
DAVID KESSLER

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 monocouleur 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 enviable 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. Jusqu'à 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.

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 « pantouflage » 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 victimaire 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.

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, *nolens volens*, 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.