques, contribuent à la direction du pays représentent plus et mieux la société française est assurément un gage d'acceptabilité par la nation des réformes entreprises.

2. Retrouver le sens du débat : la situation dans laquelle le débat politique suscite parfois le mépris des décideurs de toute sorte, y compris

les hauts fonctionnaires porteurs définitifs de la bonne parole, ne peut être tolérée par le corps social. Qu'on prenne en exemple la décision du juge. Nul ne prétend jamais que, sur les questions de principe, il n'existe qu'une seule option ou une seule décision possible. Les Anglo-Saxons, suivis en cela par des juridictions internationales, sont même allés jusqu'à organiser l'expression d'opinions dissidentes et par voie de conséquence la publicité du débat: ainsi la justice est-elle considérée comme l'opinion de la majorité, qui néanmoins s'impose telle une décision à l'instar de la décision politique. Il existe sûrement des vérités économiques⁸, mais c'est dépouiller l'action politique de toute noblesse que d'en déduire que tout choix démocratique a disparu: interdire le débat revient ainsi à faire du vote le seul dérivatif à ceux qui se sentent oubliés du système. Un choix économique ne devient politique que s'il intègre aussi les dimensions sociales et sociétales des décisions prises. Que les serviteurs de l'État retrouvent une aptitude à proposer des changements suppose sans doute aussi que leur formation soit revue et le projet de ceux qui les nomment plus clairement défini: mais, s'ils sont là pour rappeler les contraintes, il faut néanmoins se souvenir que leur grandeur passée tient aussi à leur capacité d'imagination.

3. Il n'y aura pas de renouveau du service de l'État si on ne le réforme pas: en réalité, sa réforme est souvent restée embryonnaire, sans provoquer une transformation profonde; surtout, elle est animée la plupart du temps par une vision comptable. Si cette vision est sans doute indispensable pour assurer l'équilibre des comptes publics, la diminution du nombre de fonctionnaires ne peut être un objectif en soi. Elle nécessite une réflexion sur les secteurs où elle doit se produire et les priorités de l'action. Cela a souvent été dit: le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux est un pur objectif comptable; il n'est pas un objectif de politique publique. Le sujet est: où remplace-t-on ou non les fonctionnaires, compte tenu du rôle assigné à l'État? Les tragédies qui ont ensanglanté la France depuis janvier 2015 ont montré que le renforcement de la police et de l'armée était probablement indispensable dans les années à venir. Le travail social totalement nécessaire à la renaissance d'un tissu social est aujourd'hui laissé-pour-compte. Il revient au politique de dire là où les effectifs peuvent être restreints, en ne rendant pas partout la

8. Cf. Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le Négationnisme économique et comment s'en débarrasser*, Paris, Flammarion, 2016. Cf. aussi les multiples réactions que cet ouvrage a suscitées, par exemple Les Économistes atterrés, «Faut-il mettre fin aux débats en sciences économiques?», Atterres.org, 8 septembre 2016.

fonction publique exsangue faute d'avoir vu ses missions réorientées ou modifiées, appelées à faire toujours plus avec moins, contribuant ainsi à l'exaspération du corps social.

Et les grands serviteurs de l'État, dans tout cela ? Ils sont plus que jamais nécessaires si, dans la difficulté de la situation actuelle, ils sont appelés à formuler des réponses. Cela suppose de revendiquer dans l'exercice de leur fonction et en contrepartie de l'autorité qu'ils détiennent une forme de courage consistant à dire à l'autorité politique non ce qu'elle veut entendre mais ce qu'ils pensent. Cela implique-t-il de mettre en place pour ces postes de responsabilité un « système des dépouilles » ? Rien n'interdit d'en débattre. D'ores et déjà, leurs emplois sont à la « discrétion du gouvernement » : l'essentiel est que la règle du jeu soit plus clairement établie. Cela suppose aussi que soit respectée leur indépendance assortie de loyauté et qu'à l'inverse ces hauts fonctionnaires redeviennent la cheville ouvrière de l'action publique, le rôle des cabinets étant restreint. Vœux pieux ? Si l'on regarde le nombre de ceux qui les ont énoncés, y compris lorsqu'on relit les instructions de différents Premiers ministres sur le nombre de conseillers ministériels et l'échec patent de cette régulation, on peut le craindre. Mais l'objet de ces quelques propos est précisément d'affirmer que les grands serviteurs de l'État, ceux qui allient indépendance et efficacité, compétence et imagination, intelligence et pragmatisme, sont appelés à disparaître si la réflexion et l'action de demain ne s'orientent pas résolument vers une transformation profonde de l'organisation administrative. Elle devra conjuguer pour ceux qui sont appelés à en prendre la tête le choix résolu de la participation aux débats publics sans arrogance ni fausse modestie, le rejet du conformisme et l'exercice effectif des responsabilités.

R É S U M É

La haute fonction publique française a longtemps été vue comme une élite dont les responsables étaient ceux qu'on appelait « les grands serviteurs de l'État ». Ils ont largement contribué à l'évolution de la France contemporaine. Le combat d'aujourd'hui, dirigé contre les élites, ne les épargne pas. S'ils en sont largement victimes, leurs postures ont pu aussi donner prise à la critique et à cette évolution. Si elle veut retrouver sa place et son prestige, c'est aussi à une réforme profonde de son recrutement et de son rôle que la haute fonction publique doit s'atteler.

LES INTELLECTUELS ET LA CRISE DE LA DÉMOCRATIE

Qu'est-ce que l'intellectuel ? Cette question, maintes fois posée, 109
reste d'actualité. Malgré la vague anti-intellectuelle et populiste qui
s'est abattue depuis 2014 sur des pays aussi divers que les États-Unis, le
Royaume-Uni, l'Inde et la Turquie, l'intellectuel reste un élément essentiel
au bon fonctionnement de la démocratie. Il (ou elle) fait le lien entre le
monde des idées – largement inaccessible à cause de son érudition et de
son élitisme – et le grand public. C'est à travers lui que passent les idées-
forces d'une époque et vers lui que se tournent les personnages politiques
en quête d'identité. À tort ou à raison, l'intellectuel en démocratie est
au cœur de l'épistémologie politique. Il est parfois difficile d'accepter
que les polémiques d'un Steve Bannon – l'idéologue en chef de l'admini-
stration de Donald Trump – ou d'un Éric Zemmour relèvent d'une
démarche proprement intellectuelle ; après tout, ne sont-ils pas tous les
deux les plus purs exemples d'une pensée doctrinaire, dogmatique et
anti-universelle ? D'une certaine façon, oui, mais ce n'est pas le contenu
de leurs idées qui compte, c'est leur rôle au sein d'un réseau politique et
intellectuel. Pour comprendre l'intellectuel aujourd'hui, il faut laisser de
côté le modèle dreyfusien si cher aux Français et penser l'engagement
de manière beaucoup plus large et multiforme.

LA FIN DE L'INTELLECTUEL UNIVERSALISTE ?

L'annonce de la « fin de l'intellectuel » a souvent été accompagnée
d'une critique acerbe de la dépendance de l'intellectuel par rapport à la
politique. Il suffit de se plonger dans les ouvrages désormais célèbres de
Julien Benda – *La Trahison des clercs* – et de Raymond Aron – *L'Opium*

des intellectuels – pour comprendre les jalons de cette critique¹. Tous deux, à leur manière, ont voulu mettre en avant les dangers de l'engagement politique pour le développement du savoir. Contre un modèle dreyfusien et, plus tard, sartrien de « l'intellectuel engagé », ils ont plaidé pour un retour à la « raison désintéressée » et à la « responsabilité ». Selon eux, la tentation nationaliste, fasciste ou communiste ne pouvait qu'abaisser l'intellectuel en faisant de lui le prisonnier d'une idéologie réductrice et simpliste. En cela, ils faisaient écho à une critique de la relation entre idéologie et pouvoir qui était déjà ancienne. Comme l'ont montré de nombreux historiens, cette critique de l'intellectuel engagé – notamment celle d'Aron – a puisé ses racines dans le libéralisme du début du XIX^e siècle; dans les écrits de Benjamin Constant, par exemple, ou d'Alexis de Tocqueville². Pour tous ceux qui voyaient dans l'engagement politique un danger pour l'intellectuel au XX^e siècle, il suffisait de remplacer la folie révolutionnaire par l'attraction communiste.

Mais comment expliquer que cette critique « libérale » n'ait pas entraîné la disparition totale de l'intellectuel de la scène politique française à la fin du XX^e siècle? On peut comprendre que, dans les années 1950 et 1960 – période pendant laquelle il fallait plutôt « avoir tort avec Sartre que raison avec Aron » –, cette critique n'ait pas été entendue. À l'époque, les intellectuels engagés tels que Jean-Paul Sartre, Simone de Beauvoir ou Louis Althusser bénéficiaient d'un rayonnement international. Malgré la rupture entre les intellectuels et le Parti communiste français au moment de l'invasion soviétique de la Hongrie en 1956, il était encore possible pour un jeune étudiant de croire à l'importance de l'engagement et à la relation étroite entre politique et savoir. En revanche, à partir de la fin des années 1970, le paysage politique s'est transformé en profondeur. Dans le monde intellectuel, il y a eu un tournant libéral, une violente critique « antitotalitaire » des idéologies, et un éclatement du consensus marxiste dans le désordre de l'après-Mai 68. Plus largement dans le monde politique, l'effondrement électoral du Parti communiste et l'arrivée d'une nouvelle génération de jeunes militants au Parti socialiste ont bousculé l'ordre politique établi depuis 1945. Cette transformation semblait annoncer la fin de l'intellectuel engagé. Ni le modèle dreyfusien ni le modèle communiste de l'intellectuel n'étaient adaptés à

1. Julien Benda, *La Trahison des clercs*, Paris, Grasset, 1927; Raymond Aron, *L'Opium des intellectuels*, Paris, Calmann-Lévy, 1955.

2. Cf. Lucien Jaume, *L'Individu effacé, ou le Paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997.

cette nouvelle donne. Quand Max Gallo a dénoncé en 1983 le « silence » des intellectuels pendant le premier septennat de François Mitterrand, cela a été interprété comme le premier signe d'un désengagement à long terme³. À tel point que le philosophe Régis Debray a pu, en 2000, annoncer sans ambiguïté la « fin » de l'intellectuel français dans un livre qui a fait beaucoup parler de lui⁴.

Et pourtant, comme nous allons le voir, l'intellectuel est vivant. Il se porte d'ailleurs relativement bien. Le testament de Debray – lui-même un intellectuel des plus classiques – apparaissait déjà, au moment de sa publication, comme une erreur. Le triomphe du néoconservatisme aux États-Unis après le 11 novembre 2001 a montré que non seulement l'intellectuel pouvait encore contribuer au débat politique mais qu'il n'hésiterait pas à l'occasion à s'approcher du pouvoir. À plus petite échelle, la commission Stasi de 2004 – à laquelle Debray a directement participé – a remis l'intellectuel au premier plan d'un grand débat public en France, celui de « l'affaire du foulard » à propos du port du voile à l'école pour les jeunes filles musulmanes. Pourquoi alors croire que l'intellectuel n'existe plus ? Il y a évidemment là une part d'orgueil : l'intellectuel annonce sa mort pour qu'on parle de lui. Mais il y a un aspect encore plus important : les nouvelles modalités de l'engagement intellectuel dans un environnement fortement médiatisé.

111

Afin de comprendre l'intellectuel de nos jours, il faut se poser la question de la forme de son engagement. Quels sont les moyens et les réseaux disponibles pour faire circuler une idée ? Quels sont les principaux lieux de rencontre intellectuels ? Dès lors qu'on élargit le champ de l'engagement intellectuel, on s'aperçoit que l'intellectuel lui-même existe toujours, mais dans un espace public multiforme. Il suffit de faire un décompte rapide et incomplet des intellectuels français contemporains les plus reconnus pour s'en rendre compte. Que ce soient le très médiatisé Bernard-Henri Lévy, le polémique Éric Zemmour, les avatars de la gauche critique Alain Badiou et Étienne Balibar, le politologue Marcel Gauchet ou le philosophe Michel Onfray, on ne peut prétendre que la France des trois dernières décennies ait manqué d'intellectuels. À cela on pourrait ajouter un groupe d'intellectuels moins connus, mais tout aussi influents dans certains domaines, tels que Chantal Mouffe (philosophie critique), Pierre Nora (histoire et mémoire), Gilles Kepel (islam et terrorisme) ou Thomas Piketty (économie).

3. Max Gallo, « Les intellectuels, la politique, la modernité », *Le Monde*, 26 juillet 1983.

4. Régis Debray, *I.F., suite et fin*, Paris, Gallimard, 2000.

112 Avec une telle variété de personnages et de positionnements, on peut difficilement accepter l'idée que l'intellectuel soit mort. En effet, ce que regrettent Debray et un peu de la même manière le marxiste anglo-américain Perry Anderson – qui en 2004 met en cause « la pensée tiède » des intellectuels français⁵ –, ce n'est pas l'intellectuel *stricto sensu*. Ce qu'ils regrettent, c'est plus précisément l'intellectuel universaliste. Selon eux, l'engagement intellectuel ne peut pas avoir de sens sans un référentiel universel tel que le marxisme, le communisme ou le républicanisme français. De ce point de vue, ils ont raison : il n'y a plus beaucoup d'intellectuels qui se réclament de l'universalisme. Mais cette perspective nostalgique ne tient pas compte des mutations profondes du paysage intellectuel depuis les années 1970 et en particulier à partir de l'apparition des « nouveaux philosophes ». Au-delà de son don pour la polémique, la génération des nouveaux philosophes a amorcé deux tendances qui nous aident à appréhender les fondements de la vie intellectuelle aujourd'hui : une critique acerbe du pouvoir des idées et l'attraction médiatique. La première est liée à l'avènement de l'antitotalitarisme et l'anticommunisme de gauche et elle a servi à mettre en garde les intellectuels français contre l'universalisme⁶. La seconde annonce une nouvelle forme de communication intellectuelle. Au lieu de se limiter à la production savante, en l'occurrence académique, les nouveaux philosophes ont montré à quel point la pensée critique pouvait se répandre à travers les médias.

À partir des années 1970, les médias sont devenus les lieux privilégiés de la confrontation intellectuelle. À la télévision, l'émission de Bernard Pivot « Apostrophes » fait figure d'archétype. Entre 1975 et 1990, elle se présente comme le forum de débat le plus important en France, attirant plus de douze millions de téléspectateurs en moyenne en 1983. Sans surprise, les nouveaux philosophes ont fait de l'émission leur principale courroie de transmission, mais « Apostrophes » a aussi permis à des hommes politiques (notamment François Mitterrand et Valéry Giscard d'Estaing) de se construire une image d'intellectuel. « Apostrophes » a également servi de modèle à d'autres émissions : « Bouillon de culture » (la suite d'« Apostrophes », présentée par Bernard Pivot de 1992 à 2001), « Droit de réponse » (1981-1987), « C dans l'air » (depuis 2001), ou encore « Mots croisés » (1997-2015). Aujourd'hui, toutes les chaînes

5. Perry Anderson, *La Pensée tiède. Un regard critique sur la culture française*, Paris, Seuil, 2005.

6. Sur l'engagement politique des nouveaux philosophes, cf. Michael Scott Christofferson, *French Intellectuals Against The Left: The Antitotalitarian Moment of the 1970s*, Londres, Bergahn, 2004.

grand public proposent des émissions consacrées à l'actualité intellectuelle dans le monde des idées, des livres ou de l'art.

Le même phénomène de médiatisation se développe à la radio et dans l'édition. À la radio, on voit de plus en plus, à partir des années 1980, des intellectuels à la tête de leurs propres émissions : Alain Finkielkraut, par exemple, inaugure sur France Culture l'émission « Répliques » en 1985. À la suite du modèle télévisuel, le format du débat se répand très largement sur toutes les stations de radio, avec des conférences publiques rediffusées comme les « Rencontres de Pétrarque », une collaboration entre Radio France et le festival de Montpellier lancée en 1986. Dans le monde de l'édition, une nouvelle génération d'intellectuels-éditeurs-entrepreneurs tels que Bernard-Henri Lévy (chez Grasset) ou Pierre Nora (chez Gallimard) se sert de ses réseaux afin d'avancer ses programmes intellectuels. Les essais « chocs » des nouveaux philosophes paraissent donc logiquement chez Grasset à la fin des années 1970, tandis que le projet de Nora des « lieux de mémoire » est publié par Gallimard au début des années 1980. En même temps, plusieurs nouvelles revues voient le jour : *Commentaire*, création d'une jeune génération puissamment influencée par les idées de Raymond Aron, est fondé en 1978, alors que *Le Débat*, une initiative de Pierre Nora et de Marcel Gauchet, est né en 1980.

113

Dès la fin des années 1980, l'intellectuel français se voit donc confronté à un paysage intellectuel éclaté. Finie, la dominance de quelques « têtes pensantes » (Sartre, Althusser) et de quelques revues canoniques (*Les Temps modernes*). Les débats sont désormais plus ouverts, plus éparpillés et surtout plus médiatisés. Est-ce une bonne chose ? Pour certains, oui. Dans son ouvrage célèbre *Un passé imparfait*, l'historien Tony Judt recycle les critiques d'Aron en s'attaquant violemment à l'héritage sartrien et accuse les intellectuels de l'après-guerre d'« irresponsabilité »⁷. Il plaide pour une forme d'engagement plus responsable et une éthique humaniste qui paraissent convenir mieux à l'époque postcommuniste. Pour d'autres, comme Debray ou Anderson, c'est le contraire : la médiatisation a vidé l'intellectuel de sens et a fait de lui rien d'autre qu'un esclave des dernières « tendances » politiques. De nos jours, les intellectuels qui semblent incarner le mieux cette vision négative sont Bernard-Henri Lévy, qui joue sur les pires clichés de l'intellectuel franco-français afin de s'installer au cœur d'un réseau politico-intellectuel international, et Éric Zemmour, qui doit sa notoriété initiale à sa présence médiatique (sur i-Télé et RTL).

7. Tony Judt, *Un passé imparfait. Les intellectuels en France, 1944-1956*, Paris, Fayard, 1992.

Cependant, malgré des critiques souvent justifiées, il faut prendre du recul et analyser les conséquences à long terme de la médiatisation de la pratique intellectuelle. Celles-ci sont souvent plus ambiguës qu'une vision nostalgique ne le laisse croire. Dans un premier temps, la médiatisation a permis au grand public de voir avec beaucoup plus de clarté les divisions idéologiques au sein du paysage intellectuel. Il est devenu impossible pour un intellectuel de présenter ses idées à travers un texte seul ou une discussion en tête à tête avec un interlocuteur. Non seulement le format du « débat » ou du « choc » entre personnalités expose rapidement les désaccords et les failles de l'argumentation, mais les interlocuteurs eux-mêmes ont changé de style. Moins respectueux et plus prêts à exprimer leurs désaccords, les présentateurs à la radio et à la télévision s'alignent désormais de plus en plus sur un modèle anglo-américain de confrontation et de *hardtalk*. Naturellement, cette posture incite à la polémique et pousse les intellectuels à se définir de façon peu nuancée, mais elle a aussi l'avantage de ne pas flatter leur arrogance. La sociabilité intellectuelle des années 1950 et 1960 tournait autour du café, du groupe d'étude ou du séminaire – des lieux hermétiquement fermés et forcément élitistes. Ces espaces existent toujours, mais la pression médiatique permet à un public plus large de participer, de façon atténuée, aux discussions qui y ont lieu.

114

Une des conséquences les plus importantes de la médiatisation a été l'accent mis sur la vulgarisation et la diffusion des savoirs. Au-delà de la télévision et de la radio, l'intellectuel peut maintenant faire passer ses idées par un nombre impressionnant de réseaux et de formats. Il peut écrire un essai court de moins de cent pages sur un sujet d'actualité, de philosophie ou de société, vendu à bas prix et largement disponible en librairie. Il peut autoriser la publication d'entretiens, souvent sur ses travaux antérieurs. Et, depuis la fin des années 1990, il peut engager le dialogue avec son public sur internet à travers blog, articles, vidéos et entretiens enregistrés. Ainsi, le lecteur intéressé peut découvrir l'œuvre d'un Michel Onfray en regardant des conférences vidéo sur son site ou en le suivant sur Twitter plus facilement qu'il ne peut acheter son dernier ouvrage en librairie. En principe, les idées sont donc plus accessibles que jamais. Il est vrai que la vulgarisation implique la simplification des idées et un certain court-termisme. En Grande-Bretagne, où les universitaires doivent maintenant montrer systématiquement comment leur recherche aura un « impact » et pourra « toucher » un large public, de très vives critiques ont été formulées contre une politique du savoir qui semble privilégier les recherches immédiatement « utiles » plutôt que le

travail en profondeur⁸. Cette volonté de rendre les connaissances accessibles au plus grand nombre fait néanmoins partie de la démocratisation de la société au XIX^e siècle. Même avec les faux débats sur Twitter, la surenchère idéologique sur les talk-shows à la radio et la dépendance des intellectuels aux médias, un retour en arrière semble peu probable. La vocation universaliste de l'intellectuel dreyfusien ou sartrien passe mal devant un public sceptique, et la médiatisation incite les intellectuels à présenter leurs arguments de façon intelligible afin de capter une petite part d'un marché d'idées saturé.

UNE OFFRE INTELLECTUELLE PLUS DIVERSIFIÉE

Ce n'est pas uniquement la forme du débat intellectuel qui a changé ; c'est aussi son contenu. Les partis pris et les orientations politiques des intellectuels sont devenus plus confus et le rattachement à des partis ou à des mouvements militants plus éphémère. En particulier, on déplore à gauche la « droitisation » du paysage intellectuel depuis 1990. Cet argument se décline en plusieurs versions selon les contextes. Déjà, avant la fin de la guerre froide, le phénomène de l'ancien gauchiste ou communiste reconverti en chantre du libéralisme donnait du grain à moudre aux militants de gauche : de nombreux exemples – tels qu'Alain Finkielkraut, Annie Kriegel ou François Furet – semblaient confirmer cette interprétation. Après la fin du communisme européen, au milieu des années 1990, on a commencé à parler de « pensée unique », c'est-à-dire de la prétendue dominance d'idées néolibérales au sein des élites occidentales⁹. En 2002, après le choc du 11-Septembre, l'historien Daniel Lindenberg publie un pamphlet pointant du doigt les « nouveaux réactionnaires » qui sont, selon lui, des intellectuels (néo)conservateurs, voire racistes, islamophobes ou sexistes¹⁰. Et, plus récemment, après la crise financière de 2008, cette critique est renouvelée par une constellation de penseurs autour des nouveaux mouvements anticapitalistes (Indignés, Podemos, Syriza, Occupy...). Dans chaque contexte différent, et quelle que soit la formulation exacte, l'idée centrale reste la même : que les intellectuels aujourd'hui sont plus que jamais « à droite ».

Mais qu'est-ce que cela veut dire ? Nul ne peut contester le

8. Cf. notamment Stefan Collini, *What Are Universities For?*, Londres, Penguin, 2012.

9. Cf. par exemple Ignacio Ramonet, « La pensée unique », *Le Monde diplomatique*, janvier 1995.

10. Daniel Lindenberg, *Le Rappel à l'ordre. Enquête sur les nouveaux réactionnaires*, Paris, Seuil, 2002.

positionnement « à droite » de certains intellectuels au moment de l'effondrement du mur de Berlin (1989) ou de la guerre d'Irak (2003-2011), mais pourquoi aller jusqu'à prétendre que le paysage intellectuel tout entier a été bouleversé depuis 1990 ? Il faut se souvenir d'abord que, pour la plupart des commentateurs à gauche, le point de référence est toujours la période allant de 1945 à 1970, pendant laquelle l'intellectuel (par définition, l'intellectuel de gauche) semblait jouir d'un prestige sans pareil. Laissant de côté la dimension nostalgique de cette image de l'intellectuel de l'après-guerre, il convient de noter qu'en Europe cette période se distingue par la quasi-disparition de l'extrême droite, totalement délégitimée par le nazisme et le fascisme. Les lignes de bataille paraissent alors claires : il y avait d'un côté les intellectuels « de gauche », souvent communistes, et de l'autre les intellectuels « libéraux ».

116 Même en sachant que la réalité a été beaucoup plus complexe, cette dichotomie commence à s'effriter dès les années 1980 et s'effondre complètement lors de la décennie suivante. Avec une gauche profondément bouleversée par la disparition du communisme, l'hégémonie de la vision « progressiste » de l'intellectuel se défait et laisse émerger de nouvelles thématiques. Ainsi, les idéologues néoconservateurs américains de l'administration de George W. Bush se permettent de parler ouvertement des bienfaits de la démocratie et du capitalisme, tandis que les « nouveaux réactionnaires » français dénoncent la « vulgate multiculturaliste » issue d'un supposé gauchisme ambiant. Cette tendance est renforcée par la médiatisation, qui permet aux intellectuels de droite de trouver de nouveaux publics au sein de l'électorat de droite ou d'extrême droite. Dans un tel contexte, on peut comprendre la nostalgie à gauche pour l'âge d'or de l'intellectuel engagé de l'après-guerre et les inquiétudes autour d'un renouveau de la droite. Cependant, la thèse de la « droitisation » est trop simpliste. Dans le cas de la France, il suffit de prendre trois débats clés des trois dernières décennies – autour de l'avenir de l'État-nation, de la mémoire coloniale et de la mondialisation – pour constater que l'engagement intellectuel a rarement suivi un chemin simple de « gauche » à « droite ». Au contraire, il s'agit d'une diversification de l'offre intellectuelle dans laquelle les positionnements sont plus fluides et les lignes de partage plus floues.

Un des débats les plus importants de nos jours en France – d'aucuns diraient *le* plus important – est celui autour de l'avenir de l'État-nation. Avec la fin des Trente Glorieuses, la montée du Front national dans les années 1980 et l'irruption du passé colonial dans l'espace public à la fin de la décennie suivante, la question de l'État-nation – son histoire,

sa forme et sa capacité d'agir – a été copieusement discutée. Au cours des années 1980, et surtout en 1989 au moment de l'affaire du foulard et du bicentenaire de la Révolution, une partie importante de la classe intellectuelle française s'est alignée sur une vision « néorépublicaine » de la nation avec, comme clés de voûte, les concepts d'« intégration » et de « laïcité ». Cette vision se voulait l'inverse de l'ethnonationalisme du Front national, axé sur l'idée de « préférence nationale ». Mais si les origines du néorépublicanisme se situaient à gauche – notamment dans les travaux de Pierre Nora ou de Régis Debray, et au sein du Parti socialiste – les idées ont été rapidement reprises et adaptées par la droite. À tel point qu'aujourd'hui le Front national se réclame de la République et le principal parti de droite s'appelle Les Républicains. En même temps, le consensus néorépublicain a été attaqué par des intellectuels de tendance plus libérale, comme Michel Crozier ou Michel Wieviorka, pour avoir contribué au « jacobinisme » et à la défense aveugle d'un « modèle français » mythique. Dans le contexte actuel, caractérisé par une prolifération de positionnements et d'arguments, il n'est plus possible de parler simplement de clivage droite / gauche. Il y a d'autres divergences plus importantes, par exemple celle qui oppose les partisans d'une vision jacobine et néorépublicaine de la nation et les partisans d'une identité nationale décentralisée et ouverte¹¹.

117

On retrouve la même ambiguïté dans le débat autour du passé colonial de la France. Celui-ci explose au moment des révélations du général Aussaresses sur la torture pendant la guerre d'Algérie en 2000 et de l'élaboration d'une nouvelle historiographie critique sur l'héritage colonial¹². Il s'étend en 2005 avec les controverses autour de la loi sur les « effets positifs de la colonisation » et la création de groupes militants tels que le Conseil représentatif des associations noires et les Indigènes de la République. Désormais, l'attitude adoptée envers la question (post)coloniale renvoie à un clivage clé du débat intellectuel français, avec d'un côté un intellectuel et ex-nouveau philosophe comme Pascal Bruckner, qui appelle les Français à en finir avec la « tyrannie de la pénitence », et de l'autre les historiens-militants du collectif Achac, l'Association pour la connaissance de l'histoire de l'Afrique contemporaine, qui insistent sur l'existence d'une véritable « fracture coloniale » au

11. Pour une analyse plus ample de cette nouvelle configuration politique, cf. Emile Chabal, *A Divided Republic: Nation, State and Citizenship in Contemporary France*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

12. Cf. par exemple Raphaëlle Branche, *La Torture et l'armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*, Paris, Gallimard, 2001.

cœur du récit national¹³. Mais là encore les opinions ne se situent pas sur une ligne allant de droite à gauche. Au sein d'un seul mouvement – on pense à un mouvement de gauche comme le Nouveau Parti anticapitaliste – se trouvent des positions totalement opposées sur l'attitude à adopter vis-à-vis du passé colonial et de ses conséquences. Par ailleurs, la question (post)coloniale se trouve entremêlée avec d'autres débats sur la laïcité, l'immigration, l'antiracisme et le conflit israélo-palestinien¹⁴.

La thèse de la « droitisation » est encore moins bien adaptée au débat sur la mondialisation. Celui-ci oppose généralement les extrêmes politiques et le centre plutôt que la droite et la gauche, même s'il y a beaucoup d'incohérences dans les orientations individuelles. Au centre de l'échiquier politique, les analyses d'un Jacques Attali (à gauche) et d'un Alain Minc (à droite) se rejoignent dans leurs arguments en faveur de « l'ouverture » de la France vis-à-vis du libre-échange économique et culturel. Inversement, aux extrêmes, l'antimondialisme affiché d'un Alain Soral à l'extrême droite présente des convergences notoires avec « l'altermondialisme » de l'extrême gauche, malgré leurs fortes différences sur le plan politique. À l'intérieur de la constellation d'intellectuels qui s'opposent à la mondialisation, on peut distinguer en outre trois tendances importantes. La première, incarnée par des personnalités comme Alain Finkielkraut, regroupe tous ceux qui s'attaquent au « multiculturalisme », au « communautarisme » et à la pénétration de la culture « anglo-saxonne ». La deuxième, souvent véhiculée par des intellectuels proches du Front de gauche tels que l'ex-rédacteur en chef du *Monde diplomatique* Ignacio Ramonet, se focalise sur la relation étroite entre néoimpérialisme américain et mondialisation, sans pour autant s'opposer au multiculturalisme et aux échanges culturels. La troisième, qu'on retrouve par exemple dans les travaux néofoucauldien de Pierre Dardot et Christian Laval, met en cause la « rationalité » d'une vulgate néolibérale conquérante et son rôle dans la persistance du système capitaliste. Au lieu de parler de « droitisation », on ferait donc mieux d'organiser les intellectuels en fonction de leur vision de l'économie mondiale et de l'hybridité culturelle.

Devant ce panorama éclaté de la vie intellectuelle française, la nostalgie d'un Perry Anderson a l'avantage au moins de présenter une image plus ou moins cohérente. En effet, la France ne fait plus rêver le militant

13. Pascal Blanchard, Nicolas Bancel et Sandrine Lemaire (dir.), *La Fracture coloniale. La société française au prisme de l'héritage colonial*, Paris, La Découverte, 2005.

14. Emile Chabal, *A Divided Republic*, *op. cit.*, chap. 8.

révolutionnaire de gauche comme auparavant. Le chamboulement de Mai 68 n'inspire plus grand monde; l'hégémonie de la *French Theory* sur les campus américains a été brisée; et les intellectuels les plus intéressants de notre génération, comme Pierre Rosanvallon ou Claude Lefort, sont moins bien connus à l'étranger que Michel Foucault ou Pierre Bourdieu dans les années 1980 et 1990. Mais cela ne veut pas dire que la pensée est devenue « tiède »; ni que le paysage intellectuel français au XXI^e siècle a irrévocablement basculé à droite; ni même que la « qualité » du débat intellectuel s'est effondrée depuis les années 1990. La diversification a tout simplement contribué à l'élargissement du champ intellectuel. Comme le montre ce tour d'horizon rapide, les multiples débats dans lesquels s'impliquent les intellectuels d'aujourd'hui – sur l'avenir de la nation, la mémoire coloniale et la mondialisation – sont des questions de société fondamentales. Plus que jamais, les intellectuels parlent de thématiques et de problèmes qui touchent au cœur du système démocratique et de l'économie postindustrielle.

119

LES INTELLECTUELS ET LA CRISE DE LA DÉMOCRATIE

Que se passe-t-il cependant quand la classe intellectuelle globale se trouve tout à coup confrontée à des mouvements politiques profondément et explicitement anti-intellectuels ? Depuis quelques années maintenant, à travers le monde, l'électorat tourne le dos à l'intellectuel sous toutes ses formes. Les attaques virulentes contre les « élites libérales », les « intellectuels » et les « experts » se sont fait vivement sentir au Royaume-Uni pendant la campagne pour le Brexit, aux États-Unis avant l'élection de Trump, en Turquie après le coup d'État contre le président Erdoğan et en Inde depuis l'accession au pouvoir de l'ultranationaliste hindou Narendra Modi en 2014. Si la France a été largement épargnée par cette vague récente à cause d'une configuration politique de gauche relativement favorable aux intellectuels, l'anti-élitisme véhément du Front national rappelle sans cesse la possibilité d'un basculement vers un discours populiste et anti-intellectuel. Après une mort maintes fois annoncée, se peut-il que 2016 ait sonné le glas de l'intellectuel à l'échelle mondiale ?

Il est, bien sûr, impossible de prévoir l'avenir. Toutefois, en vue de l'analyse développée ici, il est possible de faire quelques remarques sur la relation entre l'intellectuel et la crise mondiale de la démocratie. Dans un premier temps, il convient de rappeler que tout régime politique a besoin de structures idéologiques et qu'il y aura toujours des intellectuels prêts à s'aligner sur le pouvoir. Pour ne prendre qu'un seul exemple,

l'engagement de Steve Bannon et de son site internet Breitbart.com auprès du président Trump ressemble à celui de certains écrivains et maisons d'éditions sous l'Occupation. La leçon à en tirer est que l'intellectuel ne disparaît pas, il s'adapte. Il faut insister également sur le fait que la démocratie n'est pas une condition préalable à l'existence de l'intellectuel; l'expérience des dissidents en Europe de l'Est à l'époque communiste en est la preuve. La vie intellectuelle peut – et doit – se poursuivre même dans des conditions politiques dangereuses. Si l'on veut vraiment comprendre la nouvelle dynamique intellectuelle dans un monde incertain, il faut surtout laisser de côté l'idée que l'intellectuel incarne la « conscience » d'un peuple et porte en lui une vision « universelle ». Cette idée, particulièrement tenace en France où l'héritage des Lumières, de Dreyfus et de Sartre plane toujours sur le paysage intellectuel, ne fait qu'accentuer ses défauts. L'intellectuel, comme n'importe qui, est faillible et imparfait. Il est issu de son contexte particulier et ne construit jamais ses idées tout seul. Et il ne peut que retrouver sa légitimité s'il reconnaît qu'il faudra se battre pour se faire entendre.

R É S U M É

L'intellectuel français existe-t-il toujours ? Si oui, se positionne-t-il de plus en plus à droite ? Pour répondre à ces deux questions, cet article retrace les grandes lignes du développement de la vie intellectuelle en France depuis les années 1970, aussi bien dans sa forme (la médiatisation) que dans son contenu (l'émergence de nouveaux débats). Il analyse également l'avenir de l'intellectuel dans un contexte de crise démocratique mondiale afin de proposer une nouvelle définition de « l'intellectuel engagé ».

LAURENT BIGORNE

DE LA NÉCESSITÉ
DE LA SÉLECTION
ET DE SES MODALITÉS¹

121

« Je vous félicite pour votre brillant succès. Aucun étudiant de Sciences Po ne fait partie de l'élite. Si vous faites partie de l'élite, cela se saura plus tard, par votre action dans la vie professionnelle, par votre œuvre. Vous êtes admis à Sciences Po, ce n'est pas un point d'arrivée, c'est un point de départ. Bon travail. » C'est par ces mots que Richard Descoings², directeur de Sciences Po de 1996 à 2012, accueillit en septembre 2001 les dix-sept premiers élèves admis dans son établissement grâce au système des « conventions d'éducation prioritaire », qu'il avait imaginé et mis en place. C'était sa manière d'exprimer à ces jeunes gens, qui quelques mois plus tôt n'auraient jamais pensé accéder à Sciences Po, que l'élite de ce pays pouvait bien être le fruit d'une forme de méritocratie plutôt qu'une caste qui se reproduit.

Quelques mois avant le séisme du printemps 2002, qui vit Jean-Marie Le Pen accéder au second tour de l'élection présidentielle aux dépens de Lionel Jospin, ce grand directeur avait saisi que le recrutement de son établissement devait s'élargir et il avait agi. Ambitieux pour Sciences Po et pour son pays, il avait choisi d'aller à rebours d'un système dénoncé par Jean Zay, ministre de l'Éducation nationale et des Beaux-Arts à l'époque du Front populaire, bataillant contre l'École libre des sciences politiques, accusée de favoriser « une classe privilégiée restreinte dont

1. L'auteur remercie Alice Baudry, responsable des affaires internationales à l'institut Montaigne, pour ses recherches comme pour sa relecture très précieuse.

2. Cité par Cyril Delhay, *Promotion ZEP. Des quartiers à Sciences Po*, Paris, Hachette, 2006, p. 48-49.

les intérêts et les sentiments peuvent ne pas coïncider avec ceux de l'ensemble de la nation³ ».

L'introduction des conventions d'éducation prioritaire à Sciences Po n'a pas été qu'un long fleuve tranquille. Il a fallu soutenir la longue bataille juridique initiée par un syndicat étudiant très ancré à droite, l'Union nationale interuniversitaire, et aussi convaincre des étudiants parfois très opposés à cette politique, comme le rapporte Cyril Delhay, à l'époque chargé de mission auprès de Richard Descoings : lors de la présentation du projet, « un étudiant en année de diplôme, Charles, se lève et s'exclame en levant la main droite dans un ample mouvement circulaire : "Mais qu'on leur donne de l'argent !" , de peur qu'on touche aux modes de sélection⁴ ». Au fond, ce volontarisme de Sciences Po n'a été possible que par une augmentation importante des effectifs de l'établissement... c'est-à-dire le contraire d'une politique malthusienne et de contrôle de la qualité par la sélection à l'entrée. Il eût d'ailleurs été difficile de gagner ce combat en substituant les admis des conventions aux étudiants issus des procédures d'examen d'entrée ou intégrant l'établissement sur la base de leur mention « très bien » au baccalauréat.

En décembre 2016, Sciences Po a fêté le quinzième anniversaire des conventions d'éducation prioritaire et tiré le bilan de cette politique d'égalité des chances sans équivalent ou presque, qui a concerné onze mille candidats et permis l'admission de 1 161 d'entre eux. Parmi les étudiants fréquentant la rue Saint-Guillaume, 10 % étaient boursiers de l'enseignement supérieur en 2005, 30 % l'étaient à la rentrée 2016. Sciences Po accueille depuis lors une plus grande proportion de boursiers que les universités. Cette réussite remarquable doit beaucoup aux conventions d'éducation prioritaire ; elle doit surtout à la politique d'ensemble pensée et conduite par Richard Descoings dès 1996... Modification profonde des scolarités, ouverture de premiers cycles en région, droits de scolarité modulables en fonction du revenu des familles, bourses financées par Sciences Po venant doubler le soutien de l'État... C'est cette action résolue et systématique au service d'une vision très en avance sur son temps qui a permis ce formidable mouvement d'ouverture sociale.

Les gains sont tangibles au-delà de Sciences Po et même au-delà des diplômés concernés. Il a été démontré que les lycées qui ont le plus bénéficié de ce programme d'admission à Sciences Po étaient ceux qui

3. Cité par Philip Nord, *Le New Deal français*, Paris, Perrin, 2016, p. 87.

4. Cyril Delhay, *Promotion ZEP, op. cit.*, p. 46.

accueillait la plus grande proportion d'élèves défavorisés⁵ ! Leur attractivité vis-à-vis d'élèves issus de familles plus assises socialement et économiquement a crû.

642 étudiants issus des conventions d'éducation prioritaire ont déjà été diplômés... Seule ombre au tableau, deux seulement ont réussi le concours de l'École nationale d'administration ou du ministère des Affaires étrangères. Comme directeur adjoint de Sciences Po, en charge des études et de la scolarité, j'ai souvent vu revenir l'interrogation sur cette ultime barrière infranchissable pour ces élèves et donc sur la persistance d'un plafond de verre insidieux au sein de la rue Saint-Guillaume. Bien sûr, on peut imaginer un mécanisme d'autocensure touchant particulièrement ces étudiants au moment de choisir la voie des concours administratifs⁶. On peut arguer que l'absence de modèle familial aura dissuadé certains de se lancer dans cette voie. On peut avancer que les écoles de la haute fonction publique n'ont sans doute pas fait tous les efforts nécessaires pour les attirer. Me reviennent cependant des discussions avec les étudiants recrutés grâce aux conventions les premières années : ils s'étonnaient de l'appétence de certains de leurs condisciples pour une voie qui conduisait à des carrières moins intéressantes et moins rémunératrices aussi que d'autres qui s'offraient à eux. Surtout, ils avaient pu mesurer l'échec patent de l'action publique dans les territoires dont ils étaient issus : insécurité, inégalités scolaires, d'accès à la santé, aux transports et évidemment à l'emploi...

123

ÉDUCATION ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : DES PERFORMANCES SOCIALES EN BERNE

Cet exemple de matrice méritocratique de nos élites n'a pas vraiment essaimé en France, car la strate « aristocratique » de notre enseignement supérieur, notamment celle des grandes écoles, a peu suivi ce mouvement, résistant même aux injonctions politiques. Les progrès constatés dans certaines de ces grandes écoles demeurent bien « en deçà des objectifs qu'avaient fixés, début 2010, Nicolas Sarkozy et sa

5. Mame-Fatou Diagne et Étienne Wasmer, « Addressing Premarket Discrimination through Geographically-Targeted Affirmative Action: The "Conventions Éducation Prioritaire" of Sciences Po », CiteSeerX.ist.psu.edu, 7 avril 2009.

6. En contrepoint, le documentaire réalisé par Sciences Po pour le quinzième anniversaire des conventions d'éducation prioritaire, « Sciences Po 2001-2016, 15 ans d'égalité des chances », donne la parole à un étudiant qui est en double diplôme Sciences Po-université Columbia.

ministre de l'Enseignement, Valérie Pécresse⁷», à savoir pour chacune un minimum de 30 % de boursiers en trois ans. Aujourd'hui, notre enseignement supérieur court donc deux risques, se refermer sur lui-même socialement, d'une part, et intellectuellement s'il ne parvient pas à se réformer davantage, d'autre part. C'est du moins ce qui ressort d'une comparaison internationale systématique de nos performances en matière d'équité, mais aussi de nos performances dans la mondialisation. Nos étudiants pourront-ils travailler en anglais ? Sont-ils à même de faire face à la révolution numérique ? Leur formation laisse-t-elle suffisamment de place à la recherche et à ses outils ?

124 La faible démocratisation des formations les plus sélectives est d'ailleurs un thème souvent abordé dans de nombreux pays. Ainsi, au Royaume-Uni, sur le site internet du Russell Group, association qui réunit les vingt-quatre meilleures universités de recherche du pays – dont Oxford, Cambridge, la London School of Economics, University College London... –, le deuxième sujet de communication de ce « lobby universitaire » est celui lié aux enjeux qui touchent à l'admission en leur sein depuis 2007... (182 occurrences, contre 144 seulement pour la recherche !)⁸. L'université de Bristol, membre du Russell Group et cinquante-septième université mondiale selon le dernier classement de Shanghai, vient cependant d'annoncer un dispositif ambitieux qui va sans aucun doute provoquer un débat animé au Royaume-Uni.

Cette université est la première dans son pays à accepter de baisser ses exigences en matière de recrutement afin de faire une proposition d'admission à cinq élèves « prometteurs » de chaque établissement secondaire local⁹. À l'instar de Sciences Po, elle confiera la responsabilité de cette détection aux enseignants du secondaire. Comme si ce lieu de formation de l'élite avait entendu la voix des *Brexiters* lassés des succès du Royaume-Uni dans la mondialisation s'ils se traduisent dans le champ universitaire par une arrivée massive d'étudiants européens et du monde entier (22 % des étudiants de Bristol pour l'année universitaire 2016-2017¹⁰). Largement favorables au *Bremain*, les universités britanniques, véritables fabriques des élites du monde entier, se voient reprocher d'être le cheval de Troie de l'arrivée d'étrangers dans leur pays...

7. Claire Ané, « Grandes écoles : l'ouverture sociale progresse à petits pas », *Le Monde*, 30 juin 2015.

8. Il s'agit des *news* mises en avant par l'association. Cf. « News », RussellGroup.ac.uk.

9. « University of Bristol Announces Pioneering New Scheme to Tackle Social Mobility », Bristol.ac.uk, 15 décembre 2016.

10. « Student Numbers and Demographics », Bristol.ac.uk.

alors même que cette formidable attractivité internationale a produit en 2015 l'équivalent de 5,3 milliards d'euros en droits de scolarité et sans doute une somme équivalente en frais de vie de ces étudiants *overseas*, soit un total supérieur à 10 milliards d'euros, coïncé entre les résultats à l'exportation des filières viticole et aéronautique françaises !

Le débat en France ne se pose pas encore en ces termes, car la contribution de notre pays à la formation des élites mondiales est devenue marginale. Se pose même la question de savoir si la France continuera de former les siennes ou si elle parviendra à les retenir... Howard Davies, directeur de la London School of Economics de 2003 à 2011, qualifia un jour à Paris son établissement londonien de grande école française la plus attractive. D'autres pourraient revendiquer ce qualificatif et plus seulement au Royaume-Uni, ni pour le seul recrutement des étudiants. Que l'on songe notamment à la place prise en quelques années par les établissements suisses dans la carte européenne de l'enseignement supérieur : l'université de Saint-Gall et l'International Institute for Management Development à Lausanne pour les études commerciales, les Écoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich, l'Institut des hautes études internationales et du développement à Genève, etc. Sans évoquer même outre-Atlantique l'attractivité des États-Unis¹¹...

125

La France est parvenue à démocratiser l'accès aux études supérieures, sans parvenir toutefois à démocratiser la réussite de celles-ci. Là où elle a atteint un niveau d'excellence reconnu hors de ses frontières, elle a généralement échoué à diversifier les publics étudiants. L'absence d'ouverture sociale des formations les plus sélectives est emblématique de cet échec. Elle n'en est cependant pas le seul stigmate. En effet, la réforme licence-master-doctorat au début des années 2000 a focalisé l'attention sur le master – reprenant l'étage des DEA et DESS (diplômes d'études approfondies et supérieures spécialisées), dont les universités étaient légitimement fières –, délaissant pour partie le premier cycle, où l'échec reste massif et corrélé aux origines sociales : « Les sorties précoces sans diplôme de l'enseignement supérieur sont d'ampleur faible en classes préparatoires aux grandes écoles et en instituts universitaires de technologie, plus marquée en licence et en sections de technicien supérieur.

11. Qu'il nous soit permis de citer ici la remarquable étude de Ioanna Kohler, *Gone for Good ? Partis pour de bon ? Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis*, Paris, Institut Montaigne, 2010.

*Évolution de l'ouverture sociale
des systèmes scolaires français et allemands, 2003-2015*

	France			Allemagne		
	2015	2012	2003	2015	2012	2003
Corrélation entre le milieu socio-économique et les performances dans les résultats de l'enquête Pisa (%)	20	22,5	19,6	16	16,9	22,8
Élèves issus de milieux socio-économiques difficiles atteignant un score parmi les 25 % meilleurs (taux de résilience, en %)	3	4,9	7,4	8,7	7	5,6

126

SOURCES : d'après Philippe Aghion, Gilbert Cette et Élie Cohen, *Changer de modèle*, Paris, Odile Jacob, 2014, tableau 1.9, complété par *Pisa à la loupe*, n° 67, *Pisa 2015, les résultats à la loupe*, Paris, OCDE, 2016.

Elles sont le plus souvent le fait des bacheliers professionnels¹² » (56 % pour ces derniers, contre 9 % pour les bacheliers de l'enseignement général).

Au centre de ces préoccupations depuis les premières mesures prises par Sciences Po en 2001, les dirigeants de l'enseignement supérieur français ont du mal à faire admettre qu'ils ne partagent aucune responsabilité à ce sujet. Les grandes écoles quant à elles plaident non coupables et renvoient aux classes préparatoires qui les irriguent. Certaines accomplissent même des efforts louables¹³, mais les faits sont têtus.

On ne saurait cependant faire porter cette seule responsabilité à l'enseignement supérieur : ce serait à la fois injuste et inefficace. En effet, le mal vient de plus loin. L'enquête Pisa 2012 a pu montrer que la France est désormais le plus inégalitaire de tous les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), c'est-à-dire celui où les performances d'un élève de 15 ans sont le mieux expliquées

12. « Réussite et échec en premier cycle. Note d'information 13.10 », EnseignementSup-Recherche.gouv.fr, 21 novembre 2013.

13. Comme au sein du cycle pluridisciplinaire d'études supérieures opéré par le lycée Henri-IV et l'université de recherche Paris Sciences et Lettres, dont l'ambition est d'accueillir entre 30 et 50 % de boursiers.

par son origine sociale. Les résultats de l'enquête Pisa 2015 publiés en décembre 2016 sont venus confirmer ce fait. Cinquième puissance économique mondiale, notre pays affiche désormais des performances scolaires globalement médiocres et un système inéquitable. En une décennie, la France a remplacé l'Allemagne dans le rôle du pays le moins ambitieux pour ses élèves les plus défavorisés ou issus de l'immigration. Il n'y a cependant aucune fatalité, puisque notre voisin outre-Rhin est parvenu à corriger et même à inverser cette tendance.

L'élite française ne peut donc pas ignorer que notre système éducatif souffre d'un déficit de performance, qu'il est inégalitaire et qu'en outre il se détériore. Plutôt que de le réformer efficacement, elle a appris à y échapper pour ses propres enfants, sachant très bien quels établissements fréquenter (dès l'école maternelle), quels autres éviter et de quelle manière y parvenir. Une fois le baccalauréat d'enseignement général obtenu, de préférence dans la « série reine », la scientifique, cette même élite sait très bien comment organiser le parcours de ses enfants entre les classes préparatoires aux grandes écoles et désormais les universités britanniques, américaines, canadiennes, suisses... Elle ne voit donc que de très loin la dégradation d'un système scolaire qui, à rebours des meilleurs travaux scientifiques internationaux, surinvestit dans le lycée (où le coût pour un élève est supérieur de 20 % à la moyenne de l'OCDE) et sous-investit dramatiquement dans l'école primaire (le coût pour un élève y est inférieur de 20 % à la moyenne de l'OCDE) et l'université. Dans un contexte de finances publiques tendu, de tels écarts indiquent bien ce que devraient être les priorités à venir.

127

UNE SÉLECTION QUI NE SUFFIT PLUS À ASSURER LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'appareil éducatif français traverse une crise profonde, mise en lumière par différentes enquêtes internationales : la première enquête Pisa date de 2000 et le premier classement de Shanghai a été publié en 2003. Le début de cette décennie a donc révélé un portrait inquiétant. Des résultats en recul constant, une école primaire incapable de corriger les inégalités, un enseignement secondaire qui entretient la défiance, des grandes écoles et des universités inaptées à jouer les premiers rôles dans la compétition internationale et largement dépassées par le modèle international des universités de recherche... Même la forteresse des mathématiques est assiégée depuis que l'enquête TIMSS (« Trends in International Mathematics and Science Study »), parue en novembre 2016, a souligné le retard

pris dans cette discipline par les élèves de CM1, dont les résultats sont les plus mauvais d'Europe¹⁴.

L'universalité et la verticalité de notre système éducatif, qui firent sa force et furent la colonne vertébrale de la sélection « républicaine » de nos élites, sont remises en cause parce qu'elles ne parviennent pas à profiter au plus grand nombre. L'économiste Yann Algan a démontré que « les méthodes verticales réussissent à une minorité de très bons élèves, mais elles sont inefficaces pour l'ensemble¹⁵ ». L'enquête Pisa, qui s'intéresse aux élèves à 15 ans, théoriquement en classe de seconde, montre bien la très forte polarisation entre ceux qui ont suivi un cursus régulier, dont le niveau est bien supérieur à la moyenne de l'OCDE, et ceux qui ont redoublé une ou plusieurs fois, ou qui ont quitté la voie de l'enseignement général, dont le niveau est très inférieur à cette

128

moyenne. C'est évidemment parmi la minorité de « très bons élèves » que se recrute l'élite scolaire française, qui a vocation à accéder aux plus importantes responsabilités économiques, administratives et politiques. Dirigé par celle-ci, notre pays a fort logiquement tendance à se recroqueviller sur lui-même et à défendre son modèle scolaire alors qu'il faudrait « passer d'une école fondée sur l'universalité à une école tout aussi républicaine, mais fondée sur la maximisation des capacités de chacun¹⁶ ».

Ce modèle de formation n'essuie pas que les assauts des enquêtes ou des classements internationaux de l'OCDE, de l'université de Shanghai ou du *Times Higher Education*. De nombreux travaux et rapports se sont penchés sur la formation des élites françaises et expriment des critiques profondes qu'il faut entendre. Celles-ci alimentent bien sûr un certain *French-bashing*, par exemple dans le *Financial Times*, pour qui « les élites françaises n'ont pas été entraînées à réussir dans le monde mais dans le centre de Paris¹⁷ ».

Au-delà de la provocation, que nous apprend d'utile le miroir tendu par le *Financial Times* ? La sélection et la formation de nos élites les préparent-elles à affronter les défis de la mondialisation ? Il faut se pencher

14. L'échantillon français comprenait près de cinq mille élèves, qui ont obtenu une moyenne de 488 points en mathématiques et de 487 points en sciences, c'est-à-dire moins que la moyenne internationale (500) et européenne (525). Les pays voisins comme l'Allemagne, la Suède, la Pologne ou encore le Portugal affichent des scores de trente à soixante-dix points supérieurs.

15. Cf. une synthèse de ses travaux et réflexions dans « Rien ne peut expliquer que l'école amplifie les inégalités » (entretien avec Yann Algan), *Le Monde*, 25 août 2016.

16. *Ibid.*

17. Simon Kuper, « The French Elite: Where It Went Wrong », *Financial Times*, 10 mai 2013. (Sauf mention contraire, c'est l'auteur qui traduit.)

sur ce que disent les indicateurs dont nous disposons pour la pratique de l'anglais, la maîtrise de l'outil numérique et le rapport à la recherche de ceux qui sont formés en vue d'accéder aux emplois à responsabilité dans la fonction publique et le secteur privé.

La maîtrise de l'anglais

Même au cœur de Paris – ceux qui voient le Brexit comme une opportunité le déplorent –, l'offre scolaire en langue anglaise reste marginale, et ce n'est pas le résultat à un test reconnu internationalement qui sanctionne le niveau d'anglais au bac, mais une note sur 20 ! La « plus grande étude mondiale sur les compétences en anglais », l'« Education First English Proficiency Index », renvoie d'ailleurs la France au milieu du classement, loin des pays d'Europe du Nord, malgré des cours d'anglais accessibles à 92,2 % des enfants dès l'école primaire¹⁸.

129

Résultats de l'« Education First English Proficiency Index » (2015)

	<i>Classement (sur 70)</i>	<i>Score</i>	<i>Évolution depuis 2014</i>	<i>Niveau de compétences</i>
Suède	1	70,94	+ 3,14	Très élevé
Pays-Bas	2	70,58	+ 1,59	Très élevé
Danemark	3	70,05	+ 0,75	Très élevé
Norvège	4	67,83	+ 3,50	Très élevé
Finlande	5	65,32	+ 0,92	Très élevé
Slovénie	6	64,97	+ 4,37	Très élevé
Estonie	7	63,73	+ 2,34	Très élevé
Luxembourg	8	63,45	-	Très élevé
Pologne	9	62,95	- 1,31	Très élevé
[...]				
<i>France</i>	37	51,84	- 0,86	<i>Faible</i>

SOURCE: « La plus grande étude mondiale sur les compétences en anglais », EF.fr / EPI, résultats 2015.

Plus préoccupant encore, seuls 8 % des Français ayant passé le « First Certificate in English » de Cambridge en 2015 sont parvenus à obtenir la meilleure note à l'examen. Ce test peut être considéré comme une

18. « More than 80 % of Primary School Pupils in the EU Were Studying a Foreign Language in 2013 », EC.Europa.eu, 24 septembre 2015.

mesure fiable mais reflétant en tendance le niveau des élites françaises en anglais, car il n'est évidemment pas passé par la population dans son ensemble.

Résultats au « First Certificate in English » de Cambridge (2015)

<i>Pays</i>	<i>Note obtenue</i>			
	<i>Grade A</i>	<i>Grade B</i>	<i>Grade C</i>	<i>Échec</i>
Danemark	18,1 %	23,9 %	44,8 %	0,4 %
Estonie	18,6 %	12,2 %	28,0 %	24,5 %
Finlande	36,4 %	9,1 %	54,5 %	0 %
<i>France</i>	8 %	16 %	44,1 %	3,8 %
Luxembourg	6,3 %	14,3 %	39,7 %	1,6 %
Norvège	28,6 %	0 %	57,1 %	0 %
Pays-Bas	25,4 %	32,9 %	35,5 %	1,6 %
Pologne	11,4 %	22,9 %	42,9 %	5,6 %
Slovénie	34,4 %	30,5 %	26,6 %	0 %
Suède	11,8 %	29,4 %	51,5 %	1,5 %

SOURCE: « Cambridge English: First (FCE). Results », CambridgeEnglish.org, résultats 2015.

Si les formations universitaires les plus sélectives proposent aujourd'hui systématiquement des échanges, voire des doubles diplômes avec des partenaires internationaux, le niveau des étudiants français en anglais demeure médiocre. Cette situation se double de vieux réflexes malheureux, comme l'initiative prise par un nombre significatif de parlementaires en mai 2013 qui s'étaient opposés à l'article 2 du projet de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche autorisant l'enseignement en langue anglaise dans les établissements publics ou privés de notre pays. C'est le député Pouria Amirshahi, ancien président de l'Union nationale des étudiants de France indépendante et démocratique de 1994 à 1998, qui avait mené cette fronde contre le texte du gouvernement.

La compétence numérique

Les élites françaises ont été épinglées à plusieurs reprises à ce sujet, notamment dans un article remarqué en décembre 2013¹⁹. Trois ans plus tard – une éternité à l'échelle de l'ère digitale –, le problème reste

19. Laure Belot, « Les élites débordées par le numérique », *Le Monde*, 26 décembre 2013.

entier : « Pourquoi ce sujet qui représente l'avenir, la jeunesse, l'innovation, le dynamisme, la restauration de la puissance, pourquoi personne ne s'en empare pour en faire le cœur de son discours, de ses valeurs ? Il y a cependant des raisons objectives d'état d'esprit, nos élites sont le produit d'institutions issues du monde d'hier, plus dans le dressage, et il y a le traumatisme de la bulle. Aux États-Unis, il leur est resté Google, Amazon, Bill Clinton, et en France, rien, Vivendi a été balayé, France Télécom a failli faire banqueroute. Les gens se sont dit c'est dangereux ce truc-là on n'y retouche pas²⁰ ! »

Il est d'ailleurs éloquent que les principales initiatives françaises en matière de digital et d'enseignement supérieur aient été prises à l'écart de l'université. C'est le cas de Ionis, groupe privé d'enseignement supérieur, qui a conduit au succès deux écoles désormais très reconnues, l'Épita et l'Épitech. C'est le cas également de l'école « 42 » fondée par Xavier Niel... un peu comme l'avait été l'École libre des sciences politiques en 1872, sans lien avec le ministère de l'Éducation nationale, sans diplôme... et même sans enseignant ! À défaut de les avoir abrités ou suscités, les meilleures grandes écoles françaises – comme HEC – souhaitent désormais s'associer aux succès de 42 ou du groupe Ionis...

131

Une formation éloignée du système des grandes universités de recherche

Ce modèle a du mal à émerger en France alors qu'il s'est imposé en Amérique du Nord, en Europe et en Asie... Pour l'heure, trois établissements universitaires parisiens se classent dans le top 100 de Shanghai (dans l'ordre, Pierre-et-Marie-Curie, Paris-Sud et l'École normale supérieure) et le premier français est 39^e. Que dire de Saclay qui ne tient pas pour l'instant ses promesses, malgré les sommes considérables engagées²¹ ?

Ce lien distendu avec la recherche est fréquemment critiqué par des scientifiques de haut niveau. Ainsi l'économiste Francis Kramarz, dont les travaux publiés dans des revues internationales répondant aux tout meilleurs standards ont été mis en cause par un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)²², leur répond vertement : « Ce n'est pas une remise en cause, bien au contraire, que d'être critiqué par des

20. « Colin-Verdier : "La sélection des élites est problématique" » (entretien avec Nicolas Colin et Henri Verdier), Rue89.NouvelObs.com, 26 août 2016.

21. L'université de recherche Paris Sciences et Lettres tire son épingle du jeu, et une récente simulation du classement de Shanghai montre que ce regroupement est en mesure de se classer première université française et vingt-cinquième université mondiale.

22. Bertrand Bissuel, « 35 heures : ce que dit le rapport secret de l'IGAS », *Le Monde*, 19 juillet 2016.

personnes dont je pense qu'elles sont essentiellement mal, voire pas, formées aux techniques d'évaluation des politiques publiques. La réalisation de ce rapport par l'IGAS me semble, en effet, symptomatique de la formation de nos élites administratives. Le bagage qu'elles acquièrent, durant leur scolarité à l'École nationale d'administration, en matière d'évaluation scientifique des politiques publiques est proche de zéro. L'enseignement dispensé dans cet établissement est bien loin de ce qui se fait à Harvard (Kennedy School), ou dans la plupart des *schools of public policy* aux États-Unis et maintenant à Sciences Po, qui vient de créer une telle formation²³. » Il fait ici allusion à l'École d'affaires publiques créée par Sciences Po en 2016 et dirigée par Yann Algan, qui a l'ambition d'aller bien au-delà de l'habituelle préparation aux concours administratifs. Allons jusqu'au bout de ce questionnement, l'École nationale d'administration doit-elle conserver son monopole ?

132

Le constat de cette quasi-rupture est également partagé par le sociologue Michel Wieviorka, pour qui « les responsables sont dépossédés d'une grande partie de leur pouvoir. Ils ne peuvent plus gérer le calendrier, fixer l'agenda, prescrire les catégories du débat, ils ne peuvent plus, communication aidant, imposer un mode de fonctionnement *bottom up*, ils n'ont plus, loin de là, la capacité de maîtriser un tant soit peu le jeu de l'information²⁴ ». Gilles Kepel, grand spécialiste du monde musulman, le soulignait plus durement dans un entretien qui dénonçait les attentats du 13 novembre 2015 comme le résultat d'« une défaillance des élites politiques françaises » : « Je fais une critique au vitriol de la façon dont nos élites politiques conçoivent la nation. La France – peut-être pour un Suisse cela apparaît-il de façon claire – est gangrenée par une haute fonction publique omnisciente et inculte qui méprise l'université, notamment les études qui sont dans mon domaine²⁵. »

Passé l'outrance, la critique demeure. Les élites françaises sont en délicatesse avec les universités, comme avec le système éducatif dans son ensemble, qu'elles ne parviennent pas vraiment à réformer. Dix ans se sont écoulés depuis la loi de 2007 sur l'autonomie des universités. Si cette loi n'est désormais plus vraiment contestée, il faut bien constater qu'elle n'a pas permis que ces dernières deviennent les pivots

23. Francis Kramarz, « Nos élites sont mal formées aux techniques d'évaluation des politiques publiques », *Le Monde*, 17 août 2016.

24. Michel Wieviorka, « Après Nice, la fin de l'arrogance du pouvoir politique et le retour des sciences sociales », *Le Monde*, 27 juillet 2016.

25. « Gilles Kepel : "Le 13 novembre ? Le résultat d'une faillite des élites politiques françaises" », *LeTemps.ch*, 26 novembre 2016.

d'un enseignement supérieur français performant, attractif et porteur de progrès social. Sa logique n'a pas été poussée à son terme, notamment en matière de liberté pédagogique. Notre système de formation des élites reste largement replié sur lui-même et rétif à la concurrence – c'est une critique qui touche le système éducatif dans son ensemble – et ne parvient pas à corriger certains de ses manques. Il est d'ailleurs de plus en plus facilement contourné par une partie de la jeunesse, dont on ne sait pas prédire si elle s'engagera en France dans le futur.

*

Jamais le système de formation des élites n'a été aussi inaccessible pour les populations les plus défavorisées. Jamais il n'a été le reflet d'un système éducatif aussi inégalitaire. Les événements politiques récents au Royaume-Uni avec le Brexit²⁶ et aux États-Unis avec l'élection de Donald Trump²⁷ montrent une rupture nette entre les citoyens les plus formés et ceux qui n'ont pas poursuivi leurs études après l'équivalent du baccalauréat. Cette fracture nourrit la vague populiste qui secoue ces vieilles démocraties et se nourrit également de la remise en cause systématique de l'expertise et des théories du complot qui prolifèrent à travers les réseaux sociaux²⁸. Cette coupure est évidemment le plus sûr terreau du populisme et des accidents démocratiques.

133

26. Les électeurs titulaires d'un master ont voté à 75 % pour rester dans l'Union européenne (et à 25 % pour en sortir). Ceux qui ont quitté l'école sans aucun diplôme ont fait l'inverse, votant à 73 % pour le Brexit (et à 27 % pour le maintien dans l'Union). Un rapport de la fondation Joseph-Rowntree a confirmé que l'accès à l'éducation a été le principal facteur d'explication du vote en faveur du maintien dans l'Union. Cf. « How the Education Gap Is Tearing Politics Apart », *TheGuardian.com*, 26 octobre 2016.

27. Hillary Clinton l'a largement emporté parmi les titulaires d'un *bachelor*, l'équivalent américain de la licence (49 % contre 45 %), et les titulaires d'un master (58 % contre 37 %) (« Election 2016: Exit Polls », *NYTimes.com*, 8 novembre 2016).

28. Une étude récente du Pew Research Center montre que 44 % des adultes américains prennent connaissance de l'actualité *via* Facebook (« News Use across Social Media Platforms 2016 », *Journalism.org*, 26 mai 2016).

R É S U M É

En matière de sélection des élites, le modèle des conventions d'éducation prioritaire de Sciences Po n'a pas vraiment essaimé en France. Aujourd'hui, la matrice de formation de nos élites fait face à deux risques, se refermer sur elle-même socialement, d'une part, et intellectuellement si elle ne parvient pas à se réformer davantage, d'autre part. C'est du moins ce qui ressort d'une comparaison internationale systématique de nos performances en matière d'équité, mais aussi de nos performances dans la mondialisation. Faut-il donner raison au French-bashing ambiant quand il prétend que « les élites françaises n'ont pas été entraînées à réussir dans le monde mais dans le centre de Paris » ?

EUROPHOBIE :
EN FINIR AVEC
LES BOUCS ÉMISSAIRES

La médaille a deux faces, l'ennemi du peuple a deux visages : les élites et l'Europe. Il suffit pour s'en convaincre de regarder la France, sa politique et son histoire. Les consultations européennes, qu'elles soient parlementaires ou référendaires, rendent un verdict sans appel : le parti de l'Europe est celui des puissants, des opulents et des sachants. Les pauvres en pouvoir, en savoir et en avoir sont massivement murés dans le « non » à l'Europe, réfugiés dans une hostilité méprisante pour un projet qui n'est pas le leur. La corrélation est absolue, infiniment plus forte que ce fut jamais le cas avec le rapport gauche-droite, entre l'adhésion à la construction européenne et l'élévation sociale, avec une prédilection particulière en faveur de l'idée européenne pour les plus diplômés. C'est ici le savoir plus encore que l'argent qui isole et discrimine. La perfection de la corrélation explique l'une des principales bizarreries des scrutins européens : la charge de haine qui les accompagne le plus souvent et qui contraste avec la relative insignifiance des enjeux effectifs pour les catégories concernées. Jamais le ressentiment n'a dominé aussi fortement une consultation électorale en France qu'à l'occasion de la campagne référendaire de 2005. De même, les observateurs du débat sur le Brexit au Royaume-Uni ont tous été frappés par l'intensité de déchirements qui n'étaient pas sans rappeler la violence verbale et politique des affrontements héroïques de l'ère Thatcher.

Tout n'est certes pas figé : en treize ans, entre les deux référendums de ratification du traité de Maastricht et du traité établissant une constitution pour l'Europe, il y a eu du mouvement en France, et du mauvais pour la cause européenne : les fonctionnaires d'une part et les jeunes de l'autre

se sont massivement détournés d'une cause perçue, non sans quelque paradoxe, comme à la fois libérale et verrouillée, ouverte à toutes les concurrences abusives et odieusement confisquée par les gens en place. De plus, la France a ses particularités : c'est d'abord à gauche qu'en 2005 on vote contre l'Europe et à droite qu'on soutient le traité constitutionnel européen, alors qu'en Espagne on constate une distribution des suffrages exactement inverse. Même décalage avec le Royaume-Uni : les jeunes Britanniques ont très majoritairement voté contre le Brexit tandis que les jeunes Français sont désormais massivement attirés par le « non » à l'Europe. Malgré ces variations et ces différences, le rapport à l'Union européenne présente une relative uniformité : partout, dirigeants administratifs et politiques de bon niveau, responsables d'entreprise et représentants du monde associatif, figures de proue de la société civile et du monde intellectuel plébiscitent cette Union, partout les peuples des villes et des campagnes la boudent et la dénoncent.

Cette polarisation hostile repose sur l'existence d'un sentiment très puissant d'aliénation sociale, politique et intellectuelle des hommes et des femmes d'Europe dans le monde d'aujourd'hui. Un sentiment qui, pour être largement fantasmatique, n'en affecte pas moins substantiellement la relation des citoyens européens à la politique, et non pas seulement à une construction européenne symboliquement exécrée. C'est une tentative plutôt vaine que de chercher, comme le fait, par exemple, Hubert Védrine¹, dans la stigmatisation d'un groupe prétendu arrogant et autiste, « les européens », qui, par parenthèse, ne sont plus au pouvoir en Europe depuis une vingtaine d'années, le secret d'une désaffection dont les causes sont autrement plus profondes et les effets autrement plus diffus que ne le donne à penser la désignation d'un bouc émissaire. Le sentiment, vif et ravageur, d'aliénation qui s'est progressivement emparé des opinions publiques européennes procède d'un double amalgame : le premier de ces amalgames abolit les différences entre des catégories parfaitement hétérogènes de dirigeants, maîtres de l'économie et de la finance, élus et responsables politiques, intellectuels et scientifiques, pour les constituer en un groupe unique et globalement malfaisant, alors qu'en réalité tout les distingue – origines, mécanismes de formation, ambitions, relations et pouvoirs – et qu'on voit ainsi mal de quoi ils seraient collectivement et solidairement coupables. Le second amalgame réunit dans un même opprobre les pouvoirs et les menaces qui tombent du haut du corps social et ceux qui viennent d'ailleurs, les

1. *Sauver l'Europe*, Paris, Liana Levi, 2016.

élites et le « parti de l'étranger » étant depuis toujours, en France à tout le moins, intimement liés dans l'imaginaire national. L'assimilation dans une même mise en cause des deux « ennemis du peuple souverain » justifie le recours au concept d'aliénation dans la mesure où celui-ci désigne indissolublement un double phénomène de confiscation du pouvoir, par le sommet et par l'étranger.

Parce qu'il se situe au carrefour d'une double crise, intérieure et internationale, le mal-être populiste ne pouvait pas ne pas affecter directement et même ébranler en profondeur le projet européen. On soutiendra ici qu'on ne peut prendre la vraie mesure de cet ébranlement qu'à la condition d'y voir un effet collatéral puissant de la brutale unification capitaliste du monde. Il est exclu dans le format de cette réflexion d'examiner les origines et les modalités de ce processus unificateur. On se contentera de jeter un coup de projecteur sur deux de ses aspects les plus décisifs : le bouleversement mondialisateur qui insécurise et divise toutes les sociétés occidentales, à commencer par l'une des plus vulnérables, celle de l'Europe de l'Ouest, et, tout aussi essentielle à l'intelligence de nos convulsions, l'exaspération à l'intérieur de chacune de nos sociétés d'une révolte individualiste véhémement contre les formes traditionnelles de solidarité sociale et politique. Ce coup de projecteur éclaire un paysage dévasté par une crise du lien politique, une crise partiellement inédite dans ses modalités puisqu'elle prolonge une contestation somme toute assez classique de la soumission volontaire au bien commun par l'explosion d'un doute autrement plus perturbateur sur l'existence même de ce bien commun. Poser les problèmes en des termes aussi globaux, c'est affirmer que la crise de l'Union européenne ne se résoudra pas sans un travail de fond de nos sociétés sur ce qu'elles seront dans le monde de demain, sur ce qu'elles peuvent ambitionner d'y faire et sur les modalités organisationnelles de leur pouvoir et de leur action. Nous sommes bien loin ici du petit monde des faux procès et des faux projets, des livres blancs ou verts et des sommets bidon « de la dernière chance ». Ce qui se joue aujourd'hui, c'est la capacité de notre civilisation à organiser politiquement ses ressources en vue d'assurer sa survie économique, politique et morale dans un monde qui déconcerte par sa nouveauté et menace par son dynamisme.

137

LES TROIS VISAGES DE LA MONDIALISATION

Libéralisation des échanges économiques, transnationalisation des enjeux politiques, durcissement de la confrontation géopolitique : la mondialisation s'est traduite, depuis les années 1970, par une triple révolution qui

non seulement a fait le lit d'un populisme multiforme mais a, de diverses manières, nettement ébranlé le loyalisme des populations concernées vis-à-vis du projet européen. La mondialisation a d'abord consacré le triomphe du libéralisme dans sa double dimension circulatoire et dérégulatrice. Politiquement, les conséquences de ces choix ont été à la fois claires et malaisées à assumer : l'exigence d'une compétitivité accrue des entreprises a fortement pesé sur les revenus directs et indirects des salariés tandis que, au rebours de ce à quoi on avait assisté pendant les Trente Glorieuses, se creusait l'inégalité de situation entre des actionnaires et des hauts dirigeants, mobiles, anonymes et tout-puissants, et des salariés placés en situation de dépendance grandissante sous l'effet de la concurrence des pays émergents et de la multi-localisation généralisée de l'activité productrice. Confrontés à un bouleversement aussi rapide et aussi profond, les salariés ont réagi de façon logiquement irrationnelle en rejetant de plus en plus massivement l'idéologie dominante libérale et circulatoire, et en se murant dans une hostilité grandissante envers des dirigeants de banque ou d'entreprise accusés non sans raison de prélever une part franchement abusive de la richesse des nations. Au rejet des gens d'en haut a rapidement répondu de plus celui des gens d'ailleurs et de tout en bas, immigrés faméliques ou roublards arrachés aux enfers du Moyen-Orient ou aux ex-ghettos staliniens de l'Est du continent et frappant par centaines de milliers aux portes de l'Europe opulente.

L'Union européenne a, bien entendu, été la victime directe et consentante de cette lutte des classes renforcée. Elle a justement assumé le virage libéral et mondialisateur, et pris toute sa part d'un choix inévitable, donc raisonnable, en faveur de la globalisation. Sur la question des échanges économiques et du refus du protectionnisme, il est difficile de ne pas lui donner quitus de ses choix, même si le consensus dont elle avait longtemps bénéficié s'en est trouvé sérieusement écorné. Sur les questions migratoires en revanche, elle a, au même titre que la grande majorité des États membres, prêté une oreille excessive à une lecture étroitement économiste des avantages d'une immigration massive de travailleurs venus du Sud, qu'il soit africain, arabe ou turc. Épargnons-lui pour autant les faux procès : c'eût été manquer à nos principes les plus fondamentaux et à nos obligations juridiques les plus sacrées que de refuser un accueil digne aux demandeurs d'asile chassés d'un Moyen-Orient en convulsion. Par ailleurs, il n'y a rien d'absurde à prétendre compenser une partie de la dépression démographique d'un continent qui fait la grève des berceaux par un appel régulier et limité à la main-d'œuvre importée.

Il est enfin parfaitement abusif de reprocher aux administrations et aux juridictions de l'Union et des États membres de véhiculer une idéologie multiculturaliste, à moins bien entendu de considérer qu'on est en droit d'exercer un pouvoir spécifique de tutelle sur les vêtements, les mœurs et les pratiques religieuses de dizaines de millions d'immigrés de plus ou moins fraîche date. La vérité, c'est qu'on ne saurait, sans porter atteinte aux libertés fondamentales, donc à nos propres usages et valeurs, imaginer imposer aux étrangers qui s'installent chez nous d'autres contraintes que le respect des droits fondamentaux fixés par les constitutions nationales et les traités européens. L'assimilation relève du fantasme, seul le respect de la loi, de toutes les lois, et l'apprentissage de la langue doivent être les pierres de touche d'une intégration légitime.

Le tort des responsables de l'Union européenne et de ses différentes institutions aura cependant été de méconnaître la dimension anthropologique des migrations et de ne pas prendre la mesure des traumatismes occasionnés par des flux massifs et désordonnés de gens qui ne sont pas les simples voyageurs sans bagage qu'imaginent les économistes. Le réglage de l'immigration économique – des flux trop massifs, un accompagnement social et culturel très insuffisant – tel qu'on le pratique en Europe depuis un demi-siècle n'est certainement pas le bon. Sur un terrain aussi miné, l'Union européenne avait une obligation de prudence et de vigilance qu'elle n'a pas véritablement su reconnaître et prendre en compte. Il reste qu'en assumant, même avec prudence, sa part de responsabilité dans le processus de globalisation libérale l'Union s'exposait en tout état de cause à prendre de sérieux coups. C'est son honneur que de ne pas s'être dérobée devant l'obstacle.

Les effets de la mondialisation vont bien au-delà d'une intensification, fût-elle particulièrement spectaculaire, des échanges. C'est l'organisation même de la décision publique qui se trouve très profondément remise en question, et en particulier le principe, issu de l'âge néolithique, d'une juxtaposition territoriale des compétences entre des entités souveraines, ordinairement qualifiées d'États. Curieusement, l'ordre néolithique avait survécu à la première et même à la seconde révolution industrielle. Il se caractérisait par le fait que l'immense majorité des défis à relever par la puissance publique pouvaient et devaient l'être dans le cadre exclusif de chaque État souverain. Les principales questions d'intérêt commun à plusieurs États – pour l'essentiel, la guerre ou la paix – avaient pour unique enjeu la modification des frontières entre ces entités souveraines. Du coup, la vie démocratique pouvait se dérouler dans le cadre exclusif de chaque État.

140 Tout autre est la situation dans le monde solidaire, ou du moins interdépendant, d'aujourd'hui. Les enjeux les plus significatifs – démographie et migrations, réchauffement climatique et approvisionnement énergétique, système bancaire et financement de l'économie, révolution numérique et développement technologique, sécurité internationale et lutte contre le terrorisme, etc. – relèvent tous d'une approche trans- ou multinationale et exigent donc la mise en place d'institutions et de procédures d'un type inédit. Il s'agit en effet d'inventer des systèmes qu'on pourrait qualifier de « démocratiques » (une démocratie à plusieurs peuples) combinant le respect de la volonté des citoyens et l'efficacité décisionnelle. La révolution qu'il s'agit de conduire, et dont Georges Vedel avait évoqué le principe dans un article de référence publié dans *Pouvoirs* en 1977², ne vise pas à détrôner des États qui continueront à jouer un rôle central aux différents niveaux du système mais à distribuer les compétences en fonction du principe, fédéraliste par excellence, de subsidiarité, le long d'une échelle de Jacob des responsabilités allant du plus modeste des villages jusqu'au ciel onusien, en passant précisément par l'État national.

C'est peu dire que d'affirmer que cette révolution se heurte à de puissantes résistances qui prennent la forme de professions de foi souverainistes de plus en plus véhémentes et de manœuvres institutionnelles tortueuses en vue d'extirper du système politique de l'Union ce qui reste de fédéral ou de « communautaire ». Paradoxalement toutefois, cette remise en cause de l'héritage institutionnel des fondateurs de la Communauté européenne, si calamiteuse soit-elle, tourne à la déconfiture politique du « parti européen ». L'incapacité à fonctionner du système intergouvernemental instauré sur les décombres d'une méthode communautaire désormais dédaignée par les voix les plus autorisées, comme celle d'Angela Merkel, n'est pas portée au débit des dirigeants européens eurotièdes des vingt dernières années. Par un tour de passe-passe assez bien joué, elle est imputée à l'Union européenne elle-même et, par voie de conséquence, à ceux qui la défendent et en préconisent le développement. Effet direct majeur du blocage intergouvernemental du système par le parti souverainiste, la paralysie de l'Union emporte avec elle le discrédit de tous ceux qui l'avaient à l'inverse rêvée plus forte et plus démocratique. Nous sommes ici en plein paradoxe de Bossuet qui prétendait que Dieu se moque des hommes qui maudissent les conséquences de ce dont ils chérissent les causes. L'impuissance de l'Union est stigmatisée

2. Georges Vedel, « Les racines de la querelle constitutionnelle sur l'élection du Parlement européen », *Pouvoirs*, n° 2, septembre 1977, p. 23-36.

par ceux qui l'ont voulue telle. Le ravi de la crèche européenne tombe à point nommé pour exonérer les vrais responsables. Le parti souverainiste peut pavoiser : il paralyse le système, en impute l'échec à ceux qui s'efforcent de le faire fonctionner, et tout le monde récrimine contre le discrédit supposé de l'idée européenne ! Malheureux bouc émissaire, le bon militant européen n'a que ses yeux pour pleurer.

Troisième effet déstabilisateur du parti européen par la globalisation : le bouleversement de l'ordre géopolitique mondial. On s'expose au risque de ne rien comprendre à la montée de la peur et de la colère dans l'Union européenne si l'on ne prend pas la mesure du bouleversement du rapport de force intervenu notamment au nord et au sud de l'Europe depuis les années 1990. La destruction des Twin Towers de New York et l'entrée progressive en anarchie du Moyen-Orient et de l'Afrique sahélienne et sursahélienne, la réapparition d'un nationalisme russe agressif sur fond de dérobade américaine et d'émergence chinoise, dessinent un paysage géopolitique angoissant pour une Union européenne qui a, pour des raisons complexes, fait le choix d'une représentation idéaliste et pacifiste de son avenir.

141

Historiquement, les Européens n'ont certes pas ignoré la réalité des menaces qui pèsent sur eux et les nécessités d'établir un rapport de force politico-militaire qui ne leur soit pas trop défavorable, mais ils ont choisi une répartition des rôles qui épargnait en fait à l'Union toute responsabilité dans la gestion des questions de puissance, gestion dont les États nationaux, et au premier chef la France et le Royaume-Uni, ainsi que l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), s'étaient en fait adjugé le monopole. Tout dans la situation actuelle souligne la profonde inadéquation de l'ancienne distribution des rôles : le caractère huntingtonien d'une menace terroriste transnationale et civilisationnelle, le Brexit et la menace de désengagement américain en Europe, la faiblesse du dispositif de défense d'un périmètre OTAN par ailleurs élargi, le relâchement de l'effort militaire des États depuis la disparition de l'Union soviétique.

Observons toutefois l'ambivalence des Européens sur le sujet. Depuis le début de l'aventure, ils hésitent entre deux conceptions du projet européen : l'Europe de la puissance, vouée à assurer la renaissance d'un continent passé en trois décennies de la première à la dernière place dans la hiérarchie des civilisations, ou l'Europe de la paix, destinée à surmonter intelligemment toutes les altérités empoisonnées léguées par l'histoire et à bâtir l'esquisse d'une Cité universelle de l'humanité réconciliée. Contrairement à ce qu'on aurait pu penser, l'accord politique qui a

dominé à partir du milieu des années 1990 a, malgré l'euro, sacrifié au parti de la paix celui de la renaissance politique de l'Europe. Cet accord s'est curieusement fait entre souverainistes nationaux et idéalistes européens autour de deux idées : l'élargissement à outrance, et en particulier à la Turquie, et l'exaltation des valeurs et des droits fondamentaux. Il a eu pour effet de satisfaire les « belles âmes européennes » tout en laissant aux États souverains le monopole effectif de la politique et de la violence légitimes. Seul espoir embryonnaire d'une Europe politique qui n'osait pas et n'ose toujours pas s'assumer, l'euro a survécu à la vogue de ce souveraino-idéalisme. C'est ce partage des postures entre machiavéliens nationaux et angéliques européens qui ne fonctionne plus à présent. Les esprits forts devraient désormais se garder de brocarder l'Europe et les esprits européens de mépriser la force. Nous sommes encore bien loin du but mais l'ordre du jour est dans tous les esprits. L'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis n'y est pas pour rien.

Si l'on dresse la liste, sinon des boucs émissaires, du moins des privilégiés perçus comme abusifs de la construction européenne, telle que l'établissent les développements de la mondialisation, on repère donc trois populations principales : les bénéficiaires économiques et financiers excessifs de la révolution libérale ; les intrus intempestifs et inopportuns d'une subversion migratoire qui signe notre détresse géopolitique ; et enfin les impuissants méprisés d'un système politique européen inventé par ses adversaires pour surtout ne produire aucune politique. Trois groupes, trois pathologies : trop d'inégalité, pas assez de rigueur et de générosité, un défaut insupportable d'autorité politique. Et nulle part de vraie volonté d'y porter remède !

LA CRISE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

La vague populiste s'est nourrie des dérèglements d'une mondialisation que les Européens peinent à maîtriser. La crise de l'Union européenne a toutefois une autre source. Elle trouve également son origine dans une révolution parallèle à celle de la globalisation économique : révolution hyper-individualiste qui ronge le lien politique entre des citoyens de plus en plus murés dans leur singularité respective et des corps politiques de moins en moins respectés. La contestation du modèle démocratique dominant en Europe occidentale depuis la fin du XVIII^e siècle, celui de la démocratie représentative, introduit un bouleversement majeur dont il n'est pas sûr que la construction européenne puisse sortir indemne. L'anti-élitisme à la mode valorise la remise en cause

d'un modèle institutionnel européen le plus souvent présenté comme opaque et confiscatoire. La dénonciation du « déficit démocratique européen » serait ainsi le premier acte d'une revanche nécessaire et légitime des principes démocratiques outragés par les faux-semblants et les manipulations de l'Europe communautaire. Les principes ainsi mis à mal par le système pseudo-démocratique européen se ramènent à deux idées simples mais fausses :

1. La vie démocratique s'organise nécessairement dans le cadre d'un État national exprimant la volonté d'un peuple un et indivisible. Comme le suggère la Cour constitutionnelle allemande, l'idée même de démocratie supranationale est un leurre. Matérialisés par des référendums négatifs en chaîne, les à-coups de la construction européenne s'apparenteraient à une revanche des États nationaux légitimes sur les prétentions usurpatoires d'une pseudo-démocratie supranationale manipulée par une technocratie irresponsable.

143

2. La vraie démocratie est une démocratie directe et participative, seule capable de contrôler voire de mettre en échec un personnel politique plus ou moins parasitaire et corrompu. La participation directe du plus grand nombre possible de citoyens à l'élaboration des décisions européennes par le référendum, le droit de pétition, l'initiative citoyenne et la fabrication *via* internet des textes législatifs seraient autant de pistes à explorer pour en finir avec les jeux byzantins menés par des institutions aussi abusives et inutiles que le Parlement européen et la Commission de Bruxelles.

La mise en œuvre de ces deux principes équivaudrait à la fin de la construction européenne telle que nous tentons de la réaliser depuis le mitan du siècle écoulé. Le premier d'entre eux repose sur un diagnostic erroné de la crise du lien politique. Quant au second, il aurait pour effet d'aventurer le projet européen dans une véritable impasse. Nous touchons ici aux limites intellectuelles et opérationnelles du populisme. C'est une erreur de ne pas voir que l'ébranlement indiscutable de l'Union européenne, loin de s'accompagner d'un réveil en fanfare des souverainetés nationales, coïncide avec une déstabilisation générale des États nationaux. Portée par une poussée populiste de grande ampleur, la crise de la construction européenne ainsi qu'elle se développe depuis près d'un quart de siècle traduit la vigueur d'une dénonciation en profondeur du pouvoir des élites, mais elle accompagne surtout un phénomène de décomposition des communautés politiques les plus anciennes et les plus respectées, qui nous alerte par là même sur les vraies dimensions d'une contestation dont l'Union est loin d'avoir le monopole.

L'Europe de Jean Monnet, avec son horreur des « passions démocratiques » et son élitisme technocratique ostentatoire, ne pouvait pas ne pas devenir la victime désignée du rejet par les peuples des gens d'en haut et des gens d'à côté. Le syndrome de l'Aventin, ce double mouvement d'insoumission et de retranchement de la plèbe, ne pouvait manquer de frapper en vraie grandeur la construction européenne. La poussée populiste est cependant bien loin de frapper la seule Union. Elle donne forme et vigueur à un repli général des populations sur des solidarités gigognes de plus en plus étroites et parcellaires. Elle nourrit une mobilisation simultanée de tous les marqueurs identitaires, nationaux, ethniques, tribaux, religieux, sexuels ou corporatistes, qui découpent l'espace européen, disloquent l'ordre international, fragmentent nos sociétés et dissolvent solidarités idéologiques et régulations multilatérales. La fraternité perd ses marques. Longtemps identifié à l'amour de la patrie, le troisième terme de notre devise nationale est non seulement le parent pauvre de sociétés gagnées par un individualisme exacerbé mais il échappe à tous les enracinements territoriaux légués par l'ère westphalienne. Les attentats de Paris provoquent un mouvement général de solidarité en Europe mais, à la différence des Britanniques, les officiels corses répugnent à chanter *La Marseillaise* en l'honneur des morts du Bataclan !

144

L'affaiblissement du lien unissant entre eux les membres de chaque communauté nationale n'est pas moins corrosif que celui qui menace l'Union européenne. Même si les structures nationales sont autrement plus compactes et résistantes que celles de l'Union, le loyalisme des citoyens recule à l'égard de toutes les formes de collectivité publique. Personne n'imagine plus Français et Allemands, pour ne citer qu'eux, verser aujourd'hui un impôt du sang comparable à celui qu'ils ont acquitté entre 1914 et 1918. Les antiques solidarités paysannes qui structuraient la vie quotidienne de nos villages, comme d'ailleurs l'âpre rivalité des propriétaires pour le contrôle de la terre, ont fait place à la coexistence indifférente d'individus juxtaposés sur un espace déserté par toute vie collective. La vieille culture ouvrière dont le Parti communiste aura été dans les années d'après-guerre à la fois l'expression, l'instrument et le garant n'a pas résisté à la moyennisation de la société et à la fracturation ethnique de la classe ouvrière initiale. Non que les habitudes corporatistes aient disparu de nos sociétés. Bien au contraire, mais le corporatisme tend désormais à se confondre avec un individualisme à plusieurs. Ce ne sont partout que raidissements catégoriels, mobilisations tribales, regroupements d'insoumis et zones à défendre. Ces nouvelles formes de

sociabilité obéissent à des logiques de retranchement, voire de sécession, qui isolent les petites communautés de la grande et les dressent contre les codes, les lois et les exigences de celle-ci, la soumission à la « volonté générale » sur laquelle se fonde chez Rousseau le principe même de tout corps politique constitué a cessé d'être un idéal plus ou moins accessible pour devenir une dérisoire chimère. Au-delà du loyalisme des minorités vis-à-vis de la loi de la majorité, c'est l'État de droit lui-même qui est aujourd'hui à la peine et qui se trouve continuellement contesté, menacé et subverti par le fractionnement de nos sociétés démocratiques et l'affirmation, qu'on est tenté de qualifier de souveraine, de toutes les formes de « quant-à-soi » professionnels, régionalistes, ethniques, religieux ou sexuels.

La crise du modèle institutionnel n'est pas davantage que celle du loyalisme un monopole de la construction européenne. Il est remarquable d'observer à cet égard que, si les institutions européennes font l'objet d'appréciations critiques dans les enquêtes d'opinion, le jugement porté par les citoyens sur leurs institutions nationales est infiniment plus sévère. C'est une crise générale de la démocratie représentative que l'on observe à tous les niveaux de notre vie publique. Cette crise revêt selon les pays des formes chaque fois différentes. Elle n'en présente pas moins d'un bout à l'autre du continent d'évidentes analogies car elle se situe partout au carrefour d'une double subversion individualiste de l'autorité et de la solidarité. Cette subversion affecte simultanément la droite et la gauche, mais elle les travaille selon des modalités propres. Les chemins de l'exaspération individualiste sont parfois déconcertants et mènent les hommes vers des destinations paradoxales. C'est le reflux de l'idéal de solidarité et non son affirmation qui nourrit ainsi la crispation égalitariste d'une gauche écrasée par le ressentiment. L'aspiration à la justice distributive et non à la justice tout court n'est en effet que le terme logique d'une culture de l'envie et de la méfiance systématique, qui dresse chacun contre tout le monde et soutient volontiers une aspiration égalitaire agressive et sans nuance à la Mélenchon. Par son hyper-individualisme, le pari de l'indignation, c'est-à-dire celui de la suspicion généralisée, n'est pas sans faire écho à l'ultralibéralisme anarchisant constaté à l'autre bout de l'échiquier.

Il reste que, sur le plan européen plus encore que sur le plan national, la phobie de la démocratie représentative est proprement ingérable. Entre l'obsession de l'absolue transparence, le culte des consultations directes, la tentation de la démocratie participative, la soumission des élus à la tyrannie des réseaux sociaux, il n'est pas sûr que le débat gagne

en sagesse et en modération par rapport à des formules délibératives plus classiques, ni même qu'il permette de construire, autour de vraies majorités, des politiques cohérentes et stables.

146 Les défis que doit relever l'Union sont considérables si l'on veut que l'Europe tienne son rang dans le monde de demain. La rage populiste qu'on observe un peu partout dans nos sociétés démocratiques traduit à la fois l'inadaptation de celles-ci et la répugnance des peuples à procéder aux ajustements nécessaires. Nous avons besoin de conduire une double révolution. Il nous faut d'abord substituer à la concentration de tous les pouvoirs sur un territoire national souverain une distribution fonctionnelle des responsabilités entre des communautés politiques emboîtées les unes dans les autres conformément au principe de subsidiarité. Il nous faut ensuite retrouver le chemin d'une démocratie représentative de négociation et de compromis, et résister opiniâtement aux tentations simplificatrices et diviseuses de l'appel au peuple et du manichéisme démocratique. Refuser de hurler avec les loups du populisme et rétablir les conditions d'une vie démocratique authentiquement pluraliste et respectueuse des représentants des peuples et des États, voilà qui ne va pas dans le sens des orientations à la mode, voilà pourtant qui serait essentiel à l'établissement d'une Union européenne capable de tenir son rôle efficacement et démocratiquement au sein du monde aussi menaçant que prometteur qui se dessine sous nos yeux angoissés.

R É S U M É

La construction européenne est associée dans l'opinion au fantasme d'un pouvoir confisqué par les élites du savoir, du pouvoir et de l'argent. Ce sentiment d'aliénation trouve sa source dans la récente unification capitaliste du monde. D'un côté, la mondialisation de la production et des échanges frappe de caducité le partage néolithique des pouvoirs entre États souverains juxtaposés. De l'autre, l'hyper-individualisme triomphant a ruiné les liens de confiance et de solidarité qui sont à la base de la démocratie représentative. Au-delà des tribulations de l'Union européenne, c'est donc à une crise générale des notions de bien commun et de lien politique que nous avons affaire.

CHRONIQUES

LES DEUX VISAGES DE L'IMPÔT À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE

« La notion d'impôt à finalité écologique est délicate à cerner¹. » Ce constat de la députée Valérie Rabault dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2016 peut paraître surprenant alors même que la fiscalité écologique est en progression constante depuis de très nombreuses années en France, son rendement se chiffrant à 65,5 milliards d'euros en 2016, soit presque autant que celui de l'impôt sur le revenu². Le montant global de la fiscalité écologique devrait sensiblement augmenter en 2017, même si l'effort a été plutôt dirigé sur le maintien de certains crédits d'impôt préexistants.

L'impôt à finalité écologique s'insère dans le cadre plus général d'une fiscalité dédiée, la fiscalité écologique ou environnementale. Sylvie Caudal définit cette fiscalité « comme l'ensemble des instruments fiscaux institués avec l'objectif de contribuer à la protection de l'environnement³ ». Ce type

de fiscalité est en constante évolution et, comme le rappelait Robert Hertzog dans un article publié en 2011, « les mesures fiscales à fin environnementale, sous forme de taxes ou de dépenses fiscales, ont connu une importante progression depuis une trentaine d'années⁴ ». Malgré cette montée en puissance, la France reste encore loin de ses partenaires européens. Ainsi, selon un rapport paru en 2013, la fiscalité écologique a rapporté de l'ordre de 40 milliards d'euros en 2011 et, « en comparaison avec les pays de l'Union européenne, la France figurait à l'avant-dernière place en 2010, juste devant l'Espagne, les recettes de taxes environnementales représentant 1,9 % du PIB, quand la moyenne de l'Union européenne des vingt-sept s'établit à 2,4 %. Cette fiscalité environnementale ne représentait également que 4,2 % des prélèvements obligatoires en France, contre 6,2 % en moyenne européenne⁵ ».

149

* Docteur en droit public, chargé d'enseignement à l'université de la Polynésie française.

1. Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016, n° 3110, *Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 8 octobre 2015, p. 159.

2. 69,6 milliards d'euros pour 2015 (*ibid.*, p. 50).

3. Sylvie Caudal, *La Fiscalité de l'environnement*, Paris, LGDJ, 2014, p. 33.

4. Robert Hertzog, « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *Revue française de finances publiques*, n° 114, 2011, p. 149.

5. Jean-Paul Albertini (dir.), *La Fiscalité environnementale en France : un état des lieux*, Paris, Commissariat général au développement durable, 2013, p. 3.

Toutefois, la place de plus en plus importante prise par cette fiscalité dans les lois de finances depuis 2012 laisse peu de doute quant à la volonté de l'État de rattraper ce retard.

La formule liminaire de Valérie Rabault semble tautologique dès lors qu'elle associe deux notions qui ne sont pas explicitement définies en droit français. Ainsi, si certains auteurs n'hésitent pas à dire que l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 ou la loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001 relatives aux lois de finances, voire la Constitution, définissent l'impôt, la majeure partie de la doctrine prend pour base la formule de Gaston Jèze selon laquelle « l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, dans le but d'assurer la couverture des charges publiques⁶ ». Toutefois, cette définition qui avait le mérite de la clarté n'est malheureusement plus considérée comme tout à fait opérationnelle. L'impôt est une notion en perpétuelle évolution, et il peut être défini de façon contemporaine tel « un prélèvement pécuniaire, sauf exception liée aux datations en paiement des droits de mutation à titre gratuit, du droit de partage ou encore de l'impôt de solidarité sur la fortune, requis des personnes physiques et des personnes morales de droit privé ou de

droit public, par voie législative, de façon autoritaire et à titre définitif, sans contrepartie directe, et en vue de la couverture des charges publiques et de l'interventionnisme de la puissance publique⁷ ». Quant à l'écologie, elle est littéralement définie par le *Dictionnaire de l'Académie française* comme la « science qui étudie les corrélations entre les êtres vivants et le milieu qui les entoure ». Cette définition traditionnelle plutôt vague a été depuis lors précisée, notamment en ce qui concerne les liens entre l'écologie et les sciences humaines. Ainsi, pour Christian Lévêque, « écartelée entre son appartenance aux sciences biologiques et les grands débats de société qui la tirent vers la scène politique, l'écologie est certainement aujourd'hui une science à part. Comme le disait Jean-Paul Deléage, l'écologie est "la plus humaine des sciences de la nature" car elle fait converger biologie, physique et chimie, mais aussi économie et histoire, pour une étude des interactions du vivant avec son milieu, qui inclut l'homme en tant qu'être vivant et en tant qu'être social⁸ ». En matière fiscale et à l'instar de la présente étude, cette notion est souvent utilisée de façon interchangeable avec celle d'environnement⁹, elle-même définie par le dictionnaire précité tel l'ensemble « des agents chimiques, physiques, biologiques, et des

150

6. Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, Paris, LGDJ, 1936, p. 38. Cf. à ce propos Olivier Négrin, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *Revue de droit public*, n° 1, 2008, p. 119-131.

7. Catherine Eude-Guias, « La définition positive de l'impôt », in Thibaut de Berranger et Michel de Villiers (dir.), *Droit public général*, 7^e éd., Paris, LexisNexis, 2015, p. 841. Cf. André Barilari, « L'oxymoron et la définition de l'impôt », *Constitutions*, n° 3, 2012, p. 466.

8. Christian Lévêque, *L'écologie est-elle encore scientifique ?*, Versailles, Quae, 2013, p. 16.

9. Pierre Collin, « Fiscalité environnementale et Constitution », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, 2014, p. 73. Toutefois, pour certains auteurs et malgré le rapprochement manifeste entre les deux définitions, ces notions restent différentes ; cf. Mireille Chiroleu-Assouline, « La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité », *Revue de l'OFCE. Observations et diagnostics économiques*, n° 139, 2015, p. 129-165.

facteurs sociaux exerçant, à un moment donné, une influence sur les êtres vivants et les activités humaines ». Le doyen Prieur et la professeure Morand-Deviller préfèrent présenter ces notions comme des concepts « caméléons »¹⁰ se situant entre une acception trop étroite (la protection de la nature) et une approche trop globale touchant à la qualité de la vie¹¹.

En tout état de cause, les notions d'impôt et d'écologie sont loin d'être particulièrement claires et intelligibles, et *a fortiori* il ne peut en être que de même pour leur combinaison. Or, dans un domaine aussi peu accessible au non-spécialiste que le droit fiscal, une présentation limpide des mécanismes s'impose, d'autant plus qu'il s'agit d'une exigence directement posée par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui possède une pleine valeur constitutionnelle et qui dispose que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Le respect de ces règles et principes, combinés avec ceux de l'intelligibilité de la norme, de la sincérité des débats et du droit à l'information des élus¹², devrait donc conduire à une ébauche d'explication de la notion d'impôt à finalité écologique, surtout que ce type d'imposition risque de constituer une part de plus en plus importante de la fiscalité française à l'avenir. Il est cependant plus

facile d'identifier le problème de définition que de le résoudre¹³.

Il apparaît très clairement néanmoins qu'il existe une définition fantasmée de ce type d'imposition, ne correspondant que très partiellement à l'utilisation concrète qui en est faite.

LA THÉORIE DE L'IMPÔT À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE, UNE FICTION

Les pouvoirs publics n'hésitent pas à présenter l'impôt à finalité écologique comme ayant exclusivement pour objectif d'orienter les comportements sur les trois grandes problématiques environnementales que sont la consommation des ressources, le changement climatique et les différents types de pollution. Ces fondements en apparence vertueux ont été confirmés dans leur application par le Conseil constitutionnel.

Un fondement apparemment environnemental

Le fondement principal de l'impôt à finalité écologique est – en apparence – directement attaché à la réduction de la pollution et des impacts environnementaux liés aux activités économiques et aux modes de consommation. Ainsi, l'État intervient sur le marché par la modification du système des prix, en instaurant une fiscalité particulière. À l'instar des autres États ayant mis en place cette sorte de fiscalité, en France, l'impôt à finalité écologique n'a normalement pas pour objectif premier

151

10. Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 7^e éd., Paris, Dalloz, 2016, p. 1.

11. Jacqueline Morand-Deviller, *Le Droit de l'environnement*, 8^e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2007, p. 7.

12. Décisions 2005-514 DC du 28 avril 2005, cons. 14, et 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5.

13. Emmanuel de Crouy-Chanel, « Esquisse d'une théorie fiscale de l'écotaxe », *Droit fiscal*, n° 9, 2009, p. 207.

d'augmenter les ressources publiques mais plutôt d'influencer le comportement des acteurs de la société au profit de la sauvegarde de l'environnement. Ce sont des mesures incitatives, c'est-à-dire le fait d'encourager à faire ou à ne pas faire, en stimulant un changement de comportement. Cet instrument doit amener les citoyens et les industries à accomplir des actions en vue de réduire les atteintes à l'environnement qui présentent un coût inférieur à celui de la taxation écologique. Ce type de fiscalité incite donc ceux qui polluent à adopter un comportement moins défavorable à l'environnement, en exerçant une pression sur leur budget. Cet objectif en matière de contribution à la protection de l'environnement « peut se trouver porté de trois manières : par l'effet de dissuasion [...] ; par l'effet d'incitation à une action en faveur de l'environnement ; ou par l'affectation des sommes prélevées à la préservation des milieux et des ressources¹⁴ ». La fiscalité écologique s'insère ainsi dans une logique visant à faciliter la transition écologique et plus particulièrement énergétique, « autrement dit le passage d'une société fondée sur la consommation abondante d'énergies fossiles à une société plus sobre en énergie et faiblement carbonée, grâce en particulier au développement des énergies renouvelables¹⁵ », et vient en complément des mesures réglementaires classiques de protection de

l'environnement. Des succès relatifs ont ainsi pu être constatés. À titre d'exemple, « la création d'un taux différencié, d'une part, en 1989, entre le supercarburant plombé et le carburant sans plomb, d'autre part, en 1991, entre le fioul lourd à haute teneur en soufre et le fioul lourd à basse teneur en soufre, a entraîné une diminution de volume de consommation de chacun des deux types de carburant les plus polluants (et donc les plus taxés) de plus de la moitié, respectivement entre 1989 et 1996 et entre 1991 et 1996¹⁶ ». Sur le plan économique, la théorie du double dividende précise que le premier dividende est constitué par l'incitation à réduire la pollution, tandis que le second dividende consiste dans les ressources financières que la taxe permet de collecter¹⁷. Il existe donc une distinction entre les taxes ayant pour but d'infléchir les comportements et celles dédiées à la simple collecte de ressources fiscales pour financer des dépenses publiques. Pourtant, « cela ne veut pas dire pour autant [que la fiscalité écologique] soit inefficace sur tous les autres plans. [...] Si les recettes sont utilisées afin de réduire l'externalité négative pour laquelle la taxe a été adoptée, la logique d'efficacité économique est préservée. C'est notamment le cas des redevances adoptées en matière de traitement de déchets, où chaque agent économique est censé supporter sa quote-part des dépenses des mesures collectives¹⁸ ».

14. Sylvie Caudal, *La Fiscalité de l'environnement*, op. cit., p. 33.

15. Mireille Chiroleu-Assouline, « La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? », art. cité, p. 129.

16. Guillaume Sainteny, « L'éco-fiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, n° 134, 2010, p. 351-372.

17. Benoît Socha, *Les Fonctions du droit de l'environnement dans la prise en compte de l'économie. Contribution à l'étude des rapports du droit et de l'économie*, thèse, Université Paris-Ouest-Nanterre-la-Défense, 2002, p. 386.

18. Olivier Sutterlin, *JurisClasseur Environnement et développement durable*, fasc. 2420, *Principe pollueur-payeur*, Paris, LexisNexis, 2015.

Le fondement de ce type d'imposition reste donc théoriquement incitatif quel que soit le type de dividende en cause.

Cet objectif vertueux que sous-tend l'impôt à finalité écologique se fonde sur le principe pollueur-payeur¹⁹. Faisant écho au principe premier d'internalisation des coûts des préventions, cette fiscalité a été pensée comme devant inciter les pollueurs à investir dans les techniques propres ou les dispositifs de lutte contre la pollution. Il est défini par l'article L110-1 (II, 3°) du code de l'environnement, qui dispose que les lois concourant à la protection de l'environnement doivent s'inspirer de différents principes, dont « le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». Ce principe a par ailleurs été constitutionnalisé dans les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement de 2004, précisant respectivement que « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » et que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi »²⁰. La fiscalité écologique met en œuvre le principe pollueur-payeur dans sa dimension préventive, selon à nouveau le troisième article de la Charte, pour les raisons incitatives susmentionnées, mais aussi par le caractère indirect d'une partie des impôts relevant de ce type de fiscalité, qui permet de répartir le coût

de la lutte contre la pollution sur l'ensemble des citoyens, du producteur au consommateur.

Une dérogation consacrée au principe d'égalité devant l'impôt

Quelle que soit la mesure fiscale envisagée, celle-ci doit être conforme au principe d'égalité devant les charges publiques. Aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Le Conseil constitutionnel en a déduit que, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives; en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose; il ne faut cependant pas que cette appréciation entraîne de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Comme le rappelle Pierre Collin, « pris à la lettre cet article [13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen] n'autorise le recours au prélèvement fiscal, qui constitue une atteinte légale au patrimoine des individus, que dans le but de remplir les caisses de l'État

19. Cf. Henri Smets, « Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement ? », *Revue générale de droit international public*, n° 2, 1993, p. 339.

20. Cf. Aurélien Baudu, « La Charte de l'environnement au secours de la fiscalité écologique ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 33, n° 2, 2008, p. 157-173.

en vue du nécessaire financement des services publics²¹ ». L'impôt à finalité écologique, dont l'objectif est principalement de réduire la pollution et les impacts environnementaux liés aux activités économiques et aux modes de consommation, ne s'intègre vraisemblablement pas dans un quelconque but de couverture des charges publiques, mais plutôt dans l'optique de dissuader les citoyens de continuer ou d'accroître leurs activités polluantes.

154 Toutefois, il est loisible au législateur de traiter différemment des situations différentes ou qui relèvent de l'intérêt général. Le Conseil juge en effet de manière constante que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit²² ». En matière d'impôt à finalité écologique, les citoyens ne sont pas taxés en fonction de leur richesse ou d'un élément représentatif de celle-ci, mais en proportion du comportement que l'État souhaite les dissuader d'adopter. Cette incitation comportementale en faveur de la protection de l'environnement est considérée comme un objectif d'intérêt général par le Conseil. Ainsi, le juge constitutionnel rappelle en 2000 que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que la loi établisse des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles

qu'il fixe à cet effet soient directement en rapport avec ces objectifs²³ ». Cette incitation fiscale à diminuer les comportements polluants ne doit toutefois pas entraîner de situations illogiques où les citoyens qui polluent le moins sont plus fortement imposables que les contribuables ayant une activité moins respectueuse de l'environnement. Le juge constitutionnel a ainsi censuré les dispositions relatives à la mise en place d'une contribution carbone en 2009. En effet, celle-ci se justifiait par un objectif de réduction de la production des gaz à effet de serre, tout en permettant de sauvegarder la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale. Or les exemptions prévues dans la loi de finances pour 2010 conduisaient à ce que les secteurs à l'origine de 93 % des émissions industrielles de dioxyde de carbone soient totalement exonérés de la contribution carbone. Au total, les activités assujetties à la contribution carbone ne représentaient qu'environ 48 % des émissions totales de gaz à effet de serre en France et cette contribution était en réalité une taxe additionnelle sur les carburants, ainsi principalement supportée par les usagers. Par conséquent, le Conseil constitutionnel n'a pu que constater que ce mécanisme n'était pas conforme à l'objectif d'intérêt général de lutte contre les changements climatiques et qu'il était constitutif d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques²⁴. Cette position relative au fait que le Conseil vérifie que l'assiette et le taux sont en adéquation avec l'objectif poursuivi par la loi a été confirmée dans le cadre d'une

21. Pierre Collin, « Fiscalité environnementale et Constitution », art. cité.

22. Cf. par exemple décision 2015-477 QPC du 31 juillet 2015, cons. 3.

23. Décision 2000-441 DC du 28 décembre 2000, cons. 34.

24. Décision 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 82. Cf. André Barilari, « Le principe d'égalité devant l'impôt », *Constitutions*, n° 2, 2010, p. 277.

jurisprudence constante. En tout état de cause, certains auteurs n'hésitent pas à critiquer – non sans humour – les dérogations accordées à la fiscalité écologique en matière d'égalité²⁵.

Si l'objectif de l'impôt à finalité écologique est présenté de façon manifeste comme celui d'orienter les comportements des contribuables, force est de constater que la réalité est bien plus ambiguë, ce type de fiscalité ayant un rendement budgétaire très intéressant pour l'État.

UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE DE L'IMPÔT À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE

Les soubassements vertueux de la fiscalité écologique ne résistent malheureusement pas à une analyse *in concreto* de son application. Le fondement de cette fiscalité est au final très classique et son bilan est travesti par une absence de classification objective.

Un fondement budgétaire – en réalité – classique

Puisque l'impôt à finalité écologique est lié à un but de réduction de la pollution et des impacts environnementaux provoqués par les activités économiques et les modes de consommation, son rendement devrait logiquement être utilisé pour atteindre des objectifs de protection environnementale. Pourtant, ce type de fiscalité est principalement affecté au budget général de l'État (ou

des collectivités territoriales), à l'instar de n'importe quel autre mécanisme fiscal. Cette affectation « verte » pour le moins limitée n'est pas un hasard et, dès 1998, il était reconnu que « la réforme de la fiscalité écologique a pour but notamment de mettre un terme à l'affectation des recettes provenant de diverses taxes et redevances écologiques. Celles-ci, alimentant désormais le budget de l'État, devraient permettre une diminution des charges sociales et, donc, promouvoir l'emploi²⁶ ». La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), encadrée par la directive européenne sur la fiscalité de l'énergie²⁷, illustre bien le problème de l'absence d'affectation spécifique à la protection de l'environnement. Ainsi, bien que cette taxe ait produit des recettes fiscales d'un montant de plus de 25 milliards d'euros en 2011²⁸, elle est principalement affectée au budget général de l'État (et de manière beaucoup plus réduite à celui des régions et des départements²⁹). Cette situation est caractéristique de l'impôt à finalité écologique. En effet et comme vu précédemment, les taxes environnementales génèrent en réalité deux catégories de ressources, soit celles dites incitatives de réduction de la pollution, soit celles dont l'objectif est purement de lever des recettes fiscales. L'impôt à finalité écologique ne vise ainsi manifestement pas seulement à infléchir les

155

25. « Faut-il y voir une fiscalité écologique, qui voudrait épargner les pigeons et limiter la pollution de l'air, que ce soit sous la forme de gaz carbonique ou de décibels ? Faut-il d'explication on ne peut que noter l'inégalité que cela représente » (Christophe de la Martinière, « Les contorsions sportives de l'égalité devant l'impôt », *Constitutions*, n° 3, 2012, p. 469).

26. Caroline London, « La fiscalité écologique : un vent de réforme », *Les Petites Affiches*, 24 décembre 1999, p. 5.

27. Directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, 27 octobre 2003.

28. Jean-Paul Albertini (dir.), *La Fiscalité environnementale en France*, op. cit., p. 18.

29. Environ un quart du rendement de la TICPE.

comportements mais aussi à collecter des ressources fiscales pour financer les dépenses publiques. Si, en apparence, la fiscalité écologique est présentée dans son ensemble comme ayant pour but de modifier les comportements des contribuables, il est tout de même possible d'identifier les taxes « vertes » qui poursuivent en réalité un objectif budgétaire plus classique. Il suffit justement de se baser sur les effets concrets d'un impôt à finalité écologique. Un mécanisme fiscal efficace sur le plan incitatif va produire peu de recettes car il sera suffisamment dissuasif pour orienter les contribuables vers des usages plus respectueux de l'environnement. À l'opposé, une taxe qui rapporte de façon durable d'importantes recettes aura souvent un objectif incitatif faible voire inexistant. En effet, lorsque l'externalité est sous-évaluée, la taxe n'a pas de finalité incitative, puisqu'il est moins intéressant de prévenir la pollution que de payer la taxe. Ce constat va toutefois devoir être tempéré en 2017, étant donné « l'affectation de la quasi-intégralité du rendement des mesures de fiscalité écologique votées en loi de finances rectificative pour 2015 (alignement progressif de la fiscalité du gazole et des supercarburants, hausse de la composante carbone en taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, sur le gaz naturel et sur le charbon), estimé à 1,8 milliard d'euros, au financement du compte d'affectation spéciale "transition énergé-

tique" (à hauteur de 1,7 milliard d'euros) et non pas au budget général³⁰ ».

En parallèle, le mode de calcul des différentes taxes écologiques pose aussi problème vis-à-vis de l'objectif de protection de l'environnement que présente l'impôt à finalité écologique, étant entendu que, « si la plupart des taxes ont été au départ présentées comme ayant une finalité écologique, les taux de ces taxes n'étant pas fixés en fonction des dommages causés à l'environnement, leur effet sur la pollution est limité³¹ ». Le fondement de ce type d'imposition sur le principe pollueur-payeur est lui aussi problématique. Pour certains auteurs, ce principe entraîne des situations où celui qui paie peut polluer. Le pollueur-payeur devient ainsi un utilisateur-payeur. En ce sens, la portée de l'article 4 de la Charte de l'environnement³² est d'ailleurs tout autant équivoque, étant donné que le terme « contribuer » peut renvoyer à une simple prise en charge partielle des coûts de lutte contre la pollution et non à une réparation intégrale des dommages environnementaux. Dans la pratique, le principe pollueur-payeur peut ainsi bien plus s'apparenter à un principe économique plutôt qu'à un principe uniquement dédié à la protection de l'environnement. Par ailleurs et pour revenir au principe d'égalité, Sylvie Caudal précise que le contrôle opéré sur le fondement de ce principe du droit financier et fiscal – pour des raisons de conciliations complexes et aléatoires – « s'est souvent avéré fatal aux

30. Projet de loi de finances pour 2017, tel que renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, exposé général des motifs, 28 septembre 2016, p. 34.

31. Conseil des impôts, *Fiscalité et environnement. Vingt-troisième rapport au président de la République*, septembre 2005, p. 15.

32. Pour rappel : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »

écotaxes³³», malgré les reconnaissances susmentionnées du Conseil constitutionnel³⁴.

Un recensement discrétionnaire et orienté des pouvoirs publics

On pourrait penser que le recensement des composantes de l'impôt à finalité écologique se base sur l'ensemble des éléments des définitions précédemment données. Ainsi, selon le rapport sur le projet de loi de finances pour 2016 précité, les actuels classements budgétaires font « entrer dans cette catégorie l'ensemble des impôts qui ont pour but de décourager un comportement qui n'est pas vertueux sur le plan environnemental ». En réalité, l'approche théorique de la fiscalité écologique « ne reflète que partiellement l'étendue des mesures fiscales qui s'affichent comme poursuivant un objet environnemental³⁵ ». Le rapport mentionné ci-dessus illustre nettement cette situation pour le moins contradictoire. Ainsi, il y est clairement énoncé que « la TICPE – qui est le plus important des impôts écologiques avec un rendement global estimé à 28,2 milliards pour 2016 – joue un rôle désincitatif majeur en taxant les carburants polluants. À elle seule, la TICPE représente 43 % de la fiscalité écologique retenue dans cette étude ». Or, comme examiné plus haut, il est difficile d'affirmer qu'une taxe est incitative dès lors qu'elle représente près de la moitié de la fiscalité écologique nationale du fait de son rendement proche des 30 milliards d'euros. Si certaines taxes écologiques sont donc peu incitatives, d'autres, aux rendements plus réduits et classées dans

cette même catégorie d'impôts, ne poursuivent pourtant pas des objectifs directement environnementaux, à l'instar de la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicule (la « carte grise ») qui finance principalement les régions. En réalité, la classification très large des composantes de l'impôt à finalité écologique permet une subtile réduction des rendements de la fiscalité présentée comme classique. La fiscalité « écologique », adjectif accolé généralement pour qu'elle soit mieux acceptée par la population, remplace ainsi progressivement les autres types de fiscalité. Si Sylvie Caudal se refuse à intégrer la fiscalité simplement liée à l'environnement, c'est-à-dire « tout prélèvement obligatoire dont l'assiette a un rapport avec l'environnement³⁶ », on ne peut que remarquer que cette opinion n'est pas partagée par les pouvoirs publics. Ce mouvement va, d'après l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la biodiversité enregistré le 26 mars 2014 à l'Assemblée nationale, « dans le sens des recommandations de la Commission européenne, laquelle a [...] incité la France, à l'occasion de son examen du programme national de réforme de la France pour 2013 et du programme national de stabilité pour la période 2012-2017, à “rééquilibrer la part des taxes environnementales” et à “prendre des mesures supplémentaires déplaçant la charge fiscale sur le travail vers les taxes environnementales ou la consommation” ». Le problème patent est qu'en pratique on ne constate pas un développement réel d'une fiscalité dédiée à

33. Sylvie Caudal, *La Fiscalité de l'environnement*, op. cit., p. 60.

34. Sylvie Caudal, « L'impact des systèmes juridiques sur l'éco-fiscalité. Le cas de la France », *Revue française de finances publiques*, n° 114, 2014, p. 39.

35. Pierre Collin, « Fiscalité environnementale et Constitution », art. cité.

36. Sylvie Caudal, *La Fiscalité de l'environnement*, op. cit., p. 30.

la protection de l'environnement, mais plutôt une tentative de « verdir » des mécanismes fiscaux, qui existent parfois depuis plus de soixante ans³⁷.

*

158 L'avenir de la fiscalité nationale semble reposer en partie sur l'impôt à finalité écologique. Ce type de fiscalité présente des avantages certains : des rendements importants ; une image relativement positive auprès des citoyens ; un objectif global de protection et d'amélioration de l'environnement. Pourtant, la fragile façade d'une fiscalité écologique idéalisée ne résiste pas à l'examen des faits. Si ses avantages restent indéniables sur un plan purement fiscal, il semble difficile de soutenir la même analyse eu égard à son apport à la protection de

l'environnement, objectif pourtant présenté comme légitimant ces très nombreux mécanismes d'imposition et de taxation « vertes ». La modification des comportements des contribuables au profit de l'environnement, par l'intermédiaire d'une imposition spécifique, semble être ainsi reléguée au second plan, à l'instar de ce que la ministre en charge de l'environnement a déclaré lors d'un entretien sur i-Télé le 28 avril 2016 – « Je ne veux pas d'écologie punitive » – et à l'instar des propositions du projet de loi de finances pour 2017. Ainsi, il apparaît malheureusement que l'idée générale que l'on se fait de l'impôt à finalité écologique n'est pas forcément exacte, bien qu'il faille rester vigilant sur son évolution future, en considération de la probable détérioration de l'environnement dans un contexte de changements globaux.

37. À l'instar de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques qui tire son origine de la taxe intérieure pétrolière, mise en place par la loi du 30 mars 1928 relative au régime d'importation du pétrole.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2016)

159

ALLEMAGNE

9 octobre et 19 décembre 2016. **Terrorisme. Syrie.** La police allemande est en alerte pour retrouver un Syrien soupçonné de préparer un attentat. Il est arrêté à Leipzig dans la nuit du 9 au 10 octobre. Il se suicide en prison le 12 octobre.

Le 19 décembre, un camion fonce dans la foule sur le marché de Noël de Breitscheidplatz à Berlin, dans une action similaire à celle de Nice. On compte douze morts. En outre, on trouve dans le camion le corps d'un chauffeur polonais tué par balles. Un suspect, pakistanais demandeur d'asile, est immédiatement arrêté mais se révèle être hors de cause. Déjà, le 16 décembre, un enfant germano-irakien de 12 ans avait tenté, sans y parvenir, de déclencher un engin explosif sur un marché de Noël à Ludwigshafen.

L'auteur suspecté de l'attentat serait un Tunisien de 24 ans, dont on a retrouvé les papiers dans le véhicule. Son nom figurait sur le fichier des neuf cent quarante-neuf

personnes considérées comme « dangereuses ». Il avait été condamné à être expulsé par un tribunal le 30 juillet 2016, mais la Tunisie refusait de l'accueillir. Il est finalement abattu le 23 décembre par la police italienne à Sesto San Giovanni près de Milan, à la suite d'un simple contrôle d'identité. Au cours de sa fuite, il est passé par la France, en train, *via* Lyon et Chambéry. On apprend plus tard qu'auparavant il avait gagné les Pays-Bas et pris un bus à Nimègue.

L'extrême droite fait monter la pression pour utiliser l'événement, mais dans l'ensemble les Allemands réagissent avec mesure. Cependant, la polémique s'accroît sur les dysfonctionnements qui ont permis à l'auteur de la tuerie de s'échapper.

Le 23 décembre, la chancelière Merkel, en butte aux critiques de l'extrême droite, annonce que son gouvernement va « examiner de manière intensive tout ce qui doit être changé dans l'arsenal des mesures dont dispose l'État ». Le plan d'extension de la vidéosurveillance et l'autorisation

* Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI.

pour les policiers de porter des minicaméras suscitent déjà des débats.

AUTRICHE

4 décembre 2016. **Élection présidentielle.** L'élection apparaît comme un feuilleton sans fin. Le 12 septembre, le scrutin prévu le 2 octobre avait été reporté car les enveloppes pour le vote par correspondance étaient défectueuses, la colle ne prenant pas.

Le scrutin a lieu finalement le 4 décembre. Ce report semblait devoir favoriser l'extrême droite. Il n'en a rien été.

160 Une fois de plus, sondages et pronostiqueurs se sont trompés.

Alexander Van der Bellen, 72 ans, écologiste proeuropéen, ancien député européen, ancien professeur d'économie, bat assez largement le candidat d'extrême droite, Norbert Hofer, 45 ans, vice-président du FPÖ, avec 53,8 % des voix contre 46,2 %, alors qu'il n'avait obtenu que 50,3 % lors du scrutin annulé.

68 % des femmes ont voté pour Van der Bellen tandis que 56 % des hommes ont voté Hofer. Hofer ne l'emporte qu'en Burgenland, en Carinthie et en Styrie, Van der Bellen atteignant 65,7 % à Vienne.

Le nouveau président entrera en fonction le 26 janvier.

Élection présidentielle en Autriche

SECOND TOUR

Inscrits	6 399 607	
Votants	4 749 339	(74,2 %)
Nuls	151 786	
Suffrages exprimés	4 597 553	

<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Alexander Van der Bellen, Les Verts-L'Alternative verte	2 472 892	53,8
Norbert Hofer, FPÖ, populiste	2 124 661	46,2

BIRMANIE

8 octobre et 25 novembre 2016. **Minorités.** Au moins trois postes-frontières près de Maungdaw, dans l'État Rakhine à la frontière du Bangladesh, sont attaqués le 8 octobre par des petits groupes d'assaillants rohingyas, selon le gouvernement. L'armée est accusée d'exactions.

Le 25 novembre, un représentant des Nations unies en visite au Bangladesh dénonce un « nettoyage ethnique » par l'armée birmane.

Novembre 2016. **Droits de l'homme.**

La situation des droits et libertés reste toujours préoccupante et remet en cause le rôle d'Aung San Suu Kyi.

BRÉSIL

13 octobre, 27 novembre, 5, 7, 9 et 10 décembre 2016. **Ancien président. Corruption.** L'ancien président Luiz Inácio Lula da Silva est inculpé le 13 octobre pour la troisième fois. Le juge fédéral Valliesney de Souza Oliveira le soupçonne de « blanchiment d'argent », « trafic d'influence »,

« corruption passive » et « appartenance à une organisation criminelle » à propos de l'obtention de contrats en Angola. Il aurait favorisé, *via* la Banque nationale de développement économique et social, le groupe Odebrecht et aurait été récompensé par ce groupe de BTP.

Le même jour, le juge Sergio Moro ouvre une procédure contre l'ancien président de la Chambre des députés Eduardo Cosentino da Cunha, qui avait été à l'origine de la procédure contre Dilma Rousseff. Il est placé en détention préventive le 19 octobre.

Le président Temer est de plus en plus fragilisé. Le 27 novembre, il promet de s'opposer au vote par le Parlement d'une amnistie pouvant freiner l'enquête dans le scandale Petrobras.

Un magistrat de la Cour suprême du Brésil suspend le président du Sénat, Renan Calheiros, 61 ans, Parti du mouvement démocratique brésilien, le 5 décembre, à la suite d'une demande du parti écologiste, Rede Sustentabilidade, après que celui-ci a été inculpé de détournement de fonds. Le 7 décembre, la Cour suprême décide de le maintenir tout en l'excluant de la ligne de succession présidentielle. C'est une nouvelle figure majeure de la politique brésilienne qui est mise à l'écart.

Le 9 décembre, le parquet fédéral accuse l'ancien président Lula d'avoir influencé les résultats d'un appel d'offres pour l'achat de trente-six avions de chasse au profit de Saab. Le Brésil avait choisi le Gripen NG au détriment du F/A-18 Super Hornet de Boeing et du Rafale de Dassault.

Le 10 décembre, on apprend les aveux d'un cadre du groupe Odebrecht affirmant que le président Temer a réclamé à son PDG, Marcelo Odebrecht, 10 millions de reais (2,8 millions d'euros) lors de la campagne de 2014!

BULGARIE

6 octobre 2016. **Migrants. Union européenne.** L'Agence européenne de gardes-frontières est inaugurée le 6 octobre à Kapitan Andreevo, à la frontière bulgaro-turque. Elle succède à Frontex.

6 et 13 novembre 2016. **Élection présidentielle.** Vingt et un candidats sont en lice pour succéder le 6 novembre au président Rossen Plevneliev.

Au premier tour, l'indépendant Roumen Radev, 53 ans, général, candidat du Parti socialiste, russophile, obtient 25,4 % des voix, contre 22 % à Tsetska Tsacheva, 58 ans, présidente de l'Assemblée nationale, Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie, 15 % à Krasimir Karakachanov, 51 ans, Patriotes unis, 11,2 % à l'indépendant Veselin Mareshki, 49 ans, homme d'affaires, 6,6 % à l'indépendant Plamen Oresharski, 56 ans, ancien Premier ministre, et 5,9 % à Traicho Traikov, 46 ans, Bloc réformiste.

Au second tour, Roumen Radev l'emporte avec 59,35 % des voix, contre 36,17 % à Tsetska Tsacheva, et près de 5 % à aucun candidat. Le 14 novembre, le Premier ministre, Boïko Borissov, démissionne après l'échec de sa candidate, ce qui pourrait entraîner des élections législatives. Le nouvel élu prendra ses fonctions le 22 janvier.

Le 2 décembre, le Premier ministre Borissov reçoit le mandat de former un nouveau gouvernement mais renonce immédiatement. Le 7 décembre, Kornelia Ninova, Parti socialiste bulgare, chargée de la même mission, renonce tout aussi vite. Le 13 décembre, Rumen Hristov, Bloc réformiste, reçoit le même mandat. Il renonce le 21 décembre, déclenchant des élections anticipées.

CHINE (RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE)

15 novembre 2016. **Peine de mort.** Jia Jinglong, qui avait reconnu avoir abattu en 2015 le chef de son village après la démolition de sa maison dans le Hebei, a été condamné à mort, la sentence ayant été approuvée par la Cour populaire suprême le 31 août. Le grand public appelle à commuer sa peine car les expropriations brutales créent un malaise en Chine; il est pourtant exécuté le 15 novembre.

12, 19 et 26 octobre, 7 et 15 novembre 2016. **Hong Kong.** Le 12 octobre, le LegCo (Conseil législatif) ouvre ses travaux après les élections législatives du 4 septembre, qui ont vu arriver une nouvelle génération, très jeune, de démocrates. La prestation de serment de cinq des soixante-dix députés est invalidée parce qu'ils n'ont pas fait la déclaration obligatoire qui pose que « Hong Kong est une région administrative spéciale de la Chine ».

La deuxième session, le 19 octobre, est marquée par des incidents conduisant les députés protestataires à quitter l'hémicycle et suspendant de fait la séance par défaut de quorum.

Le 26 octobre, la troisième session est vite interrompue, deux parlementaires non assermentés ayant imposé leur présence.

Le 7 novembre, les deux jeunes députés indépendantistes Yau Wai-ching et Sixtus Leung se voient interdire de siéger au LegCo en raison de la façon dont ils ont prêté serment le 12 octobre. Le 15 novembre, la Haute Cour confirme l'interdiction de siéger.

Le chef de l'exécutif, Leung Chun-ying, annonce le 9 décembre qu'il ne briguera pas un deuxième mandat lors de l'élection le 26 mars 2017. Il invoque

des « raisons familiales ». Il était considéré comme l'homme de Pékin par l'opposition.

24-27 octobre 2016. **Parti communiste. Président.** Le sixième plénum du Comité central du Parti communiste se réunit pendant quatre jours à partir du 24 octobre. Il consacre Xi Jinping comme « noyau dur » du Parti communiste.

13 et 15 décembre 2016. **Mer de Chine méridionale.** Le 13 décembre, l'Asia Maritime Transparency Initiative publie des clichés satellite montrant les sept îles artificielles dans l'archipel des Spratleys où se trouvent des plateformes hexagonales fortifiées. Cela contredit le discours de Xi Jinping, qui déclarait en septembre 2015 que la « Chine n'entend pas militariser » la mer de Chine méridionale. Le 15 décembre, le ministre de la Défense chinois juge légitime le « déploiement d'installations militaires d'autodéfense pour ces constructions à but civil ». Sur les sept récifs occupés dans les années 1980 à 1990 par la Chine, quatre étaient dans les eaux internationales et trois dans la zone économique exclusive des Philippines.

COLOMBIE

2 et 7 octobre, 12, 24 et 30 novembre et 28 décembre 2016. **FARC. Référendum.** À la suite de la conclusion à La Havane d'un accord de paix définitif entre le président Santos et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), et à la signature de l'accord à Carthagène des Indes le 26 septembre, les Colombiens sont appelés, le 2 octobre, à participer à un référendum qui leur demande: « Soutenez-vous l'accord final d'achèvement du conflit et de construction

d'une paix stable et durable ? » L'ancien président Uribe prône le « non », et c'est le « non » qui l'emporte de justesse avec 50,2 % des voix, alors que la plupart des sondages donnaient le « oui » en tête. Les régions les plus touchées par la guerre ont voté pour, tandis que les grandes villes ont voté contre. L'abstention a été massive, atteignant 62,5 %. Le président Santos a affirmé que les accords n'étaient pas remis en question et ouvert des négociations avec l'opposition.

Le projet de paix pourrait être relancé avec l'attribution du prix Nobel de la paix au président Santos, le 7 octobre. Ce dernier souhaite donner l'argent du prix aux victimes.

Un nouvel accord de paix est signé le 12 novembre pour essayer de résoudre la difficulté posée par le référendum négatif du 2 octobre. Les FARC devront livrer tous leurs biens en guise de réparations. Le nouveau texte durcit les conditions pour la guérilla. L'opposition rejette le 21 novembre le nouvel accord.

La nouvelle version de l'accord est paraphée à Bogota le 24 novembre et ne sera pas soumise à référendum. L'accord est ratifié à l'unanimité le 30 novembre par les 130 députés présents sur 166, les députés de droite du Centre démocratique ayant refusé de participer au vote.

Les enlèvements ont diminué de 92 % depuis 2000. Moins de cent quatre-vingt-dix cas ont été enregistrés en 2016, contre trois cents en 2011.

Le 28 décembre, le Parlement approuve la loi d'amnistie des FARC dont ne bénéficieront pas les auteurs de crimes contre l'humanité et de viols, qui devront se soumettre à une juridiction spéciale pouvant les condamner à des peines alternatives à la prison. Cette loi est l'un des éléments de l'accord de paix.

CORÉE DU SUD

2 novembre et 9 décembre 2016. **Présidente. Premier ministre et ministres.** La Présidente, Park Geun-hye, est mise en cause par l'opinion du fait que son amie Choi Soon-sil, 60 ans, surnommée « Raspoutine », est visée par une enquête pour trafic d'influence et corruption et incarcérée le 31 octobre.

Le 2 novembre, la présidente Park renvoie le Premier ministre, Hwang Kyo-ahn, et le remplace par Kim Byong-joon, ex-conseiller de l'ancien président Roh Moo-hyun. Le choix est contesté par les conservateurs comme par l'opposition. Le 8 novembre, elle retire sa proposition de nomination de Kim Byong-joon.

Le 13 novembre, le parquet annonce vouloir entendre rapidement la présidente Park. La veille avait eu lieu l'une des plus grandes manifestations antigouvernementales depuis des décennies, réunissant un million de personnes.

Le 20 novembre, le parquet soupçonne la présidente Park de « collusion » avec Choi Soon-sil.

Le 27 novembre, près de deux millions de personnes manifestent pour la troisième fois en un mois afin de demander la démission de la Présidente.

Le 3 décembre, l'opposition dépose une motion de destitution. Le 9 décembre, par 234 voix contre 56, le Parlement vote pour destituer la présidente Park Geun-hye. Elle est suspendue de sa fonction et Hwang Kyo-ahn devient président par intérim.

La Cour constitutionnelle a cent quatre-vingts jours pour valider la destitution.

CÔTE D'IVOIRE

30 octobre 2016. **Révision constitutionnelle. Référendum.** Le 5 octobre, le président Ouattara présente un projet de révision constitutionnelle. L'exigence

de l'«ivoirité» est réduite puisque, pour être éligible à la présidence, il faut «être exclusivement de nationalité ivoirienne né de père ou (et non plus et) de mère ivoirien d'origine». La réforme prévoit un vice-président et la création d'un Sénat dont le tiers des membres sera nommé par le Président. L'opposition appelle à un boycott. Pourtant, la révision est approuvée par 93,42 % des suffrages, avec une participation de 42,42 %.

CUBA

164 26 octobre 2016. **Embargo. États-Unis.** Pour la première fois, les États-Unis s'abstiennent lors de l'adoption de la résolution annuelle de l'Assemblée générale des Nations unies demandant la fin de l'embargo américain.

25 novembre 2016. **Fidel Castro.** Premier ministre du 16 février 1959 au 2 décembre 1976, premier secrétaire du Parti communiste du 3 octobre 1965 au 19 avril 2011 et président du Conseil d'État et du Conseil des ministres du 2 décembre 1976 au 24 février 2008, Fidel Alejandro Castro Ruz décède à La Havane. Il avait 90 ans. En 2006, il avait annoncé quitter «provisoirement» le pouvoir et été remplacé par son frère Raúl, aujourd'hui âgé de 85 ans.

Neuf jours de deuil sont décrétés.

Fidel Castro est incinéré le 26 novembre et ses cendres traversent l'île jusqu'à Santiago de Cuba, où elles sont enterrées le 4 décembre.

ESPAGNE

29 octobre 2016. **Gouvernement.** On s'oriente vers une solution à la crise politique. Le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) décide, le 23 octobre,

de laisser Mariano Rajoy former un gouvernement. La décision a été prise par les députés du comité fédéral par 139 voix contre 96. Les députés s'abstiendront lors du vote de confiance.

Le 25 octobre, Mariano Rajoy accepte de former un nouveau gouvernement, sur la demande du roi Felipe VI. Lors d'un premier vote, le 27 octobre, par 180 voix contre 170, le Parlement refuse de le confirmer comme Premier ministre. Un second vote a lieu le 29 octobre et il est accepté par 170 voix contre 111 et 68 abstentions, et prête serment le 31 octobre. Mais il ne sera pas facile de gouverner sans majorité pour le Premier ministre.

Le nouveau gouvernement, qui comprend treize ministres dont cinq femmes, est formé le 3 septembre et prête serment le lendemain.

ÉTATS-UNIS

8 et 29 novembre 2016. **Peine de mort.** Pour la première fois depuis un demi-siècle, la peine de mort n'est plus soutenue par la majorité des Américains. En 1994, ils étaient 80 % à l'approuver. Selon un sondage du Pew Research Center, ils ne sont plus que 49 % à être favorables à ce châtement (34 % des démocrates, contre 72 % des républicains).

Le 8 novembre, trois États se prononçaient par référendum sur la peine de mort. L'Oklahoma insère la peine de mort dans la Constitution. Le Nebraska la rétablit à une majorité de 61 %, alors que le Parlement l'avait abolie l'année précédente. Enfin, la Californie rejette une résolution visant à interdire la peine capitale par 54 % des voix. Il y a 741 condamnés dans le couloir de la mort dans cet État.

Le 29 novembre, la Cour suprême examine le cas de Bobby Moore, afro-américain, 57 ans, condamné pour avoir tué par balle en 1980 le caissier d'un supermarché de

Houston. Cela relance la question du sort des déficients mentaux. En 2002, la Cour suprême avait jugé que la peine capitale ne saurait être appliquée aux « attardés mentaux » en raison du huitième amendement interdisant les « peines cruelles et inhabituelles ». Mais la Cour a laissé aux États le soin de définir le handicap mental. Or le Texas a confirmé en 2015 la condamnation de Bobby Moore.

7 octobre, 9, 15 et 29 décembre 2016. **Russie.** Le 7 octobre, après le piratage des ordinateurs du Parti démocrate, l'administration Obama dénonce la volonté russe de peser sur les élections américaines, ce que nie Moscou.

L'administration confirme l'implication de la Russie dans l'attaque informatique visant le Parti démocrate. Le 9 décembre est rendue publique la décision de Barack Obama de commander un rapport dressant le bilan des piratages informatiques pendant la campagne présidentielle. Le 15 décembre, le président Obama met en cause la Russie et promet des représailles.

Le 29 décembre, Barack Obama annonce ainsi l'expulsion de trente-cinq agents russes en représailles aux cyberattaques de Moscou qui auraient favorisé l'élection de Donald Trump. Vladimir Poutine réagit avec modération. Donald Trump refuse d'accuser la Russie, considérant qu'il est impossible de prouver le piratage informatique.

8 novembre 2016. **Élections présidentielles, législatives, gubernatoriales. Référendums.** Le 1^{er} octobre, le *New York Times* rapporte que Donald Trump aurait évité, de manière légale, de payer des impôts pendant près de vingt ans. Il a toujours refusé de rendre publiques ses déclarations de revenus, à la différence d'Hillary Clinton.

Le 3 octobre, Bill Clinton, lors d'un meeting à Flint, dans le Michigan, critique violemment l'Obamacare, qui gêne la campagne de son épouse.

Le 7 octobre, le *Washington Post* publie un enregistrement de Donald Trump en 2005 dans lequel il tient des propos sexistes particulièrement forts. Cet événement conduit plusieurs dizaines de responsables républicains à décider de ne pas voter pour Donald Trump.

Depuis le 7 octobre, WikiLeaks met en ligne des courriels d'Hillary Clinton mettant en cause les conditions dans lesquelles se déroule sa campagne électorale.

Le 28 octobre, James Comey annonce que le FBI va reprendre l'enquête sur les courriels d'Hillary Clinton. Cela réduit fortement l'avance de la candidate démocrate. Cependant, le 6 novembre, James Comey déclare au Congrès qu'il n'y a pas de preuve dans les courriels permettant d'affirmer qu'Hillary Clinton devrait affronter des accusations pour avoir détenu des informations classifiées.

De très nombreux référendums ont lieu. Il y en a dix-sept en Californie, qui portent notamment sur l'abolition de la peine de mort, la légalisation de l'usage récréatif du cannabis, l'obligation du préservatif dans l'industrie du pornographique, l'interdiction des sacs en plastique. L'archevêque de Boston s'oppose à la légalisation du cannabis dans le Massachusetts. Cette question fait l'objet de référendums dans 5 États (Californie, Massachusetts, Maine, Arizona et Nevada). D'autres thèmes sont le suicide assisté, dans le Colorado, les contrôles plus stricts pour les armes à feu, dans le Nevada et le Maine, la hausse du salaire minimum (7,25 dollars par heure au niveau fédéral), en Arizona, dans le Maine, le Colorado et l'État de Washington.

Sept États ont légalisé l'usage du cannabis à caractère récréatif (Californie, Maine, Nevada) ou son utilisation médicale (Floride, Arkansas, Dakota du Nord et Montana). Avec le Massachusetts, où la légalisation entre en vigueur le 15 décembre, le cannabis est légalisé dans trente États.

Même si les derniers sondages montraient une remontée de Donald Trump, le résultat du 8 novembre crée une certaine surprise, avec une ambiguïté puisque, si Donald Trump l'emporte avec 306 grands électeurs, est en tête dans trente États, avec 47,5 % des suffrages, il a moins de voix au niveau fédéral qu'Hillary Clinton, qui atteint 48 % mais n'a que 232 grands électeurs et n'est en tête que dans vingt États et dans le district de Columbia. Le libertarien Gary Johnson obtient 3 % et l'écologiste Jill Stein 1 %. Tout s'est joué dans onze États indécis (New Hampshire, Pennsylvanie, Ohio, Michigan, Iowa, Caroline du Nord, Géorgie, Floride, Colorado, Arizona et Nevada). Donald Trump en a remporté neuf.

Les élections à la Chambre des représentants et au Sénat donnent la victoire aux républicains, même s'ils sont en recul. À la Chambre les républicains ont 241 sièges (- 6) et les démocrates 194 (+ 6), tandis qu'au Sénat les républicains ont au moins 52 sièges (- 2) contre 48 (+ 2) aux démocrates et indépendants (un dernier siège a été pourvu en décembre). Les républicains sont loin de la majorité des deux tiers nécessaire pour prendre des décisions et effectuer des nominations importantes.

Ihan Omar, 33 ans, est élue représentante démocrate du district de Minneapolis à la Chambre des représentants du Wisconsin. C'est la première élue d'origine somalienne aux États-Unis.

Le 11 novembre, Donald Trump constitue

son équipe de transition de seize personnes dont la direction est confiée au prochain vice-président, Mike Pence, gouverneur de l'Indiana, proche du Tea Party, créationniste, climatosceptique. On y trouve Chris Christie, gouverneur du New Jersey, qui est le numéro deux; l'ancien maire de New York Rudy Giuliani; le président du Parti républicain, Reince Priebus, 44 ans, hostile à l'Obamacare, qu'il désigne comme secrétaire général de la Maison-Blanche; Stephen (Steve) Bannon, 63 ans, directeur de la campagne, très controversé, patron du média d'extrême droite Breitbart.com, passé chez Goldman Sachs, choisi comme « conseiller stratégique »; et trois enfants de Donald Trump, Ivanka, Donald Jr., homme d'affaires, époux d'un mannequin, copie conforme de son père, et Eric, ainsi que son gendre, Jared Kushner. On trouve également Michael Flynn, 57 ans, lieutenant général à la retraite, écarté en 2014 de la Défense Intelligence Agency pour incompétence, proche de la Russie, qui devient conseiller à la sécurité nationale; Jeff Sessions, 69 ans, sénateur de l'Alabama, opposant à l'avortement, à la vente libre du cannabis et au mariage homosexuel, *attorney general*, partisan d'un mur avec le Mexique, recalé en 1986 par le Sénat comme juge fédéral à cause de propos racistes, un des premiers soutiens de Trump; et Mike Pompeo, 52 ans, représentant du Kansas, « faucon », ancien officier à la tête de la CIA, opposé à l'avortement et à l'encadrement des armes, hostile à l'accord avec l'Iran. On évoque aussi dans l'équipe Trump Ben Carson, 65 ans, neurochirurgien pédiatre, créationniste, climatosceptique, pourfendeur de l'Obamacare; Newt Gingrich, 73 ans, ancien président de la Chambre des représentants; et Myron Ebelle, climatosceptique.

Le 16 novembre, Charles Schumer, 65 ans, élu de l'État de New York, devient

le chef de file des démocrates au Sénat, où le parti est minoritaire de peu.

Le 23 novembre, Donald Trump choisit Nikki Haley, 44 ans, fille d'immigrants d'origine indienne, gouverneur de Caroline du Sud, « *pro-life* », proche du Tea Party, sans expérience internationale, pour devenir la prochaine ambassadrice auprès des Nations unies, où elle succédera à Samantha Power. Elle est la première femme nommée par le nouveau président dans son administration.

HONGRIE

2 octobre 2016. **Migrants. Référendum.** Les Hongrois doivent répondre à la question « Voulez-vous que l'Union européenne décrète une relocalisation obligatoire de citoyens non hongrois en Hongrie sans l'approbation du Parlement hongrois ? ». Cela vise toute décision future de l'Union européenne.

Si le « non » l'emporte de façon écrasante, avec 98,36 % des voix, le référendum n'est pas validé, faute d'une participation suffisante, celle-ci n'ayant été que de 40,41 %, au lieu des 50 % exigés.

Le 5 octobre, le ministre de la Justice veut faire amender la Constitution et interdire toute installation obligatoire de migrants en Hongrie.

Le 3 novembre, le Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe publie un rapport critique sur les conditions de rétention des migrants et réfugiés en Hongrie.

Il manque deux voix au Fidesz pour obtenir la majorité des deux tiers au Parlement et ainsi pouvoir rendre inconstitutionnelle la relocalisation par l'Union européenne des demandeurs d'asile en Hongrie; les députés de gauche et d'extrême droite n'ont pas pris part au vote. C'est un camouflet pour Viktor Orbán.

ITALIE

4 décembre 2016. **Référendum constitutionnel.** Un référendum concernant notamment la fin du bicaméralisme parfait et le mode d'élection du président de la République a lieu le 4 décembre. En cas de réponse positive, le Sénat ne pourra plus voter la confiance ni la loi de finances. Il sera remplacé par une chambre de cent membres avec vingt et un maires, soixante-quatorze représentants des régions et cinq personnes désignées par le président. Le Conseil national de l'économie et du travail sera supprimé. Les rapports entre les régions et l'État seront revus dans un sens favorable à l'État. Si la loi électorale dite *Italicum*, qui met en place un système majoritaire à deux tours avec prime au parti vainqueur du second tour (cinquante-cinq sièges), ne figure pas dans la réforme, elle devrait être votée après le référendum mais divise tout autant.

Les Italiens doivent répondre à la question suivante: « Approuvez-vous le texte de la Loi constitutionnelle concernant les "Dispositions pour le dépassement du bicaméralisme paritaire, la réduction du nombre des parlementaires, la limitation des coûts de fonctionnement des institutions, la suppression du Conseil national de l'économie et du travail et la révision du titre V de la partie II de la Constitution" approuvée par le Sénat de la République, en seconde lecture, lors de la séance du 20 janvier 2016, et par la Chambre des députés, en seconde lecture, lors de la séance du 12 avril 2016, et dont le texte a été publié au *Journal officiel de la République italienne*, série générale, n° 88, du 15 avril 2016 ? »

Il s'agit d'un référendum confirmatif, donc sans quorum.

Le Parti démocrate est divisé sur la réforme.

Matteo Renzi lie sa survie au résultat.

Le Mouvement 5 étoiles, qui mise sur la victoire du « non », est accusé de propager de fausses nouvelles. La droite, l'extrême droite, le Mouvement 5 étoiles et la minorité dissidente du Parti démocrate appellent à voter « non », ainsi que les anciens chefs de gouvernement Massimo D'Alema, Silvio Berlusconi, Mario Monti, tandis que Romano Prodi n'a pas pris position définitivement.

Le « non » l'emporte largement, avec 59,1 %. Seuls le Trentin-Haut-Adige (Tyrol du Sud), l'Émilie-Romagne et la Toscane ont voté « oui ».

168

À la suite du résultat négatif, Matteo Renzi annonce sa démission mais, à la demande du Président, Sergio Mattarella, il accepte de rester jusqu'à l'adoption

définitive du budget par le Sénat, qui intervient le 7 décembre, par 166 voix contre 70 et 1 abstention, la démission étant alors officiellement acceptée. Le 11 décembre, le président Mattarella demande au ministre des Affaires étrangères, Paolo Gentiloni, un proche de Matteo Renzi, de former un gouvernement. Le 12 décembre, le gouvernement est nommé, comprenant dix-huit ministres dont cinq femmes, avec Angelino Alfano aux Affaires étrangères et Marco Minniti à l'Intérieur, les détenteurs des autres portefeuilles majeurs restant inchangés. Il n'y a pas de bouleversement. Le gouvernement obtient la confiance à la Chambre des députés par 368 voix contre 105, le 13 décembre, et au Sénat par 169 voix contre 99, le 14 décembre.

Référendum constitutionnel en Italie

Inscrits	50773284	
Votants	33244258	(65,5 %)
Blancs	83418	
Nuls	306967	
Invalidés	1761	
Suffrages exprimés	32852112	
	<i>voix</i>	<i>%</i>
NON	19421003	59,1
OUI	13431109	40,9

NOUVELLE-ZÉLANDE

5 décembre 2016. **Premier ministre.** L'annonce de sa démission par le Premier ministre, John Key, 55 ans, Parti national, centre droit, très populaire, en fonction depuis le 19 novembre 2008, est une surprise. Il a estimé qu'après huit ans de mandat il était temps de partir et veut se consacrer à sa famille. Bill English, 54 ans, ministre des Finances,

conservateur sur les questions de société, lui succède le 12 décembre.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES

13 octobre 2016. **Secrétaire général.** L'ancien Premier ministre socialiste portugais, européen convaincu, ancien haut-commissaire pour les réfugiés, António Manuel de Oliveira Guterres, 67 ans, obtient le 6 octobre l'approbation

du Conseil de sécurité lors d'un vote par acclamation. Son nom s'était dégagé après six scrutins informels. Il était le candidat de la France. Le 13 octobre, l'Assemblée générale approuve à son tour la désignation par acclamation. Il prête serment le 12 décembre et deviendra secrétaire général le 1^{er} janvier, succédant à Ban Ki-moon, 72 ans, en fonction depuis le 1^{er} janvier 2007. Il souhaite réformer les Nations unies, après le bilan médiocre de son prédécesseur.

La retraite de Ban Ki-moon ne sera peut-être pas tranquille. L'hebdomadaire sud-coréen *Sisa-in* affirme le 24 décembre que Ban Ki-moon aurait reçu 200 000 dollars en espèces lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères de Corée du Sud. Il aurait perçu également 30 000 dollars en 2007, alors qu'il était secrétaire général des Nations unies. L'argent viendrait de l'ancien fabricant de chaussures Park Yeon-cha, condamné en 2009 pour évasion fiscale et corruption. Cela pourrait gêner Ban Ki-moon, qui envisage de se présenter à l'élection présidentielle sud-coréenne.

PALESTINE

23, 27 et 28 décembre 2016. **Colonies israéliennes.** Le 23 décembre, le Conseil de sécurité adopte une résolution (2334) exigeant « l'arrêt immédiat et complet des activités israéliennes de colonisation dans les territoires palestiniens occupés ». Pour la première fois depuis 1978, les États-Unis se sont abstenus mais n'ont pas mis leur veto. À trois semaines de son départ, Barack Obama fait ainsi un geste majeur. Depuis 1967, il était le seul président à avoir systématiquement mis son veto aux résolutions contre la politique israélienne, afin de privilégier le dialogue direct entre Israël et les Palestiniens.

La veille, à la suite d'un appel télépho-

nique de Donald Trump au président Al-Sissi, l'Égypte avait reporté son projet de texte condamnant la colonisation en Cisjordanie et à Jérusalem.

La résolution provoque la colère d'Israël, qui craint que ce ne soit la première étape d'une initiative diplomatique soutenue par les États-Unis.

Le 27 décembre, Israël annonce sa décision de « réduire temporairement » ses relations avec les pays ayant voté la résolution des Nations unies.

Dans la foulée de l'adoption de la résolution 2334, le secrétaire d'État américain, John Kerry, présente, le 28 décembre à Washington, un projet de paix à deux États.

169

PAYS-BAS

29 novembre 2016. **Islam.** Les députés adoptent un projet de loi qui interdit le port du voile intégral dans certains lieux publics comme les écoles, les hôpitaux, les transports en commun. Les Pays-Bas rejoignent ainsi la France, la Belgique, la Bulgarie, l'Italie et la Suède.

POLOGNE

14 et 28 octobre et 20 décembre 2016. **Tribunal constitutionnel. Démocratie.** Dans un avis émis le 14 octobre, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe considère que la nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel ne respecte pas l'indépendance du pouvoir judiciaire et le statut d'arbitre suprême du Tribunal en matière constitutionnelle.

Andrzej Rzepliński, président du Tribunal constitutionnel, dénonce une « mise sous tutelle politique ». Le 28 octobre, le gouvernement rejette les recommandations de Bruxelles pour mettre fin au conflit concernant le Tribunal constitutionnel.

Le 13 décembre, à l'occasion du trentecinquième anniversaire de la répression

menée par le régime communiste dans le cadre de l'état de guerre, plusieurs milliers de personnes manifestent à Varsovie pour

protester contre la politique ultraconservatrice du gouvernement.

Dans la nuit du 16 au 17 décembre,

Élections parlementaires en Roumanie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Inscrits	18 403 044	
Votants	7 261 300	(39,5 %)
Blancs et nuls	213 916	
Suffrages exprimés	7 047 384	

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti social-démocrate	3 204 864	45,5	154 (+ 4)
Parti national libéral	1 412 377	20,0	69 (– 31)
170 Union pour sauver la Roumanie	625 154	8,9	30 (+ 30)
Union démocrate magyare de Roumanie (+ 3)	435 969	6,2	21
Alliance des libéraux et démocrates	396 386	5,6	20 (+ 20)
Parti du mouvement populaire	376 891	5,3	18 (+ 18)
Parti de la Roumanie unie	196 397	2,8	
Parti de la Grande Roumanie	73 264	1,0	
Autres partis	249 318	3,5	17
Indépendants	76 764	1,1	

SÉNAT

Inscrits	18 403 044	
Votants	7 258 939	(39,4 %)
Blancs et nuls	205 973	
Suffrages exprimés	7 052 966	

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti social-démocrate	3 221 786	45,7	67 (+ 8)
Parti national libéral	1 440 193	20,4	30 (– 20)
Union pour sauver la Roumanie	629 375	8,9	13 (+ 13)
Union démocrate magyare de Roumanie (=)	440 409	6,2	9
Alliance des libéraux et démocrates	423 728	6,0	9 (+ 9)
Parti du mouvement populaire	398 791	5,7	8 (+ 8)
Parti de la Roumanie unie	207 977	3,0	
Parti de la Grande Roumanie	83 568	1,2	
Parti écologiste roumain	77 218	1,1	
Autres partis	108 526	1,5	17
Indépendants	21 395	0,3	

plusieurs centaines de manifestants rejoints par des députés de la Plateforme civique (opposition libérale) bloquent les sorties du Parlement, où se trouvaient la Première ministre, Beata Szydło, et plus de deux cents députés de la majorité, avant d'être dispersés par la police. Ils entendaient protester contre un nouveau règlement limitant l'accès des médias aux députés et contre le budget, considéré comme adopté dans des conditions illégales.

Le 20 décembre, le collège des commissaires de l'Union européenne adresse des « recommandations à la Pologne afin qu'elle résolve les problèmes relatifs au Tribunal constitutionnel sous deux mois ». Le matin même, la juge Julia Przyłębska, proche de la majorité, avait été nommée présidente « par intérim » du Tribunal par le président de la République, Andrzej Duda, alors que la fonction aurait dû revenir au vice-président. Elle a immédiatement réhabilité les trois juges nommés de façon inconstitutionnelle et que l'ancien président Andrzej Rzepliński refusait de voir siéger. Elle a immédiatement convoqué l'assemblée générale des juges du Tribunal, qui a présenté au président de la République deux candidats à la présidence, elle-même et le juge Mariusz Muszyński, un des trois juges élus de façon controversée. Huit juges sur quinze avaient refusé de participer à ce vote, en signe de protestation.

ROUMANIE

11 décembre 2016. **Élections parlementaires.** Aux élections législatives, le Parti social-démocrate (PSD) est en tête, avec 45,5 % des voix et 154 des 329 sièges, devant le Parti national libéral (PNL), avec 20 % et 69 élus, l'Union pour sauver la Roumanie (USR), avec 8,9 % et 30 élus, l'Union démocrate magyare de Roumanie (UDMR), avec 6,2 % et 21 élus,

l'Alliance des libéraux et démocrates (ALDE), avec 5,6 % et 20 élus, et le Parti du mouvement populaire (PMP) avec 5,3 % et 18 élus.

Aux élections sénatoriales, le PSD avec 45,7 % a 67 des 136 élus, le PNL avec 20,4 % a 30 élus, l'USR avec 8,9 % a 13 élus, l'UDMR avec 6,2 % a 9 élus, l'ALDE avec 6,0 % a 9 élus et le PMP avec 5,7 % a 8 élus.

La participation n'a été que de 39,5 %, montrant une opinion désabusée notamment face à la corruption.

Une difficulté majeure apparaît car le leader du PSD, Liviu Dragnea, a été condamné à deux ans de prison avec sursis pour fraude électorale lors du référendum de 2012. Or une loi de 2001 interdit à toute personne ayant été condamnée par la justice de devenir ministre. Cela pourrait entraîner un conflit avec le Président, Klaus Iohannis, rigoureux et intègre. Le 21 décembre, Sevil Shhaideh, issue de la petite minorité turque, est proposée comme Premier ministre, mais sa candidature est rejetée le 27 décembre par le président Iohannis, sans que celui-ci donne d'explication. Le 28 décembre, le PSD propose Sorin Grindeanu, 43 ans, ancien ministre des Télécommunications, ce qu'accepte le Président le 30 décembre.

SYRIE

Octobre-décembre 2016. **Guerre civile.** Le 3 octobre, les États-Unis interrompent les pourparlers avec la Russie sur un cessez-le-feu, la trêve conclue le 9 septembre ayant été pulvérisée.

Le 6 octobre, Sergueï Lavrov reçoit Jean-Marc Ayrault et déclare que la Russie est « prête à travailler » sur le projet de résolution proposé aux Nations unies par la France.

Le 7 octobre, John Kerry demande une enquête pour crimes de guerre visant le régime syrien et la Russie.

Le 15 octobre se tient une réunion à Lausanne avec Sergueï Lavrov, John Kerry et plusieurs ministres des Affaires étrangères du Moyen-Orient.

Le 17 octobre, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne, en désaccord sur l'opportunité d'éventuelles sanctions contre la Russie, approuvent le principe de nouvelles mesures restrictives contre « des individus et des entités » soutenant le régime syrien, attitude très timide.

Le 19 octobre a lieu « une réunion de travail » à Berlin entre François Hollande, Angela Merkel et Vladimir Poutine. Le président russe indique qu'il est prêt à suspendre les « frappes aériennes » et à prolonger « autant que possible » la « pause humanitaire » à Alep. Mais la rencontre est très tendue. Les bombardements sur Alep-Est reprennent dans la nuit du 22 au 23 octobre.

La coalition anti-Daech vise Rakka afin d'éviter que l'organisation djihadiste ne se regroupe dans sa « capitale » syrienne. L'offensive est lancée le 6 novembre, sans la Turquie, par la force arabo-kurde soutenue par les États-Unis.

Le 17 novembre, vingt-six pays de la coalition internationale contre Daech se réunissent à Berlin et évoquent la libération de Mossoul et de Rakka.

Le 17 novembre, le Conseil de sécurité décide à l'unanimité de prolonger jusqu'au novembre 2017 le mandat des enquêteurs chargés de déterminer les responsabilités dans les attaques chimiques.

Le 5 décembre, la Russie et la Chine mettent leur veto à une résolution demandant une trêve de sept jours à Alep. Le Venezuela a également voté contre et l'Angola s'est abstenu. C'est la sixième fois que la Russie bloque une résolution sur la Syrie et la cinquième pour la Chine. Moscou veut donner la priorité à des pourparlers avec les États-Unis.

Le 18 décembre, la Russie accepte l'envoi d'observateurs internationaux et, le 19 décembre, le Conseil de sécurité décide à l'unanimité le déploiement « immédiat » d'observateurs pour sécuriser le transfert hors d'Alep des populations et des forces rebelles.

Le 22 décembre, l'armée syrienne annonce contrôler la totalité d'Alep.

Le 28 décembre, l'agence turque Anadolu annonce que la Turquie et la Russie se sont mises d'accord sur un cessez-le-feu dans toute la Syrie. Ce dernier est annoncé officiellement par Vladimir Poutine et confirmé par Damas, Ankara, la Coalition nationale syrienne et l'Armée syrienne libre. L'accord est signé entre le président al-Assad et sept groupes rebelles. L'État islamique en est exclu. On ne sait ce qu'il en est pour le Front Fatah al-Cham (ex-Front al-Nosra), proche d'Al-Qaïda, et pour le Parti de l'union démocratique (PYD) kurde. Le cessez-le-feu doit entrer en vigueur le 29 décembre à minuit.

Le 31 décembre, l'initiative de la Russie et de la Turquie est entérinée dans une résolution du Conseil de sécurité. Moscou a dû cependant accepter que le Conseil de sécurité demande l'application de « toutes les résolutions pertinentes des Nations unies » sur la Syrie et que les pourparlers qui doivent se dérouler à Astana, au Kazakhstan, se déroulent dans le cadre des Nations unies.

TURQUIE

3, 29 et 31 octobre, 3, 11 et 20 novembre et 10 décembre 2016. **État d'urgence.** Instauré après la tentative de putsch du 15 juillet, l'état d'urgence est prolongé de trois mois le 3 octobre. Pourtant, le Conseil de l'Europe a appelé la Turquie à y mettre fin le plus rapidement possible.

Le 29 octobre, un décret met à pied

dix mille fonctionnaires et ferme quinze médias kurdes. Depuis juillet, plus de cent mille fonctionnaires ont été limogés et plus de trente mille personnes arrêtées. Les recteurs d'université seront désormais nommés par le chef de l'État. Les conversations des avocats avec leurs clients « terroristes » seront enregistrées et la présence d'un gardien obligatoire. Le juge pourra interdire les visites de l'avocat pendant six mois. Le 31 octobre, plusieurs journalistes de *Cumhuriyet*, dont le rédacteur en chef, sont arrêtés. Le secrétaire général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, met en garde la Turquie.

Dans le cadre de l'état d'urgence, onze élus du Parti démocratique des peuples (HDP), dont ses deux leaders, Selahattin Demirtaş et Figen Yüksekdağ, sont arrêtés durant la nuit du 3 au 4 novembre.

Le 11 novembre, le directeur de *Cumhuriyet* et un journaliste du site français LesJours.fr sont arrêtés.

Plusieurs officiers turcs affectés auprès de l'OTAN demandent l'asile.

Cinq mille personnes manifestent à Istanbul, le 20 novembre, à la suite des mesures de répression contre les députés du HDP.

Afin de renforcer encore ses pouvoirs, le président Erdoğan veut soumettre une révision de la Constitution qui lui permettrait de rester au pouvoir jusqu'en 2029. Ne pouvant obtenir la majorité des 367 voix requise au Parlement puisque son parti ne compte que 317 élus, il veut utiliser la voie du référendum pour une présidentialisation plus forte du régime. Le double attentat du 10 décembre revendiqué par un groupe extrémiste kurde et tuant trente-huit personnes

apporte une justification supplémentaire au Président.

UNION EUROPÉENNE

28 octobre, 15 et 23 novembre 2016.
Commissaires. Kristalina Georgieva, vice-présidente de la Commission européenne, chargée du budget, annonce le 28 octobre qu'elle quittera ses fonctions pour rejoindre la Banque mondiale en janvier.

Le 15 novembre, le site EUobserver.com révèle que le commissaire Günther Oettinger a utilisé le jet privé d'un homme d'affaires allemand considéré comme un proche de Moscou pour se rendre à un dîner avec le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán. Cela vient après des propos déplacés de ce commissaire sur les Chinois, qu'il a qualifiés de « bridés » lors d'un discours devant des chefs d'entreprise allemands. Or le président Juncker, qui n'a pas vraiment réagi, est très critiqué, notamment depuis l'affaire Barroso et celles concernant d'autres anciens commissaires.

Le 23 novembre, Jean-Claude Juncker propose une réforme du code de conduite des commissaires, suggérant de les autoriser à se présenter aux élections européennes sans avoir à se mettre en congé de leur poste et d'étendre la période de « refroidissement » (période d'interdiction de pantouflage) de dix-huit mois à deux ans, ce qui est bien peu, et à trois ans pour le président. Les députés demandent le 1^{er} décembre, par 615 voix contre 5 et 6 abstentions, de prolonger pour tous les commissaires cette période de dix-huit mois à trois ans.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2016)

175

REPÈRES

3 octobre. Mme Vallaud-Belkacem juge la parole du pape François « légère et infondée » à propos de la théorie du genre dans les manuels scolaires.

4 octobre. M. Fekl, secrétaire d'État, lance son mouvement, « Movida ».

12 octobre. Publication du livre révélateur de MM. Davet et Lhomme: « *Un président ne devrait pas dire ça...* » (Stock).

13 octobre. « Je suis prêt », affirme M. Hollande, au sujet de la prochaine échéance électorale (entretien à *L'Obs*).

15 octobre. Le chef de l'État préside, à Nice, l'hommage national aux quatre-vingt-six victimes de l'attentat terroriste du 14 juillet.

16 octobre. À Paris, les partisans de la « Manif pour tous » défilent en faveur de la sauvegarde des valeurs familiales.

17 octobre. Manifestation sauvage de policiers sur les Champs-Élysées, à Paris, après l'agression de quatre

d'entre eux à Viry-Châtillon (Essonne), la semaine précédente. Le mouvement devait perdurer dans la capitale et en province les jours suivants.

19 octobre. Au premier tour de la primaire écologiste (EELV), Mme Duflot, ancienne ministre, est éliminée, arrivée en troisième position derrière M. Jadot et Mme Rivasi, représentants au Parlement européen.

24 octobre. Début de l'évacuation de la « jungle » de Calais (Pas-de-Calais), où se trouvaient plusieurs milliers de migrants.

25 octobre. « Nous avons un vrai problème d'incarnation au sommet de l'État », déclare M. Bartolone, président de l'Assemblée nationale. Pour M. Mandon, secrétaire d'État, l'attitude d'un chef de l'État, chroniqueur de son action, est le symptôme de la « désertion de la fonction présidentielle » (*Le Figaro*, 26-10).

26 octobre. Le président Hollande reçoit les policiers en colère. Dans un sondage Cevipof pour

- Le Monde*, la gauche est éliminée du second tour de la prochaine élection présidentielle. La descente aux enfers du chef de l'État est atteinte, avec 4 % de personnes satisfaites.
- 5 novembre. La conférence nationale du Parti communiste rejette la candidature de M. Mélenchon au futur scrutin présidentiel. Cependant, les militants devaient en décider autrement, le 26 novembre.
- 7 novembre. La conférence des évêques de France demande pardon pour les actes de pédophilie.
Au second tour de l'élection primaire écologiste (EELV), M. Jadot l'emporte sur Mme Rivasi, avec 54,2 % des voix, contre 40,7 %.
- 12 novembre. Réouverture du Bataclan, à Paris, avec le chanteur Sting.
- 14 novembre. La cour administrative d'appel de Nantes rejette les recours dirigés contre la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique).
- 15 novembre. M. Fabius, président du Conseil constitutionnel, accompagne le chef de l'État à la réunion de la COP22, à Marrakech (Maroc).
- 16 novembre. M. Emmanuel Macron, ancien ministre, déclare sa candidature à la prochaine élection présidentielle, à Bobigny (Seine-Saint-Denis).
- 26 novembre. Le président de l'Assemblée nationale souhaite que MM. Hollande et Valls se présentent à la primaire de la gauche.
Mme Pinel, présidente du Mouvement des radicaux de gauche (MRG), annonce sa candidature à la présidentielle.
- 29 novembre. Après le succès de M. Fillon à la primaire de la droite et du centre, M. Accoyer, ancien président de l'Assemblée nationale, devient secrétaire général du parti Les Républicains ; M. Wauquiez, premier vice-président.
- 30 novembre. Selon un sondage Kantar Sofres Onepoint pour *Le Figaro*, M. Fillon (LR) arriverait en tête du premier tour de l'élection présidentielle, devant Mme Le Pen (FN), la gauche étant éliminée.
- 4 décembre. Aux obsèques de Fidel Castro, Mme Royal dénonce la « désinformation » à propos des violations des droits de l'homme. Ses propos suscitent la polémique.
- 5 décembre. Depuis Évry (Essonne), M. Valls, Premier ministre, brigue la présidence de la République, le chef de l'État ayant renoncé, le 1^{er} décembre, au renouvellement de son mandat, de manière inédite sous la Constitution de 1958.
- 6 décembre. « J'ai été un Premier ministre heureux », proclame M. Valls, lors de la cérémonie de passation de pouvoir avec M. Cazeneuve, au point d'affirmer qu'« il n'y a pas d'enfer à Matignon ».
- 8 décembre. Le tribunal correctionnel de Paris inflige à M. Cahuzac, ancien ministre du Budget, poursuivi pour fraude fiscale, trois ans de prison ferme et cinq ans d'inéligibilité.
Mme Alliot-Marie (LR), ancienne ministre, se déclare, à son tour, candidate à la présidentielle.
- 9 décembre. M. Cazeneuve, nouveau Premier ministre, ajourne l'évacuation de la « zone à défendre » de Notre-Dame-des-Landes, jusqu'à l'épuisement du contentieux européen.
- 11 décembre. M. Peillon, ancien ministre de l'Éducation nationale, entre en lice dans la compétition présidentielle, sur France 2.
Le Nouveau Centre, présidé par

M. Morin, change de nom. Il devient « Les Centristes ».

13 décembre. Devant l'Assemblée nationale, M. Cazeneuve affirme: « Le pays a besoin de républicains de droite et de gauche qui se respectent. »

15 décembre. Candidat à la primaire socialiste, M. Valls se prononce pour l'abrogation de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, en dehors des textes budgétaires, en raison de sa « brutalité ».

17 décembre. La Haute Autorité de la « Belle Alliance populaire » retient sept candidatures: celles de MM. Hamon, Montebourg, Peillon et Valls, anciens ministres, pour le ps; de Mme Pinel, ancienne ministre, présidente du MRG, seule femme; de MM. Bennahmias (Front démocrate) et de Ruyg (Parti écologiste), membres de partis associés, qualifiés d'office. En revanche, les candidatures de MM. Filoche et Verdier, militants socialistes, sont repoussées, faute d'avoir satisfait aux conditions de parrainage.

18 décembre. Après son retrait de la future compétition présidentielle, la cote de popularité de M. Hollande progresse: 19 % de personnes satisfaites (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).

28 décembre. Le tribunal de grande instance de Paris rejette le recours de Gérard Filoche contre le rejet de sa candidature à la primaire de la Belle Alliance populaire.

31 décembre. « Au risque d'être démodé, observe M. Cazeneuve, je considère que le 49-3 peut être utile. Pour qu'il le soit, son usage doit être modéré » (entretien au *Journal du dimanche*).

AMENDEMENTS

– *Bibliographie*. S. Hutier, « Droit d'amendement et Conseil constitutionnel: quand les étés se suivent et se ressemblent... ou presque! », *LPA*, 26-10.

– *Cavaliers législatifs*. L'absence de lien même indirect avec le projet déposé (art. 45, al. 1 C) a été abondamment sanctionnée. Ainsi, la décision 738 DC du 10 novembre l'a relevée d'office pour les dispositions relatives aux droits d'auteur des journalistes, introduites au Sénat dans la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Pour le même motif, la décision 739 DC du 17 novembre a suivi les sénateurs qui contestaient les dispositions de l'article 109 de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, habilitant le gouvernement à réformer par ordonnance les ventes aux enchères publiques, et elle a étendu d'office sa censure aux habilitations visant la partie législative du code pénitentiaire et l'accès à la profession d'avocat, ainsi qu'aux articles 106 et 115.

La décision 741 DC du 8 décembre sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin II) se présente à cet égard comme un festival (le projet déposé comptait cinquante-sept articles et la loi déferée cent soixante-neuf). Par économie des moyens, elle a déclaré non conformes pour absence de lien sept articles contestés au fond par les requérants, puis sept autres dont les sénateurs contestaient le lien avec le projet, et enfin douze d'office.

– *Droit d'amendement et procédure accélérée*. Contestées par les requérants, les conditions dans lesquelles la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle

a été adoptée, notamment l'introduction de cinquante-cinq articles à l'Assemblée, alors que le texte déposé au Sénat n'en comportait que cinquante-quatre, ont été validées par la décision 739 DC du 17 novembre, qui a précisé toutefois que cette loi, « en dépit du cumul de l'engagement de la procédure accélérée et de l'introduction de nombreuses dispositions par voie d'amendement, [...] n'a pas, en l'espèce, été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ».

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Irrecevabilités. Loi. Lois de finances.*

178

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Composition.* Tandis que Mme Paulangevin (s) reprenait l'exercice de son mandat (Paris, 15^e), le 1^{er} octobre (*JO*, 2-10) (cette *Chronique*, n^o 160, p. 171), M. Sirugue (s), nommé membre du gouvernement, abandonnait le sien (Saône-et-Loire, 5^e) à cette date. Mais, son suppléant, M. Mathus (s), a démissionné le lendemain (*JO*, 4-10). Mme Andrieux (Bouches-du-Rhône, 3^e) (NI) a renoncé à son mandat, le 8 décembre, après le prononcé de sa condamnation définitive par la Cour de cassation, le 9 novembre (*JO*, 9-12). En dernier lieu, M. Le Roux (Seine-Saint-Denis, 1^{re}) (s) est devenu ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Cazeneuve, le 6 décembre (*JO*, 7-12).

– *Réception.* Le président Hollande s'est rendu, le 6 octobre, à l'hôtel de Lassay, à l'occasion d'un colloque consacré aux institutions (*Le Monde*, 8-10).

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Immunités parlementaires. Loi organique. Parlementaires en mission. République. Résolutions des articles 34-1 et 68*

de la Constitution. Responsabilité du gouvernement. Séance.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Audience de remontrance.* Le jugement porté par M. Hollande sur une « institution de lâcheté » dans son dialogue avec des journalistes (« *Un président ne devrait pas dire ça...* », Paris, Stock, 2016, p. 388) a provoqué une vive réaction de la magistrature. Après avoir été reçus dès la publication de l'ouvrage en question par le chef de l'État, le 12 octobre, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour ont dénoncé ces outrances, le lendemain, au cours d'une audience solennelle, à l'unisson des conférences des chefs de juridiction des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, et du Conseil supérieur de la magistrature (*Le Monde*, 15-10).

– *Conformité de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle.* À l'issue de la déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (739 DC), l'imposante loi 2016-1547 du 18 novembre a été promulguée (*JO*, 19-11). Outre le renforcement de l'accès au « service public de la justice », cette loi modifie le droit processuel et les compétences des juridictions judiciaires, et autorise le divorce par consentement mutuel sans juge, devant notaire, entre autres.

– *Lettre de remontrance.* La publication du décret 2016-1675 du 5 décembre (*JO*, 6-12) portant création de l'inspection générale de la justice, placée auprès du garde des Sceaux, a suscité, à nouveau, l'émotion des chefs de la Cour de cassation. Dans une lettre adressée au Premier ministre, le 7 décembre, ceux-ci s'indignent, au nom de la séparation des

pouvoirs, que la Cour soit « placée sous le contrôle direct du gouvernement par l'intermédiaire de [cette] inspection » (*Le Monde*, 9-12). Une différence de traitement avec le Conseil d'État, que l'on ne peut que relever, avec la publication de l'ordonnance 2016-1365 du 13 octobre dont il est... le coauteur – « le Conseil d'État entendu », selon la formule révélatrice.

– *Mise en cause de la Constitution.* La décision du président Hollande de gracier (art. 17 C), le 28 décembre, une personne condamnée par deux cours d'assises, dans le cadre de violences conjugales, a suscité la réprobation de l'Union syndicale des magistrats, le principal syndicat de la magistrature : « Il s'agit d'une remise en cause des décisions de justice, d'une nouvelle atteinte à l'indépendance de la justice par le pouvoir exécutif » (*Le Monde*, 30-12).

V. Amendements. Autorité juridictionnelle. Droits et libertés. Président de la République.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Dispositions statutaires concernant le Conseil d'État.* En application de l'article 86 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (cette *Chronique*, n° 158, p. 193), l'ordonnance 2016-1365 du 13 octobre a été publiée (*JO*, 14-10). Pour l'essentiel, elle améliore la garantie de l'indépendance de ses membres. La commission consultative du Conseil d'État devient la commission supérieure du Conseil d'État. Elle assiste le vice-président (nouvel art. L. 132-2 du code de justice administrative).

– *Dispositions statutaires concernant les magistrats des tribunaux administratifs*

et des cours administratives d'appel. Une ordonnance 2016-1366 du 13 octobre (*JO*, 14-10) vise, en particulier, le conseil supérieur desdites juridictions (CSTA), s'agissant du déroulement de la carrière et de l'exercice du pouvoir disciplinaire (art. L. 232-1 du code de justice administrative).

V. Autorité judiciaire. République.

BICAMÉRISME

– *Commissions mixtes paritaires.* D'octobre à décembre 2016, neuf CMP ont été réunies et trois seulement sont parvenues à un accord. 179

– *Entonnoir.* La décision 739 DC du 17 novembre a jugé, conformément au grief des sénateurs, que les dispositions de l'article 51 concernant le changement de nom, introduites à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, sont sans relation avec les dispositions restant en discussion et ont donc été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 C. La décision 741 DC du 8 décembre a censuré pour le même motif un paragraphe de l'article 82 de la loi Sapin II.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* J. Benetti (dir.), *Les Collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris, L'Harmattan, 2016.

– *Note.* M. Verpeaux, sous CC, 2015-565 QPC, 16 septembre 2016, *JCP*, 24-10, n° 1145.

– *Action extérieure et coopération régionale outre-mer.* La loi 2016-1657 du 5 décembre (*JO*, 6-12) étend

le champ géographique de la coopération régionale (nouvel art. L. 3441-2 du code général des collectivités territoriales) et prévoit les règles applicables à l'autorisation de négocier des accords.

– *Collectivité de Corse*. En application de l'article 30 de la loi du 7 août 2015, l'ordonnance 2016-1561 du 21 novembre complète et précise les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité unique, née de la fusion de l'actuelle collectivité et des deux départements, à partir du 1^{er} janvier 2018. Le même jour, l'ordonnance 2016-1652 porte diverses mesures institutionnelles et une autre (2016-1563) vise plusieurs mesures électorales (*JO*, 22-11).

– *Libre administration (art. 72 C)*. Les modalités de rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public industriel et commercial (EPIC) portent, selon le Conseil constitutionnel (2016-588 QPC, « Communauté de communes des sources du lac d'Annecy ») (*JO*, 23-10), « une atteinte manifestement disproportionnée » au principe susmentionné (§ 9). En revanche, celles de répartition du produit de l'octroi de mer entre la collectivité de Guyane et les communes de Guyane ne dénaturent pas la libre administration de celles-ci (2016-589 QPC) (*JO*, 23-10).

V. *Droits et libertés. Élections locales. Question prioritaire de constitutionnalité*.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Sénat*. Créée en vertu du droit de tirage du groupe Les Républicains (art. 6 bis du règlement du Sénat), la commission d'enquête sur les frontières européennes,

le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen a élu, le 29 novembre, M. Jean-Claude Requier (RDSE) président et M. François-Noël Buffet (LR) rapporteur. Ce même jour, Mme Chantal Jouanno (LR) a été élue présidente et M. Ronan Dantec (écologiste) rapporteur de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi, créée à la demande du groupe écologiste.

V. *Sénat*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre les ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2016; P. Gaïa, R. Ghevoontian, F. Mélin-Soucramanien, E. Oliva et A. Roux, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 18^e éd., Paris, Dalloz, 2016; S. Hutier, *Le Contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, préface R. Ghevoontian et M. Fatin-Rouge Stéfanini, Paris, LGDJ, 2016; D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun et J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^e éd., Paris, LGDJ, 2016; S. Salles, *Le Conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, préface D. Rousseau, Paris, LGDJ, 2016; G. Canivet, « De l'implicite dans la motivation des décisions du Conseil constitutionnel », in *Mélanges Robert Badinter*, Paris, Dalloz, 2016, p. 145; M. Carpentier, « Le Conseil constitutionnel est-il une prison pour les membres de droit ? », *AJDA*, 2016, p. 2148; P. Jan et O. Pluen, « Les anciens présidents de la République, membres

de droit du Conseil constitutionnel : un anachronisme bien vivant », in J.-P. Camby, S. Cottin et P. Jan (dir.), *LPA, Les anciens présidents de la République : un nouveau sujet juridique ?*, 30-11, p. 27.

– *Chr. RFDC*, 2016, p. 653 ; *Constitutions*, 2016, p. 527 ; *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 53, 2016, p. 85.

– *Budget*. Pour la première fois, après sept années de baisse, les crédits du Conseil constitutionnel augmenteront de 38,1 % en 2017 ; plus de la moitié de la hausse est imputable aux trois élections nationales à intervenir, indique le rapport parlementaire, le reste résultant des dépenses de fonctionnement, notamment le recrutement de personnel, mais aussi

les relations internationales et les actions de communication. En revanche, l'accueil d'un nouveau membre de droit n'est pas prévu (*BQ*, 2-12).

– *Censures a priori et a posteriori*. La décision 741 DC du 8 décembre, qui juge contraire au principe de légalité des délits et des peines l'article 15, § 6, de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin II) modifiant l'article 226-10 du code pénal, fait application à cette occasion de la jurisprudence « Nouvelle-Calédonie », en déclarant également non conformes pour le même motif lesdites dispositions du code pénal.

– *Décisions*.

181

-
- 5-10 2016-579 QPC, Caisse des dépôts et consignations (*JO*, 7-10). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-580 QPC, Expulsion en urgence absolue (*JO*, 7-10). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-581 QPC, Relogement d'occupants (*JO*, 7-10). V. *Droits et libertés*.
2016-574 / 2016-580 QPC, Extinction de créances (*JO*, 7-10). V. *Droits et libertés*.
- 13-10 2016-582 QPC, Licenciement sans cause réelle et sérieuse (*JO*, 15-10). V. *Droits et libertés*.
- 14-10 2016-583 QPC / 586 QPC, Saisie de biens (*JO*, 16-10). V. *Droits et libertés*.
2016-587 QPC, Exonération d'impôt sur le revenu (*JO*, 16-10). V. *Droits et libertés. Loi*.
- 21-10 2016-588 QPC, Communauté de communes des sources du lac d'Annecy (*JO*, 23-10). V. *Collectivités territoriales. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-589 QPC, Association des maires de Guyane (*JO*, 23-10). V. *Collectivités territoriales*.
2016-590 QPC, Quadrature du Net. V. *Droits et libertés. Loi*.
2016-591 QPC, Registre public des trusts (*JO*, 23-10). V. *Droits et libertés. Loi*.
2016-592 QPC, Prestations d'aide sociale (*JO*, 23-10). V. *Droits et libertés*.
- 4-11 2016-594 QPC, Serment en garde à vue (*JO*, 6-11). V. *Droits et libertés. Loi*.
- 10-11 2016-738 DC, Loi renforçant la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (*JO*, 14-11). V. *Amendements. Droits et libertés*.
2016-136 ORGA, Nomination de rapporteurs adjoints (*JO*, 14-11).
- 17-11 2016-739 DC, Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle (*JO*, 19-11). V. *Amendements. Autorité judiciaire. Bicamérisme*.

- 2016-264 L, Délégation (JO, 19-11). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 18-11 2016-595 QPC, Élimination de déchets (JO, 20-11). V. *Droits et libertés. Loi*.
- 25-11 2016-598 QPC, Retenue à la source de l'impôt sur le revenu (JO, 27-11). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2-12 2016-599 QPC, Cour de discipline budgétaire et financière (JO, 4-12). V. *Droits et libertés. Gouvernement*.
- 2016-600 QPC, Perquisitions administratives en état d'urgence (JO, 4-12). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 8-12 2016-740 DC, Loi organique relative au Défenseur des droits (JO, 10-12). V. *Amendements. Défenseur des droits*.
- 2016-741 DC, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II) (JO, 10-12). V. *Amendements. Bicamérisme. Droit parlementaire. Loi. Transparence et ci-dessous*.
- 9-12 2016-601 QPC, Justice pénale des mineurs (JO, 14-12). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 182 2016-602 QPC, Mandat d'arrêt européen (JO, 14-12). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2016-603 QPC, Donations (JO, 14-12). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 22-12 2016-742 DC, Loi de financement de la sécurité sociale (JO, 24-12). V. *Amendements. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale*.
- 2016-265 L, Délégation (JO, 24-12). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 2016-23 D, Déchéance de Mme Andrieux (JO, 24-12). V. *Immunités parlementaires*.
- 29-12 2016-743 DC, Loi de finances rectificative pour 2016 (JO, 30-12). V. *Amendements. Lois de finances*.
- 2016-744 DC, Loi de finances pour 2017 (JO, 30-12). V. *Amendements. Lois de finances*.

– *Logo*. Le changement se poursuit (cette *Chronique*, n° 160, p. 164). Cette fois-ci, il concerne le logo de l'institution : trois cercles aux couleurs nationales percés par la mention « Conseil constitutionnel » (*Rapport d'activité 2016, 2017*).

– *Membre de droit*. M. Giscard d'Estaing a présidé, au Sénat, le 4 octobre, une réunion des centristes (*Le Figaro*, 6-10). Il a siégé, comme à son habitude, au titre du contrôle par voie d'action (738, 739, 743 et 744 DC).

– *Quadruple saisine*. De manière inédite, la loi Sapin II a fait l'objet d'une saisine du Premier ministre, le matin même

de la décision, pour contester au nom d'une bonne administration de la justice l'article 23 relatif à la compétence exclusive du procureur de la République financier (la décision 741 DC lui donnera satisfaction). Cette saisine précipitée, qui s'ajoute à celles du président du Sénat, des députés et des sénateurs, témoigne du désordre législatif affectant la fin du quinquennat et sanctionné par ladite décision. V. *Amendements. Bicamérisme. Gouvernement. Loi. Loi organique. Lois de finances*.

– *Rapport d'activité*. Conformément à l'idée du président Fabius (cette *Chronique*, n° 160, p. 164), le premier rapport

a été publié le 4 octobre, jour anniversaire de la Constitution.

– *Retour des neutrons législatifs.* La jurisprudence amorcée par la décision 312 DC du 21 avril 2005 (cette *Chronique*, n° 114, p. 183) semblait abandonnée. Mais elle revient à propos de la loi Sapin II, dont l'article 143 était contesté par les sénateurs parce que dépourvu de portée normative: la décision 741 DC l'a déclaré à ce titre contraire à la Constitution.

V. *Collectivités territoriales. Droit parlementaire. Droits et libertés. Immunités parlementaires. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi organique. Lois de finances. Pouvoir réglementaire. Question prioritaire de constitutionnalité.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Composition.* Le décret du 6 décembre portant nomination des membres du gouvernement Cazeneuve (*JO*, 7-12) retient le critère tautologique, hors le cas du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. Les secrétaires d'État participent, autrement dit, uniquement au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions (cette *Chronique*, n° 150, p. 142).

– *Réunion exceptionnelle.* Le président de la République a réuni le conseil, le 10 décembre (*Le Monde*, 12-12), pour l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence, afin de prévenir la caducité découlant de la démission du gouvernement Valls II (art. 4 de la loi du 3 avril 1955).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* M. Verpeaux, *La Constitution*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2016; P. Avril, « La Constitution ou "La Lettre volée" », *Le Débat*, n° 192, 2016, p. 188.

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité.*

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* P. Robert-Diard, « Procès Lagarde: chronique d'un désastre annoncé », *Le Monde*, 22-12.

– *Condamnation.* Mme Christine Lagarde, ancienne ministre de l'Économie, a été condamnée, le 19 décembre, pour « négligence » dans l'affaire de l'arbitrage Tapie, mais dispensée de peine; le procureur général avait demandé sa relaxe. Le « contexte de crise financière mondiale » de l'époque et la « réputation nationale et internationale » de la prévenue ont été pris en compte par les juges. Le gouvernement lui a renouvelé sa confiance, ainsi que le conseil d'administration du Fonds monétaire international (*Le Monde*, 22-12). C'est la quatrième condamnation prononcée par ladite Cour (cette *Chronique*, n° 134, p. 165).

V. *Ministres.*

DÉFENSEUR DES DROITS

– *Conformité de la loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.* Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (740 DC), la loi organique 2016-1690

du 9 décembre a été promulguée (*JO*, 10-12). Une seule disposition a été censurée: le Défenseur ne peut apporter une aide financière ou un secours financier à un lanceur d'alerte, sans méconnaître l'étendue de sa compétence visée à l'article 71-1 C. De surcroît, la protection desdits lanceurs a été renforcée (nouveaux art. 122-9 du code pénal, L. 1132-3-3 du code du travail et L. 4122-4 du code de la défense, entre autres, rédaction de la loi 2016-1691 du 9 décembre, Sapin II) (*JO*, 10-12).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

184

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

– *Bibliographie.* Cl. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^e éd., Paris, LexisNexis, 2016.

DROIT ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* R. Rambaud, *Le Droit des campagnes électorales*, Paris, LGDJ, 2016.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* B. Ridard, *L'Encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée: Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, thèse, Paris 1, 2016; « La chronique de droit parlementaire », in *La Séance plénière et l'activité du Sénat (2015-2016)*, t. 1, Paris, Sénat, 2016, p. 285; Ph. Bachschmidt, « Incompétence du juge administratif pour connaître d'une sanction disciplinaire infligée à un parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 402; J.-F. Kerléo, « La délégation d'articles

en droit parlementaire, une troisième voie entre commissions permanentes et spéciales », *Politeia*, n° 29, 2016, p. 63; P. Lagarde, « La réforme du règlement intérieur du Sénat destinée à lutter contre l'absentéisme parlementaire », *RDP*, 2016, p. 1477; L. Lombard, « Les dispositions financières dans les règlements des assemblées parlementaires sous la V^e République », *ibid.*, p. 1499; P. Monge, « Résolutions réformant les méthodes de travail du Sénat », *RFDC*, 2016, p. 653.

– *Concl.* Chr. Cantié, sous CAA Paris, 12 juillet 2016 (injusticiabilité des sanctions disciplinaires infligées aux parlementaires), *AJDA*, 2016, p. 2058.

– *Séparation des pouvoirs, ou l'autonomie préservée.* Ce principe, dont l'objet est de permettre la bonne exécution de la mission constitutionnelle des assemblées (art. 24 C), a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel (9 octobre 2013, *Rec.*, p. 966) à l'occasion de l'examen de la loi Sapin II, sur recours du président du Sénat (741 DC) (*JO*, 11-12). En vue d'améliorer la transparence, il incombera au bureau de chaque assemblée, saisi par l'organe chargé de la déontologie, et non point à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), de définir leurs « règles propres » (§ 27). En effet, cette dernière « ne saurait, sans que soit méconnu le principe de la séparation des pouvoirs, être investie de la faculté d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services dans leurs relations avec [les] représentants d'intérêts » (§ 25). Il s'en est suivi la censure de l'article 25 de la loi déferée.

V. *Conseil constitutionnel. Loi. Sénat. Transparence.*

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie.* O. Beaud et C. Guérin-Bargues, *L'État d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, LGDJ, 2016; P. Cassia, *Contre l'état d'urgence*, Paris, Dalloz, 2016; P. Luciani-Boyer (dir.), *L'Élu(e) face au numérique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2016; *RPP*, n° 1080, *La démocratie bousculée*, 2016; X. Bioy, « Autorités administratives indépendantes et libertés fondamentales » (chronique), *LPA*, 14-12; L. Grynbaum, « Loi pour une République numérique », *JCP*, 24-10, n° 1129; A. Roux, « État d'urgence et Constitution », *RFDC*, 2016, p. 680.

– *Conformité de la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.* Nouvelle expression du feuillet législatif (cette *Chronique*, n° 149, p. 215), la loi 2016-1524 du 14 novembre a été promulguée (*JO*, 15-11), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (738 DC). Sans préjudice du droit pour tout journaliste de refuser de divulguer ses sources (nouvel art. 2 *bis* de la loi du 29 juillet 1881), la mission du Conseil supérieur de l'audiovisuel est précisée; en particulier, « il garantit l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent » (nouvelle rédaction de l'art. 3-1 de la loi du 30 septembre 1986).

– *Données personnelles.* Le décret 2016-1460 du 28 octobre (*JO*, 30-10) réunit les données à caractère personnel des passeports et des cartes nationales d'identité dans le fichier « Titres électroniques sécurisés » (TES). V. *Ministres*.

– *Droit à un recours juridictionnel* (art. 16 de la *Déclaration de 1789*).

Pour le Conseil, « le juge devant toujours statuer dans un délai raisonnable, l'absence d'un délai déterminé [...] ne saurait constituer une atteinte » à ce droit (583/586 QPC) (*JO*, 16-10).

– *Droit de propriété* (art. 2 et 17 de la *Déclaration de 1789*). En l'absence d'une « atteinte disproportionnée », la disposition législative contestée est conforme à la Constitution, selon la jurisprudence classique du Conseil constitutionnel (574-578 QPC) (*JO*, 7-10). Dans cet ordre de considération, l'obligation de relogement au bénéfice des occupants d'un bien affecté par une opération d'aménagement ne porte pas une « atteinte disproportionnée » au droit de propriété, au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle selon lequel toute personne a le droit de disposer d'un logement décent (581 QPC) (*JO*, 7-10).

– *Droit des travailleurs* (al. 8 du *Préambule de la Constitution de 1946*). Le Conseil constitutionnel a abrogé le mode de désignation et les compétences de délégués syndicaux communs à des agents de la Caisse des dépôts et consignations relevant du droit public ou du droit privé (579 QPC) (*JO*, 7-10), motif pris de ce que « le législateur n'avait pas défini de manière suffisamment précise » le régime dérogatoire prévu à cet effet par la loi du 28 mai 1996 (rédaction de la loi du 15 mai 2001) (§ 8-9). Autrement dit, l'incompétence négative était encourue, selon la jurisprudence constante (v. *Question prioritaire de constitutionnalité*).

– *Égalité devant la loi* (art. 6 de la *Déclaration de 1789*). De manière ordinaire, le Conseil constitutionnel a justifié la différence de traitement des membres du gouvernement, des maires, des

présidents de conseil départemental ou régional, par rapport aux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (599 QPC) (*JO*, 4-12). Car « ces autorités sont placées eu égard à la nature du contrôle auquel elles sont soumises dans une situation différente » (§ 37).

– *Égalité devant les charges publiques* (art. 13 de la *Déclaration de 1789*). Selon une démarche habituelle, le Conseil a procédé à l'abrogation d'une disposition de l'article 151 septies A du code général des impôts (587 QPC) (*JO*, 16-10). Il était prévu, à cet égard, que l'indemnité compensatrice versée lors de la cessation d'activité d'un agent général d'assurances bénéficiait d'un régime d'exonération, à la condition que le repreneur poursuive cette activité « dans les mêmes locaux ». En l'absence d'un lien entre l'activité et la localisation, le législateur ne s'est pas fondé sur le « critère objectif et rationnel » poursuivi par la loi, à l'origine d'une « rupture caractérisée » de l'égalité (§ 5 et 7) (cette *Chronique*, n° 160, p. 167). À l'opposé, les modalités de récupération de prestations d'aide sociale par la collectivité qui les a financées sont conformes au principe d'égalité (592 QPC) (*JO*, 23-10), et de même pour les dispositions de lutte contre les paradis fiscaux (598 QPC) (*JO*, 27-11).

– *Justice pénale des mineurs*. Après avoir rappelé la portée de ce principe fondamental reconnu par les lois de la République (atténuation de la responsabilité pénale en vue du relèvement éducatif et moral) (cette *Chronique*, n° 104, p. 179), le Conseil constitutionnel (601 QPC, § 4) (*JO*, 11-12) a censuré une disposition de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'exécution provisoire d'une

peine d'emprisonnement à l'encontre d'un mineur (§ 8 et 9). En l'occurrence, le mineur était privé du caractère suspensif du recours et de mesures d'adaptation de sa peine (§ 6).

– *La démocratie connectée*: « *la République numérique* ». La loi 2016-1321 du 7 octobre (*JO*, 8-10) « pour une République numérique » a été votée au terme d'une démarche originale associant vingt et un mille internautes, à l'origine de cinq nouveaux articles et de plus de quatre-vingt-dix amendements. Outre l'ouverture de l'accès aux données publiques (*open data*), elle s'emploie à protéger les droits dans la société numérique, ainsi que la vie privée en ligne (v. A. Lemaire, « La co-crédation législative pour renouer le dialogue démocratique », *RPP*, n° 1080, 2016, p. 13).

– *Lanceurs d'alerte*. V. *Défenseur des droits*.

– *Liberté d'entreprendre* (art. 4 de la *Déclaration de 1789*). Selon sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 160, p. 168), le Conseil constitutionnel a jugé (582 QPC) (*JO*, 15-10) que l'indemnité à la charge de l'employeur, en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, ne porte pas « une atteinte disproportionnée » à cette liberté, au regard de l'objectif poursuivi.

– *Présomption d'innocence*: le droit de se taire (art. 9 de la *Déclaration de 1789*). Selon le Conseil constitutionnel (594 QPC) (*JO*, 6-11), il résulte de cet article « le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire » (§ 5). Par suite, la prestation de serment d'une personne entendue en garde à vue porte atteinte au droit de la personne soupçonnée.

– *Principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (art. 7 de la Charte de l'environnement de 2004).* À propos de l'activité d'élimination de déchets, le Conseil constitutionnel a jugé que la conformité dudit principe a varié dans le temps (595 QPC) (*JO*, 20-11). Entre l'entrée en vigueur de la Charte, le 3 mars 2005, et celle de la loi du 12 juillet 2010, en l'absence d'une loi de mise en œuvre, ledit principe a été méconnu (§ 8). Avec l'entrée en vigueur de la loi susmentionnée, il a été mis fin à l'inconstitutionnalité (§ 9).

– *Respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Cette liberté signifie, selon le Conseil constitutionnel (591 QPC) (*JO*, 23-10), que « la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication des données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (§ 3). Or le registre public des trusts, en réaction aux *Panama Papers* publiés dans *Le Monde*, institué par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ne garantit pas ce principe constitutionnel. Le nombre de personnes ayant accès aux données de ce registre placé sous la responsabilité de l'administration fiscale n'est pas limité. Par suite, il est porté une atteinte « manifestement disproportionnée au respect de la vie privée au regard de l'objectif poursuivi ». La censure en découle (§ 6).

– *Respect de la vie privée et état d'urgence (art. 2 de la Déclaration de 1789).* S'agissant du régime des perquisitions et des saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence (art. 11 de la

loi du 3 avril 1955, rédaction de la loi du 21 juillet 2016) (cette *Chronique*, n° 160, p. 171), le Conseil constitutionnel (600 QPC) (*JO*, 4-12) a opéré une distinction entre, d'une part, le régime de la saisie et de l'exploitation de données informatiques et, d'autre part, celui de la conservation des données informatiques saisies. Dans le premier cas, la conformité à la Constitution a été reconnue, eu égard aux garanties retenues, au terme d'une « conciliation équilibrée » opérée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (§ 13). Dans le second cas, en revanche, le législateur n'a

187

– *Respect de la vie privée et secret des correspondances (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 590 QPC (*JO*, 23-10), le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité une disposition du code de la sécurité intérieure (rédaction de la loi du 10 juillet 1991) qui permettait des mesures de surveillance et de contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne sans contrôle : « Faute de garanties appropriées, les dispositions contestées portent une atteinte manifestement disproportionnée » à ce principe constitutionnel (§ 5, 6 et 7) (cette *Chronique*, n° 156, p. 186).

V. *Autorité judiciaire. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Défenseur des droits. Gouvernement. Loi.*

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Actualisation de dispositions réglementaires.* Le décret 2016-1819 du

22 décembre (*JO*, 23-12) modifie le décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962, conséquemment aux lois organiques des 11 octobre 2013 (transparence de la vie publique) et 25 avril 2016 (modernisation des règles) (cette *Chronique*, n° 158, p. 188), ainsi que d'autres dispositions (vote des Français établis hors de France) (décret du 22 décembre 2005), notamment.

V. *Gouvernement. Président de la République. Vote.*

188 ÉLECTIONS LOCALES

– *Élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française.* La loi 2016-1658 du 5 décembre modifie le régime électoral (nouvel art. L. 438 du code électoral) (*JO*, 6-12).

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* T. Tabeau, « Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux dans le cadre des attributions consultatives du Conseil d'État », *RFDC*, 2016, p. 939.

GOUVERNEMENT

– *Cessation des fonctions du gouvernement Valls II.* Par une lettre du 6 décembre, le Premier ministre a remis au président de la République la démission de son gouvernement (*JO*, 7-12), afin de se présenter à l'élection primaire afférente au scrutin présidentiel (*Le Monde*, 3-12).

– *Condition des membres.* À la faveur d'une question prioritaire de constitutionnalité, le 2 décembre, le Conseil

constitutionnel a rappelé l'injusticiabilité des membres du gouvernement devant la Cour de discipline budgétaire et financière (599 QPC) (*JO*, 4-12), à la différence des membres de leur cabinet ministériel (art. L. 312-1 du code des juridictions financières). Car ils sont « collectivement responsables devant le Parlement, suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 C » (§ 7). Au surplus, l'article 15 de la Déclaration de 1789, selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », n'est pas méconnu, compte tenu « des contrôles ou des obligations politiques auxquels ils sont soumis » (§ 12). À cet égard, le Conseil statuant sur la loi Sapin II a indiqué que la HATVP ne dispose pas du pouvoir « d'imposer des obligations aux responsables publics gouvernementaux dans leurs relations avec les représentants d'intérêts », dans la perspective de l'amélioration de la transparence (741 DC, § 30) (*JO*, 11-12).

– *Démission du gouvernement en état d'urgence.* Si, en principe, telle la dissolution de l'Assemblée nationale, la démission du gouvernement provoque, dans un délai de quinze jours, la caducité de la prorogation de ce régime d'exception (v. *supra*), cette disposition ne vaut plus désormais « en cas de démission du gouvernement consécutive à l'élection du président de la République ou à celle des députés » (art. 4 de la loi du 3 avril 1955, rédaction de la loi 2016-1767 du 19 décembre) (*JO*, 20-12).

– *Nomination du gouvernement Cazeneuve.* Par décret présidentiel du 6 décembre, le 39^e gouvernement de la V^e République a été constitué (*JO*, 7-12). M. Cazeneuve, précédemment ministre de l'Intérieur, succède à M. Valls à l'hôtel

de Matignon. Hors la nomination de M. Le Roux, député (Seine-Saint-Denis, 1^{re}), président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, en remplacement à la place Beauvau et la permutation des fonctions entre MM. Vallini, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, et Le Guen, secrétaire d'État

au développement et à la francophonie, les autres membres du gouvernement Valls II (cette *Chronique*, n° 158, p. 191) ont conservé leurs attributions. La parité est préservée, ainsi que les structures ministérielles dans le dernier gouvernement du quinquennat de M. Hollande (v. tableau *ci-après*).

COMPOSITION DU GOUVERNEMENT CAZENEUVE

PREMIER MINISTRE

Bernard Cazeneuve

MINISTRES

Jean-Marc Ayrault, ministre des Affaires étrangères et du Développement international

Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat

Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Michel Sapin, ministre de l'Économie et des Finances

Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé

Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense

Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice

Myriam El Khomri, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales

Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur

Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, porte-parole du gouvernement

Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable

Audrey Azoulay, ministre de la Culture et de la Communication

Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes

Annick Girardin, ministre de la Fonction publique

Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Ericka Bareigts, ministre des Outre-mer

SECRÉTAIRES D'ÉTAT

André Vallini, auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement

Sont nommés secrétaires d'État et participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions:

Jean-Vincent Placé, auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification

Juliette Méadel, auprès du Premier ministre, chargée de l'aide aux victimes

Harlem Désir, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé des affaires européennes

Matthias Fekl, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger

Jean-Marie Le Guen, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé du développement et de la francophonie

Alain Vidalies, auprès de la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargé des relations internationales sur le climat, des transports, de la mer et de la pêche

Barbara Pompili, auprès de la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat et de la biodiversité

Thierry Mandon, auprès de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

Christian Eckert, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé du budget et des comptes publics

190 **Martine Pinville**, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire

Axelle Lemaire, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargée du numérique et de l'innovation

Christophe Sirugue, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé de l'industrie

Ségolène Neuville, auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

Pascale Boistard, auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie

Jean-Marc Todeschini, auprès du ministre de la Défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire

Clotilde Valter, auprès de la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Estelle Grelier, auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, chargée des collectivités territoriales

Hélène Geoffroy, auprès du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la ville

Thierry Braillard, auprès du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, chargé des sports

SOURCE: *Journal officiel*.

– *Pouvoirs de crise: nouvelle prorogation de l'état d'urgence*. Afin de prévenir la caducité de la prolongation de l'état d'urgence (loi du 21 juillet 2016) (cette *Chronique*, n° 160, p. 171), consécutive à la démission du gouvernement Valls II, le 6 décembre, à l'issue d'un délai de quinze jours, le vote d'une nouvelle

loi de prorogation, jusqu'au 15 juillet 2017, la cinquième au demeurant, est intervenu (loi 2016-1767 du 19 décembre) (*JO*, 20-12). Au terme d'une démarche consensuelle, le régime de l'assignation à résidence a été précisé. Sous ce rapport, une même personne ne peut être assignée à résidence, en principe, pour une durée

totale équivalente à plus de douze mois (nouvelle rédaction de l'art. 6 de la loi du 3 avril 1955).

– « *Réunion de ministres* ». La pratique inaugurée par M. Valls de réunir l'ensemble des membres du gouvernement tous les quinze jours à l'issue du conseil des ministres (cette *Chronique*, n° 150, p. 152) a été conservée par son successeur, M. Cazeneuve (v. *Le Canard enchaîné*, 14-12).

– *Secrétaire général du gouvernement*. Pour le Premier ministre et par délégation, M. Marc Guillaume a déféré au Conseil constitutionnel, le 7 décembre, une disposition de la loi Sapin II (*JO*, 10-12).

V. *Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Droits et libertés. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

GROUPES

– *Présidence*. M. Olivier Faure, député de Seine-et-Marne (11^e), a été élu président du groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER), le 13 décembre, en remplacement de M. Bruno Le Roux, nommé ministre de l'Intérieur.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Habilitations*. Selon une tendance, la prolifération des lois nourrit les habilitations : à preuve, la loi Sapin II du 9 décembre fait appel à six d'entre elles (*JO*, 11-12) ; la loi sur la République numérique du 7 octobre, à deux.

– *Ordonnances*. Une vague déferlante est à relever : de l'ordonnance 2016-1365 du 13 octobre portant dispositions

statutaires concernant le Conseil d'État (*JO*, 14-10) ; des ordonnances corses du 21 novembre (2016-1561 à 1563) (*JO*, 22-11) ; de l'ordonnance 2016-1360 du 13 octobre modifiant la partie législative du code des juridictions financières (*JO*, 14-10) ; de l'ordonnance 2016-1315 du 6 octobre en matière de répressions maritimes (*JO*, 7-10) ; de celle 2016-1575 du 24 novembre portant réforme du dispositif du gel des avoirs (*JO*, 25-11) ; de celles du 1^{er} décembre (2016-1365, dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ; 2016-1636, décision d'enquête européenne en matière pénale) (*JO*, 2-12) ; à celle 2016-1687 du 3 décembre relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République (*JO*, 9-12) – pour ne citer que les principales. L'inversion de la hiérarchie des normes s'accroît.

191

V. *Loi. Pouvoir réglementaire.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Annulation*. La Cour de cassation a annulé, le 15 novembre, la condamnation de M. Henri Guaino, député (LR) des Yvelines, à une amende de 2000 euros pour outrage au juge Jean-Michel Gentil (cette *Chronique*, n° 157, p. 166), considérant que les propos incriminés concernant la mise en examen de l'ancien président Sarkozy dans l'affaire Bettencourt avaient été tenus dans les médias et relevaient donc de la diffamation et de l'injure (*BQ*, 16-11).

– *Déchéance*. La Cour de cassation ayant rejeté, le 9 novembre, le pourvoi formé par Mme Sylvie Andrieux, députée (NI) des Bouches-du-Rhône, dont la condamnation (cette *Chronique*, n° 152, p. 197) devient définitive,

le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 novembre, en vue de constater sa déchéance, mais Mme Andrieux a démissionné de son mandat le 8 décembre et la décision 2016-23 D du 22 décembre constate qu'il n'y a pas lieu de statuer.

– *Inviolabilité*. Mme Josette Pons, députée (LR) du Var, a été condamnée à 45 000 euros d'amende, le 4 novembre, à l'issue d'une procédure de « plaider coupable », pour sous-évaluation de ses biens dans sa déclaration de patrimoine (BQ, 7-11) (cette *Chronique*, n° 158, p. 193).

192

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel*.

IRRECEVABILITÉS

– *Mise en œuvre au Sénat des irrecevabilités des articles 40, 41 et 45 C*. Sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté ont été déclarés irrecevables : dix-huit amendements sur le fondement de l'article 40 C, vingt-cinq au titre de l'article 41 et soixante et onze en application de l'article 45 C ; au total, donc, cent quatorze amendements (c'est-à-dire 15,3 % des amendements déposés) ont été frappés d'irrecevabilité. L'ensemble des groupes politiques ont été concernés. Par ailleurs, dix amendements gouvernementaux l'ont été, en application de l'article 45 C. La commission spéciale a visé aussi deux amendements gouvernementaux (art. 41 C). Le gouvernement a retiré lesdits amendements (secrétariat général de la présidence, octobre 2016) (cette *Chronique*, n° 157, p. 166).

V. *Amendements. Loi. Sénat*.

Loi

– *Bibliographie*. Conseil d'État et Cour des comptes, « La simplification du droit et l'action administrative », *Journal spécial des sociétés*, 28-12 ; J.-P. Chanteguet, J. Aubert, S. Buis et M.-N. Battistel, *Application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique*, rapport d'information n° 4157, Assemblée nationale, 2016.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides* (art. 62 C). Huit ont été abrogées : des mots figurant à l'article 34 de la loi du 28 mai 1996 (rédaction de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques) (579 QPC) (JO, 7-10) ; des mots mentionnés à l'article 151 septies A du code général des impôts (587 QPC) (JO, 16-10) ; l'article L. 2113-5, § II, du code général des collectivités territoriales (rédaction de la loi du 7 août 2015, NOTRE) (588 QPC) (JO, 23-10) ; l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure (rédaction de la loi du 10 juillet 1991) (590 QPC) (JO, 23-10) ; l'article 1649 AB, alinéa 2, du code général des impôts (591 QPC) (JO, 23-10) ; l'article 153, dernier alinéa, du code de procédure pénale (594 QPC) (JO, 6-11) ; l'article L. 541-22, premier alinéa, du code de l'environnement, pour la période intermédiaire 2005-2010 (595 QPC) (JO, 20-11) ; des mots figurant à l'article 11, alinéa 8, de la loi du 3 avril 1955 (rédaction de la loi du 21 juillet 2016) (600 QPC) (JO, 4-12) ; et l'article 22 de l'ordonnance du 2 février 1945 (rédaction de l'ordonnance du 23 décembre 1958) (601 QPC) (JO, 11-12).

– *Contradiction et intelligibilité*. L'article 27 de la loi relative à la transparence,

à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin II), qui étend le champ du contrôle de la HATVP mais n'exclut pas la compétence de la commission de déontologie de la fonction publique, porte atteinte par ses contradictions à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, a jugé la décision 741 DC du 8 décembre.

– *Incompétence négative.* Certaines dispositions, contestées à ce titre par les députés, de l'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale renvoyant à un décret la détermination de personnes affiliées à une organisation d'assurance vieillesse sans fixer les critères de cette détermination que l'article 34 C confie à la loi, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence, juge la décision 742 DC du 22 décembre.

Il en va de même de l'article 78 de la loi de finances concernant les bénéfices réalisés en France par des entreprises établies hors du territoire national (« taxe Google »), censuré par la décision 744 DC du 29 décembre qui a suivi les sénateurs : le législateur ne pouvait subordonner l'assujettissement à l'impôt à la décision de l'administration d'engager une procédure de contrôle.

– *Prolixité : appel à la légistique !* Nouvelle loi hors norme (cette *Chronique*, n° 156, p. 185), la loi Sapin II du 9 décembre (*JO*, 10-12) comptait cinquante-sept articles au moment de son dépôt, cent soixante-neuf lors de son vote. La loi du 7 octobre pour la « République numérique » se compose de cent treize articles et celle du 18 novembre de modernisation de la justice du XXI^e siècle de cent quinze ; les articles-fleuves ou des lois dans la loi sont à noter, par ailleurs, dans ce dernier cas. Une disposition expérimentale (art. 34-1 C) a été retenue

(art. 7 de la loi précitée du 18 novembre) quant à l'exercice de l'autorité parentale par dérogation à l'article 373-2-13 du code civil, sur une période de trois ans.

– *Séparation des pouvoirs.* La décision 741 DC a jugé que, prévu à l'article 57 de la loi Sapin II, l'avis des commissions des finances requis préalablement à l'édiction de l'arrêté fixant la liste des États non coopératifs constitue une intervention d'organes législatifs dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire et méconnaît donc le principe de la séparation des pouvoirs.

V. *Amendements. Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Droit parlementaire. Droits et libertés. Habilitation législative. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi organique.*

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Conformité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.* Après déclaration de conformité (742 DC), la loi 2016-1827 du 23 décembre a été promulguée (*JO*, 24-12). Nonobstant les réserves exprimées par le Haut Conseil des finances publiques, le 24 septembre (cette *Chronique*, n° 160, p. 159), et le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, le 12 octobre, dans leurs avis respectifs, le grief d'insincérité de ladite loi a été écarté. Conformément à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale, la sincérité s'apprécie compte tenu des « informations disponibles » à la date du dépôt et de « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine » (§ 3). Toutefois, avec une pointe d'humour, le Conseil a observé que les hypothèses, en matière de prévisions de croissance, pouvaient être

regardées « comme optimistes » (§ 6). Le Conseil a déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 28 de la loi déferée, qui portait une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle (§ 29).

– *Non-conformité de cavaliers sociaux.*

L'article 32 a été jugé, à ce titre, comme ayant un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base pour entrer dans le champ de cette loi. D'office, la décision a censuré pour le même motif cinq autres articles, ainsi que diverses dispositions prévoyant la remise de rapports qui « n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement ».

V. *Amendements. Lois de finances.*

LOI ORGANIQUE

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « Le contrôle des lois organiques prises en application du 5^e alinéa de l'article 13 C », *Constitutions*, 2016, p. 398.

– *Censures et incompétence.* Saisi de la loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, le Conseil constitutionnel a relevé que l'aide financière à ces derniers n'était pas prévue dans les missions confiées au Défenseur des droits par l'article 71-1 C ; cette disposition a donc été déclarée non conforme par la décision 740 DC du 8 décembre.

Par voie de conséquence, l'article 14 de la loi Sapin II, qui précise les modalités de cette aide financière, a été aussi déclaré non conforme par la décision 741 DC du même jour, laquelle a également censuré d'office pour incompétence la disposition de l'article 19 de ladite loi édictant une

inéligibilité pour l'élection des députés en cas de condamnation pour manquement au devoir de probité, inéligibilité que l'article 25 C réserve à la loi organique.

Pour le même motif, la décision 744 DC du 29 décembre a relevé que le premier paragraphe de l'article 133 relatif au contenu des prochaines lois de finances ressortit au domaine de la loi organique.

V. *Défenseur des droits. Loi. Lois de finances.*

LOIS DE FINANCES

– *Conformité de la loi de finances pour 2017.* La loi 2016-1917 du 29 décembre a été promulguée, à la suite de l'examen de conformité par le Conseil constitutionnel (744 DC) (*JO*, 30-12), au cours duquel ce dernier s'est prononcé, à nouveau, sur la critique d'insincérité avec le même critère et la même pointe d'humour que lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale (§ 3 et 6). Sur le fond, le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité « la taxe Google », d'origine parlementaire (art. 78 de la loi déferée), pour incompétence négative du législateur (v. *Loi*). À l'opposé, dans l'attente de questions prioritaires de constitutionnalité (§ 107), le principe du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (art. 60 de la loi déferée) a été déclaré conforme à la Constitution, quand bien même « il porte atteinte au droit au respect de la vie privée ». Mais, en l'espèce, cette atteinte est justifiée par l'intérêt général et les modalités adoptées (§ 63).

– *Non-conformité de cavaliers budgétaires.*

Ces derniers ont été censurés d'office : sept articles n'entraient pas dans le

domaine fixé pour la loi de finances par la loi organique du 1^{er} août 2001.

– *Conformité de la loi de finances rectificative pour 2016*. La loi 2016-1918 du 29 décembre a été promulguée, à l’issue de la déclaration de conformité rendue par le Conseil constitutionnel. À l’unisson de la démarche adoptée pour la loi de financement de la sécurité sociale (v. *supra*), le Conseil a repoussé l’argument d’insincérité (art. 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001), « en l’absence d’intention de fausser les grandes lignes de l’équilibre » de la loi de finances (743 DC, § 3 (JO, 301-12). Il a censuré l’article 113 de la loi déferée pour méconnaissance du principe d’égalité (contribution à l’accès au droit et à la justice) (§ 27).

– *Procédure*. En lecture définitive de la loi de finances, le 20 décembre, le secrétaire d’État au budget, M. Christian Eckert, a déploré la méthode d’examen des textes financiers et son caractère répétitif : il a dû ainsi répondre seize fois au même amendement, en commission puis en séance, à l’Assemblée et au Sénat.

V. *Amendements. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi organique. Question préalable. Séance.*

MAJORITÉ

– *Divisions*. Le projet de loi de finances a été adopté en première lecture, le 22 novembre, par 287 voix contre 243, 268 députés SER votant pour, 2 contre (mais ayant déclaré vouloir s’abstenir) et 11 s’abstenant, 16 RRD pour, 1 contre et 1 abstention. L’an dernier, 18 SER s’étaient abstenus, 1 votant contre (cette *Chronique*, n° 157, p. 168).

MINISTRES

– *Mission*. Lors du conseil des ministres, le 7 décembre, M. Cazeneuve a demandé aux ministres « d’être à la tâche », loyaux et loin de la primaire à gauche – le conseil des ministres n’étant pas « un lieu de débats » (*Le Figaro*, 8-12).

– *Solidarité*. Un nouveau désaccord a surgi entre M. Valls et Mme Royal (cette *Chronique*, n° 160, p. 174) à propos du projet d’aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Tandis que le Premier ministre, à l’unisson du chef de l’État, du reste, se prononçait pour l’évacuation de la « zone à défendre » après le rejet des recours contentieux (*Le Monde*, 18-10), la ministre avait estimé, la veille, que « mieux vaut arrêter les frais » (entretien au *Journal du dimanche*). La publication du décret 2016-1460 du 28 octobre (JO, 30-10) autorisant un traitement des données à caractère personnel des passeports et des cartes nationales d’identité (fichier TES) a provoqué la vive réaction de Mme Lemaire, le 6 novembre. Celle-ci a estimé que le décret, « pris en douce » pendant les congés de la Toussaint, était à l’origine d’un « dysfonctionnement majeur ». Une rencontre avec M. Cazeneuve, ministre de l’Intérieur, le 10 novembre, a permis de surmonter le couac (*Le Monde*, 12-11).

195

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PARLEMENT

– *Bibliographie*. M. Fleury, *La Délibération en droit public interne*, thèse, Paris 1, 2016.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Deux députés ont été nommés, par décrets du 15 novembre (*JO*, 16-11) : Mme Huillier (Isère) (s) et M. Belot (Maine-et-Loire) (s) s'agissant, d'une part, de l'étude du modèle québécois, dit du baluchonnage, des professionnels de l'aide à domicile des personnes âgées et, d'autre part, de l'avenir de la ville intelligente en France. Deux sénateurs l'ont été : M. Labazée (Pyrénées-Atlantiques) (s), chargé d'une mission relative aux services d'aide et d'accompagnement à domicile des personnes en perte d'autonomie (décret du 15 novembre) (*JO*, 16-11); quant à M. Delebarre (Nord) (s), il s'intéressera à l'amélioration de l'accessibilité de Limoges, du Limousin et des territoires limitrophes (décret du 5 décembre) (*JO*, 6-12).

V. Assemblée nationale. Sénat.

PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux judiciaire*. Le tribunal de grande instance de Nanterre a confirmé, le 17 novembre, l'exclusion de M. Jean-Marie Le Pen du Front national (cette *Chronique*, n° 156, p. 189), mais a jugé qu'il en demeurerait président d'honneur, aucune disposition des statuts ne précisant que le titulaire de cette fonction devait être membre du parti. Il devra donc être convoqué en cette qualité à toutes les instances dirigeantes (*Le Monde*, 19-11).

– *Primaire de la droite et du centre*. À l'instar du Parti socialiste en 2011 (cette *Chronique*, n° 141, p. 189), le parti Les Républicains a organisé une primaire ouverte pour la désignation du candidat de la droite et du centre

à l'élection présidentielle. Le premier tour a été marqué, le 20 novembre, par l'élimination inattendue de l'ancien président Sarkozy, qui briguait un nouveau mandat et n'a recueilli que 20,6 % des suffrages, derrière son ancien Premier ministre, M. François Fillon, député de Paris, qui a fait une percée tout aussi inattendue (44,1 %), et l'ancien Premier ministre de Jacques Chirac M. Alain Juppé (28,6 %), tandis que les quatre autres candidats arrivaient loin derrière avec moins de 3 % des suffrages, M. Jean-François Copé fermant la marche (0,3 %). Avec une participation encore plus élevée (4 388 512 votants), le second tour a confirmé la victoire de M. Fillon (66,5 %) devant M. Juppé (33,5 %), le 27 novembre.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégation*. Le Conseil constitutionnel (264 L) a procédé au déclassement d'une disposition de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 (conférence consultative des finances publiques) (*JO*, 19-11). Dans une décision ultérieure (265 L), le Conseil a reconnu le caractère réglementaire de dispositions de l'article L. 1333-18 du code de la santé publique relatives à la désignation de l'autorité administrative compétente (*JO*, 24-12).

V. Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Autorité et crise au sein de la dyarchie* ? « Le pays a besoin d'incarnation », a tranché M. Valls, le 25 octobre, au lendemain de la publication de l'ouvrage, à l'effet dévastateur, de MM. Davet et

Lhomme (« *Un président ne devrait pas dire ça...* », *op. cit.*). Le chef de l'État n'a pas hésité à le recadrer, en déplacement à Montreuil-Bellay (Maine-et-Loire), le 29 suivant: « Chacun doit être à sa tâche. Moi, je suis à la mienne, le Premier ministre aussi » (*Le Monde*, 1^{er}/2-11). Ce dernier concédera sur France 24 et RFI, depuis Abidjan: « J'ai du respect vis-à-vis de François Hollande. C'est un ami. J'ai aussi du respect pour la fonction » (*ibid.*). « Il n'y a pas de crise institutionnelle », résumera M. Valls à l'Assemblée nationale, le 29 novembre, après sa déclaration au *Journal du dimanche* dans laquelle il envisageait sa candidature à la primaire. Mais, le Président ayant renoncé à se présenter, le 1^{er} décembre, le Premier ministre franchira le Rubicon, le 5 suivant, et démissionnera de ses fonctions, le lendemain (*Le Monde*, 7-12) (cette *Chronique*, n° 159, p. 180).

– *Démission de M. Valls.* Le Premier ministre a présenté, le 6 décembre, la démission de son gouvernement au chef de l'État (*JO*, 7-12). Candidat à l'élection primaire de la Belle Alliance populaire, il a souhaité disposer de la liberté d'action, à rebours de M. Jospin, en 2002. Ce départ volontaire n'est pas sans faire songer, *mutatis mutandis*, à celui de M. Chirac, en août 1976.

– *Loyauté: « la gauche et la France ».* M. Valls a fustigé les propos présidentiels rapportés dans l'ouvrage susmentionné de MM. Davet et Lhomme. Depuis le Québec, le 14 octobre, il affirme: « Il faut que nos comportements soient dignes. Il faut de la pudeur, il faut de la hauteur de vue » (*Le Monde*, 18-10). Ultérieurement, le 27, il exprimera sa « colère » et le sentiment de « honte » ressenti par les militants socialistes (*Le Monde*, 29-10). D'où une prise de distance par rapport

au chef de l'État, amorcée naguère à Colomiers (cette *Chronique*, n° 160, p. 175): « La gauche et la France, c'est ma boussole » (France Inter, 26-10).

– *Loyauté ou pression sur le chef de l'État?* La perspective d'une candidature à la primaire en vue du scrutin présidentiel a donné lieu à une déclaration de principe de M. Valls: « Le moment est grave et historique. Chacun doit en être conscient. Je mets la pression sur chacun d'entre nous [...]. Je prendrai ma décision en conscience [...]. Quoi qu'il arrive, le sens de l'État m'animerait toujours » (entretien au *Journal du dimanche*, 27-11).

– *Nomination de M. Cazeneuve.* Par décret du 6 décembre (*JO*, 7-12), le vingt-et-unième Premier ministre de la V^e République a été nommé – le troisième du quinquennat de M. Hollande (cette *Chronique*, n° 150, p. 161).

– *Rôle du chef de la majorité.* Interrogé sur la primaire à gauche, M. Cazeneuve a défini sa conception: « Je dois consacrer toute mon énergie au gouvernement du pays et ne pas me laisser distraire. Je suis chef de la majorité et garant de son unité par-delà les primaires. Cela m'oblige à une certaine réserve » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-12).

V. *Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Droits et libertés. Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* G. Davet et F. Lhomme, « *Un président ne devrait pas dire ça...* », Paris, Stock, 2016; P. Avril, introduction,

in J.-P. Camby, S. Cottin et P. Jan (dir.), *LPA*, numéro spécial, *Les Anciens Présidents de la République : un nouveau sujet juridique ?*, 30-11, p. 5 ; A. Bretonneau et J.-P. Camby, « Les moyens dont disposent les anciens présidents de la République : du contentieux à la réglementation », *ibid.*, p. 13 ; J.-F. de Bujadoux, « Présidence arbitrale ou "présidence gouvernante", aux sources d'une vieille querelle républicaine », *ibid.*, p. 8 ; J.-É. Gicquel, « Le statut judiciaire de l'ancien président de la République », *ibid.*, p. 22 ; M. Carron, « Le statut des anciens présidents de la République. Entre transparence et fait du prince », *AJDA*, 2016, p. 2319 ; P. Wachsmann, « Le statut des anciens présidents de la République », *D.*, 2016, p. 1193.

– *Concl.* A. Bretonneau, sous CE, 28 septembre 2016, « Anticor », *LPA*, 30-11, p. 13.

– *Anciens présidents.* Le décret du 4 octobre (*JO*, 5-10) relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens présidents de la République consolide la base juridique de la lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985 fixant les avantages matériels qui leur étaient consentis, mais il restreint lesdits avantages. Non publiée, cette lettre avait été contestée pour ce motif par l'association Anticor devant le Conseil d'État, lequel avait souhaité sa régularisation tout en rejetant le recours le 28 septembre.

– *Chef des armées.* M. Hollande s'est rendu, à nouveau (cette *Chronique*, n° 160, p. 176), le 9 décembre, sur le porte-avions *Charles-de-Gaulle*, en opération contre « l'État islamique », en Syrie (*Le Monde*, 11-12). Un décret 2016-1364 du 13 octobre porte création de la garde nationale (*JO*, 14-10). Celle-ci est

composée des volontaires des réserves opérationnelles des forces armées, de la gendarmerie nationale et de la réserve civile de la police nationale : « La garde nationale concourt, le cas échéant par la force des armes, à la défense de la patrie et à la sécurité de la population et du territoire » (art. 1^{er}). Par ailleurs, le chef de l'État a réuni, de manière régulière, un conseil de défense, le 5 octobre, concernant la situation à Alep, et le 30 novembre, à propos des niveaux d'alerte du plan Vigipirate. En dernière analyse, il a opposé, le 21 décembre, une fin de non-recevoir à la proposition du chef d'état-major des armées visant à augmenter le budget des armées, exprimée dans *Les Échos* (*Le Monde*, 21-12).

– *Collaborateurs.* L'arrêté du 12 octobre (*JO*, 13-10) portant organisation du cabinet procède à un important mouvement, notamment au remplacement de Mme Isabelle Sima, chef de cabinet, par M. Dominique Ceaux et du chef adjoint, M. Christophe Pierrel, par Mme Joëlle Soum ; ceux des 22 et 27 décembre mettent fin aux fonctions de Mme Françoise Tomé, conseillère justice (*JO*, 24-12), et de M. Vincent Feltesse, conseiller (nommé conseiller-maître à la Cour des comptes), que remplace M. Boris Vallaud, secrétaire général adjoint au cabinet du président de la République, fonction à laquelle est nommé M. Thomas Cazenave (*JO*, 28-12).

– *Continuité de l'État* (art. 5 C). M. Hollande, ayant renoncé à solliciter un nouveau mandat, le 1^{er} décembre, « conscient des risques que ferait courir une démarche comme la [s]ienne qui ne rassemblerait pas largement », a défini sa mission à venir : « Mon seul devoir

sera de continuer à diriger le pays en m'y consacrant pleinement» (*Le Monde*, 3-12). En déplacement à Abou Dhabi, le surlendemain, il observera : « Président, j'étais, président, je suis, président, je resterai » (*Le Figaro*, 5-12). Retour à l'arbitrage ou fin du présidentielisme ?

– *Droit de grâce contesté (art. 17 C). V. Autorité judiciaire.*

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 C).* De manière inédite, le chef de l'État s'est rendu, à Dijon, le 7 octobre, au congrès de l'Union syndicale des magistrats.

– *Missions imparties au gouvernement.* « Protéger est la mission que j'ai confiée à Bernard Cazeneuve comme Premier ministre », a affirmé le chef de l'État en déplacement à Villepinte (Seine-Saint-Denis), le 6 décembre. « Mais, devait-il préciser, protéger ne suffit pas. Il faut préparer l'avenir, ouvrir l'espérance. » Ce gouvernement travaillera « jusqu'au dernier jour du quinquennat » afin de « protéger la France, notre cohésion, notre façon de vivre, nos libertés et notre modèle social » (*Le Figaro*, 7-12).

– *Renonciation.* « Aujourd'hui, je suis conscient des risques que ferait courir une démarche, la mienne, qui ne rassemblerait pas largement autour d'elle. Aussi, j'ai décidé de ne pas être candidat à l'élection présidentielle », a annoncé le président Hollande, le 1^{er} décembre, dans une allocution prononcée en direct depuis l'Élysée. Il avait auparavant défendu son bilan : « Les résultats arrivent plus tard que je ne les avais annoncés, j'en conviens, mais ils sont là », évoquant l'engagement de faire baisser le chômage, mais aussi les comptes publics, la sécurité sociale

et « le modèle social préservé », ainsi que la COP21, et ne concédant qu'« un seul regret » : « C'est d'avoir proposé la déchéance de nationalité, parce que j'ai pensé qu'elle pouvait nous unir alors qu'elle nous a divisés. » Il a appelé enfin à « un sursaut collectif qui engage tous les progressistes, qui doivent s'unir », sans préciser autour de quel candidat (*Le Monde*, 3-12)...

– *Santé.* Selon un communiqué publié par l'Élysée, le 7 octobre, le résultat de l'ensemble des examens médicaux effectués à la demande du Président « s'est révélé normal » (*BQ*, 10-10).

– *Vœux.* Pour la dernière fois, le président Hollande s'est adressé à ses compatriotes, le 31 décembre. Tel un président régalien, il a multiplié les mises en garde : « Ce que nous croyons acquis, parfois pour toujours, la démocratie, la liberté, les droits sociaux, l'Europe, et même la paix, tout cela devient vulnérable, réversible » (*Le Figaro*, 2-1).

V. Autorité judiciaire. Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Partis politiques. Premier ministre. République. Résolution de l'article 68 de la Constitution.

QUESTION PRÉALABLE

– *Sénat.* À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et pour la seconde fois depuis le 26 novembre 1992 (cette *Chronique*, n° 65, p. 215), le Sénat a rejeté le projet de loi de finances dès la première lecture, considérant qu'il ne pouvait « débattre d'un projet de loi de finances qui s'apparente à un budget de campagne ». La question préalable, longuement motivée, a été votée le 30 novembre par 183 voix (LR et UDI-UC) contre 51 (CRC,

RDSE, écologiste), les socialistes ne participant pas au scrutin. Le lendemain, en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les socialistes votant cette fois contre la question préalable, celle-ci a été adoptée par 187 voix contre 154.

V. *Lois de finances.*

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

200

– *Bibliographie.* G. Boudou, « De Chatenet à de Gaulle : la perspective d'un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois », *RFDC*, 2016, p. 517 ; S. Hennette-Vauchez, « “Les droits et libertés que la Constitution garantit” : *quiproquo* sur la QPC ? », *Revue des droits de l'homme*, n° 10, 2016, p. 1.

– *Concl.* E. Cortot-Boucher, sous CE, ass., 31 mai 2016, « Marc Jacob », *RFDA*, 2016, p. 989 (question préjudicielle et question prioritaire).

– *Note.* H. Labayle et R. Mehdi, *idem*, *RFDA*, 2016, p. 1003.

– *Dispositions législatives.* Sous cet aspect, on s'attachera aux points ci-après.

I. Dans la décision 579 QPC (« Caisse des dépôts et consignations »), le Conseil a rappelé que tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité d'une « interprétation jurisprudentielle constante », d'une part, sachant que l'incompétence négative du législateur, à l'appui d'une QPC, doit affecter « par elle-même » un droit ou une liberté que la Constitution garantit, d'autre part (§ 3 et 5). L'expulsion en urgence absolue (art. L. 522-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers) satisfait à cette condition (580 QPC) (*JO*, 7-10).

II. Un principe fondamental reconnu par les lois de la République, celui de la justice des mineurs, a valeur de « droits et libertés que la Constitution garantit » (601 QPC) (*JO*, 11-2) (cette *Chronique*, n° 140, p. 130).

III. *Ratione temporis*, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, adoptée par le gouvernement provisoire de la République française, est assimilée à une « disposition législative », au même titre que l'ordonnance du 23 décembre 1958, prise sur le fondement de l'article 92 C (601 QPC) (*JO*, 11-12). Par ailleurs, la conformité d'une disposition varie selon la période envisagée (595 QPC) (*JO*, 18-11).

– *Procédure.* Divers éléments sont à relever.

I. Sur des sujets sensibles, le Conseil a décidé de reporter, en bonne logique, la date à laquelle l'abrogation d'une disposition prend effet (art. 62 C) : au 1^{er} janvier 2018 (601 QPC, justice pénale des mineurs) (*JO*, 11-12) ; au 31 décembre 2017 (579 QPC, représentativité syndicale ; 590 QPC, surveillance et contrôle de transmission) ; au 31 mars 2017 (588 QPC, rattachement à un EPIC d'une commune nouvelle) ; au 1^{er} mars 2017 (600 QPC, conservation de données informatiques saisies en état d'urgence) (*JO*, 4-12).

II. Des cas de non-lieu à statuer se sont présentés. Concernant la recevabilité, le Conseil a rappelé, le 2 décembre (600 QPC), qu'il ne peut être saisi d'une nouvelle QPC relative à une disposition qu'il a précédemment déclarée conforme à la Constitution « dans les motifs et le dispositif [...], sauf changement des circonstances » (§ 4) (cette

Chronique, n° 158, p. 183). Une solution identique avait été appliquée (598 QPC) (*JO*, 27-11).

III. À l'image de la solidarité des contentieux (cette *Chronique*, n° 159, p. 171), la QPC s'analyse comme une technique de rattrapage (588 QPC) (*JO*, 23-10), à l'exemple de la loi du 7 août 2015, dont la conformité avait été précédemment reconnue (717 DC) (cette *Chronique*, n° 156, p. 175). Une démarche identique a concerné la loi Urvoas du 24 juillet 2015 (713 DC) (cette *Chronique*, n° 156, p. 186) au moyen de la QPC 590 (*JO*, 23-10). Du reste, la formulation du considérant-balai dans une décision, au titre de l'article 61 C, a été modifiée : « Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision » (738 DC) (*JO*, 15-10).

IV. La conformité d'une disposition législative a résulté d'une réserve d'interprétation au terme d'une mise en perspective (598 et 602-603 QPC) (*JO*, 27-11 et 11-12).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* « La Constitution et la laïcité », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 53, octobre 2016.

– *Éloge des institutions.* Au colloque de l'Assemblée nationale, le 6 octobre, le chef de l'État s'est prononcé pour le *statu quo* : « Nos institutions sont solides et adaptées aux circonstances [...]. Face

aux dangers extérieurs et aux menaces intérieures, la V^e République donne au chef de l'État les moyens d'agir quand l'essentiel est en jeu [...], d'agir vite [...]. Ce qui est regardé comme une prérogative du chef de l'État est une garantie pour les Français [...]. J'ai eu conscience que notre pays disposait d'un outil institutionnel dont il serait bien périlleux de vouloir se priver » (Elysee.fr). Toutefois, il s'était prononcé pour « la fusion » des fonctions de président et de Premier ministre, afin de remédier à la « lenteur » du processus décisionnel (« *Un président ne devrait pas dire ça...* », *op. cit.*, p. 634). – *Laïcité.* Mme Royal a représenté le gouvernement, le 16 octobre, à la cérémonie de canonisation, au Vatican, de deux prêtres français réfractaires – le ministre de l'Intérieur, M. Cazeneuve, s'y étant refusé (*Le Figaro*, 17-10).

– *Laïcité et installation de crèches de Noël par des personnes publiques.* Dans un arrêt d'assemblée « Fédération de la libre pensée de Vendée », le Conseil d'État a précisé, le 9 décembre, les conditions d'installation temporaire des dites crèches, au regard du principe de neutralité (art. 28 de la loi du 9 décembre 1905). Il les autorise sous ces conditions : « L'installation est légale si elle présente un caractère culturel, artistique ou festif, mais non si elle exprime la reconnaissance d'un culte ou une préférence religieuse. » L'évaluation doit s'opérer au cas par cas, en tenant compte « du contexte de l'installation, celui-ci [devant] être dépourvu de tout élément de prosélytisme ; des conditions particulières de l'installation ; de l'existence ou de l'absence d'usages locaux ; et du lieu de l'installation » – ce dernier élément s'avérant, en l'occurrence, déterminant. Dans un arrêt « Commune de Melun » du même jour, le Conseil

d'État relève que l'installation dans l'enceinte d'un bâtiment public, siège des services publics, ne résulte pas d'un usage local et qu'il ne s'agit pas d'un environnement approprié. Par suite, l'installation méconnaît le principe de neutralité des services publics (cette *Chronique*, n° 153, p. 182).

– *Responsabilité à l'égard des Tsiganes*. En visite sur le site de l'ancien camp d'internement de Montreuil-Bellay (Maine-et-Loire), le président Hollande a reconnu, le 29 octobre, « la responsabilité de la République » dans la « souffrance » infligée aux nomades entre 1940 et 1946 (*Le Monde*, 1^{er}/2-11).

RÉSOLUTION DE L'ARTICLE 68 DE LA CONSTITUTION

– *Excès de pouvoir du bureau ?* À l'initiative de M. Pierre Lellouche (LR), une proposition de résolution « visant à engager une procédure de destitution à l'encontre du président de la République » a été déposée, le 14 novembre. Signée par soixante-dix-neuf députés, elle se fonde sur les révélations faites à des journalistes par le président Hollande, notamment celle de documents confidentiels intéressant la défense nationale et ultérieurement publiés par *Le Monde*, considérant qu'elles constituent un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».

Le bureau de l'Assemblée nationale a déclaré, le 23 novembre, cette proposition irrecevable par 13 voix contre 8, à main levée (le scrutin secret ayant été refusé). Or, aux termes de l'article 2 de la loi organique du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 C, « le bureau vérifie sa recevabilité au

regard des conditions posées à l'article 1^{er} », à savoir que, « signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée », la proposition « est motivée » et « justifie des motifs susceptibles de constituer des manquements au sens du premier alinéa de l'article 68 C ». En l'espèce, le bureau, qui a considéré que « la proposition de résolution ne justifie pas de motifs susceptibles de caractériser » un tel manquement, ne s'est pas borné à vérifier l'existence de la justification, il a aussi apprécié la valeur de ses motifs, pouvoir qui n'appartient qu'à l'Assemblée.

RÉSOLUTIONS DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION

– *Génocide en Syrie et en Irak*. Présentées par le groupe LR, deux propositions de résolution analogues, invitant le gouvernement à faire reconnaître le génocide perpétré en Syrie et en Irak contre les populations chrétiennes, yézidiennes et autres minorités religieuses, ont été adoptées, le 6 décembre, par le Sénat, à l'unanimité, sauf le groupe CRC qui s'est abstenu, et, le 8, à l'Assemblée nationale, par tous les groupes, à l'exception des socialistes, qui se sont abstenus.

– *Réhabilitation de la Commune de Paris*. L'Assemblée nationale a adopté, le 29 novembre, la proposition de résolution présentée par le président du groupe SER, M. Bruno Le Roux, proclamant la réhabilitation des victimes de la répression de la Commune de Paris de 1871.

RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES

– *Article 88-4 C*. Au cours de sa séance du 22 novembre, le Sénat a adopté une

résolution sur l'inadaptation des normes agricoles européennes aux spécificités des régions ultrapériphériques (*JO*, 24-11).

– *Article 88-6 C*. La proposition de la commission sénatoriale des affaires économiques a été à l'origine d'un avis motivé, le 12 décembre, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) (*JO*, 18-12).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1^{er}, de la Constitution*. À l'instar du président Hollande le 1^{er} décembre (v. *Président de la République*), la déclaration de politique générale de M. Bernard Cazeneuve, le 13, s'est étendue sur le bilan du quinquennat et a souligné la volonté du gouvernement de « protéger les Français », annonçant d'autre part les mesures qu'il comptait prendre durant les cinq mois à venir. Après un débat marqué par une violente diatribe du président du groupe LR, M. Christian Jacob, la déclaration a été approuvée par 305 voix contre 239, les 282 SER votant pour, ainsi que 17 RRD^P sur 18, tandis que la droite et les GDR votaient contre (le compte rendu officiel des débats titre curieusement : « Vote en application de l'article 50-1 de la Constitution »).

Ce scrutin est quasiment identique à celui du 5 avril 2014, au terme duquel la déclaration de politique générale de M. Manuel Valls (cette *Chronique*, n° 150, p. 167) avait été approuvée par 306 voix contre 239, mais celle de son second gouvernement, le 16 septembre 2014, n'avait obtenu que 269 voix contre 244,

31 socialistes s'étant alors abstenus (cette *Chronique*, n° 152, p. 207).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Premier ministre.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. J. Ferrero, « L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi constitutionnelle de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 30 juillet 2015 : la persistance de la méfiance française à l'égard des langues régionales ou minoritaires », *RDP*, 2016, p. 1523.

203

SÉANCE

– *Vote surprise*. Un accident inhabituel est survenu lors de la discussion de la loi de finances à l'Assemblée nationale : le rejet d'une disposition phare du projet qui prévoit l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. En effet, après que les amendements de suppression de l'article 38 eurent été repoussés par 45 voix contre 37, le 17 novembre, une partie des députés socialistes quittèrent la séance, permettant ainsi à l'opposition de faire adopter à main levée, par 22 voix contre 21, un amendement de Mme Marie-Christine Dalloz (LR) substituant le prélèvement mensuel obligatoire au prélèvement à la source et faisant ainsi tomber tous les autres amendements. À l'issue de l'examen de la seconde partie de la loi de finances, le 18, le gouvernement demanda une seconde délibération concernant l'article 38 et les amendements qu'il proposait, qui furent adoptés.

V. *Assemblée nationale. Lois de finances. Majorité.*

SÉNAT

– *Bibliographie. La Séance plénière et l'activité du Sénat (2015-2016)*, Paris, Sénat, 2016, 2 vol.; B. Dolez, « La représentation des collectivités territoriales par le Sénat ou les habits neufs de la démocratie rurale », in J. Benetti (dir.), *Les Collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 37.

204 – *Administration.* Lors de sa réunion du 27 octobre, le bureau a élevé M. Jean-Louis Héryn, secrétaire général de la présidence, à la dignité de secrétaire général du Sénat, selon la règle coutumière observée.

– *Président.* M. Larcher a déféré au Conseil constitutionnel, le 15 novembre, la loi Sapin II relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (741 DC, § 25) (cette *Chronique*, n° 158, p. 204).

V. *Droit parlementaire. Irrecevabilités. Parlementaires en mission. Question préalable. Résolutions de l'article 34-1 de la Constitution. Résolutions européennes.*

SÉPARATION DES POUVOIRS

V. *Droit parlementaire. Loi. Transparence.*

SUFFRAGE

– *Bibliographie.* F. Bin, « Le “pouvoir de suffrage” chez Hauriou et sa postérité doctrinale », *RFDC*, 2016, p. 807.

TRANSPARENCE

– *Conformité de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.* La loi Sapin II (2016-1691) du 9 décembre a été promulguée (*JO*, 10-12), à l'issue de sa déclaration de conformité, tant en la forme qu'au fond, par le Conseil constitutionnel (741 DC).

Une Agence française anticorruption est créée, en qualité de service public et non d'autorité administrative indépendante. Placée auprès du ministre de la Justice et du ministre du Budget, elle a pour mission de lutter contre les manquements à la probité (art. 1^{er}). Elle remplace le Service central de prévention de la corruption (SCPC) (loi Sapin I du 29 janvier 1993).

De plus, un répertoire numérique assure l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. Ce dernier est rendu public par la HATVP, dans le respect de l'autonomie de chaque assemblée parlementaire. Il reste que la protection des lanceurs d'alerte a été renforcée, pour s'en tenir à quelques dispositions.

V. *Conseil constitutionnel. Défenseur des droits. Droit parlementaire. Loi.*

VOTE

– *Listes électorales.* Le décret 2016-1924 du 28 décembre concerne la tenue des listes électorales consulaires et l'organisation d'opérations de vote hors de France (*JO*, 30-12).

V. *Élection présidentielle.*

SUMMARIES

DANIEL GAXIE

Democracy and the Elites

The existence of elites in a society seems to be in contradiction with the functioning of a democratic political system based on the equality of all citizens. This concern leads some to question the elite phenomenon from two perspectives: does the structure of the elites allow for opening and renewal? Are the different elites divided between themselves and within themselves? Renewal is both favoured and limited by a mode of reproduction dominated by schooling. Divisions within different elites favour the representation of different social interests and structure the activity of representative democracies.

205

ÉRIC THIERS

Anti-Elitism: A French Passion?

Is anti-elitism a French passion? The political history of our country is ripe with currents that have regularly questioned those in power and denied them any legitimacy to be there. Three currents can be identified: reactionary, populist and “democratic-revolutionary”. Since the French Revolution, the latter has expressed a permanent and deeply-rooted suspicion of the elites. In response, the Republic has tried to conciliate this passion for equality and the necessity to distinguish an elite. This “aristocratic-republican” model, based on meritocracy, is faced today with a crisis that calls for a “Night of 4 August” of the French elites.

CHRISTOPHE CHARLE

The Political Elites and Higher Education

Historical Sociology of a Divorce and a Failure (1968-2012)

Since 1968, despite three major laws and numerous intermediary reforms, the problems of higher education have come regularly to the fore and provoked debates, controversies and conflicts. The ruling elites convinced of the need for reforms have shown that they are relatively

powerless to enforce them or that they are unable to anticipate possible evolutions. To explain this contradiction, the article analyses the mode of recruitment of the ministers in charge of higher education from 1968 to 2012, and highlights how the discrepancies between their profile and the centre of gravity of the institutions they attempt to reform are sources of tensions and misunderstandings.

PATRICK HETZEL

How to Fight Elite-Bashing?

206 First, the article looks at the different forms of elite-bashing. It then attempts to go beyond the discourses to detect the strategies implemented and reveal the causes of elite-bashing. Furthermore, it looks at the real problems created by elite-bashing and the challenges it raises in an international context dominated by the brain-drain. To conclude, it asks what could allow the elites to play their role, notably by returning to the founding notion of republican merit.

JULIEN BOELAERT, SÉBASTIEN MICHON AND ÉTIENNE OLLION

The Long Term of Politics

Professional politics is receiving a lot of negative press. In the media, in social movements and even within the political sphere, career elected officials are facing regular abuse. The article reveals the growing number of former political advisers among French members of Parliament. More importantly, it highlights how the number of years spent in politics has increased for all elected officials. Nowadays, the longer you've been in politics, the best chance you stand of gaining access to national responsibilities.

GASPARD KOENING

What Do Our Elites Believe In?

Archeology of Leader Thinking

The intellectual and political convictions shared by the elites play a major role in shaping the economic and social structures of a society. It is clear that the French elites, which had long upheld the liberalism inherited from the Revolution, have since the last war developed a faith in the State which explains why planning has dominated public policies to this day. It is high time to reject this far too homogeneous and interventionist mindset.

PIERRE FRANÇOIS AND CLAIRE LEMERCIER

Economic Elites: Who Benefits From Financialization?

The earnings of the CEOs of the major firms (and of the traders) have hugely increased since the 1990s, leading to scandals and the implementation of codes of good conduct. These increases have been justified by the allegedly fierce competition for the recruitment of CEOs, but also by the notion that their interests would be aligned on the interests of their companies' shareholders—which is denied by all the available empirical studies. Financialization has thus allowed bosses to increase their earnings without really reducing their autonomy. The governance reforms have in the end contributed to the inflation of earnings.

DAVID KESSLER

Are Great Public Servants an Endangered Species?

207

The French higher civil service has long been considered as an elite whose members are referred to as “great public servants”. They have contributed significantly to the evolution of contemporary France. The current attacks against elites have not spared them. If they are mostly victims, their attitudes may have also given rise to criticism and provoked the current evolution. If the higher civil service wants to regain its position and prestige, it must engage a serious reform of its recruitment and its role.

EMILE CHABAL

Intellectuals and the Crisis of Democracy

Is there still such a thing as a French intellectual? If so, has he tended to move more and more to the right? To answer these questions, the article outlines the major developments in French intellectual life since the 1970s, looking both at its form (the media) and its content (the emergence of new debates). It also looks at the future of the intellectual in the context of a globalized democratic crisis, in order to propose a new definition of the “committed intellectual”.

LAURENT BIGORGNE

The Advantages of Selection and Its Modalities

The model of the *Priority Education Agreement* introduced by the Institute of Political Sciences of Paris has not spread in France. Today, the training matrix of our elites faces two major risks, namely both socially, to form a close group, and intellectually, if no serious reform is introduced. This is what comes out of a thorough international

comparison of our performances in matter of equity as well as our performances in the globalized system. Must we agree with contemporary French-bashing when it claims that “French elites have not been trained to succeed in the world but in the center of Paris”?

JEAN-LOUIS BOURLANGES

Europhobia: Enough with Scapegoats

208 The construction of Europe has been associated in the public mind with the fantasy of the confiscation of power by financial, political and intellectual elites. This feeling of alienation finds its source in the recent capitalistic unification of the world. On the one hand, the globalization of production and exchanges renders obsolete the neolithic divisions of power between neighbouring sovereign States. On the other hand, triumphant hyper-individualism has ruined the relationships of trust and solidarity which underlie representative democracy. Beyond the tribulations of the European Union, we are in fact confronted with a general crisis of the very notions of common good and political bond.

CHRONICLES

HERVÉ RAIMANA LALLEMANT-MOE

The Two Faces of French Environmental Taxes

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(October 1st – December 31th, 2016)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(October 1st – December 31th, 2016)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33

Fax : 03.80.48.10.34

e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

M. Mme

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », AVRIL 2017
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-134910-8
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2017. N° 134910 (00000)
IMPRIMÉ EN FRANCE

