

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

S E R V I T E U R S
D E L ' É T A T

N ° 1 1 7

S O M M A I R E

FRANÇOISE DREYFUS Servir l'État, un idéal encore moderne ?	5
LOUIS SCHWEITZER L'attractivité de la haute fonction publique est-elle en déclin ?	17
YVES COLMOU Les collectivités locales : un autre modèle	27
LUC ROUBAN L'univers sociopolitique des fonctionnaires français	39
ÉLISABETH LULIN Réformer l'État, avec, sans ou contre ses serviteurs ?	55
PIERRE FAUCHON La loi du 10 juillet 2000 après le jugement du tunnel du Mont-Blanc	71
JEAN-RAPHAEL ALVENTOSA Serveurs de l'État : moyens et contraintes	77
BERNARD PÊCHEUR La fonction publique : entre le « big bang » et le statu quo ?	93
PIERRE DELVOLVÉ La privatisation du service de l'État	107

JEAN-MICHEL EYMERI La fonction publique aux prises avec une double européanisation	121
JACKY RICHARD Quelles perspectives pour la fonction publique de l'État en France ? Trois raisons pour hâter le changement	137
VINCENT DUCLERT La mémoire et le service de l'État. L'affaire Dreyfus	145
CHRONIQUES	
REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2005)	
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT	159
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2005)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	165
Bulletin d'abonnement	197
Summaries	199

JEAN-RAPHAEL ALVENTOSA, conseiller maître à la Cour des comptes et président de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux de la Justice. Il a également été directeur des affaires financières de la Défense de 1992 à 1999, directeur du personnel et de la formation de la police à l'Intérieur de 1990 à 1992.

YVES COLMOU, responsable du département collectivités locales du cabinet de recrutement Progress.

PIERRE DELVOLVÉ, professeur de droit public à l'université Paris II-Panthéon-Assas. Auteur notamment de *Droit public de l'économie* (Dalloz, 1998), *Le Droit administratif* (Dalloz, 2^e éd., 2002), coauteur des *Grands Arrêts de la jurisprudence administrative* (Dalloz, 15^e éd., 2005).

FRANÇOISE DREYFUS, professeur à l'UFR de science politique de l'université Paris I, a dirigé *L'Administration dans les processus de transition démocratique* (Publications de la Sorbonne, 2004), codirigé, avec J.-M. Eymeri, *Science politique de l'administration. Une approche comparative* (Economica, 2006), et écrit *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)* (La Découverte, 2000).

4

VINCENT DUCLERT, historien, professeur agrégé à l'École des hautes études en sciences sociales et maître de conférences à l'ENA. Il publie cette année *L'Affaire Dreyfus* (La Découverte), *La Correspondance d'Alfred et de Lucie Dreyfus* (Mille et Une Nuits) et la première biographie du capitaine Dreyfus (Fayard).

JEAN-MICHEL EYMERI, professeur des universités à l'IEP de Toulouse, où il dirige le Laboratoire des sciences sociales du politique (LASSP). Il a publié notamment *La Fabrique des énarques* (Economica, 2001), *Pouvoir politique et Haute Administration. Une comparaison européenne* (Maastricht, Presses de l'IEAP, 2001), *Science politique de l'administration. Une approche comparative* (avec F. Dreyfus, Economica, 2006).

PIERRE FAUCHON, sénateur de Loir-et-Cher (Union centriste).

ÉLISABETH LULIN, directeur général de Paradigmes et cætera, société de conseil spécialisée dans le *benchmarking* et la prospective des politiques publiques qu'elle a fondée en 1998. <elulin@paradigmes.com>.

BERNARD PÊCHEUR, conseiller d'État, membre de la section du contentieux, de la section des finances et de la Cour de discipline budgétaire et financière. Il est par ailleurs président de l'École nationale supérieure de la police et de l'Institut national des études démographiques et a exercé les fonctions de directeur général de l'administration et de la fonction publique et de secrétaire général du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

JACKY RICHARD, conseiller d'État, directeur général de l'administration et de la fonction publique (2001-2005), chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (1996-2001), directeur de l'administration au ministère de l'Éducation nationale (1988-1996), ancien élève de l'ENA et de l'ENS Saint-Cloud.

LUC ROUBAN, directeur de recherche au CNRS, CEVIPOF, Sciences po Paris. Ses travaux portent sur la fonction publique, les administrations publiques et la réforme de l'État dans une perspective comparative. Parmi ses dernières publications : *La Fonction publique* (La Découverte, 2^e éd., 2004), *Les Cadres au travail* (dir. avec A. Karvar, La Découverte, 2004), « Public/privé : la culture sociopolitique des salariés en Europe » (*Les Cahiers du CEVIPOF*, 40, 2005).

LOUIS SCHWEITZER, inspecteur des Finances depuis 1970, a été directeur de cabinet de Laurent Fabius de 1981 à 1986. En 1986, il a rejoint Renault dont il a été président-directeur général de 1992 à 2005. Depuis 2005, il est président du conseil d'administration de Renault et président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

SERVIR L'ÉTAT,
UN IDÉAL ENCORE MODERNE ?

SI L'ON EN CROIT LES ANALYSES DE L'OCDE, dans la plupart des pays « les fonctionnaires ont perdu leur situation privilégiée en termes de position sociale et de conditions d'emploi. De ce fait, les jeunes diplômés ne sont généralement pas intéressés par la perspective de travailler pour l'État¹ ». L'attrait du secteur privé, notamment pour le personnel hautement qualifié, contribuerait à le détourner des emplois publics. Quelle que soit la validité de ces extrapolations statistiques qui n'a pas à être discutée ici, l'accent est mis sur les avantages matériels en tant qu'ils détermineraient les préférences professionnelles. Sans aller jusqu'à invoquer la « vocation », entendue comme service d'une cause, le choix d'une carrière dans le secteur tant privé que public peut répondre à des motivations plus complexes, mêlant le désir de servir ou d'être socialement utile et les bénéfices, notamment symboliques, qui s'attachent à l'exercice des professions concernées. Par ailleurs, le rapport qu'entretiennent les individus aux univers professionnels qui leur sont ouverts est largement conditionné par des représentations sociales, variant selon les époques, qui valorisent tel type d'activité au détriment de tel autre.

5

Ainsi, la question de savoir si servir l'État est un idéal encore moderne postule implicitement l'existence historique de cet idéal et un doute quant à l'actualité de sa pérennité. Tenter une réponse implique d'abord de comprendre pourquoi l'État a exercé un pouvoir d'attraction particulier sur ceux qui, bien que dotés d'un capital scolaire leur offrant

1. OCDE, « La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public », *Synthèses*, septembre 2004, p. 6.

des possibilités de carrière diversifiées et éventuellement plus rémunératrices, ont choisi la fonction publique et ensuite d'examiner si les raisons de cet attrait perdurent.

Plusieurs facteurs – outre ceux directement liés au marché de l'emploi – contribuent à expliquer l'intérêt porté au service de l'État, parmi lesquels, comme l'ont montré de nombreux travaux², la socialisation au sein de la famille et/ou dans certaines institutions scolaires tient une place qui, pour ne pas être négligeable, ne constitue pourtant qu'un paramètre; l'origine sociale, quelle que soit la catégorie hiérarchique dont relèvent les fonctionnaires, en est un autre. Enfin et surtout, la position qu'occupe l'État dans l'imaginaire social apparaît comme une donnée majeure.

6 L'analyse comparée de la nature de la relation qu'entretiennent les sociétés avec l'État met, en effet, en évidence les profondes différences qui la caractérisent, liées à l'histoire de chaque nation, à la conception de l'État qu'elles ont construite et au rôle qu'elles lui assignent³. À bien des égards, en France, la vision hégélienne de l'État tutélaire dans lequel s'incarne l'intérêt général a pendant longtemps été dominante et ceux qui se consacrent à son service ont été et se sont identifiés à la noblesse de cette figure. Le développement de l'État-providence visant à l'accroissement du bien-être social et l'extension corrélative du champ de l'action publique y ont largement contribué.

Or, depuis une trentaine d'années, l'État-providence est mis en question et, de manière plus globale à l'échelle mondiale, le rôle de la puissance publique, le périmètre de son action font l'objet d'une réévaluation critique; la taille de l'administration, son organisation, son coût rapporté aux services effectivement rendus et les règles applicables à la fonction publique sont au centre de débats alimentant les projets de réforme inspirés par les théories de la « nouvelle gestion publique ». Le discours sur le « trop d'État » auquel s'est substitué celui, moins agressif, sur le « mieux d'État », l'influence des recommandations formulées, notamment par l'OCDE s'appuyant sur le *benchmarking* et prônant le modèle du marché, ont progressivement naturalisé l'idée que l'État devait cesser d'être un acteur dominant et que nombre de ses activités

2. Voir par exemple, Alain Darbel, Dominique Schnapper, *Les Agents du système administratif*, Mouton, 1969, et *Le Système administratif*, Mouton, 1972; Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Seuil, 1994; Jean-Michel Eymery, *La Fabrique des énarques*, Economica, 2001.

3. Françoise Dreyfus, *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, La Découverte, 2000.

de service public pourraient être assurées plus efficacement et à moindre coût par le secteur privé marchand ou associatif.

Quelle que soit l'influence de cette idéologie sur la représentation qu'ont les citoyens de l'État, l'incapacité de ce dernier à juguler les maux les plus graves affectant la société entame son prestige et, partant, celui de ses serviteurs. Par ailleurs, les valeurs fondatrices de l'action publique paraissent s'épuiser au profit de celles qui privilégient la satisfaction des intérêts particuliers ; on peut donc être tenté de déduire de l'ensemble de ces éléments que servir l'État a perdu son pouvoir d'attraction. Cette déduction, par trop simpliste, fait fi des ressorts complexes qui guident les choix en faveur d'une carrière dans la fonction publique. En raison même des incertitudes actuelles sur le rôle de l'État, ses missions, l'organisation et le mode de gestion de son administration, participer au grand chantier de la reconfiguration de l'État et relever les défis auxquels il est confronté nous semblent constituer, aujourd'hui comme il y a cinquante ans, un puissant moteur pour vouloir entrer dans le cercle des réformateurs.

7

L'IMAGE INCERTAINE DE L'ÉTAT

Du colbertisme à l'État-providence, et quelles qu'aient été les très profondes transformations dont l'organisation administrative et le statut des agents ont fait l'objet au cours des siècles, l'État en France s'est caractérisé par son interventionnisme. Celui-ci ne s'est d'ailleurs pas limité à la seule sphère de l'économie⁴, il a embrassé l'ensemble des activités sociales selon des finalités et des modalités propres à la nature de chaque régime politique ; mais, à toute époque, que l'État ait été incarné par un monarque ou la République, l'ordre public et l'intérêt général ont été au fondement de son action.

Ne s'étant pas cantonné à l'exercice de ses seules fonctions régaliennes, comme c'était traditionnellement le cas dans la plupart des pays jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'État en France – même lorsque les dimensions de son administration étaient modestes – se donnait à voir comme l'organisateur de la vie sociale. Ce rôle, quelle qu'en ait été l'ampleur réelle selon les époques, a été confirmé après la Seconde Guerre mondiale et son extension d'autant plus légitime

4. Voir Maurice Lévy-Leboyer, « Histoire économique et histoire de l'administration », in *Histoire de l'administration française depuis 1800*, Genève, Droz, 1975, p. 61-74.

qu'elle s'appuyait sur les principes et les valeurs proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946.

Participer aux nouvelles missions dévolues à l'État – promouvoir le bien-être de la nation qui dispose désormais de droits-créances et contribuer au relèvement de l'économie, notamment par la mise en œuvre de la planification – apparaît comme une tâche exaltante. En outre, l'adoption d'un statut légiféré auquel sont soumis tous les fonctionnaires de l'État garantit leur autonomie par rapport au pouvoir politique, tandis que la création de l'École nationale d'administration visant à élargir socialement le recrutement de la haute fonction publique, dont le périmètre inclut le nouveau corps des administrateurs civils, est l'un des marqueurs du retour de la démocratie.

8 L'extraordinaire diversité des champs d'action de la puissance publique a, pendant cinquante ans, suscité l'engouement de ceux qui voulaient mettre leurs talents au service de la modernisation économique, sociale, voire politique⁵ du pays, dont l'État était considéré comme le principal vecteur. Les membres des grands corps administratifs et techniques déployèrent, en particulier, leurs compétences et leur expertise dans les multiples secteurs d'activité contrôlés par l'État. Mais, quelles que soient leur fonction et leur position hiérarchique, les fonctionnaires avaient tous le sentiment valorisant de participer à la mise en œuvre de l'intérêt général qui est au fondement de l'action publique, incarnée pour les citoyens et pour eux-mêmes dans le service public. De fait, dans l'imaginaire social, cette notion réfère à l'ensemble de l'activité de l'État prestataire de services et administratif et postule l'application de certains principes, telle en particulier l'égalité de traitement des usagers, qui signent sa spécificité par rapport aux finalités du secteur privé. La défense du service public – symbole de l'action de l'État – devient le fer de lance des revendications des agents dès lors qu'une menace pèse sur la forme et les modalités traditionnelles de son organisation ; quant aux « usagers », leur indéfectible attachement au service public est attesté, de manière constante, par les enquêtes d'opinion sur le sujet⁶.

5. Voir Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, L'Harmattan, 1997.

6. Voir, par exemple, Luc Rouban, « Le service public et l'identité politique française : la recomposition de l'ordre institutionnel », in Luc Rouban (dir.), *Le Service public en devenir*, L'Harmattan, 2000, p. 37-61 ; et aussi, le baromètre réalisé par l'Institut Paul-Delouvrier et BVA, *La Tribune*, 13 avril 2005, p. 2-3.

Il n'empêche que d'importants changements ont été opérés depuis plus de vingt ans dans la sphère des activités publiques. La contestation du bien-fondé de l'intervention multiforme de l'État et la célébration du marché et de l'entreprise, des performances – en termes d'efficacité – induites par l'application des doctrines managériales sont désormais banalisées ; parallèlement, s'est développée l'idée du désengagement de l'État qui devrait se concentrer sur ses fonctions régaliennes et déléguer, voire transférer, la réalisation de ses autres missions à des opérateurs privés. Et ce n'est un mystère pour personne que les gouvernements qui se sont succédé au cours des deux dernières décennies se sont effectivement tous engagés dans cette voie⁷. Pour des raisons essentiellement idéologiques liées à la base sociale de leur électorat, les uns ont agi avec une relative discrétion, tandis que d'autres ont affirmé leur volonté de procéder à de vastes réformes s'inspirant des principes postulés par les tenants du libéralisme économique.

9

Toutefois, les uns comme les autres, pour ne pas donner à croire qu'ils remettent en cause les fondements légitimes de l'action publique, usent d'arguments trop souvent spécieux pour justifier leurs politiques. Les exemples sont nombreux de recours à de fausses raisons, de discours contradictoires, d'absence d'explication des enjeux véritables des réformes. Les références intempestives, et fréquemment erronées, aux obligations imposées par Bruxelles constituent un exemple emblématique d'une posture d'évitement de toute prise de responsabilité. Prétendre que la privatisation de certains services publics marchands répond à une exigence communautaire, passer sous silence le fait que les décisions européennes sont prises par les conseils des ministres de la Communauté auxquels participent les ministres français accreditent l'idée d'un État impuissant, contraint d'agir contre sa volonté. De même, affirmer qu'il est nécessaire, dans un souci de rétablissement des finances publiques, de supprimer en bloc un certain pourcentage d'emplois dans la fonction publique, alors que concomitamment est déploré le manque de magistrats, de policiers ou d'enseignants, brouille le message et nourrit la suspicion des fonctionnaires et des citoyens sur les intentions véritables des gouvernants. Et, finalement, s'installe le sentiment que l'intérêt général, le service public ont perdu toute signification.

7. Voir Gilles de Margerie, « La révolution libérale masquée », in Roger Fauroux, Bernard Spitz, *Notre État*, Fayard, 2000, p. 472-497.

Or, si l'on regarde de près le socle de valeurs sur lequel s'est construite l'action publique, et que l'on examine le sens assigné par la jurisprudence administrative aux notions canoniques qu'elle a forgées, on constate que le service public et l'intérêt général n'ont jamais eu un contenu statique. Bien au contraire, ils ont au cours du temps fait l'objet d'interprétations et d'ajustements constants en vue d'adapter le droit à l'évolution de la société et, partant, d'adapter les modalités de l'action publique⁸. La question, posée une fois de plus actuellement, porte précisément sur ce que recouvrent ces termes et non pas sur les termes eux-mêmes. Faute de définition consensuelle, leur invocation rhétorique par les hommes politiques et par les organisations syndicales sert des fins généralement contradictoires et entretient la confusion.

10 Pourtant, bien que la distinction public/privé semble de plus en plus poreuse⁹, qu'il s'agisse des règles applicables aux fonctionnaires, de celles qui transforment l'utilisateur en client, des modes de gestion administrative, etc., l'État ne peut conserver sa légitimité qu'à condition que les finalités de son action – quels qu'en soient les instruments – demeurent irréductibles à celles poursuivies par tout autre acteur social. Ce qui implique de procéder à la redéfinition du rôle de l'État, de son périmètre d'action, des acteurs participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques et de donner un contenu concret aux principes qui font de l'État le garant du lien social.

SERVIR À RECONFIGURER L'ÉTAT

Ce vaste programme de travail, s'il ne date pas d'aujourd'hui, semble devoir être pris au sérieux de manière urgente en raison des mutations très profondes qui affectent l'ensemble du système mondial et retentissent sur chacune de ses parties. Si l'on se réfère à la césure qui, traditionnellement, était censée marquer la séparation entre le politique et l'administration, le chantier du changement relèverait de la seule responsabilité du premier. Point n'est besoin de s'appesantir sur le caractère mythique de cette vision partageant les rôles entre ceux qui décident en tant que représentants de la nation et ceux qui exécutent.

8. Voir Jacques Chevallier, « La place du service public dans l'univers juridique contemporain », in Luc Rouban (dir.), *op. cit.*, p. 21-35 ; Conseil d'État, *L'Intérêt général*, rapport public 1999, La Documentation française, 1999, p. 245-357.

9. Ce qui est loin d'être nouveau, comme le montre la « crise » du service public, en tant que notion juridique, qui remonte au début des années 1920 !

Sous les Troisième et Quatrième Républiques, l'administration tenait une place décisionnelle centrale, en contrepoids à l'instabilité gouvernementale, et le rôle déjà éminent des « élites modernisatrices » s'est renforcé sous la Cinquième République. Ceux que l'on désignait, dans les années 1960, sous le terme de « grands commis de l'État » se caractérisaient par le fait qu'au cours de leurs carrières, ils occupaient des postes variés – dans leur corps, au sein des administrations centrales, dans les établissements publics industriels et commerciaux, voire dans les institutions européennes. Ces allées et venues entre différents types de fonction étaient considérées comme attestant l'expertise originelle des individus concernés, expertise renforcée par le passage dans des postes diversifiés permettant également d'élargir leur conception de l'intérêt général au service duquel ils étaient dévoués. Lorsque, pendant la période gaullienne, ces compétences ont été privilégiées comme mode d'accès aux fonctions ministérielles, ces parcours ont joui d'une légitimité incontestée, au moins au sein du microcosme de la haute fonction publique.

11

Mais au-delà des cas et des destins particuliers, les hauts fonctionnaires – c'est-à-dire ceux qui sont issus des grandes écoles et peuvent prétendre à des postes de responsabilité – n'ont cessé d'être considérés par le pouvoir politique comme détenteurs de savoir(s) et d'aptitudes propres à proposer des solutions aux problèmes qui leur sont soumis. Longue est la liste des rapports portant sur les sujets les plus variés, rédigés sous la signature de hauts fonctionnaires à la demande des gouvernants, qui ont préconisé des changements¹⁰. Ces propositions, quel que soit l'intérêt qu'on leur reconnaît, peuvent rester lettre morte, être mises en œuvre partiellement, rarement globalement, souvent de manière différée, la suite concrète qui leur est donnée relevant finalement de l'échelon politique.

Il importe de garder présent à l'esprit que l'expertise et l'universalité des compétences dont sont crédités les hauts fonctionnaires et les grands corps – en tant que tels – les qualifient en toute circonstance comme « personnes ressources » dès qu'une réforme concernant l'administration – au sens large – est mise sur l'agenda. D'autre part, et cet aspect est loin d'être mineur, la haute fonction publique est constituée de multiples réseaux, ne se limitant pas à ceux que forment les grands

10. Voir par exemple, Simon Nora, *Rapport sur les entreprises publiques*, La Documentation française, 1967 ; Jean Picq, *L'État en France, une nation ouverte sur le monde. Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1995 ; et évidemment les très nombreux rapports du Conseil d'État.

corps ; la participation de nombre de fonctionnaires à des clubs, associations, etc., qui s'apparentent à des *think tanks* leur permet d'exercer une certaine influence au sein de la sphère publique. L'exemple de la politique de « Renouveau du service public » de M. Rocard, qui a été largement pensée et élaborée au sein de l'association « Services publics » composée majoritairement de fonctionnaires de haut rang, est emblématique de cette interaction.

12 Toutefois, au quotidien, les administrations sont confrontées à divers problèmes internes qu'il convient de résoudre afin d'optimiser les moyens dont elles disposent. Il ne s'agit pas là de procéder à des « réformes », mais à des « ajustements techniques ». Pour résoudre ces questions, les administrations recourent désormais aux services de consultants privés, spécialistes en organisation, management, évaluation, auxquels il est demandé d'analyser le fonctionnement d'un ou plusieurs services en vue d'en améliorer l'efficacité, c'est-à-dire la productivité, d'examiner la pertinence d'un organigramme au regard des finalités assignées aux services concernés, d'évaluer les effets des changements organisationnels par rapport aux effets attendus, etc. Les missions confiées aux consultants ne se limitent pas à l'établissement d'un diagnostic ; elles incluent la mise en œuvre par cet acteur extérieur des solutions qu'il a proposées et qui ont été validées par les acteurs administratifs directement visés par le projet. Ces procédures permettent en fait d'introduire et d'acclimater, au cas par cas, des techniques de type managérial sans porter, apparemment, atteinte aux règles générales régissant le fonctionnement de l'administration publique.

À y regarder de près, la transformation de l'organisation et du fonctionnement de nombre de services administratifs résulte actuellement davantage du travail de terrain mené par les cabinets d'experts – dont l'extériorité par rapport à l'administration est censée constituer le gage de leur neutralité – que par les hauts fonctionnaires qui les ont mandatés et ont en charge la direction des services concernés. Les objectifs assignés aux consultants sont généralement limités et ne visent ni à redessiner les contours de l'État ni à redéfinir les normes auxquelles son action doit se conformer ; parce qu'ils sont clairement circonscrits, ils peuvent être atteints plus facilement et en cas d'échec celui-ci pourra être imputé au consultant chargé de l'ensemble du processus.

Peut-on en déduire qu'un certain partage des rôles s'opère entre, d'une part, les hauts fonctionnaires officiellement chargés de penser la modernisation de l'État, d'autre part, les consultants qui se voient confier la mise en œuvre *in concreto* de réformes apparemment dépoli-

tisées puisqu'elles ne répondent qu'à un souci de rationalisation de la gestion et de l'organisation des services ? Bien que la réalité soit évidemment beaucoup plus complexe, les interactions entre ces deux types d'acteurs, appartenant souvent aux mêmes réseaux sociaux et partageant des points de vue analogues sur les changements nécessaires, ne peuvent être négligées. S'il est possible, professionnellement, d'être un agent de la réforme et de l'innovation managériale en embrassant une carrière de consultant, pourquoi un diplômé d'une grande école de commerce choisirait-il plutôt de présenter le concours d'entrée à l'ENA ?

Le service de l'État, notamment dans un grand corps, s'il offre des rétributions symboliques, permet aussi au haut fonctionnaire de faire fructifier le capital social dont il dispose au départ et qui lui permettra d'effectuer des choix au cours de sa carrière.

Ceux qui s'investissent dans la préparation des concours et, une fois entrés dans les écoles, se dépensent pour en sortir dans un rang de classement leur donnant accès aux grands corps ne poursuivent pas nécessairement tous le même but. Les uns peuvent avoir fait un calcul stratégique, celui d'entrer dans la haute fonction publique pour mieux en sortir, munis des tickets d'entrée que confère la réussite scolaire sanctionnée par le prestige dont l'appartenance à un grand corps est revêtue. D'autres, voulant servir l'État sans réellement connaître la nature exacte du quotidien des fonctions auxquelles ils prétendent, seront peut-être déçus par l'aridité du travail qui leur incombe, en particulier dans les corps de contrôle, ou seront attirés, d'entrée de jeu, par les nombreuses possibilités d'emploi qui leur sont ouvertes au sein de l'administration active et d'autres organismes publics. La mobilité qu'autorisent les procédures du détachement et de la mise en disponibilité, outre l'intérêt qu'elle représente pour les individus qui en bénéficient, constitue aussi pour « les autorités du corps, agissant au nom de ses intérêts collectifs¹¹ » un moyen de consolider les positions extérieures déjà conquises et, autant que possible, d'en coloniser de nouvelles. Dans la mesure où le prestige des grands corps tient à leur capacité à placer leurs membres à l'extérieur et, ce faisant, à accroître leur influence, à diffuser les valeurs qu'ils ont construites et qui cimentent la cohésion du groupe, on peut raisonnablement penser qu'accéder à l'un de ces corps – et bénéficier de l'ensemble des avantages qui s'y attachent – demeure un objectif

13

11. Marie-Christine Kessler, *Les Grands Corps de l'État*, Presses de Sciences po, 1986, p. 213-217.

d'autant plus stimulant que cette appartenance est un atout pour, le cas échéant, entamer une seconde carrière.

Pendant longtemps, la tendance à quitter la fonction publique était inégalement répartie selon les corps d'origine ; les inspecteurs des Finances¹², les polytechniciens du corps des Ponts et Chaussées et de celui des Mines ayant une plus forte propension au départ que les membres du Conseil d'État¹³. Ces derniers ont toutefois, depuis le début des années 1980, été plus nombreux que par le passé à emprunter cette voie¹⁴. Si le pantouflage est loin d'être un phénomène récent, à l'époque où les entreprises publiques étaient très nombreuses, l'illusion pouvait être entretenue que ceux qui y effectuaient leur seconde carrière étaient animés du désir de continuer à servir l'intérêt général. Aujourd'hui, les sorties s'opérant vers le secteur privé, ce type de justification ne peut évidemment plus être avancé.

14

Finalement, l'entrée dans un grand corps tend, pour certains, « à devenir une simple étape professionnelle, un "passage" dans une carrière qui s'étend bien au-delà¹⁵ ». Toutefois, et alors même que le nombre de sorties est en augmentation depuis une vingtaine d'années, on ne peut en conclure qu'entrer au service de l'État n'ait d'autre motivation, pour la majorité des fonctionnaires, que de servir leurs intérêts personnels de carrière en dehors de l'État ; en effet, la possibilité de faire carrière dans le secteur privé ne concerne qu'une étroite frange de la haute fonction publique, peu représentative de l'ensemble très composite, du point de vue des « métiers » et des statuts, que recouvre le vocable « fonctionnaire ».

Sans doute s'est-on intéressé ici, de manière exclusive, à ceux qui servent les « sommets » de l'État et qui ont contribué, au cours du temps, à inscrire dans l'imaginaire social l'équivalence entre le service de l'État et les notions de service public et d'intérêt général. Il ne nous semble pas que cette équivalence n'ait plus de son sens : pour certains fonctionnaires comme, par exemple, les enseignants, l'idée de service public prime sur celle de service de l'État, alors que pour d'autres,

12. Voir Luc Rouban, « L'inspection générale des Finances 1958-2000. Quarante ans de pantouflage », *Les Cahiers du CEVIPOF*, 31, juin 2002.

13. Voir Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, p. 180.

14. Comme pour les autres corps, le départ se traduit le plus généralement par une mise en disponibilité, suivie éventuellement par une retraite anticipée.

15. Luc Rouban, *op. cit.*, p. 107.

effectuant un travail administratif quel qu'en soit le niveau hiérarchique, la représentation est sans doute inversée.

L'image de l'État, quoique un peu brouillée par des discours contradictoires, n'a pas perdu tout son lustre. Le nombre de candidats se présentant aux concours donnant accès à la fonction publique, en particulier à la catégorie A¹⁶, témoigne de la permanence de l'ambition des jeunes diplômés de servir l'État et, partant, le public. Et l'on peut raisonnablement penser que les raisons, certes complexes, qui les conduisent à faire ce choix ne sont guère différentes de celles qui animaient les générations passées.

16. Voir Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *Fonction publique : faits et chiffres 2003*, La Documentation française, 2004.

R É S U M É

Dans la mesure où le rôle de l'État est mis en question depuis deux décennies et où la signification des valeurs qui le légitiment est de plus en plus incertaine, peut-on encore avoir l'ambition de servir l'État ? Les changements auxquels ce dernier est confronté impliquent que soient repensés le périmètre et les modalités de son action : ce vaste chantier de la « modernisation » devrait attirer, aujourd'hui comme dans le passé, les jeunes diplômés qui ambitionnent d'être des acteurs de la réforme.

LOUIS SCHWEITZER

L'ATTRACTIVITÉ
DE LA HAUTE FONCTION
PUBLIQUE
EST-ELLE EN DÉCLIN ?

POUR RÉPONDRE À LA QUESTION – posée par la rédaction de la revue *Pouvoirs* –, on peut analyser les différents facteurs de cette attractivité en France. 17

L'ATTRACTIVITÉ
DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE
COMME VALIDATION
DE L'EXCELLENCE UNIVERSITAIRE

En France, les écoles les plus prestigieuses sont des écoles de fonctionnaires : Polytechnique, l'École normale supérieure qui a pour vocation initiale de former des professeurs agrégés pour l'enseignement du second degré, et l'ENA, fondée en 1945, qui a succédé aux concours d'accès à la haute fonction publique.

Pour des raisons qu'un sociologue devrait analyser, les meilleurs élèves du secondaire depuis des décennies tendent naturellement à suivre des voies, dans les domaines mathématique, littéraire, scientifique ou général, qui les conduisent à préparer les concours d'accès à ces trois grandes écoles. L'attractivité est ainsi fonction du fait que ces écoles reconnaissent l'excellence des candidats indépendamment de toute vocation réelle de ces derniers à entrer au service de l'État. Cette attractivité subsiste, mais elle est doublement remise en cause. D'abord par le prestige, qui s'est accru aux cours des années, d'autres écoles, qu'il s'agisse d'écoles d'ingénieurs ou, surtout, de grandes écoles de commerce. Ensuite, par la valeur accordée à des cursus universitaires internationaux : un MBA ou un Master of Law de Harvard ou encore un diplôme du MIT sont aujourd'hui aussi porteurs de réussite, de prestige,

sont autant un signe d'excellence que peuvent l'être les titres d'ancien élève de Polytechnique, de l'ENA ou de Normale supérieure.

L'ATTRACTIVITÉ COMME ÉTAPE D'UNE CARRIÈRE

18 L'attractivité de la haute fonction publique s'est aussi longtemps fondée sur le fait que celle-ci était une voie de passage royale non seulement vers les emplois publics, mais encore vers tous les emplois en France. Le passage par la fonction publique était pour les employeurs, y compris les employeurs du secteur privé, un atout majeur. Sortir des trois grandes écoles de fonctionnaires formait, aux yeux d'une société qui valorise, à l'excès sans doute, le succès scolaire, une garantie d'excellence. De plus, l'expérience de la fonction publique était synonyme de précieuse formation pour les entreprises : il était admis que les hauts fonctionnaires acquéraient dans l'administration, en particulier par un passage dans les cabinets, une formation pratique, un entraînement à la rédaction, à la prise de décision, à la responsabilité, considérés comme les préparant à toutes les fonctions dans l'entreprise et même pouvant les mener directement à des fonctions de direction générale. Il n'était pas inhabituel qu'un directeur d'administration centrale soit nommé, sans transition, à la tête ou à l'état-major d'une entreprise privée. Sa capacité à saisir et analyser les problèmes, l'habitude d'une collaboration à haut niveau et son sens des responsabilités plaidaient en faveur du haut fonctionnaire.

Enfin, les mécanismes de recrutement en France font largement appel au réseau de relations. Les grands corps, qu'il s'agisse des ingénieurs des Mines ou des Ponts, des corps de l'administration issus de l'ENA (Conseil d'État, inspection des Finances, Cours des comptes), constituent des réseaux bien construits dont chacun des membres connaît la plupart des autres ou peut facilement obtenir des références ou des éléments d'information sur d'autres membres. D'une certaine façon, ce mécanisme a servi l'État, lequel pouvait ainsi trouver des débouchés à des hauts fonctionnaires et nommer aux niveaux supérieurs de l'État des gens relativement jeunes au fur et à mesure que le flux de leurs prédécesseurs se dirigeait vers l'entreprise. Enfin, un autre facteur qui jouait un rôle particulier pour les hauts fonctionnaires avait trait au réseau de relations tissé tout au long de l'expérience vécue dans l'administration – ce réseau étant essentiel aux entreprises qui dépendaient étroitement de l'administration pour exercer leurs activités dans le cadre d'un système économique où l'État jouait un rôle essentiel.

Ces facteurs d'attractivité semblent s'atténuer, sans disparaître complètement et le système du parachutage de hauts fonctionnaires à la tête des entreprises (système étudié de près par Michel Bauer¹) paraît décliner. Le mode de recrutement des entreprises s'est beaucoup professionnalisé : le rôle des réseaux informels s'est en partie effacé au profit du rôle des cabinets de recrutement ou des chasseurs de tête qui possèdent leurs propres références et qui substituent à ces réseaux, fondés sur l'appartenance à un même groupe, la recherche de dirigeants aux personnalités et parcours différents, en France comme à l'étranger. Les grandes entreprises valorisent de plus en plus l'expérience entrepreneuriale, notamment internationale, au détriment de l'expérience administrative. La structure même de notre économie est marquée par la diminution du rôle de l'État : pour une entreprise, la détention d'un réseau relationnel au sein de l'administration est moins valorisée qu'à l'époque des Trente Glorieuses où les entreprises publiques et privées dépendaient largement de décisions étatiques. Enfin, les règles de déontologie mises en œuvre par l'État interdisent tout passage du public au privé dans une entreprise vis-à-vis de laquelle on a exercé un pouvoir ou un rôle en tant que fonctionnaire.

19

UN CONSTAT STATISTIQUE :
RIEN NE CONFIRME OBJECTIVEMENT
UN DÉCLIN DE L'ATTRACTIVITÉ.
MAIS LA QUESTION EST POURTANT POSÉE...

On voit que ces grands facteurs d'attractivité de la haute fonction publique donnent des signes de faiblesse. Mesure-t-on pour autant un déclin de cette attractivité ?

Les statistiques disponibles sur les concours d'accès à la haute fonction publique ne semblent pas montrer une baisse mesurable de leur attractivité. Ainsi, pour Polytechnique, en 1990, il y avait 360 places offertes pour 1 813 postulants, soit une sélectivité de 5 ; en 2004, il y avait 400 places offertes pour 2 549 postulants, soit une sélectivité plus élevée de 6,37. Et, à la sortie de Polytechnique, les élèves les mieux classés continuent de choisir de rejoindre les corps des Mines et des Ponts et

1. Michel Bauer, Observatoire des dirigeants, Laboratoire de sociologie du changement des institutions (LSCI, CNRS), Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO), CNRS-Université Paris VIII, a écrit avec Bénédicte Bertin-Mouroit : *Radiographie des grands patrons français. Les conditions d'accès au pouvoir, 1985-1994*, L'Harmattan, 2000.

Chaussées. En ce qui concerne les concours administratifs, pour le recrutement à l'ENA, il y avait, en 1999, 494 candidats passant les épreuves pour 55 places, soit une sélectivité de 9; en 2004, il y avait 698 candidats pour 45 places, soit une sélectivité de 15,5. Et il faut souligner, dans ces deux cas, que les candidats eux-mêmes font l'objet d'une sélection informelle, seuls les meilleurs élèves se présentant aux épreuves. Les concours équivalents d'administrateurs territoriaux ou de directeurs d'hôpitaux marquent aussi une sélectivité qui ne recule pas.

Pour le recrutement des attachés de l'administration centrale, on voit une sélectivité qui passe de 8 en 1999 à 10 en 2004. Enfin, si l'on regarde les statistiques des départs de la fonction publique vers l'entreprise, on note sur la période 1999-2004 qu'il n'y a pas de croissance des demandes de départ des hauts fonctionnaires vers le secteur privé. 20 Celles-ci sont d'environ 400 par an pour les fonctionnaires de catégorie A. Les chiffres indiquent donc que l'attractivité de la haute fonction publique ne diminue pas; on ne remarque ni une diminution de l'attractivité à l'entrée ni un accroissement des départs qui témoignerait d'une sorte de fuite des hauts fonctionnaires. Ce constat statistique conduit à s'interroger sur les raisons de la perception subjective d'une baisse de l'attractivité de la haute fonction publique.

La qualité de cette attractivité a-t-elle baissé ?

Serait-elle due à la montée du chômage, qui pourrait motiver une sorte de choix par défaut plutôt qu'une attractivité réelle ? Afin de répondre à la question de l'attractivité réelle, positive, de la haute fonction publique, il faudrait disposer d'enquêtes solides de motivation au moment de l'entrée dans la haute fonction publique et auprès des fonctionnaires en activité aux différents moments de leur carrière.

Je n'ai pas connaissance d'enquêtes de cette nature, soit quantitatives, soit qualitatives, sur la satisfaction dans les fonctions, sur le niveau de motivation, sur les raisons du choix des carrières, sur le degré d'épanouissement. De telles enquêtes seraient bienvenues et, si elles existent déjà, le fait de les rendre publiques serait précieux : il serait en particulier important de pouvoir les comparer soit à des enquêtes similaires menées dans d'autres pays, notamment anglo-saxons, soit à des enquêtes faites auprès des cadres dirigeants de grandes entreprises privées reconnues comme les meilleurs employeurs (certains cabinets d'études, comme Hackett, pratiquent ce type d'études comparatives). En l'absence de connaissance de telles enquêtes, je ne dispose pas de base solide pour décrire l'attractivité dont il est ici question. Je me hasarde-

rai toutefois à évoquer un certain nombre de réflexions fondées sur l'intuition et sur mon expérience d'une vingtaine d'années passées dans la haute fonction publique, suivies d'un séjour de près de vingt ans dans l'entreprise et, aujourd'hui, d'un retour au service public qui constitue mon activité principale en tant que président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

L'ATTRACTIVITÉ COMME PERCEPTION PAR LES HAUTS FONCTIONNAIRES DE LEUR STATUT, DE LEUR RÉMUNÉRATION ET DE L'INTÉRÊT DE LEUR ACTIVITÉ

C'est sur la base de cette réflexion intuitive que je souhaite parler du troisième facteur d'attractivité de la haute fonction publique, après avoir cité l'attractivité comme validation de l'excellence universitaire et l'attractivité comme étape d'une carrière : il s'agit de la perception par les hauts fonctionnaires de leur statut, de leur rémunération et de l'intérêt de leur activité.

21

Premier point : selon le modèle traditionnel, au statut de fonctionnaire est attaché un prestige social évident. Dans la vie civile, les fonctionnaires ont rang sur les cadres du secteur privé. Leur état de fonctionnaire leur donne une garantie fondée sur la différence entre l'emploi et le grade : cette distinction est établie dans la fonction publique depuis plus de cent ans. Cette garantie statutaire fait que le système hiérarchique est moins oppressant, plus respectueux de la liberté de l'individu que le système hiérarchique pratiqué dans les entreprises. Ce double élément de liberté à l'intérieur et de prestige à l'extérieur définit ce que l'on peut appeler le privilège statutaire du fonctionnaire.

Certes, et c'est le deuxième point, la rémunération des fonctionnaires a toujours été très sensiblement inférieure aux revenus des personnels ayant une formation et des responsabilités similaires dans le secteur privé. Mais, cette rémunération d'une part croît avec l'âge, d'autre part s'accompagne d'une garantie de retraite, et enfin peut dans une seconde étape de carrière augmenter significativement soit par l'obtention d'emploi hors de la fonction publique, soit par l'accès à des « emplois de débouché » comportant une moindre charge de travail et une rémunération supérieure à celle de l'emploi d'origine.

Troisième point : le service public était perçu comme une activité noble et d'une valeur sociale plus élevée que celle du privé. Il offrait un accès plus rapide aux responsabilités par un réel pouvoir de décision,

celui-ci étant encore plus accentué au sein des cabinets ministériels qui permettaient à des fonctionnaires de tous âges d'exercer un rôle essentiel dans la conduite des affaires du pays.

Au total, l'attractivité de la fonction publique était et reste fondée sur l'idée que l'argent n'est pas le modèle de la réussite. Cette représentation est de nos jours battue en brèche. Si l'accroissement du chômage a joué dans le maintien de l'attractivité du service public, trois facteurs ont agi en sens contraire. D'abord, l'écart de la rémunération des cadres entre le secteur public et le secteur privé s'est creusé en passant d'un facteur 2 à un facteur qui peut atteindre 5 ou 6.

22 Ensuite, le différentiel de prestige s'est fortement atténué : la valorisation de la réussite financière dans la société a augmenté, et il en est de même pour la valorisation de l'entreprise en tant que « seule créatrice de richesses » ; dans le même temps, l'administration, composée de « bureaucrates » (agents d'un niveau inférieur) et de « technocrates » (cadres et hauts fonctionnaires), s'est trouvée globalement critiquée pour son inefficacité face à l'efficacité attribuée aux entreprises. Enfin, la capacité et la liberté d'action des fonctionnaires, leur responsabilité réelle dans la conduite des affaires ont paru se réduire. Cela tient aux contraintes traditionnelles, budgétaires et réglementaires qui limitent les marges d'action des fonctionnaires ; mais aussi au fait que, dans la société contemporaine, le rôle des pouvoirs publics s'est fortement réduit en devenant moins celui de force d'impulsion que celui de gardien des règles du marché. Cela tient pour finir au fait qu'au sein du secteur public, le rôle des fonctionnaires d'État est remis en cause de toutes parts :

- développement de la décentralisation qui a réduit le rôle de l'administration d'État au profit des collectivités territoriales ;
- autorité de Bruxelles qui est la technocratie ultime ;
- intrusion plus marquée du politique du fait de la stabilité gouvernementale et du rôle accru des cabinets ministériels.

FACE À CES ÉVOLUTIONS, QUE FAIRE POUR MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ?

Plusieurs actions peuvent être menées. La *première action* consisterait à « faire respirer » plus encore les fonctionnaires. Face à ce risque d'un déclin perçu ou réel de l'attractivité de la fonction publique, la plus mauvaise réponse serait d'accroître son isolement et de la transformer en une

aristocratie d'ancien régime, en une caste dont certains sont exclus et dont il est difficile de sortir. Il faut au contraire ouvrir l'accès de la haute fonction publique notamment aux femmes et aux personnes en cours de carrière. Alors que le service public respecte en principe une stricte égalité entre les sexes, on continue à déplorer une nette sous-représentation des femmes aux concours d'entrée de l'ENA et de Polytechnique. Il serait utile d'envisager d'éliminer les limites d'âge qui actuellement interdisent l'accès à la haute fonction publique passé 25 ou 30 ans. Une évolution en ce sens a été engagée par une ordonnance d'août 2005 qui supprime par principe les limites d'âge, sauf pour les fonctions auxquelles on accède par une formation de plus de deux ans, ce qui inclut, faut-il le noter, l'ENA et les ingénieurs issus de Polytechnique. Mais cela ne suffit pas. Il faut aussi faire en sorte que l'accès ne soit pas fondé exclusivement sur des concours que des personnes terminant tout juste leurs études ont le plus de chance de réussir. Le développement de troisièmes voies, d'épreuves de sélection fondées sur d'autres critères que des dissertations et des oraux jugés en fonction du caractère brillant de leur présentation sont une façon d'ouvrir l'accès à la fonction publique à d'autres profils et une bonne manière d'éviter le risque de mandarinate. Dans le même sens, il est important que ceux qui accèdent à la fonction publique puissent bénéficier dans leur positionnement statutaire des années d'expérience acquise dans d'autres emplois que des emplois publics. Enfin, il est aussi nécessaire de maintenir, voire de développer, des tours extérieurs pour certains grands corps de l'État, de veiller à ce que les nominations aux emplois à la discrétion du gouvernement s'offrent à ceux qui ne sont pas issus de la haute fonction publique tout en veillant à ne pas décourager les fonctionnaires de carrière, d'utiliser pleinement les possibilités de recrutement des contractuels. En parallèle, il ne faut pas interdire aux fonctionnaires d'accéder à des emplois dans le privé. Je suis convaincu qu'un certain assouplissement des règles déontologiques relatives au passage des fonctionnaires dans le secteur privé « donnerait de l'air » à notre administration sans compromettre son intégrité.

23

Deuxième action : introduire une vraie gestion des carrières. Il y a aujourd'hui dans la fonction publique des règles de mobilité et de carrière mises en place par le statut. Mais il faut donner vie à cette mobilité en proposant aux fonctionnaires de bénéficier d'une gestion professionnelle des carrières à l'instar de ce qui se pratique dans le secteur privé. Force est de reconnaître que l'on en est très loin. Dans la haute

fonction publique, les carrières sont gérées soit par le politique, avec les aléas que cela implique, soit par les autorités hiérarchiques. Or l'expérience des entreprises privées montre que la gestion des carrières est un métier spécifique, différent du métier hiérarchique, hautement valorisé, attractif, exerçable à tout âge, qui permet à une personne d'avoir, en dehors de son chef, un recours, un partenaire qui aide à construire un parcours personnel adapté. Cette gestion des carrières doit s'accompagner d'une accentuation de l'effort de formation continue et de communication interne. Il y a déjà des premiers résultats avec la formation des directeurs d'administration centrale, aujourd'hui sous-directeurs d'administration centrale, avec la création au sein de certains ministères ou au niveau interministériel de séminaires de rencontres et de débats. Il est patent toutefois que la fonction publique est sur ce point en décalage par rapport aux entreprises privées et que l'élimination de ce décalage est de nature à accroître son attractivité.

24

Troisième action : veiller à ce que les rémunérations des hauts fonctionnaires ne « décrochent » pas trop relativement à celles du privé. Il ne s'agit pas de viser une égalité des rémunérations qui n'est d'ailleurs assurée dans aucun pays. Au demeurant, l'inflation des revenus des dirigeants du privé serait financièrement insupportable pour l'État. En revanche, les rémunérations des hauts fonctionnaires doivent leur permettre d'avoir un niveau de vie cohérent avec leur statut social et comporter des éléments de motivation (part variable en fonction de la performance collective et individuelle) pour établir un lien entre la réussite professionnelle et la rémunération perçue.

Quatrième action : je suis convaincu que l'amélioration qualitative des fonctionnaires va nécessairement de pair avec une certaine réduction des effectifs de la haute fonction publique. C'est la voie qui a été engagée à l'ENA notamment. Il est clair que si la haute fonction publique possède des effectifs supérieurs aux besoins réels en cadres supérieurs, il sera impossible de donner à ces agents des responsabilités conformes à leurs formations, leurs espérances et leurs ambitions. Il en résultera frustration, démotivation, conflits de responsabilité et inefficience.

Cinquième action : accroître la capacité et la liberté d'action des hauts fonctionnaires. La loi organique relative aux lois de finances a pour objet de leur permettre de mieux assurer la compétitivité et l'efficacité de l'administration : le fait de ne pas se sentir bridé par des mécanismes

ou des règlements qui interdisent d'obtenir des résultats est un élément essentiel de motivation et de compétitivité. Dans le même ordre d'idée, il faudrait chercher les moyens d'accroître la responsabilité propre des fonctionnaires qui n'ont pas à se substituer au politique, mais qui ont à recevoir de celui-ci, dans le cadre des orientations et des objectifs fixés par lui, la liberté d'action nécessaire pour assumer les responsabilités qui sont les leurs. L'exemple des agences gouvernementales qui existent en Grande-Bretagne, des structures présentes en Suède, montre que la définition plus précise des responsabilités propres des hauts fonctionnaires, et même certaines garanties quant à leur nomination, ne réduit en rien la liberté du politique, mais donne au contraire plus d'autonomie et de capacité d'action tant au pouvoir politique qu'aux fonctionnaires ; elle a pour effet une plus grande efficacité du service public.

25

Enfin, c'est mon *dernier point*, je pense que le besoin de service d'intérêt général est de plus en plus grand dans nos sociétés développées. Toutes les entreprises en font l'expérience. La compétitivité d'un pays est largement fondée sur l'existence de services publics efficaces apportant la sécurité sociale et juridique, un environnement propice à la croissance et un bon service au meilleur coût. Si l'on regarde les sondages d'opinion, on remarque que l'image de l'administration est plutôt meilleure que celle des grandes entreprises ; en revanche, on constate qu'au sein des élites il y a une dévalorisation du service public, un discours dominant qui tend à l'assimiler à l'inefficacité, confondant ainsi service public et bureaucratie. Je suis convaincu que ce type de discours est destructeur et qu'un nouveau discours sur la nécessité d'un service public moderne serait un puissant facteur d'attractivité de la haute fonction publique.

QUE CONCLURE ?

En premier lieu, une administration performante est une condition de base de la réussite économique et de la cohésion sociale d'un pays dans la compétition mondiale. Aucune entreprise ne peut être compétitive dans un pays qui ne l'est pas. Or la compétitivité d'un pays dépend de l'efficacité de ses services publics. Il y a donc un intérêt commun à encourager et développer un service public performant.

En deuxième lieu, dans le domaine de la mondialisation comme dans celui de la performance, la France aujourd'hui ne tient pas un rang déshonorant, mais il y a place pour des progrès.

Enfin, le premier facteur d'attractivité d'un emploi est le sentiment, pour celui qui le vit, de jouer un rôle utile dans une organisation performante. Poser la question de l'attractivité de la haute fonction publique revient donc à poser la question de l'efficacité de l'État.

R É S U M É

L'article fait le constat que l'attractivité de la haute fonction publique mesurée par le nombre de candidats aux concours d'entrée ne faiblit pas.

Cela dit, certains des éléments qui fondent cette attractivité en France, le privilège des écoles ouvrant l'accès à la fonction publique, la valorisation dans un parcours de carrière d'un passage par la fonction publique tendent à être remis en cause. C'est pourquoi il convient d'agir pour garantir les fondements d'une attractivité positive de la fonction publique, c'est-à-dire un statut valorisé, des responsabilités réelles associées aux moyens de les exercer pleinement.

L'article propose quelques voies d'action en ce sens.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN AUTRE MODÈLE

LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE est née d'une rupture, celle de la décentralisation. Fils et filles de celle-ci, les agents territoriaux, au côté des élus, sont ceux qui la font vivre. Leur acte de naissance a vingt-deux ans, c'est la loi du 26 janvier 1984. La fonction publique territoriale est désormais majeure, elle a su forger son identité, ni complémentaire ni concurrente de la fonction publique de l'État, elle affirme sa différence et avance progressivement et avec succès vers la définition d'un autre modèle. 27

UNE FONCTION PUBLIQUE NÉE DE LA DÉCENTRALISATION

On partait de loin, c'est-à-dire de presque rien. En effet, si les principes fondateurs du fonctionnement et des compétences des communes et des départements ont été établis par les grandes lois de 1871 et de 1884, il a fallu attendre la loi du 28 avril 1952 pour doter le personnel communal d'un statut particulier instituant une fonction publique d'emploi. En 1980, près de 800 000 agents communaux sont en fonction, dont un nombre important de non-titulaires. C'est seulement en 1979 que les communes ont pu recruter, à côté du secrétaire général de mairie, les premiers emplois administratifs de catégorie A, les attachés. Parallèlement, les préfets, exécutifs des départements, ont recruté des agents pour les besoins spécifiques des conseils généraux lorsque les services de l'État ne suffisaient pas. Quelques emplois de cabinet ont été progressivement concédés aux présidents des conseils généraux ou régionaux, les régions restant alors des établissements publics. Puis vint 1981.

Tout autre était alors l'état d'esprit des initiateurs de la décentralisation. Pour le gouvernement qui avait transféré la fonction exécutive aux élus des communes, des départements et des régions, pour ceux qui avaient supprimé la tutelle, mais créé le contrôle de légalité, les collectivités locales devaient être dotées d'administrations autonomes, fortes et respectées, afin d'être à même de vivre pleinement leur émancipation.

La capacité des collectivités territoriales à pouvoir débattre techniquement à égalité avec les administrations de l'État, la possibilité d'attirer en leur sein des fonctionnaires de haut niveau, et de leur ménager des carrières attractives, sont à la source de la création de la fonction publique territoriale. Les obstacles n'étaient pas minces, et d'abord dans les administrations centrales, tout particulièrement au ministère des Finances. Il a fallu la volonté de Pierre Mauroy, l'autorité de Gaston Defferre et, auprès de lui, la créativité d'Olivier Schrameck, véritable architecte de l'édifice, pour aboutir au compromis de la loi de janvier 1984. C'est un compromis au sein du gouvernement entre un secrétaire d'État à la Fonction publique, Anicet Le Pors, plutôt jacobin et d'abord soucieux d'étendre aux fonctionnaires territoriaux le modèle de fonction publique de carrière, très protecteur, qui s'applique aux fonctionnaires de l'État, et un ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, maire d'une grande ville, privilégiant la spécificité de la fonction publique territoriale, veillant à laisser les actes essentiels de la carrière des agents à l'échelon local et à l'autorité des élus. Ce compromis s'articulait autour de trois grands principes : l'*unité* d'une fonction publique territoriale reposant sur le système de la carrière et organisée nationalement, quelle que soit la collectivité locale dans laquelle sert chaque fonctionnaire ; la *comparabilité* avec la fonction publique d'État, permettant des mobilités réciproques dans des emplois comparables avec des rémunérations identiques ; la *spécificité* de la fonction publique territoriale, qui confie aux élus les décisions fondamentales de la carrière des agents : nomination, avancement, cessation de fonction. En résumé, la loi a unifié les règles de gestion des agents des collectivités. Elle a substitué à un système d'emploi un système de carrière : les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des corps, ils sont titulaires de leur grade, mais pas de leur emploi.

L'alternance politique de 1986 n'a pas remis en cause pour l'essentiel l'unité de la fonction publique territoriale, elle a maintenu la comparabilité avec la fonction publique d'État, même si elle en a restreint la mise en œuvre. En revanche, au nom de la libre administration, la loi du 13 juillet 1987 a renforcé sa spécificité, en substituant les cadres

d'emplois aux corps nationaux de 1984, ramenant ainsi la gestion des carrières au niveau local, quelle que soit la collectivité. Toujours titulaire de son grade, le fonctionnaire territorial peut désormais occuper une série d'emplois.

Pour l'essentiel, le balancier législatif s'est arrêté là. L'alternance de 1988 ne s'est pas traduite par de nouveaux changements. Entre élus, un accord implicite était acquis pour privilégier la spécificité locale. Ce consensus se retrouve aujourd'hui dans l'avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et en particulier dans l'accord de nombre d'élus sur l'actuel projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, qui comprend principalement des mesures d'adaptation, et qui ne touche pas à l'architecture générale du statut, dont les fondations ont été posées en 1984.

29

UNE CROISSANCE CONTINUE DES EFFECTIFS

Si l'on veut bien éviter de se plonger dans les guerres picrocholines entre statisticiens sur ce qu'est réellement un fonctionnaire territorial, on s'efforcera de ne retenir que quelques grandes masses : 1 million d'agents en 1981, 1,6 aujourd'hui, à la veille du transfert de 110 000 fonctionnaires de l'État, TOS (personnels technicien, ouvrier et de service) de l'Éducation nationale et agents des DDE aux régions et aux départements.

À ce jour, près de 12 500 fonctionnaires travaillent dans les régions, dont plus de 40 % sont des cadres A. C'est dire combien le transfert des TOS des lycées va bouleverser l'équilibre social des conseils régionaux, multipliant leurs effectifs par quatre ou cinq et transformant totalement leur paysage syndical.

La situation est sensiblement différente pour les départements où travaillent déjà près de 275 000 fonctionnaires. L'intégration des TOS des collèges et des agents des DDE viendra augmenter leurs effectifs de 20 à 40 %. Ces transferts diversifieront les métiers des agents des départements, aujourd'hui dominés par les gros bataillons des services sociaux. Parce qu'ils disposent de l'expérience de la première décentralisation, les départements ont fait preuve d'une beaucoup plus grande sérénité que les régions devant la perspective de ces transferts. Mais les conseils généraux vont profiter de ces apports pour repenser leur déploiement territorial. Un très grand travail de territorialisation des politiques publiques départementales, en matière d'action sociale, comme en matière de routes, de développement rural ou de contractualisation de l'aide aux communes, est aujourd'hui en gestation dans nombre de

conseils généraux, qui vont créer des antennes locales à l'image des subdivisions des DDE.

Mais les communes restent bien sûr, et de loin, les premiers employeurs des fonctionnaires territoriaux : 1,2 million d'agents sont employés dans la collectivité locale de proximité, y compris dans les CCAS (centres communaux d'action sociale) et les caisses des écoles. Enfin, les structures intercommunales, qui se sont développées depuis la loi de 1999, emploient aujourd'hui 160 000 agents.

UNE FONCTION PUBLIQUE QUI EST AUSSI UN MARCHÉ DE L'EMPLOI

30 C'est l'une des principales spécificités de la fonction publique territoriale. C'est une fonction publique et c'est en même temps un marché de l'emploi, et cela fonctionne très bien. Le concours reste le garant incontournable de l'égalité d'accès à la fonction publique mais, à la différence de l'État, il n'ouvre pas automatiquement un poste dans une collectivité locale. En effet, les élus choisissent librement leurs agents, et tout particulièrement leurs proches collaborateurs, dans les cadres d'emplois adéquats. Les lauréats des concours sont inscrits sur une liste d'aptitude, mais ils doivent, comme dans le monde de l'entreprise, se lancer dans une démarche de recherche d'emploi auprès des employeurs publics territoriaux. Il y a bien une offre et une demande d'emplois qui doivent se rencontrer sur un marché. Cette innovation de la loi de 1987 a été vivement contestée à l'époque. Elle fait aujourd'hui l'objet d'un consensus évident. Sans doute parce que son application ne pose aucun problème majeur. L'hypothèse d'être confronté à un nombre important de « reçus collés » a donné lieu à beaucoup de glose, puis s'est révélée purement théorique. Cette distinction entre concours et recrutement a conduit les institutions de la fonction publique territoriale à adapter en permanence les épreuves des concours et la formation des lauréats aux besoins des collectivités afin d'aboutir à une formation très professionnalisante. Si l'on en juge par les résultats, elles y sont bien parvenues. Ainsi, tous les ans, l'ensemble des élèves administrateurs territoriaux qui sortent de leur période de formation à l'INET (Institut national des études territoriales) sont confrontés à cette démarche et, tous les ans, l'ensemble des futurs administrateurs trouvent un premier poste de direction, qu'il s'agisse des élèves issus du concours externe, où les étudiants issus de l'IEP Paris sont de plus en plus nombreux, ou ceux du concours interne, qui ont déjà une première expérience administrative. Le nombre de places ouvertes

à chaque promotion augmente régulièrement, mais jamais aucun élève administrateur ne se trouve sans employeur à l'issue de sa formation. Le rapport de force sur ce marché est même aujourd'hui clairement en faveur des fonctionnaires, surtout s'ils ont su investir dans la maîtrise des savoir-faire financiers ou de ressources humaines dont les collectivités locales employeuses ont aujourd'hui un important besoin. À quelques pâtés de maisons de là, à Strasbourg, l'ENA continue d'être une école de classement, où le destin des futurs fonctionnaires de l'État va se jouer pour toute leur vie sur les notes de quelques épreuves.

UNE FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS

Huit filières¹, cinquante-neuf cadres d'emplois, deux cent quatre-vingts métiers, c'est autour de ces bornes qu'est organisée la fonction publique territoriale. Ces chiffres sont bien raisonnables au regard des 1 500 corps de la fonction publique de l'État. À côté de la rigidité et de la fragmentation de la construction étatique, la fonction publique territoriale a su construire un modèle d'une beaucoup plus grande souplesse. On voit ainsi apparaître une fonction publique de métiers correspondant à une professionnalisation renforcée et à une meilleure adaptation aux missions de service public. En vingt-deux ans, les effectifs des collectivités locales ont sensiblement augmenté et les fonctions des agents se sont affinées. L'évolution du contenu des métiers est le corollaire tant de l'évolution des collectivités territoriales que de l'élargissement de leurs compétences. L'élaboration du répertoire des métiers réalisé par le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) a eu le grand mérite de dépasser l'approche statutaire. Il a mis en évidence qu'un métier peut correspondre à plusieurs cadres d'emplois, c'est un gage de souplesse pour les élus, les gestionnaires des ressources humaines, mais aussi pour les intéressés eux-mêmes. Ce modèle aujourd'hui fait école. Comment ne pas être frappé par le fait que dans le rapport public 2003 du Conseil d'État, Marcel Pochard, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, traçant les perspectives pour la fonction publique d'État, préconise « la mise en place d'une organisation fondée sur le principe d'une structure par cadres de fonctions, déterminés par grandes filières professionnelles

31

1. Administrative, technique, culturelle, sportive, sanitaire et sociale, métiers de l'animation, police municipale, incendie et secours.

nécessaires aux missions de l'État et par niveaux de fonctions inhérentes dans chaque filière à l'exercice de ces missions » où « la situation des agents n'est plus déterminée par la seule évolution de leur grade mais aussi par les emplois occupés ». C'est le modèle de la fonction publique territoriale recommandé à la fonction publique de l'État. Près de vingt ans après la décentralisation, les règles de la périphérie inspirent le centre, les principes de ce qui apparaissait à certains comme une sous-fonction publique sont en passe de contribuer à la difficile modernisation de la fonction publique d'État.

AU SERVICE DU PUBLIC ET D'UN TERRITOIRE

32 Les fonctionnaires territoriaux sont au contact immédiat de tous les publics de leur territoire. Ils ne peuvent qu'être à l'écoute de la demande sociale. Ils ont pour mission directe de contribuer à renforcer la possibilité et la volonté de vivre ensemble, au quotidien, sur un territoire donné. Leur identité tient à cette proximité et impose une grande réactivité. Elle ancre, au plus près du terrain, les valeurs de service public qui donnent du sens à la vie professionnelle des fonctionnaires territoriaux, et cela de façon beaucoup plus perceptible que pour bon nombre de fonctionnaires de l'État. Le transfert continu de toutes les politiques d'action sociale de l'État vers les départements et les communes ne tient pas qu'à un transfert de charges. Il est aussi le témoignage de l'efficacité de l'action publique locale, sans laquelle des politiques définies au niveau national ne sauraient plus être mises en œuvre effectivement. La gestion du RMI, la mise en place de l'APA (allocation personnalisée à l'autonomie), la politique en faveur des handicapés sont des exemples significatifs dans lesquels les collectivités locales et leurs agents sont les seuls à même de traduire dans la réalité les objectifs politiques et les dispositifs arrêtés par l'État. D'autant que les fonctionnaires territoriaux ont la claire conscience de servir leur territoire. À l'heure où l'État donne le sentiment de restreindre sa présence territoriale, de réduire ses outils d'intervention, les agents des collectivités locales sont de plus en plus souvent la seule présence perceptible de la puissance publique. La réactivité et la mobilisation des fonctionnaires des communes et des départements, avec leurs élus, lors des violences urbaines de la fin de l'année 2005 en ont été une dramatique mais significative illustration.

UN PACTE DE CONFIANCE AVEC LES ÉLUS

La proximité des décideurs politiques est sans doute la principale différence entre les cadres territoriaux et ceux de l'État. Être en amont de la décision, matérialiser celle-ci, être responsable de sa mise en œuvre, c'est certainement le principal privilège de la haute fonction publique locale. Les élus ont besoin de cadres imaginatifs, capables de leur proposer plusieurs politiques possibles. Ils ont ensuite besoin d'eux pour traduire ces décisions sous forme de délibérations et surtout pour les mettre en œuvre. Or, le modèle territorial diffère très sensiblement de celui de l'État par les rôles respectifs du cabinet et des cadres administratifs. Dans un schéma ministériel, le directeur de cabinet est le pivot de la conduite des politiques, il est à l'interface entre le ministre et les directions d'administration. Les conseillers techniques du cabinet, chacun dans leur secteur, fonctionnent sur le même modèle.

33

Dans une collectivité, le cabinet joue un rôle éminent de relation avec les formations politiques, de communication, de participation à la réflexion stratégique et à la prise de décision, mais il n'est pas le responsable de la conduite administrative des politiques publiques locales, c'est au directeur général des services, entouré des directeurs généraux adjoints, que revient ce rôle. Cette capacité à être force de proposition en amont de la décision, à assurer dans un schéma simple le pilotage administratif, s'exerce de plus dans un calendrier clair. Le temps de l'action administrative est sans surprise, il est celui du cycle des mandats électoraux. Participant à la prise de décision, agissant dans un schéma institutionnel simple, connaissant clairement la durée minimum de l'exercice de leur fonction et ayant la satisfaction de mesurer directement l'efficacité de leur action, les cadres territoriaux se portent de mieux en mieux, ont affirmé leur identité, et leurs postes suscitent désormais de plus en plus de vocations parmi les cadres de l'État.

La liberté et la responsabilité dont bénéficient les cadres territoriaux ont un corollaire, c'est celui de la confiance avec l'exécutif élu de leur collectivité. La confiance réciproque ne peut être que totale et l'estime mutuelle. Ce n'est pas une relation fusionnelle, mais c'est un travail en tandem où chacun a sa place. Le débat sur la position et le rôle du directeur général des services traverse les professionnels de l'administration locale. Mais au rythme des phases successives de l'élargissement des compétences des collectivités locales et de la montée en puissance d'une nouvelle génération de cadres, notamment les administrateurs territo-

riaux, les positions ont évolué. D'un cadre expert et greffier, l'on évolue progressivement, mais de façon de plus en plus nette, vers un cadre stratège et impliqué.

C'est pourquoi la loi a considéré que les postes de directeurs généraux et de directeurs généraux adjoints des services des collectivités locales, au-dessus d'un certain seuil, étaient des emplois fonctionnels, dont les titulaires peuvent être déchargés de fonctions, sous certaines conditions de forme, à la discrétion de l'exécutif élu. Ce dispositif est copié sur celui des directeurs d'administration centrale et de l'ensemble des fonctionnaires nommés en conseil des ministres, mais le champ est ici bien plus large et peut provoquer quelques crispations, surtout lorsque ces changements ne sont pas liés à des alternances politiques mais à des incompatibilités de travail en commun.

34

PLANIFIER ET RÉALISER

Les trois quarts de l'investissement public en France sont désormais réalisés par les collectivités locales. Au-delà de la portée de ce chiffre sur le rôle effectif de l'État, cette réalité contribue à éclairer un aspect important du rôle des fonctionnaires territoriaux. Dans son livre de témoignage et de passion *Profession fonctionnaire*, François Bloch-Lainé relatait avec enthousiasme l'implication des jeunes hauts fonctionnaires dans la « reconstruction » après la Seconde Guerre mondiale². Dans un contexte totalement différent, sa description correspond bien à l'activité des cadres territoriaux. Se projetant dans l'avenir de leur cité, de leur métropole, de leur département ou de leur région, ils soumettent à l'arbitrage des élus des plans ou des programmes d'investissement qui contribueront à la mise à niveau ou à la modernisation de leur territoire. Le gigantesque effort de rénovation des lycées et des collèges réalisé depuis vingt ans par les régions et les départements, quelle que soit leur sensibilité politique, en est un exemple probant, tout comme la mise à niveau du réseau et du matériel roulant des transports ferroviaires régionaux depuis leur transfert aux régions il y a presque cinq ans. Et s'il fallait un témoignage supplémentaire de l'intérêt des métiers de la fonction publique territoriale aujourd'hui au regard de la vacuité, faute de budget, de bien des postes dans les services extérieurs de l'État, il suffirait de constater le changement radical de stratégie du corps des ingé-

2. Seuil, 1976.

nieurs des Ponts et Chaussées. En effet, ces derniers, après avoir longtemps considéré qu'on ne servait pas l'intérêt général auprès d'un élu local et qu'il convenait de garder au sein des services de l'État le plus grand nombre et les meilleurs de ses membres, ont décidé depuis 2003 une politique d'essaimage généralisé pour prendre en charge, par détachement, quantité de postes de cadres dirigeants des collectivités locales. Cette stratégie est d'autant plus fructueuse que les ingénieurs de la fonction publique territoriale n'ont pas su, à la différence des administrateurs, élever leur formation au niveau des corps techniques de l'État, ni penser suffisamment leur carrière en termes de mobilité.

L'ÉMERGENCE DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX OU LA COMPARABILITÉ EN MARCHÉ

35

Lors de la première étape de la décentralisation, les élus locaux, et tout particulièrement les présidents de conseils généraux et régionaux, ont souvent pensé sécuriser le fonctionnement des administrations qui leur étaient confiées en recrutant des fonctionnaires de l'État et au premier rang des membres du corps préfectoral. Ce choix, en 1982, n'était souvent pas sans rapport avec l'alternance politique nationale. Il est vrai également qu'il a fallu attendre décembre 1987 pour voir créer le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, véritable haute fonction publique administrative des collectivités locales. D'abord constitué par intégration des fonctionnaires territoriaux exerçant des responsabilités de haut niveau, ce cadre d'emploi se transforme progressivement par le recrutement par concours externe et interne, la scolarité à l'INET, parallèle à l'ENA, et l'accroissement des promotions successives. La compétence de ses membres, leur identité décentralisatrice, leur compréhension du rôle nouveau des cadres territoriaux, plus proche des élus, ont contribué à faire d'eux, et de leur association, l'avant-garde de la fonction publique territoriale, au détriment du syndicat des directeurs généraux, resté souvent en retrait, crispé sur une conception très restrictive de leur fonction. Aujourd'hui, les administrateurs territoriaux occupent 60 % des postes de directeurs généraux des services de villes de plus de 80 000 habitants (69 % pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, 17 % pour les fonctionnaires de l'État). Dans les structures intercommunales de plus de 80 000 habitants, les administrateurs occupent 54 % des postes de directeurs généraux des services (69 % pour l'ensemble des territoriaux, 21 % pour les fonctionnaires de l'État). L'équilibre est différent pour les départements et plus encore pour les régions.

Au niveau des départements, la montée en puissance des administrateurs territoriaux est progressive mais continue. En effet, fin 2005, 40 administrateurs territoriaux étaient DGS de département (53 postes pour l'ensemble des territoriaux), alors que 31 postes étaient occupés par des fonctionnaires de l'État (dont 6 préfets, 16 administrateurs civils, 5 ingénieurs des Ponts). Mais ce chiffre ne peut être interprété sans regarder le sens de l'évolution. En effet, il y a vingt ans, les deux tiers des postes de DGS des départements étaient occupés par des fonctionnaires de l'État. Dans les régions, la situation est plus contrastée : sur 26 régions, 9 postes de DGS sont occupés par des fonctionnaires territoriaux, dont 6 par des administrateurs territoriaux ; en revanche, 17 postes reviennent encore à des fonctionnaires de l'État (dont 7 administrateurs civils, 3 ingénieurs des Ponts, un membre du Conseil d'État, un inspecteur des Finances, un magistrat judiciaire, un conseiller de tribunal administratif, un contrôleur général des Armées, un inspecteur général de l'Administration et un universitaire). Parmi eux, il est spectaculaire de noter que, pour la première fois, 5 anciens directeurs de cabinet de ministre ont choisi d'exercer des fonctions de DGS de conseils régionaux. En sens inverse, la mobilité des administrateurs territoriaux au sein de l'État est logiquement plus restreinte : 65 d'entre eux sont aujourd'hui en détachement, souvent dans des fonctions de sous-préfet. On peut toutefois noter que l'actuel directeur général des collectivités locales, Dominique Schmitt, est un ancien administrateur territorial, comme l'était déjà l'un de ses prédécesseurs, Didier Lallement, auprès de Jean-Pierre Chevènement.

Lors du vote de la loi de 1984, la comparabilité paraissait un vœu pieux ou une déclaration d'intention pour beaucoup d'observateurs, et quelques-uns des acteurs. Elle est aujourd'hui devenue naturelle et entre inéluctablement dans les faits. Mais l'essentiel réside dans l'attractivité de la fonction publique territoriale. La dynamique de la décentralisation, la proximité des décideurs politiques, la clarté des systèmes de décision, la réalité des budgets d'investissement conduisent un nombre croissant de hauts fonctionnaires à privilégier la force concrète de l'administration territoriale, où l'action a un sens, au spleen de bien des ministères. Surtout quand parallèlement l'État a vu nombre de ses compétences transférées à l'Union européenne et semble souvent lent, engoncé et de plus en plus limité dans ses moyens. La fonction publique territoriale a su accompagner ce mouvement. Elle a aujourd'hui foi dans ses missions et elle est sûre de ses moyens. Là où certains voyaient il y a vingt ans une sous-fonction publique, on trouve aujourd'hui un

cadre souple, capable de s'adapter et pouvant inspirer la transformation de la fonction publique d'État.

Comme l'écrivait l'un de ses meilleurs spécialistes, François Meyer, « on dit que vingt ans est le plus bel âge de la vie. Sans pouvoir présager de ses futurs bonheurs, de ses premières rides, la fonction publique territoriale peut s'enorgueillir de son court passé. Au fil des ans et au gré des alternances politiques, elle s'est peu à peu structurée en un modèle original, conciliant le statut de la fonction publique et une organisation proche du modèle entrepreneurial³ ».

3. *La Gazette des communes*, n° 1726, 26 janvier 2004.

R É S U M É

La fonction publique territoriale est née de la décentralisation, de la volonté de doter les collectivités locales d'agents et de cadres capables de piloter leurs nouvelles compétences. Autour des principes d'unité de la fonction publique territoriale, de spécificité et de comparabilité avec la fonction publique d'État, s'est constitué un modèle original et aujourd'hui consensuel, à la fois fonction publique de carrière et marché de l'emploi. Proches des élus, au service du public et d'un territoire, responsables de projets et de budgets conséquents, les cadres des collectivités locales, et notamment les administrateurs territoriaux, exercent des fonctions de plus en plus attractives.

L'UNIVERS SOCIOLOGIQUE DES FONCTIONNAIRES FRANÇAIS

LE FAIT DE SERVIR L'ÉTAT ou à tout le moins le secteur public 39
constitue-t-il une spécificité sociale ? On ne compte plus les ouvrages dénonçant l'inertie de la fonction publique, ses réticences à engager des réformes, ses « privilèges » tout comme, à l'inverse, les manifestations pour la « défense du service public » où se mêlent à la fois des revendications salariales, des demandes visant à la reconnaissance professionnelle des agents publics et des enjeux corporatifs bien ciblés. À l'heure de la réforme libérale de l'État, la réactivité sociale de la fonction publique reste forte et suscite de nombreux conflits alors même que l'on introduit depuis des années des outils de gestion provenant de l'entreprise privée et censés améliorer la productivité comme la situation professionnelle des agents publics (cercles de qualité dans les années 1980, projets contractuels dans les années 1990, rémunération à la performance dans les années 2000, etc.). La « question des fonctionnaires » reste donc toujours posée en France, car si les modes de l'action publique ont changé, si les outils de gestion se sont transformés, si l'automatisation des tâches routinières, qui caractérisaient autrefois si bien la bureaucratie, s'est considérablement développée, les valeurs des agents publics n'ont pas nécessairement évolué en conséquence. Or l'usage des outils prônés par la réforme managériale et managérialiste renvoie à un univers de valeurs libérales : les performances individuelles, la concurrence sur les marchés externes ou internes, la compétition entre structures, la culture du résultat et son évaluation systématisées et symbolisées par la LOLF (pour autant que les ministères ne viennent pas « bidonner » l'exercice) sont des concepts bien éloignés des idées solidaristes qui ont fondé historiquement le service public en France.

On peut sans grand risque faire l'hypothèse que l'usage d'outils managériaux en dehors d'un univers culturel adapté se traduit par des emprunts ponctuels et un habile travail de récupération par les fonctionnaires qui peuvent se servir de ces instruments pour défendre des intérêts de corps ou des positions stratégiques au sein des ministères, lorsque des facteurs externes (la décentralisation, la construction européenne) viennent modifier l'horizon des possibles et des souhaitables. Au cas où ces importations se révèlent incompatibles avec la structure professionnelle, elles sont vite abandonnées. Toute l'histoire de la « réforme de l'État » depuis les années 1990 se résume d'ailleurs à cela.

40 Cependant, les réformes engagées depuis deux décennies, que ce soit par des gouvernements de gauche ou de droite, ont eu un effet idéologique plus profond, celui de remettre en cause le « service de l'État » comme mode particulier de travail et comme distinction sociale. Autrement dit, on assisterait à la banalisation du fonctionnaire et à son assimilation à l'univers de travail ordinaire des salariés, que ce soit par la contractualisation plus fréquente des missions et des tâches, par une mobilité professionnelle plus grande ou bien par une plus grande attention portée aux demandes des usagers transformés en clients. Certaines réformes ont récemment entrepris de rapprocher les normes en vigueur dans les deux mondes, qu'il s'agisse de passer aux 35 heures ou bien de modifier les régimes de retraite. Derrière la formule usée de la « réforme de l'État » se profile donc bien une évolution sociopolitique faisant du service de l'État un emploi comme un autre, du moins pour l'immense majorité des fonctionnaires qui ne font pas partie des grands corps. L'avènement d'un État régulateur, célébré également par la droite comme par la gauche de gouvernement, recouvre des stratégies nouvelles de différenciation entre les régulateurs, forts de leur expertise sociale supposée, et les régulés, contraints par les pointeuses, les fiches d'évaluation et l'incertitude de leur relation professionnelle avec leurs supérieurs. À la critique, on oppose souvent un argument apparemment imparable, celui de la convergence européenne : l'abandon généralisé du dirigisme n'appelle-t-il pas une révolution culturelle au sein du secteur public ? Si les autres y souscrivent, pourquoi pas nous ?

Deux questions semblent donc dominer le débat sur l'état social des fonctionnaires : d'une part, les agents de l'État sont-ils assimilables aux salariés du secteur privé ? D'autre part, en quoi peut-on affirmer que les agents publics des divers États membres de l'Union européenne partagent les mêmes représentations et les mêmes valeurs ?

LA DISTINCTION PUBLIC/PRIVÉ A-T-ELLE ENCORE UN SENS ?

L'un des idéaux du libéralisme est de supprimer la distinction entre secteur public et secteur privé afin de retrouver des frontières sociopolitiques claires entre les producteurs et les gouvernants. La distinction public/privé reste donc au centre de tout débat sur la réforme de l'État, même si cette opposition repose sur une simplification excessive de la réalité sociale étant donné la mixité de plus en plus grande des personnels et des organismes qui contribuent à l'action publique. Par ailleurs, chaque corps, chaque ministère, chaque organisme secrète sa propre culture professionnelle, une mémoire collective et une temporalité spécifiques. À chacun son récit de l'administration et de l'État et il est certain que les représentations des salariés du secteur privé sont à tout le moins tout aussi éclatées en fonction de la taille des entreprises et des secteurs d'activité. Cependant, ce qui est vrai des univers professionnels ne l'est pas nécessairement des univers sociopolitiques qui sont fortement structurés par deux facteurs : le rapport au travail (la méritocratie et la garantie de l'emploi chez les fonctionnaires restent incontournables) et l'hérédité socioprofessionnelle (bien plus forte chez les fonctionnaires, notamment les hauts fonctionnaires, que chez les salariés du privé). On partira donc ici de l'hypothèse que des facteurs théoriques et sociaux justifient sur le terrain sociopolitique une opposition entre secteur public et secteur privé. Et ce n'est pas parce que les cultures professionnelles ou sectorielles varient considérablement que les fonctionnaires ne partagent pas des valeurs politiques ou culturelles communes.

41

Peut-on dire sur le long terme que les fonctionnaires partagent de plus en plus les valeurs des salariés ordinaires ? Pour répondre à cette question, il faut distinguer ce qui relève des valeurs économiques de ce qui relève des valeurs culturelles. Il est indéniable que le libéralisme économique a gagné du terrain chez les salariés depuis plus de vingt ans, comme le montrent les enquêtes menées par le CEVIPOF. À partir d'échelles statistiques construites sur la base de plusieurs variables¹, on peut observer que la proportion moyenne de « vrais libéraux » (les deux derniers échelons de l'échelle) au sein de l'ensemble de la population

1. Le soutien apporté aux privatisations, la réduction du nombre de fonctionnaires, le rôle des entreprises dans l'économie ou celui de l'État à l'égard des entreprises. Ces différentes variables constituent des échelles statistiques fiables avec un alpha de Cronbach entre 0.5 et 0.6.

française passe de 14 % en 1978 à 26 % en 1988 puis à 30 % en 2002. Cependant, ces données moyennes recouvrent des évolutions fort divergentes au sein de la population salariée. Comme le montre le tableau 1, les cadres du secteur public sont restés dans l'ensemble peu libéraux contrairement aux cadres du secteur privé. L'écart entre les deux groupes s'est même accentué en vingt ans. Dans le secteur public, le libéralisme économique s'est surtout développé depuis vingt ans chez les cadres intermédiaires et chez les employés de bureau, bien qu'il reste toujours très minoritaire.

Tableau 1. Proportion de libéraux chez les salariés (%)

	1978	1988	2002
42 Cadres du secteur privé	35	51	52
Cadres du secteur public	34	32	33
Enseignants	11	25	16
Employés du secteur privé	13	27	28
Employés du secteur public	11	19	24

Au sein de cet ensemble, on doit bien évidemment faire des distinctions. L'écart le plus important, en termes de valeurs économiques, oppose les cadres des entreprises publiques ou privatisées (dont une proportion croissante est employée sur CDI de droit commun) à leurs employés, ce qui explique bien des conflits sociaux. Par ailleurs, les enseignants constituent toujours un bastion antilibéral. Toutes choses égales par ailleurs, c'est l'appartenance au secteur public et à son univers normatif qui détermine le niveau de libéralisme économique, alors que le niveau de diplôme joue relativement peu. L'attitude vis-à-vis de l'intégration européenne, en revanche, est conditionnée autant par le niveau d'études que par le secteur professionnel. Le fait que les agents publics aient davantage voté « non » au référendum du 29 mai 2005 que les salariés du secteur privé (62 % contre 57 %) doit être interprété avec prudence car ce sont les employés du secteur public qui se sont montrés les plus hostiles au projet de Constitution européenne. Par ailleurs, le vote a été ici largement surdéterminé par des enjeux politiques internes.

La distinction public/privé ne joue pas non plus sur le degré de libéralisme culturel, c'est-à-dire sur l'acceptation de la diversité sociale ou bien sur le niveau de xénophobie. En la matière, le niveau de diplôme

reste la variable décisive, quel que soit le secteur d'appartenance. Les cadres de la fonction publique ont une vision beaucoup moins autoritaire de la société que les employés de bureau et acceptent plus facilement la communauté homosexuelle, l'usage du haschich ou l'immigration². Ils ne se distinguent pas en cela de leurs homologues du secteur privé sauf, bien entendu, dans des secteurs comme la police ou la défense.

Sur le plan électoral, enfin, la question se pose de manière plus complexe car aux enjeux économiques et sociaux se superposent des enjeux corporatifs et professionnels plus ou moins bien défendus par les partis politiques et des univers de représentations qui dépendent à la fois du statut professionnel (actif, en retraite ou au chômage dans le secteur privé) et du niveau de diplôme. Globalement, les agents de l'État restent toujours plus intéressés et plus impliqués dans la vie politique que les salariés du secteur privé. Cependant, les évolutions récentes de la vie 43
électorale montrent des phénomènes de convergence entre les deux secteurs : croissance de l'abstentionnisme³, fréquence plus élevée du vote extrémiste de droite comme de gauche. On peut soutenir la thèse selon laquelle le rejet du système politique et de la classe politique a gagné du terrain au sein du secteur public même si les fonctionnaires font encore un peu plus confiance aux hommes politiques que les salariés du privé. La dispersion du vote sur les candidats extrémistes à l'élection présidentielle de 2002 a caractérisé toutes les catégories sociales modestes, qu'elles soient du secteur public ou du secteur privé. Le vote en faveur de la gauche de gouvernement caractérise toujours les cadres et les membres des professions intermédiaires du secteur public mais ne constitue plus un critère de distinction des employés et des ouvriers de ce même secteur dont le comportement électoral suit celui de leurs homologues du secteur privé. Bien entendu, et sans que l'on puisse entrer ici dans le détail⁴, des écarts considérables séparent les secteurs professionnels entre eux puisque c'est chez les instituteurs que l'on trouvait en 2002 le vote le plus fréquent pour l'extrême gauche (16 %) et c'est chez les policiers et les militaires que l'on observait le score le plus élevé pour l'extrême droite (43 %).

2. Par exemple, en 2002, 55 % des cadres du secteur public se situaient sur les deux derniers échelons de l'échelle de libéralisme culturel contre 34 % des employés de bureau du secteur public. On obtient à peu près les mêmes chiffres au sein du secteur privé.

3. Au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, 28 % des fonctionnaires se sont abstenus contre 30 % des salariés du privé.

4. Pour une analyse plus complète, je me permets de renvoyer à Luc Rouban, « Le vote des fonctionnaires aux élections de 2002 », *La Revue administrative*, 332, p. 196-203.

Tableau 2. Évolution du vote au premier tour de l'élection présidentielle depuis 1988 en suffrages exprimés (%)

	<i>Salariés du privé</i>			<i>Fonctionnaires stricto sensu</i>		
	<i>1988</i>	<i>1995</i>	<i>2002</i>	<i>1988</i>	<i>1995</i>	<i>2002</i>
Extrême gauche	2,5	5,8	10,3	2,2	4,6	12,5
Gauche	54,8	37	29,7	62	48,8	38,3
Droite	30,8	42,2	38	25,8	33,5	34,5
Extrême droite	11,8	15	22	10	13	14,7

44 Les agents de l'État n'ont donc pas été épargnés par le rejet de la politique « normalisée » qui touche l'ensemble des salariés français, et il devient de plus en plus périlleux de penser qu'ils constituent encore, à l'exception des enseignants, le fonds de commerce du Parti socialiste. La poursuite des privatisations par le gouvernement Jospin, le développement régulier de pratiques managériales quelle que soit l'équipe au pouvoir ont conduit à la fois à plus de scepticisme à l'égard de la gauche de gouvernement, à une exaspération des agents les plus modestes face à des conditions de travail qui se détérioraient et à un renforcement sensible des syndicats proches de l'extrême gauche. Les données électorales comme les conflits sociaux révèlent le sentiment que le « service public », quelle qu'en soit l'acceptation, reste le grand perdant de l'évolution économique en cours.

L'ensemble de cette évolution semble indiquer que le service de l'État correspond encore en 2005 à un système de valeurs qui ne s'identifie pas à celui de l'entreprise et du marché. La tentation est forte alors de considérer que la seule vraie différence se joue sur le terrain économique : les agents de l'État seraient majoritairement favorables à la gauche car celle-ci leur serait généralement plus favorable en termes professionnels et salariaux. L'argument mérite d'être discuté car les réductions d'effectifs opérées par les gouvernements de droite se sont toujours révélées très modestes (5 000 postes supprimés en 2005), malgré des discours enflammés sur la réforme de l'État. De la même façon, bon nombre de corps ont bénéficié depuis 2002 de revalorisations indiciaires discrètes (administrateurs civils, magistrature, corps préfectoral), même si les négociations salariales sont restées bloquées au niveau central. Et l'on a vu le gouvernement Villepin renouer avec la pratique des emplois aidés, que ce soit au profit de l'État ou des collectivités locales

(lancement du PACTE), confirmant en cela le rôle pluriel de la fonction publique en France, considérée non seulement comme un instrument de gouvernement mais encore comme un outil de lutte contre le chômage et d'insertion sociale. C'est ici que l'on trouve l'un des éléments les plus caractéristiques du modèle social français, élément que l'on serait bien en peine de trouver ailleurs en Europe.

Cette dimension sociétale de la fonction publique conduit donc à s'interroger sur la demande d'emploi dans la fonction publique. Celle-ci reste forte même si la concurrence exercée par le secteur privé s'affirme, notamment pour les emplois techniques. Un sondage de 2004 montre que 44 % des Français conseilleraient à un jeune diplômé d'aller faire une carrière de cadre dans la fonction publique contre 42 % qui lui conseilleraient d'aller dans le secteur privé⁵. On peut donc raisonnablement penser que les emplois de cadres dans la fonction publique attireront toujours les élites sociales et leurs enfants, ne serait-ce que pour rejoindre le secteur privé par la suite ou bien se lancer dans des carrières politiques. Au demeurant, la proportion entre le nombre de candidats et le nombre de postes pour des emplois de cadre restait supérieure à 7 pour 1 en 2003, un ratio similaire à celui des années 1980, alors que les candidats à l'ENA n'ont jamais été aussi nombreux qu'en 2004. Il ne faut pas non plus négliger le fait que bon nombre de cadres du secteur privé ont vu leur situation professionnelle se dégrader depuis une bonne dizaine d'années, confrontés à la transformation des entreprises engagées dans des logiques financières de rentabilité qui ne laissent guère de place à la reconnaissance du savoir-faire ou à des projets personnels⁶.

45

À ce titre, les motivations des cadres du public et du privé ne sont guère différentes car les deux groupes placent en tête de leurs priorités la qualité des relations humaines suivie par l'intérêt du travail et le contenu des missions, puis la possibilité de prendre des responsabilités. Des phénomènes nouveaux sont venus ainsi illustrer le fait que le service de l'État reste porteur d'épanouissement personnel. En 2003, près de 15 % des candidats à des emplois de professeurs étaient des cadres et des ingénieurs du secteur privé. De nombreux cadres (surtout des femmes) préfèrent quitter des emplois mieux rémunérés pour avoir une meilleure qualité de vie et des activités professionnelles plus enrichissantes.

5. TNS-SOFRES, *Les Français et la Fonction publique*, sondage réalisé pour l'Association des anciens élèves de l'ENA, 8-9 juillet 2004.

6. Pour un bilan et une comparaison public/privé : Anousheh Karvar et Luc Rouban (dir.), *Les Cadres au travail*, La Découverte, 2004.

Le fait est que les motivations des candidats aux concours de catégorie B ou C ne sont pas les mêmes et que la protection à l'encontre du chômage reste un facteur essentiel, d'autant plus qu'il touche davantage les salariés les moins qualifiés. Mais on peut également déceler, dans les enquêtes menées auprès des étudiants, que la fonction publique attire aussi parce qu'elle offre des métiers échappant à la logique de l'argent, qu'il s'agisse de l'enseignement, de la santé ou de la sécurité. Les valeurs solidaristes n'ont donc pas disparu même si elles s'intègrent dans des univers professionnels où la notion de « métier » est fortement réaffirmée depuis quelques années, ce qui est très perceptible, par exemple, au sein de la Défense⁷. On pourrait même faire l'hypothèse que la notion de métier tend en revanche à s'évanouir du secteur privé touché par les délocalisations et les transferts de technologies, la désindustrialisation mettant un terme aux acquis corporatifs, au modèle de l'ingénieur comme aux cultures ouvrières.

La spécificité du service de l'État reste donc indéniable et c'est en cela que des réformes managériales porteuses de philosophies néolibérales restent très difficiles à développer en France. On peut alors se demander s'il existe une spécificité française.

Une spécificité française ?

Pour répondre à cette question, on s'appuiera sur les résultats de l'European Social Survey dont la première vague s'est achevée en 2003⁸. Cette vaste enquête, réunissant de nombreux laboratoires de sciences sociales, permet de faire des comparaisons précises sur les valeurs des différentes catégories de salariés dans des pays où la réforme néolibérale de l'État est plus ou moins avancée.

La comparaison internationale des univers de valeurs exige d'utiliser une méthodologie adaptée. On aura recours ici à l'échelle de Schwartz qui permet de distinguer les valeurs sociopolitiques en les détachant des préoccupations politiques immédiates qui peuvent peser sur toute enquête (proximité des élections, conflits sociaux, etc.). La mise en œuvre de l'échelle de Schwartz consiste à offrir aux enquêtés

7. Cette réaffirmation des métiers s'opère même lorsque les métiers du public sont devenus « flous », à l'instar des fonctions de médiateur en banlieue ou de spécialiste de la politique de la ville. Sur cette question : Gilles Jeannot, *Les Métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, 2005.

8. Les informations sur cette enquête et sa méthodologie sont disponibles sur <<http://www.europeansocialsurvey.org>>.

une série de portraits d'individus qui se caractérisent par des attitudes et des comportements spécifiques et à propos desquels les enquêtés doivent exprimer leur plus ou moins grande proximité. Ces valeurs s'organisent autour de dix types principaux dont l'universalité a été testée lors de nombreuses enquêtes empiriques menées dans différents pays⁹. Ces types sont : l'universalisme (la protection des faibles, l'écoute des autres), la bienveillance (aider les proches, être digne de confiance), la conformité (ne pas transgresser les normes sociales), la tradition (le respect des religions, des traditions familiales), la sécurité (être prudent, protéger le pays des ennemis), le pouvoir (être riche, donner des ordres), l'accomplissement (réussir, se distinguer, montrer ses capacités), l'hédonisme (s'amuser, prendre du plaisir), la stimulation (prendre des risques, faire de nouvelles expériences) et l'autonomie (être créatif, ne pas dépendre des autres). Ces types de valeurs s'ordonnent en deux dimensions. La première oppose l'ouverture au changement (autonomie et stimulation) à la continuité (sécurité, conformité et tradition) et la seconde oppose l'affirmation de soi (pouvoir, accomplissement, hédonisme) au dépassement de soi (universalisme et bienveillance).

47

Si l'on prend en considération neuf pays européens, au positionnement assez différent en matière de « réforme »¹⁰, on voit qu'en moyenne les types universalisme et bienveillance arrivent en tête. Mais cette distribution est la même chez les salariés du privé et elle ne nous indique rien quant aux variations que ces types connaissent d'un pays à l'autre. Il faut donc apprécier le poids relatif que prend chaque type au sein de chaque pays pour, en le comparant à la distribution moyenne¹¹, obtenir un panorama plus précis des types de valeurs particulièrement privilégiés ou, au contraire, délaissés par les fonctionnaires. Pour chaque cas étudié, on a indiqué si les résultats déviaient entre 10 % et 20 % par des signes (+) et (-), entre 20 % et 30 % par des signes (++) et (--) et au-delà de 30 % par des signes (+++) et (---).

9. Voir Monique Wach et Béatrice Hammer, *La structure des valeurs est-elle universelle ?*, L'Harmattan, 2003.

10. Alors que le Danemark, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas sont les plus avancés en matière de managérialisme, la Belgique et la Suède ont préservé leurs systèmes administratifs bien qu'en réduisant sensiblement le nombre de fonctionnaires ou en introduisant systématiquement des outils de *new public management*. L'Allemagne, l'Espagne et la France restent attachées à leurs modèles traditionnels tout en les modifiant fortement au niveau régional ou local. La Pologne a été incluse dans l'analyse afin de fournir un exemple d'ex-pays de l'Est anciennement imprégné de culture française et se tournant désormais vers les réformes managériales anglo-saxonnes.

11. Celle-ci est évidemment pondérée en fonction de la population de chaque pays.

*Tableau 3. Les types de valeurs des fonctionnaires
de neuf pays européens*

	BE	DE	DK	ES	FR	GB	NL	PL	SE
Sécurité	-		--				--	--	--
Conformité		-				+	+	+++	---
Tradition			-		+		--	+	
Autonomie							+	-	
Stimulation		-	+	-			+		
Universalisme				-	+			--	++
Bienveillance		+	+					-	+
48 Pouvoir			+	+++	-	-	-	++	--
Accomplissement	+				--			++	--
Hédonisme	+++		+++		+++	--	+	---	+++

Le tableau 3 nous apprend tout d'abord que le « fonctionnaire européen » n'existe pas, car à la diversité du système juridique, même tempérée par l'intégration européenne, s'ajoutent des caractéristiques nationales fortes et des équilibres très variés entre les types de valeurs¹². On peut ensuite observer que les fonctionnaires français se caractérisent par davantage de valeurs universalistes mais surtout par beaucoup moins d'investissement dans l'accomplissement personnel, du moins en ce qu'il s'exprime par l'ambition ou la volonté de pouvoir, à la différence de leurs homologues espagnols ou polonais¹³, bien moins rémunérés il est vrai. Cette caractéristique est encore plus marquée chez les seuls cadres. Alors que les cadres britanniques ou danois affirment clairement leurs ambitions, leurs homologues français sont très en retrait, bien éloignés du modèle technocratique de la Quatrième République. L'hédonisme des fonctionnaires français correspond par ailleurs à une affirmation de soi limitée à la sphère privée, car leur sociabilité (participation aux associations ou à la vie politique) est faible comparée à celle de leurs homologues

12. L'enquête se révèle par ailleurs homogène en termes de niveaux de diplôme et de tranches d'âge. Ces facteurs structurels ne viennent donc pas biaiser les résultats d'ensemble que l'on présente ici. L'échantillon des fonctionnaires oscille pour chaque pays entre 200 et 300.

13. On peut également remarquer que les résultats ne changent pas que l'on soit dans le secteur privé ou le secteur public.

danois ou suédois. En revanche, le « modèle » français, assez neutre sur les valeurs marquant la frontière entre la continuité et l'innovation, ne se distingue pas par un refus systématique de toute réforme. Les fonctionnaires de pays fortement engagés dans des réformes néolibérales, comme le Danemark ou les Pays-Bas, se distinguent par un rejet affirmé des valeurs liées à la sécurité et à la tradition, mais par un attachement prononcé pour les valeurs liées aux innovations et au changement. Il faut rappeler que les fonctionnaires de ces deux pays sont recrutés et gérés comme des salariés du secteur privé. En revanche, la distribution des types de valeurs parmi les agents publics britanniques indique que leur adhésion au modèle thatchérien relayé par le New Labour de Tony Blair est sans doute beaucoup plus faible qu'on ne le croit généralement. Les réactions récentes face à la réforme des retraites et les menaces de grève générale, qui ont conduit le gouvernement britannique à préserver l'âge de départ à 60 ans dans le secteur public contre 67 ans dans le privé, semblent confirmer que les fonctionnaires, à l'exception des cadres, ont subi plus que demandé les réformes néolibérales, qui constituent toujours des constructions sociopolitiques et non la simple traduction des impératifs économiques¹⁴.

49

L'échelle de Schwartz permet ainsi de révéler des structures culturelles qui ne correspondent pas aux idées reçues sur les archétypes nationaux (la volonté de pouvoir des bureaucrates français ou leur « refus viscéral » de tout changement). Ces ensembles de représentations traduisent l'équilibre des systèmes européens de fonction publique en 2003 et permettent de mieux comprendre la plus ou moins grande ouverture aux réformes, car les serviteurs de l'État, tout comme leurs homologues du secteur privé, font partie d'un ensemble social et ne laissent pas leurs idéaux au seuil de leur bureau. C'est ainsi que l'affirmation simultanée dans le système polonais d'un fort attachement aux traditions et d'un fort désir de réussite sociale exprime l'effet des mutations d'une fonction publique prise entre un modèle sociétal ancien favorable au conservatisme et une introduction au pas de charge du management public qui tourne le dos au modèle wébérien de bureaucratie à la française.

Ces univers culturels sont évidemment puissamment relayés par le rapport au travail et c'est bien là que l'on peut identifier une spécificité française.

14. Ce qui s'avère pour toutes les réformes de la fonction publique : Françoise Dreyfus, *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, La Découverte, 2000.

Le rapport au travail ou la misère française

Les résultats de l'enquête nous apprennent également que les agents publics français, qu'ils soient fonctionnaires de gestion, enseignants ou agents des services publics, battent tous les records d'insatisfaction dès qu'on leur pose des questions sur leurs conditions de travail ou sur la façon dont est gérée leur organisation. Il s'agit bien d'une spécificité nationale, car les résultats et les écarts sont à peu près les mêmes chez les salariés du secteur privé. C'est ainsi que 36 % des fonctionnaires français s'estiment très satisfaits¹⁵ de ces conditions de travail contre 51 % de leur homologues allemands ou britanniques et 61 % de leurs homologues belges ou danois. Encore faut-il noter que les seuls fonctionnaires de gestion sont encore moins satisfaits en France que les enseignants (32 % sont réellement satisfaits contre 40 %).

Par ailleurs, l'enquête permet de mesurer le degré de réformisme des diverses catégories de salariés, en cherchant notamment à savoir s'ils ont tenté dans les douze derniers mois d'améliorer leurs conditions de travail ou, du moins, d'en empêcher la dégradation. En moyenne, les agents de l'État s'avèrent plus réformateurs que ceux du privé (61 % contre 53 %) et cet écart se vérifie dans tous les pays étudiés, sauf en France où les fonctionnaires sont en retrait en comparaison des salariés du privé. D'une manière générale, la proportion de réformateurs au sein de la fonction publique française ne dépasse pas 50 %, comme en Italie et en Pologne, contre des proportions de plus de 80 % au Danemark, au Royaume-Uni ou en Suède. On comprend mieux ces résultats lorsqu'on apprend également que c'est en France que les initiatives prises par les salariés pour améliorer les conditions de travail, qu'ils soient là encore du privé ou du public, ont reçu le plus mauvais accueil par la hiérarchie, que cet accueil se traduise par de l'indifférence ou par des représailles. Pour s'en tenir aux fonctionnaires, seuls 19 % affirment avoir été bien traités après avoir pris de telles initiatives contre 53 % en Allemagne, 68 % au Royaume-Uni et plus de 75 % au Danemark ou en Suède !

De tels écarts permettent d'éclairer le débat sur l'absence de réformisme en France face à des activités protestataires foisonnantes, qu'elles se traduisent par des grèves ou des manifestations. Le secteur public

15. C'est-à-dire qu'ils se positionnent d'eux-mêmes sur les niveaux 7 à 10 d'une échelle allant de 0 à 10.

français se caractérise en effet encore par la plus grande fréquence des contestations et des conflits. Le réformisme en France reste toujours une activité risquée pour les fonctionnaires, qui se plaignent depuis longtemps de ne pas être écoutés par la hiérarchie. L'absence de dialogue professionnel, la faiblesse du syndicalisme, le taux de rotation trop élevé des cadres supérieurs, pris dans l'engrenage de la politisation, fournissent les ingrédients d'un modèle français de service de l'État dont souffrent beaucoup ses serviteurs coincés entre un stakhanovisme souvent méconnu et des mobilisations collectives sans grand effet sur la régulation du système.

En réalité, l'univers sociopolitique des fonctionnaires reste marqué par des facteurs que l'on retrouve également dans les entreprises privées : une séparation de plus en plus marquée entre le « gouvernement » des organisations et les tâches de gestion ; une faible mobilité sociale ascendante, ou pas de mobilité du tout pour les moins diplômés et, corrélativement, une amertume très grande des surdiplômés (pas nécessairement « surqualifiés ») qui fournissent les bataillons de la contestation ; un décalage permanent entre la formation universitaire et le savoir-faire social ou professionnel nécessaire à la fois aux organisations et aux candidats qui veulent faire carrière. En France, la règle du jeu social reste toujours cachée.

51

C'est pourquoi les thèses contractualistes, qu'il s'agisse de développer le contrat comme instrument de gestion ou comme moyen d'éviter les conflits, ont peu de portée pratique. L'enquête nous apprend que le degré de confiance interpersonnelle, c'est-à-dire celle que les individus accordent spontanément aux autres¹⁶, est le plus bas en France. Là encore, les chiffres ne prêtent guère au doute : 22 % seulement des fonctionnaires français expriment un degré élevé de confiance dans les autres (et 28 % des salariés du secteur privé) contre des niveaux bien plus hauts dans les pays où s'est développé le *new public management* : 47 % au Royaume-Uni, 62 % aux Pays-Bas, 78 % au Danemark.

À cette absence de confiance interpersonnelle, que vient compenser une confiance relativement forte dans les institutions – ce qui explique largement le recours systématique à l'État comme instance d'arbitrage social –, correspond une faible autonomie professionnelle. Celle-ci a pu

16. Les personnes interrogées devaient se positionner elles-mêmes sur une échelle de 0 à 10 à la question : « Dans la vie pensez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou pensez-vous au contraire que l'on n'est jamais assez prudent ? » On a considéré les échelons 7 à 10 comme indiquant un degré élevé de confiance.

être étudiée au moyen d'une échelle statistique intégrant plusieurs dimensions¹⁷. Les degrés élevés d'autonomie se rencontrant dans les pays où l'on constate également une plus grande propension à proposer des réformes et une plus grande satisfaction au travail, à savoir le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. À l'autre extrémité, on trouve l'Espagne, la Pologne, l'Allemagne et la France. D'une manière générale, les salariés du secteur public bénéficient d'une plus grande autonomie professionnelle et notamment les enseignants. Les fonctionnaires *stricto sensu* ont également plus d'autonomie dans tous les pays sauf un, la France, où 13 % seulement des fonctionnaires estiment être très autonomes dans leur travail. Là encore, des différences de l'ordre de 30 points les séparent de leurs collègues danois ou suédois.

52 L'univers professionnel des fonctionnaires est à l'image de celui de l'ensemble des salariés français. Le rapport au travail est davantage subi que maîtrisé alors que la sociabilité, et notamment l'investissement dans le tissu associatif, est faible, y compris chez les enseignants, la sphère privée se réduisant aux intimes et à la famille. Cet isolement des salariés en général et des fonctionnaires en particulier place le travail au centre de la vie sociale et les rend particulièrement vulnérables : solitaires mais pas solidaires. On est donc loin du cliché faisant des fonctionnaires des militants bornés défendant un service public archaïque contre un secteur privé dynamique et libérateur.

S'il existe indéniablement une spécificité sociopolitique des fonctionnaires, qui s'explique assez largement par le fait que la fonction publique devient de plus en plus une fonction publique de cadres (sur)diplômés, on doit néanmoins prendre garde à ne pas tomber dans des argumentaires faciles faisant du service de l'État une incongruité ou un vestige historique qui n'a plus de raison d'être à l'heure de la mondialisation. Les fonctionnaires s'intègrent dans un modèle social fort peu favorable aux salariés, les facteurs déterminant la qualité du rapport au travail ne changeant pas, que l'on soit dans le secteur public ou le secteur privé. Le modèle social français explique le fait que la demande d'État soit toujours très forte, non pas pour des raisons économiques ou corporatistes, car celles-ci nourrissent également et davantage encore l'intégration européenne, mais bien parce que les salariés français ont

17. Le degré d'autonomie dans l'organisation de la journée de travail, dans le choix de l'environnement de travail, dans les décisions concernant l'orientation du travail et dans la définition des tâches.

bien plus confiance dans l'administration publique ou dans la justice que dans leurs voisins ou leurs collègues.

La comparaison internationale nous apprend que l'on ne peut donc guère faire évoluer le modèle d'administration publique sans toucher à d'autres facteurs qui viennent conditionner la portée des outils de gestion moderne. Parmi ces facteurs, trois paraissent décisifs. Le premier tient à la fermeture du système politique français produisant un faux élitisme auquel les électeurs ne croient plus, mais qui pèse lourdement sur tout le fonctionnement de l'appareil d'État. Rien ne sert de valoriser le mérite individuel et de distribuer des primes « à la performance » aux directeurs d'administration centrale lorsque chacun sait que ces derniers sont nommés sur critères politiques, quelle que soit par ailleurs leur compétence. Un second facteur est lié au degré d'autonomie professionnelle, qui reste la clé de voûte de l'investissement dans le travail et dans le réformisme au quotidien. Paradoxalement, le corporatisme peut servir de support à la réforme. Un troisième facteur est de ne pas considérer la fonction publique comme un outil à tout faire. Si la fonction publique française doit se tourner vers un modèle managérial, il est impensable qu'elle continue d'être à la fois et en même temps un instrument de lutte contre le chômage, de sauvetage des exclus du système scolaire ou de représentation des minorités. Il faudra nécessairement choisir entre les deux solutions qui relèvent de logiques profondément différentes. Le managérialisme appelle la concurrence et la sélection des individus comme des organisations et met fin aux carrières linéaires. Les économies ainsi réalisées permettent notamment en Suède ou aux Pays-Bas d'organiser un traitement social du chômage par d'autres moyens. En revanche, si la fonction publique doit rester le grand intégrateur de la société française, il faudrait alors revoir sérieusement les programmes des concours et surtout relancer la promotion interne afin de ne pas figer les carrières. En bref, se pose désormais la question d'une véritable politique de la fonction publique.

R É S U M É

Deux questions dominent le débat sur l'état social des fonctionnaires en France et son évolution future : d'une part, les agents de l'État sont-ils assimilables aux salariés du secteur privé ? D'autre part, en quoi peut-on affirmer que les agents publics des divers États membres de l'Union européenne partagent les mêmes représentations et les mêmes valeurs ? L'étude des données sociopolitiques du long terme montre que même si le comportement électoral des fonctionnaires tend à s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, le service de l'État garde sa spécificité culturelle (solidarisme, faible emprise du libéralisme économique). L'analyse comparative des valeurs en Europe montre par ailleurs que les fonctionnaires français, à l'instar des salariés du secteur privé, ne se distinguent pas par un refus de l'innovation et du changement, mais plutôt par un repli sur la sphère de leur univers privé et un manque d'ambition. Le réformisme constitue toujours un risque pour les fonctionnaires. Cette situation s'explique par l'absence d'autonomie professionnelle, un faible niveau de confiance interpersonnelle et l'enfermement du syndicalisme dans son rôle contestataire.

RÉFORMER L'ÉTAT :
AVEC, SANS OU CONTRE
SES SERVITEURS ?

ACETTE QUESTION IL N'Y A, BIEN SÛR, qu'une seule bonne 55
réponse. Du strict point de vue de l'efficacité de la réforme – et
sans même entrer dans d'autres considérations plus philosophiques –,
il n'est évidemment possible de réformer l'État qu'avec les fonction-
naires, ses serviteurs.

Premièrement, parce que ce sont eux qui délivrent effectivement le service à l'utilisateur. Dès lors, prétendre réformer sans eux permet au mieux de toucher aux organigrammes, aux normes, aux procédures, mais pas au comportement réel des agents, ni à la relation qui se noue avec l'utilisateur venu chercher un service, bref, à l'essentiel du fonctionnement et de la performance de l'administration.

Deuxièmement, parce que les fonctionnaires, collectivement, ont le temps devant eux. Ils peuvent, s'ils n'ont pas fondamentalement adhéré à la réforme, en différer l'application jusqu'à ce que le réformateur soit parti vers d'autres horizons (haut fonctionnaire appelé à un autre poste ou élu frappé par les aléas électoraux), jusqu'à ce qu'un nouveau réformateur arrive avec d'autres idées qui balayeront les précédentes.

L'adhésion des fonctionnaires – enthousiaste ou négociée, c'est une autre affaire sur laquelle nous reviendrons plus tard – est donc nécessaire pour que la réforme de l'État, ou bien, plus modestement, une réforme dans l'État, produise durablement les résultats escomptés.

Pour autant, l'impression qui prévaut aux yeux d'un observateur extérieur est que cette règle de bon sens ne trouve pas fréquemment à s'appliquer.

D'abord parce que peu nombreux semblent, vus de l'extérieur, les projets de réforme de l'État de quelque envergure qui sont effectivement

menés à bien. En témoigne le fait que, lorsque l'on cherche des exemples de succès, ce sont toujours les mêmes qui sont cités : la réforme du ministère de l'Équipement dans les années 1980, la transformation de l'ancienne administration des Postes et Télécommunications en La Poste et France Telecom dans les années 1990, la réforme des douanes, les diverses réformes du ministère de la Défense (direction générale de l'armement, direction des constructions navales, passage à l'armée de métier). Au total, une dizaine de cas sur vingt ans. Face à ces exemples de réussite qui ne sont pas légion, combien plus frappants et – il faut l'avouer – singulièrement plus médiatisés sont les projets qui n'aboutissent pas : ces serpents de mer de la réforme de l'État dont on parle depuis des décennies sans que rien jamais ne se passe, depuis l'autonomie des universités jusqu'au service minimum en cas de grève dans les transports publics.

56

Ensuite parce que, lorsque des projets aboutissent effectivement, les compensations offertes aux agents semblent fort élevées en comparaison de celles que l'on voit accordées, à réforme similaire, soit dans des entreprises privées, soit dans des administrations étrangères. Autrement dit, l'accord des fonctionnaires, lorsqu'il a finalement été obtenu, semble avoir été acheté à prix d'or – le prix étant tantôt monétaire, tantôt compris en termes d'horaires de travail, d'âge de départ à la retraite, de repos compensateurs, de maintien des effectifs, de garanties statutaires...

C'est ce paradoxe d'une règle de conduite apparemment évidente, mais qui se révèle à l'expérience si difficile à appliquer, que nous nous proposons d'explorer dans cet article à travers trois pistes de réflexion : la fragmentation de la fonction publique, c'est-à-dire l'enchevêtrement d'intérêts contradictoires âprement défendus, qui oblige le réformateur à se battre sur plusieurs fronts ; la difficulté à gérer en parallèle des canaux de communication concurrents et souvent brouillés ; enfin la pauvreté du dialogue managérial, qui fait de la réforme un événement à part, cristallisant toutes les aspirations et tous les mécontentements, et non une composante à part entière de la vie des services.

UN TERRAIN TRÈS FRAGMENTÉ

Exhorter le réformateur à réformer « avec » les fonctionnaires est un beau et noble principe, mais son application se heurte à la réalité d'un terrain administratif extrêmement fragmenté. Avec qui réformer lorsque se disputent de multiples intérêts contradictoires ?

« Les fonctionnaires » en général, cela n'existe pas. La fonction publique est traversée de mille et une césures : entre les agents d'administration centrale et ceux des services déconcentrés, entre les énarques et les autres, entre les divers ministères, entre le ministère des Finances et le reste... Cette construction en patchwork est lourde de conséquences pour le réformateur. En voici deux exemples.

*L'autonomie des universités*¹. Un ministre qui voudrait aller dans cette voie devrait associer à sa réflexion les présidents d'université qui seront globalement favorables à une telle réforme. En passant, il pourrait probablement mettre dans son camp les conseils régionaux, séduits par la perspective de mieux articuler les priorités de recherche et d'enseignement des universités installées sur leur territoire, ainsi que les autres dimensions de leur stratégie de développement régional.

57

Mais *quid* des présidents d'UFR, d'IUFM, d'IUT, d'IEP, d'écoles doctorales et autres composantes des universités qui préféreront sans doute un pouvoir lointain, centralisé au ministère, à la présence pesante d'un pouvoir proche mieux à même d'exercer au jour le jour une évaluation de l'activité et des performances de chaque entité : plutôt pauvres mais indépendants que (peut-être) mieux dotés mais plus contrôlés ! Même remarque pour les professeurs qui, tant que la supervision de leur travail se fait depuis Paris, ont finalement une grande liberté d'allocation de leur temps entre enseignement et recherche, activités effectuées à titre personnel et activités effectuées dans le cadre de leur emploi universitaire.

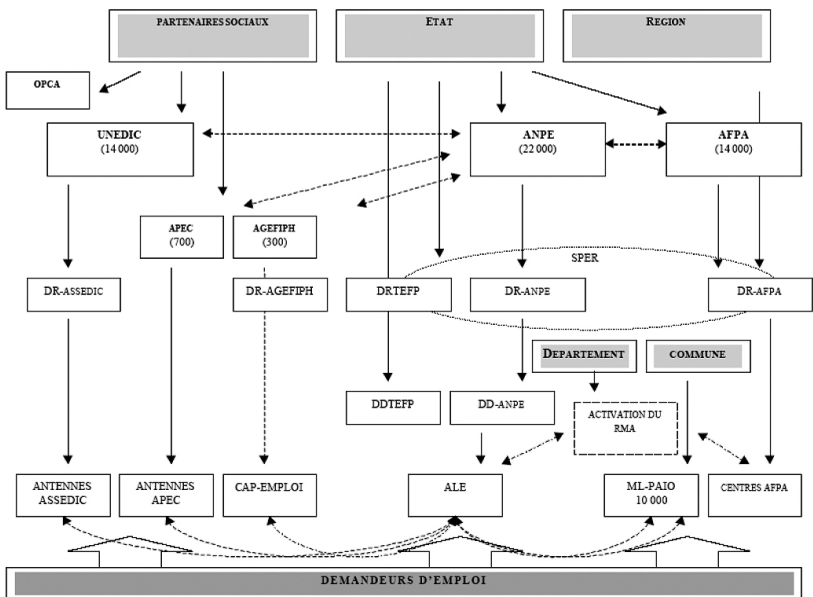
Sans oublier les syndicats d'étudiants, d'enseignants ou de personnels administratifs, ouvriers et de services : leurs structures sont centralisées et leur pouvoir de négociation est manifestement plus fort à Paris, auprès du ministre et de ses services, que sur le terrain, où leurs effectifs et leurs capacités d'action sont émiettés ; eux aussi ont intérêt au système centralisé. Que dire enfin des bureaux de l'administration centrale ? Ils sont aujourd'hui chargés d'allouer les moyens, de gérer la mécanique de précision consistant à affecter des emplois à l'unité près, en fonction de la nature des postes, du niveau statutaire, de la discipline d'enseignement et du « fléchage », et à distribuer la manne budgétaire par micro-enveloppes de crédits accordés au compte-gouttes pour tel

1. Les éléments qui suivent s'inspirent largement d'une magistrale analyse présentée par Richard Descoings, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, dans le cadre des travaux de la Commission Camdessus sur la relance de la croissance française (2004).

projet de recherche ou telle innovation pédagogique. En cas d'autonomie des universités, changement copernicien : ils devraient manifestement renoncer à ce pouvoir et apprendre de A à Z un nouveau métier : l'évaluation des performances. Autrement dit : le réformateur n'a pas face à lui un front uni des serviteurs de l'État, mais une collection d'acteurs aux perspectives bien différentes sur la réforme.

Autre exemple : *la politique de l'emploi*. L'une des causes de son inefficacité, c'est la multiplicité des intervenants supposés y contribuer, soulignée par Jean Marimbert, conseiller d'État, dans son *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*. La fragmentation et la complexité du dispositif sont résumées par le diagramme ci-dessous, qui se passe de commentaires².

58



2. Annexe 3 du Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi remis par Jean Marimbert, conseiller d'État, en janvier 2004.

À travers ces deux exemples, ce que l'on veut montrer, c'est que le réformateur qui entend s'attaquer à une réforme un tant soit peu ambitieuse aura souvent face à lui un enchevêtrement d'intérêts particuliers. Ceux-ci relèvent tantôt de la pluralité institutionnelle (de nombreux organismes intervenant sur un même champ), tantôt de la pluralité corporatiste (de nombreux groupes d'intérêt ayant un enjeu à défendre).

Sans doute, la multiplicité des intérêts en jeu n'est-elle pas propre aux projets de réforme de l'État. Ce qui différencie ici l'État de la plupart des entreprises, et l'administration française de la plupart de ses homologues étrangères, c'est la « solidification » des intérêts dans des structures institutionnalisées : corps de fonctionnaires qui ont leurs règles, leurs avantages statutaires, leur système de prime et leurs syndicats ; « démembrement de l'État » sous les formes les plus variées (EPIC, EPA, autorités administratives indépendantes, associations parapubliques...) avec leur logique, leurs moyens et leur pré-carré à défendre.

59

Cette institutionnalisation rend beaucoup plus âpre le combat pour la défense de ces intérêts et beaucoup plus difficile la recherche coopérative de solutions partagées.

On notera au demeurant que ce morcellement, aujourd'hui obstacle à la réforme, est pour une large partie le résultat même de la difficulté à réformer – qui ne fait donc que s'accroître mécaniquement en une spirale pernicieuse : faute de parvenir à réorganiser ou à rendre plus performante une administration entière, on crée un organisme *ad hoc* afin de prendre en charge telle tâche particulière ; faute de négocier un accord sur les rémunérations ou les conditions de travail avec tel ensemble de fonctionnaires, on en distingue un sous-ensemble, supposé mériter un traitement particulier, et de fil en aiguille prolifèrent dérogations, primes spéciales ou avantages exceptionnels... À la fin de l'histoire, s'est créée une profusion de corpuscules, qu'il est ensuite difficile d'amener à coopérer dans un dessein d'ensemble.

LE RÉFORMATEUR FACE AUX AGENTS : À QUI PARLER ?

Supposons que notre réformateur ait passé le premier cap et soit parvenu à identifier à la fois les forces en présence et l'enjeu que représente pour chacune d'entre elles la réforme proposée (c'est-à-dire les espoirs et les craintes qu'il va devoir prendre en compte). Le voici à présent

confronté à une deuxième difficulté : pour tenter d'associer chacun des groupes concernés, à qui parler ?

Aux agents eux-mêmes, qui sont concernés par la réforme ? Ce serait sans doute idéal, mais dans la pratique cela se révèle difficile à organiser en raison du nombre des agents, de leur dispersion géographique et de l'impact, somme toute limité, des canaux de communication internes à l'administration – les plus austères, comme les circulaires, sont peu lus par la majorité des agents et les plus attrayants, comme les journaux internes ou les sites intranet, doivent trouver leur place et leur légitimité face à des voix différentes (bulletins syndicaux ou informations *via* les médias extérieurs). L'excellent *Cahier du Plan* n° 13³, sous la plume d'Aurélien Colson, détaille un exemple frappant à cet égard, celui de la SEITA, devenue Altadis : « Selon des sondages effectués dans l'entreprise, 3 salariés sur 4 s'informaient en priorité auprès des syndicats plutôt qu'auprès de la hiérarchie ; 4 sur 5 jugeaient cette information plus crédible que celle de la direction ; les tracts de la CGT faisaient *de facto* office de note de service⁴. »

On trouve une illustration du même problème dans l'initiative controversée qu'avait prise au printemps 2003 le ministre de l'Éducation nationale Luc Ferry : soucieux de faire partager aux enseignants sa vision pour l'avenir, il avait adressé personnellement à 800 000 d'entre eux – en dehors de tous les circuits de communication interne habituellement en place au sein du ministère – un exemplaire de sa *Lettre à tous ceux qui aiment l'école* (un ouvrage de 134 pages, publié aux Éditions Odile Jacob, dans lequel il exprimait son diagnostic et ses propositions pour l'école). Une initiative qui suscita un tollé des syndicats de l'enseignement et de spectaculaires autodafés.

Difficile donc, pour le réformateur, d'impliquer les fonctionnaires dans son projet de réforme, mais cela n'empêche pas d'essayer. Les réformes réussies ont souvent comporté une forme ou une autre de ce contact direct : en amont du processus, à titre de consultation ou de pédagogie, ce sont des réunions de terrain répétées en grand nombre (les centaines de réunions menées par Hubert Prévôt lors de la réforme de La Poste resteront un exemple en ce sens) ; en aval du processus, c'est, par exemple, le référendum organisé par Christian Blanc, alors

3. *La Conduite du changement au sein du secteur public*, *Cahier du Plan*, n° 13, septembre 2005.

4. Encadré p. 35, *ibid.*

président-directeur général d'Air France, pour sortir du face-à-face syndical.

Les syndicats, justement. À défaut – ou en plus – d'une démarche participative associant directement les agents à la conception ou au pilotage de la réforme et en tout état de cause par obligation statutaire, le réformateur est nécessairement amené à s'adresser aux syndicats. Ceci n'est pas en soi un obstacle à la réforme : en témoigne la réforme de l'État menée au Canada qui, dans une administration où le taux de syndicalisation est de 100 %, a néanmoins accouché consensuellement d'une réduction d'un tiers du nombre de fonctionnaires.

En France, pourtant, les syndicats de la fonction publique sont souvent taxés d'immobilisme et accusés de refuser tout changement. Pourquoi seraient-ils donc moins ouverts à la réforme que leurs homologues étrangers ? Cette question reçoit généralement une réponse convenue : il s'agirait d'un phénomène culturel, une culture du conservatisme et de la confrontation qui serait celle des syndicats français. Soit, mais la réponse « culturaliste » est une réponse facile, qui élude la difficulté plutôt que de la résoudre. Nous voudrions ici souligner deux autres aspects qui nous semblent ouvrir des pistes de réflexion plus opérationnelles.

61

Lorsque l'on compare la France à d'autres pays, on est frappé par deux singularités du paysage syndical : celui-ci apparaît tout d'abord bien plus émietté chez nous qu'ailleurs – selon les sensibilités idéologiques bien sûr mais aussi selon les particularismes de chacun des quelques centaines de corps de fonctionnaires, comme nous l'avons dit plus haut ; il semble par ailleurs marqué par une dichotomie plus grande, au sein de chaque syndicat, entre les branches représentatives de la fonction publique et celles qui représentent les salariés du privé. C'est ainsi que, dans d'autres pays, les confédérations syndicales arbitrent en leur propre sein un certain nombre de questions ayant trait aux relations du public et du privé : la légitimité et les modalités des partenariats public-privé, la disparité, acceptable ou non, des statuts d'emploi, celle des rémunérations, des systèmes de retraite entre fonctionnaires et salariés du privé... Ces arbitrages, les syndicats français ne les font pas pour leur propre compte ; ils les font d'autant moins que les branches « fonction publique » des grandes confédérations se parent volontiers de l'argument de la *grève par procuration* pour justifier leurs mouvements sociaux les plus durs. Par défaut, c'est donc au réformateur seul qu'incombe la charge de la pédagogie et de la négociation sur ces sujets.

La négociation avec les syndicats est d'autant plus crispée qu'elle s'inscrit dans un contexte de faible dialogue managérial. Autrement dit, lorsque, dans une administration, les problèmes sont évoqués au quotidien entre les agents et leur encadrement, dans le contexte du dialogue permanent au sein de chaque service, la négociation syndicale au sommet (c'est-à-dire entre le ministre ou le dirigeant d'administration centrale d'une part et l'état-major syndical d'autre part) n'est plus le point focal où viennent se cristalliser tous les sujets de tension, de revendication ou de simple aspiration. Or que constate-t-on dans l'administration de notre pays ? Que l'encadrement de proximité n'a pas grand-chose à discuter avec les agents parce qu'il ne maîtrise ni les rémunérations – qui sont indiciaires –, ni les progressions de carrière – qui dépendent de l'ancienneté et des concours –, ni vraiment le contenu du travail à accomplir – qui résulte de l'application des procédures et de leur transcription dans des systèmes informatiques ou papiers déterminés centralement –, ni même, souvent, l'organigramme du service – qui fait l'objet de décisions à d'autres niveaux de responsabilité. Sans compter la culture de décision hyper-centralisée, qui fait que les décisions, même d'ampleur infime, « remontent » aisément aux niveaux hiérarchiques supérieurs, achevant de déresponsabiliser, en termes de management, les échelons d'encadrement intermédiaire. Total des courses : plus les sujets remontent, plus ils se politisent ; plus les positions se radicalisent ; plus le dialogue devient difficile.

Parler directement aux agents ; parler à leurs représentants syndicaux. Le réformateur dispose d'une troisième et dernière option, alternative ou additionnelle aux deux précédentes : parler à ses cadres, à la hiérarchie des directeurs, sous-directeurs, chefs de bureaux, directeurs de services déconcentrés, qui dirigent au quotidien l'action des fonctionnaires.

Non seulement leur parler mais, en bonne théorie, les associer à la conception de la réforme, en faire des relais privilégiés de mise en œuvre, les motiver et les valoriser. Que constate-t-on à cet égard ? Un vide abyssal, si l'on compare du moins aux pratiques en vigueur dans les grandes entreprises : peu de dialogue entre les différents échelons managériaux en dehors des grands-messes convenues qui, au demeurant, servent essentiellement de courroie de transmission de messages descendants. Peu de séminaires de direction, peu d'espaces de dialogue où l'on discute d'autre chose que des dossiers en cours, où l'on se donne le temps de réfléchir ensemble aux enjeux stratégiques.

Pire : non contents d'être peu associés à la décision, les cadres administratifs sont plus souvent qu'à leur tour abandonnés en rase campagne, sur le champ de bataille de la réforme, par un général qui fait demi-tour sans prévenir. Ainsi voit-on, de manière répétée, des hauts fonctionnaires qui, ayant pris loyalement sur eux d'aller « vendre » une réforme à leurs agents ou à leurs interlocuteurs extérieurs, se retrouvent, après un revirement du ministre (qui, en dernière minute, « lâche du lest » face à un syndicat contestant la réforme), en porte à faux voire désavoués, alors même qu'ils ont consacré des jours et des semaines à expliquer que la réforme était inéluctable. Ils sont alors démentis par la volte-face de leur chef, après avoir réfuté coûte que coûte les arguments, résisté aux pressions et tenu le cap. Voyez pour exemple ce qui est arrivé au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans l'affaire de la SNCM : il a multiplié les efforts d'expli- 63 cation pour démontrer, sur le terrain et dans les médias, que la privatisation de la SNCM était la seule alternative au dépôt de bilan ; puis un beau matin, après les premiers heurts avec les syndicats de marins, le Premier ministre annonce qu'une simple ouverture du capital suffit, l'État restant majoritaire.

Tout se passe comme si le réformateur, estimant que l'obéissance et la loyauté de la haute fonction publique vis-à-vis du ministre sont acquises (ce qu'elles sont effectivement le plus souvent), pensait être exonéré, de ce fait, de tout effort managérial à son endroit. Soit : mais, d'une part, tout ceci n'a qu'un temps, et les meilleures volontés finissent par s'émousser, se lasser ou tomber dans un cynisme désabusé ; d'autre part, l'exemple venant du haut, ce comportement descend en cascade à tous les échelons hiérarchiques, pour finir en une dramatique absence de tout leadership dans la conduite du changement.

RÉSISTANCE AU CHANGEMENT ET DIALOGUE MANAGÉRIAL

La pauvreté du dialogue managérial nous paraît être un élément essentiel de la difficulté à impliquer les agents dans les projets de réforme. On en a vu ci-dessus deux aspects : d'une part, la « remontée » au sommet et, ce faisant, la radicalisation des inquiétudes et aspirations, transformées par l'alchimie de cette ascension hiérarchique et politique en revendications ; d'autre part, la sous-utilisation du relais naturel que constitue l'encadrement aux différents niveaux. Il est encore un troisième aspect sur lequel nous voudrions insister : il a trait cette fois non

au processus du dialogue, mais au contenu de ce qui est discuté – ou plus exactement de ce qui devrait être discuté dans un dialogue managérial digne de ce nom, mais qui ne l’est pas – et qui se retrouve transposé, faute de mieux, en facteurs de résistance au changement.

Pour quelles raisons des agents – et plus encore leurs représentants – sont-ils amenés à refuser un changement ou une réforme ? Il y a bien sûr, en premier lieu, une explication de base qui consiste à dire que personne n’aime les changements qu’il n’a pas choisis et qui lui sont dictés de l’extérieur ; ceci plaide pour une association des fonctionnaires à la réforme le plus en amont possible mais, il ne faut pas se leurrer, même les processus d’association les plus ambitieux ne changeront pas radicalement les choses : la réforme de l’État, ou telle de ses composantes d’une certaine ampleur, demeurera inévitablement un acte politique, une décision venue d’en haut, non une pétition émanant spontanément du vœu des agents.

Passée cette première explication, on peut considérer, dans l’administration comme ailleurs, trois causes principales de refus du changement.

Certains refusent le changement parce qu’ils n’en voient pas l’utilité. Il ne leur apparaît pas clairement qu’il y eût un problème à résoudre : autrement dit, le diagnostic du problème n’est pas clair. Ou bien c’est la solution proposée qui ne leur semble pas convaincante : accord sur le diagnostic, mais le remède n’est pas adapté.

D’autres refusent le changement parce qu’ils ont peur de ne pas être à la hauteur, de ne pas être en mesure de faire face aux nouvelles tâches et responsabilités qui leur incomberaient le cas échéant.

D’autres enfin refusent le changement parce qu’ils ont peur d’y perdre quelque chose.

C’est sur cette troisième cause de résistance au changement que nous voudrions nous arrêter plus longuement. Les deux premières sont aisées à comprendre ; bien documentées dans toute la littérature traitant de la réforme, elles différencient finalement peu la réforme de l’État de la conduite du changement dans d’autres organisations. La première rappelle quelques nécessités d’évidence : un diagnostic objectif et partagé (ce à quoi servent rituellement dans l’administration les commissions et rapports de toutes sortes), une justification des solutions proposées (que fournissent les *benchmarks* avec d’autres pays, les études académiques...) et enfin une planification du processus, avec cibles de performance, jalons visibles échelonnés dans le temps et communication sur les résultats atteints (le tout donnant de la crédibilité à la démarche

entreprise). Quant à la seconde – la crainte de ne pas y arriver –, elle rappelle la nécessité d'un accompagnement de la réforme, en termes de formation notamment.

C'est donc la troisième cause de résistance, la peur de perdre au change, qui nous intéresse davantage. Celle-ci différencie vraiment la fonction publique des autres univers, car partout ailleurs qu'en son sein s'inscrit un risque ultime sur la balance de ce qu'il y a à perdre ou à gagner dans une réforme : le spectre d'une faillite de l'entreprise, d'une disparition de l'association, bref d'une perte définitive et irrémédiable de l'essence de ce que l'on cherche à défendre – non seulement tel avantage ou telle condition de travail, mais l'emploi en tant que tel et l'existence même de l'institution. Et beaucoup de commentateurs d'attribuer à ce fait l'immobilisme de la fonction publique, son peu d'entrain à accepter le changement : il n'y a pas de menace vitale, ne pas changer n'implique aucune perte fondamentale.

65

Voyons les choses autrement : quelles sont les contreparties, au sens le plus large du terme, qu'un fonctionnaire (ou n'importe quel salarié d'une organisation quelle qu'elle soit) retire de son travail, dont une réforme pourrait menacer l'équilibre ? Pour dire les choses autrement, quelles sont les motivations qui sous-tendent son implication au travail ?

Pour schématiser, il nous semble que ces contreparties ou motivations sont potentiellement de trois ordres : la rétribution d'une part, le désir d'accomplissement d'autre part, le développement personnel enfin.

La rétribution, c'est la rémunération sonnante et trébuchante, traitement et primes, mais aussi la rémunération différée que constitue la retraite, la couverture sociale, les autres avantages offerts par l'administration comme par la plupart des comités d'entreprise (depuis le restaurant d'entreprise jusqu'à des prêts bonifiés en passant par des offres de vacances à tarif privilégié). Enfin, chapeautant tout cela, l'assurance tous risques que constituent la garantie de l'emploi et la progression à l'ancienneté : c'est-à-dire la perspective d'une pérennité de ces différentes formes de rémunération, et même de leur accroissement dans le temps en fonction du fameux glissement-vieillesse-technicité.

Le désir d'accomplissement, c'est la fierté de faire quelque chose d'utile, d'avoir un impact sur le cours des choses, c'est le souci de contribuer au bien public. Cet « esprit de service public » qui, même si l'expression est galvaudée et souvent utilisée pour justifier n'importe quelles dérives, reste une réalité dans la fonction publique française,

ainsi qu'une composante forte de l'attrait des métiers publics auprès des jeunes (à côté, il est vrai, de la sécurité de l'emploi)⁵.

Le développement personnel enfin, c'est la possibilité d'exercer des métiers différents au cours de sa carrière, la possibilité de se former, d'acquérir de nouvelles compétences, de découvrir de nouveaux horizons. Toutes choses qui sont spontanément mentionnées par les jeunes recrues de la fonction publique et qui sont même souvent au cœur de la communication de recrutement diffusée par l'administration (voir notamment les campagnes du SIRPA, très symptomatiques à cet égard).

Lorsqu'on pose la question sous cet angle, on observe immédiatement deux phénomènes :

66 Alors que les fonctionnaires valorisent pleinement, dans leurs aspirations, ces trois dimensions de la motivation, l'État, en dépit des grands discours, n'en reconnaît qu'une seule, celle de la rétribution matérielle. Les deux autres sont quasiment neutralisées par le mode de fonctionnement bureaucratique. Le désir d'accomplissement est ignoré par un mode d'organisation et des procédures qui laissent peu d'initiative aux agents, évaluent rarement les résultats obtenus, valorisent le statut, le grade et l'échelon plutôt que les performances et relèguent tout en bas de la hiérarchie implicite de reconnaissance des métiers les fonctions de *front office*, de contact avec l'usager (où s'effectue réellement le service). Que dire du développement personnel lorsque la mobilité, théoriquement possible, est en réalité entravée par le cloisonnement des corps et des systèmes de gestion de carrière ; lorsque la promotion passe quasi exclusivement par la copie d'examen du concours interne⁶ ?

L'autre phénomène que l'on observe, c'est que le réformateur soucieux d'associer les agents publics à son projet de réforme se trouve inévitablement engagé dans un processus de négociation qui va se focaliser sur la première forme de contreparties : la rétribution. Pourquoi est-ce inévitable ? Parce qu'il s'agit du seul chapitre de négociation traitable au niveau de discussions centralisées, ce qui – nous l'avons vu – est structurellement le cas dans l'administration. Pour le reste, le désir d'avoir un impact sur les choses est un sujet qui relève des modes de management (l'*empowerment*, la décentralisation des décisions, la refonte des organigrammes, l'allègement des procédures, le travail en

5. Voir sur ce sujet l'excellent papier de Patrick François, *Making a Difference*, CEPR Discussion Paper, n° 5158, juillet 2005.

6. Cf. *Cahier du Plan*, *op. cit.*, p. 54.

équipe...). Bref, une somme de micro-réformes qui ne se discutent pas à la table d'un ministre mais sur le terrain ; idem pour le développement personnel, qui est une affaire d'écoute individuelle des aspirations de chacun, d'entretien au quotidien entre un agent et son supérieur.

Cette dérive de la négociation sur la réforme est donc une conséquence du processus même de « dialogue social » qui prévaut en France : au sommet plutôt que réparti sur le terrain, empruntant le canal des syndicats et la tonalité politique ou revendicative qui va de pair, plutôt que celui de la hiérarchie et la tonalité managériale qui devrait l'accompagner. Sous cette forme, elle est bloquante car elle fait monter les enchères, le coût de la réforme, alors même que l'un des enjeux actuels de la réforme de l'État est la réduction de la dépense publique.

C'est pour cette raison que nous voulons insister sur le dialogue managérial de proximité. Supposons un instant que les cadres, aux différents échelons de l'administration, aient les moyens d'un vrai dialogue avec leurs agents, puissent déléguer plus de pouvoir à ceux d'entre eux qui aspirent à plus de responsabilités, puissent aussi, corrélativement, reconnaître et récompenser leurs performances par un supplément de rémunération ou une accélération de carrière. Il se produirait alors deux choses : tout d'abord, la discussion entre le réformateur et les agents ne serait plus un face-à-face entre le ministre et les syndicats, mais un dialogue décentralisé, répété à maintes reprises entre l'encadrement et les agents, au sein de chaque service ; ensuite, cette discussion ne tournerait pas uniquement autour de la rétribution, mais autour de toutes les questions qui font qu'un fonctionnaire trouve son métier intéressant, motivant, gratifiant.

À ceux qui trouvent cette perspective d'une naïveté certes sympathique mais peu réaliste, on ne peut que recommander de se référer aux rapports administratifs (étrangers !) et aux études empiriques, désormais assez abondants sur ce point. Par exemple : *Making a Difference: Motivating People to Improve Performance*⁷, un rapport administratif britannique qui cite de nombreux témoignages, depuis un directeur d'hôpital jusqu'à un employé de collectivité territoriale ; ou bien encore, en matière de recherche académique, *The Desire for Impact*⁸ qui

67

7. *Making a Difference: Motivating People to Improve Performance*, Andrew Foster, Greg Parston & John Smith, Her Majesty's Treasury, Public Services Productivity Panel, 2002.

8. *The Desire for Impact*, Robert Dur & Amihai Glaser, CESifo Working Paper, n° 1535, septembre 2005.

s'efforce de modéliser les raisons pour lesquelles des salariés sont prêts à accepter un emploi moins payé dès lors qu'ils estiment que celui-ci leur assure une plus grande liberté de décision ; ou pour lesquelles les travailleurs indépendants, bien que gagnant moins, en moyenne, que les travailleurs salariés, se disent plus heureux au travail.

L'analyse qui précède s'est attachée à souligner les raisons qui font que, même avec les meilleures intentions du monde, l'idée que le réformateur doit associer les agents à la réforme de l'État n'a pas connu, à ce jour, beaucoup de succès en France, puisque, avec ou sans eux, c'est plutôt la non-réforme qui l'emporte.

68 Cette analyse des causes induit assez naturellement une série de préconisations – lesquelles n'ont pas grande originalité car, à un titre ou à un autre, la plupart d'entre elles ont déjà été formulées :

- diminuer la fragmentation des intérêts en présence, en regroupant les corps de fonctionnaires, d'une part, et en faisant le ménage dans la prolifération des démembrements de l'État, d'autre part ;

- développer, autant que faire se peut, une communication directe avec les agents, non seulement par les moyens technologiques mais aussi par le moyen le plus traditionnel qui soit (une présence sur le terrain) ;

- encourager (autant que possible sans faire acte d'ingérence) une modernisation de la gouvernance syndicale ;

- enfin et surtout, investir beaucoup plus qu'aujourd'hui dans le management, à tous les échelons : depuis l'implication collégiale et la valorisation des cadres jusqu'à l'introduction d'une vraie gestion des ressources humaines, avec *empowerment* des agents en fonction de leur niveau hiérarchique, rémunération reconnaissant le mérite et progressions de carrière qui ne dépendraient plus seulement de l'ancienneté et des concours...

Une dernière remarque : réformer l'État avec ses serviteurs signifie que l'on s'efforce d'établir le diagnostic avec eux – ou du moins de leur en faire partager les constats ; cela implique que l'on s'efforce d'obtenir leur adhésion aux solutions proposées et leur coopération à une mise en œuvre efficace ; cela ne veut pas dire que tous seront pleinement satisfaits, ni que l'on va rechercher le consensus à tout prix, ni même, *a fortiori*, que la réforme se fasse « pour eux », à leur bénéfice. Associer sans

s'obliger au consensus n'est pas pour autant une hypocrisie, car il faut bien garder en tête que le danger majeur pour les fonctionnaires aujourd'hui, c'est la non-réforme, l'immobilité quand le reste du monde change.

Dans la situation où se trouve à présent l'État français, ne pas réformer c'est préparer aux fonctionnaires des lendemains fort difficiles, dont ils subiront les conséquences sous plusieurs formes.

La paupérisation de leurs moyens d'action sera la plus évidente. Il n'y a pas de miracle : avec le poids croissant des dépenses « obligatoires » que sont le paiement des intérêts de la dette, des rémunérations des fonctionnaires actifs et des pensions des fonctionnaires retraités, quels que soient les efforts d'économie déployés par les gestionnaires, l'État n'aura pas les moyens d'assumer réellement l'ensemble de ses missions s'il ne consent pas à les élaguer. Il parera donc au plus pressé, assurant tant bien que mal le service quotidien mais rognant peu à peu soit sur la qualité (l'accompagnement des malades, la personnalisation du suivi des enfants en difficulté scolaire...), soit sur l'investissement et la préparation du long terme. Faute de mesures structurelles, il économisera des bouts de chandelle sur les moyens de fonctionnement, et apparaîtront des symptômes dont on voit d'ores et déjà les prémices : la maintenance des bâtiments administratifs tombant en déshérence, le tarif de remboursement des frais de mission perdant tout rapport avec le coût réel d'un repas ou d'une chambre d'hôtel.

69

Ensuite, l'immobilisme, la non-réforme, se paiera sous forme de perte de sens et de marginalisation de l'action de l'État. Privé de la force de frappe budgétaire, qui lui donnait naguère l'ascendant sur les autres intervenants de l'action publique, il y a fort à parier que l'État verra fondre, tôt ou tard, l'avantage intellectuel que lui conféraient l'expertise et l'implication de ses cadres et de ses agents : soit parce que ceux-ci, englués dans la bureaucratie interne, gaspilleront leur énergie à essayer d'obtenir le remboursement de leurs frais de déplacement, les crédits de formation nécessaires à l'actualisation de leurs compétences ou le remplacement de leurs agents partis en RTT ; soit parce que, las de se battre avec les moulins à vent, plus nombreux encore seront ceux qui quitteront la fonction publique d'État pour l'entreprise ou pour la fonction publique territoriale. Avec une capacité stratégique et managériale ainsi émoussée, l'État se trouvera inévitablement en position défensive, et devra réagir aux initiatives des tiers au lieu de les susciter, s'efforçant de couvrir au mieux son territoire de compétence sans avoir la ressource suffisante pour aller de l'avant.

À tout prendre, pour tous ceux qui croient au rôle essentiel de l'État dans la régulation de l'économie et de la société française, il y a plus à gagner qu'à perdre à accepter la réforme.

70

R É S U M É

Réformer l'État, si l'on veut un changement réel et durable des structures et des comportements influant sur les coûts et la qualité du service public, n'est possible qu'avec l'adhésion des fonctionnaires. Pourtant peu nombreux sont les exemples réussis d'association des fonctionnaires à la réforme. Nous avançons trois hypothèses pour expliquer ce paradoxe. D'une part, la fragmentation extrême du terrain administratif français entre de multiples corps de fonctionnaires et d'innombrables démembrements de l'État oblige le réformateur à composer avec des intérêts très dispersés et d'autant plus âprement défendus qu'ils sont institutionnalisés ; d'autre part, la pratique actuelle du dialogue avec les agents – ou de ce qui en tient lieu – est un rituel hyper-centralisé, dominé par le face-à-face avec les syndicats et donc fort politisé, au lieu du dialogue décentralisé, passant par une mobilisation des divers échelons d'encadrement, que l'on voit ailleurs ; enfin, la négociation sur la réforme intervient dans un vide, non sur le terreau d'un dialogue managérial au quotidien, et ce faisant cristallise toutes les aspirations et frustrations au lieu de débattre de manière dépassionnée des projets de changement proposés.

LA LOI DU 10 JUILLET 2000
APRÈS LE JUGEMENT
DU TUNNEL DU MONT-BLANC

EN JUILLET 2000, le législateur a modifié les règles du code pénal relatives aux délits non intentionnels. Jusqu'alors, faute civile et faute pénale étaient confondues, en sorte que la moindre faute, la plus petite imprudence, pour peu qu'elle ait causé un dommage, pouvait entraîner non seulement l'obligation civile – parfaitement justifiée – de réparer ce dommage, mais également une condamnation par le juge pénal.

71

Or, le droit pénal et le droit civil ont des fondements tout à fait différents. Si toute faute – volontaire ou non – mérite réparation du dommage qu'elle a causé, toute faute non intentionnelle ne mérite pas la stigmatisation par la société que constitue une sanction pénale. Aussi, le Parlement a-t-il opéré une distinction entre les fautes ayant causé directement un dommage et celles qui n'ont qu'un lien de causalité indirect avec le dommage. S'il a décidé de maintenir le principe d'une responsabilité pénale quelle que soit la gravité de la faute, lorsque le lien entre celle-ci et le dommage est direct, le législateur a prévu que seule une faute caractérisée ou la violation délibérée de règles de sécurité pouvaient justifier la mise en cause de la responsabilité pénale lorsque le lien entre la faute et le dommage n'était qu'indirect.

Cette loi, en vigueur depuis cinq ans, s'est vu reprocher pêle-mêle d'avoir été conçue pour exonérer les élus de leurs responsabilités ou d'être un moyen de faire payer les « lampistes » plutôt que les décideurs dans toutes les affaires d'accidents collectifs. Le jugement qui a conclu l'affaire du tunnel du Mont-Blanc, devenu définitif dans son ensemble, devrait avoir, entre autres grands mérites, celui de mettre fin à ces polémiques stériles et parfois malhonnêtes, qui ont quelque peu obscurci la perception de cette loi en dépit d'une jurisprudence généralement cohérente avec l'inspiration du législateur.

En condamnant les responsables « indirects » de l'accident, en particulier les dirigeants de société, beaucoup plus sévèrement que le chauffeur du poids lourd, responsable direct dont il stigmatise cependant les manquements, le jugement du tribunal de Bonneville apporte un démenti formel à ceux qui soutenaient que la distinction faite par la loi entre les hypothèses de causalité indirecte (seules concernées par la loi) et les directes n'avait pour objet que de protéger les premiers au détriment des seconds, les dirigeants au détriment des exécutants.

72 Le tribunal de Bonneville a, en outre, enrichi la problématique de la délinquance non intentionnelle, en ce qu'il a procédé à une distinction très éclairante entre le caractère « instantané et improvisé » des fautes reprochées au chauffeur, contrastant avec le caractère continu de celles reprochées aux dirigeants – fautes qui, dès lors, apparaissaient comme moins « involontaires ». S'agissant plus particulièrement des décideurs publics, le jugement retient la culpabilité du maire de Chamonix parce qu'il a accepté d'être mis à l'écart et privé de la possibilité d'exercer ses responsabilités ; cette faute, elle aussi « continue », est sanctionnée un peu plus sévèrement que celle du chauffeur. Le maire ayant fait appel, il sera très intéressant de connaître la décision de la cour.

L'accident du tunnel du Mont-Blanc aura ainsi donné lieu à un traitement judiciaire de grand intérêt. En contraste, les affaires dites de l'amiante connaissent manifestement une difficulté procédurale qui ne leur a pas permis jusqu'à présent d'accéder à une juridiction de jugement.

On fait fausse route cependant, lorsqu'on attribue cette difficulté au texte de la loi du 10 juillet 2000. Il est parfaitement clair, du moins pour tout juriste, que la loi n'empêche en rien les poursuites et qu'elle pourrait, à coup sûr, trouver une application dans la mesure où la condition d'une faute « caractérisée » exposant « à un danger qu'on ne peut ignorer » ne saurait être considérée *a priori* comme une condition « impossible ». Une nouvelle instruction vient d'être ouverte à Paris, il conviendra d'en suivre le cours, sans oublier que les victimes conservent la faculté de saisir à tout moment la juridiction de jugement par voie de citation directe. Il est permis de se demander pourquoi nul ne l'a encore fait.

Aussi bien, la mission parlementaire sénatoriale qui a procédé à un examen très approfondi des affaires de l'amiante n'a pas conclu à une modification de la loi.

Est-ce à dire que la loi du 10 juillet 2000 a épuisé la problématique de la délinquance involontaire ? Probablement pas, car elle n'a pas prétendu tout régler et diverses questions continuent de se poser qui appellent à tout le moins la réflexion.

Il est permis de s'interroger, tout d'abord, sur le caractère approprié des sanctions encourues par les personnes physiques reconnues responsables des délits non intentionnels. La condamnation à des peines de prison le plus souvent assorties de sursis paraît relever d'une symbolique quelque peu archaïque. Ne serait-il pas plus adapté de prévoir des peines précisément mieux adaptées ?

Autre question, concernant cette fois les personnes morales de droit public. Les dispositions de code pénal limitent le champ de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public à leurs compétences déléguables. Ainsi les compétences qui sont au cœur des missions de ces personnes, souvent qualifiées pour cette raison de « régaliennes », bénéficient d'une sorte d'« immunité » qui peut surprendre au regard du principe général de leur responsabilité pénale. Outre que la distinction peut prêter à des querelles byzantines comme on l'a vu dans l'affaire du Drac, où il a été jugé que l'enseignement, même privé sous contrat, relève des compétences non déléguables, le principe même de cette immunité peut apparaître comme procédant d'une conception non démocratique de la responsabilité pénale.

73

Certains vont peut-être jusqu'à passer de cette interrogation à la question plus fondamentale de la responsabilité pénale de l'État lui-même. Ne serait-ce pas méconnaître la différence, de nature, existant entre les autorités territoriales ou sectorielles et l'État, ce dernier étant la source du droit pénal dont il est dès lors difficile de concevoir qu'il puisse le violer ?

S'agissant encore des personnes morales de droit public, la décision du tribunal de Bonneville pourrait rouvrir la discussion sur le point de savoir si la situation particulière des maires ne justifierait pas une approche ou une définition spécifiques de leur responsabilité pénale pour les délits d'imprudence. Rappelons à cet égard que la loi pénale doit sans doute être égale pour tous, mais plus exactement pour toutes les personnes se trouvant dans la même situation. Devant le Congrès des maires de France, Nicolas Sarkozy vient de tenir des propos qui semblent annoncer une telle réflexion.

Si l'on revenait au cœur même de la notion de délinquance non intentionnelle, c'est-à-dire de la faute par imprudence au sens général du terme, ce pourrait être pour s'interroger sur ce qu'il peut y avoir de choquant dans un système qui pénalise l'imprudence, non en fonction de sa gravité intrinsèque mais plus directement en fonction de la gravité de ses conséquences. C'est ainsi que la même imprudence peut n'être pas punissable si elle n'a pas de conséquences, mais punissable si elle a pro-

voqué des blessures, et plus sévèrement si elle a causé la mort. Ces distinctions du droit positif sont considérablement amplifiées par l'opinion, beaucoup plus sensible, et on la comprend, à la gravité des dommages qu'à la gravité de leur cause. De cette dérive, encore accentuée par l'effet de la médiatisation, résulte un affaiblissement de la réflexion sereine sur les circonstances qui caractérisent l'imprudence et permettent précisément, suivant la démarche de la loi du 10 juillet 2000, de qualifier le délit.

74 Sans doute la loi pénale ne peut-elle ignorer le sentiment public *a fortiori* dans des domaines particulièrement sensibles. Il n'en reste pas moins permis de souhaiter que les condamnations pénales pour imprudence soient perçues comme procédant essentiellement d'une appréciation de la gravité de l'imprudence. Cette réflexion pourrait peut-être conduire à un recours plus fréquent à la notion de « mise en danger de la personne », telle que définie à l'article 223-1 du code pénal, selon lequel « le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ». Ce texte n'a-t-il pas l'avantage de mieux exprimer le fondement moral de la condamnation, en réintégrant la notion d'intention non à l'égard du dommage mais à l'égard de sa cause ?

Telles sont les questions qui viennent à l'esprit de celui qui fut le rapporteur au Sénat de la loi du 10 juillet 2000. Leur évocation n'est pas exhaustive et d'autres pistes de réflexion peuvent s'offrir. Le Sénat, en coopération avec la Cour de cassation, organise le 1^{er} mars prochain un colloque dont l'objet sera précisément de faire un premier bilan de la loi et d'ouvrir un débat prospectif. Ainsi, le législateur sénatorial démontrera sa capacité de recherche et d'innovation dans ce domaine tout à la fois si grave et si quotidien de la délinquance involontaire qui est d'ores et déjà et sera sans doute de plus en plus l'une des grandes préoccupations des détenteurs de pouvoirs publics, c'est-à-dire de responsabilité.

R É S U M É

Le procès de l'accident du tunnel du Mont-Blanc a donné lieu à un jugement qui répond à certaines des questions posées à propos de la loi du 10 juillet 2000 sur la délinquance non intentionnelle. Des questions nouvelles se posent cependant, en particulier sur la nature des peines encourues, la situation particulière des élus locaux, l'appréciation de la gravité de l'imprudence, le champ de la responsabilité pénale des personnes publiques. Ces questions sont évoquées ici, en correspondance avec le débat ouvert au Sénat dans un colloque le 1^{er} mars prochain.

JEAN-RAPHAEL ALVENTOSA

SERVITEURS DE L'ÉTAT : MOYENS ET CONTRAINTES

FUT UN TEMPS, à une époque pas si lointaine, il était question de « grandeurs et servitudes » ; signes de temps plus prosaïques qui n'ont décidément plus besoin de héros, aujourd'hui, il n'est plus fait état que de « moyens et contraintes ». Pour le serviteur, les moyens sont secondaires et les contraintes sont évidentes : les règles avec lesquelles le serviteur doit composer sont nombreuses et lourdes ; elles créent un environnement pesant, qui décourage quasiment l'action.

77

UN ENVIRONNEMENT PESANT

Les serviteurs de l'État subissent désormais quotidiennement les contraintes internationales. Celles-ci ne sont plus seulement un thème de préoccupation majeure pour les acteurs du secteur concurrentiel, menacés dans leurs activités professionnelles, tandis que le secteur public vivrait à l'abri de la pression mondiale. La thèse commune, vaguement poujadiste, ne vaut pas, notamment en Europe, où la décision des gouvernements est maintenant souvent conduite par des considérations internationales – le niveau européen constituant fréquemment le niveau pertinent d'intervention.

Plus de la moitié de la législation française est orientée par les choix communautaires ; pour l'environnement, le pourcentage serait de 80 %. Dans le secteur de la défense, des grands équipements, de la justice – pour retenir les plus visibles –, la contrainte internationale est forte et immédiate, donnant parfois le sentiment que la définition et la mise en œuvre des politiques publiques échappent aux responsables.

Or, avec le Programme de Lisbonne, destiné à doter l'Europe de « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde », adopté

en mars 2000 par le Conseil européen, les États sont désormais sur le marché en concurrence directe : ce qui fait maintenant problème au regard du marché, ce sont les services (la France et l'Allemagne ont bloqué provisoirement la directive Bolkestein destinée à introduire de la concurrence entre les services), et les législations elles-mêmes.

Les dépenses publiques progressent plus vite que les recettes publiques

La contrainte financière est en relation directe avec la pression internationale, mais elle a son propre fondement. Les recettes augmentent moins vite que les dépenses, d'abord, parce que dans un monde sans frontières, sauf exception toujours temporaire, les pays diminuent leur fiscalité pour attirer l'activité économique. L'exemple le plus connu est
78 celui du taux d'imposition sur les sociétés : de 33 % en France et de 10 % en Irlande ; mais les barèmes sur les plus hautes tranches de revenu font problème également. Cette baisse relative des recettes est fondée sur une vulgate économique qui considère l'individu comme « le juge en dernier ressort de ses propres fins » (Hayek), le moteur le plus performant de l'économie. Dans ce cadre, le système le plus efficace est relativement simple : le moins d'État possible, donc le moins d'impôts possible, afin de libérer l'initiative des personnes privées ainsi que le profit des entreprises. Les dépenses, au contraire, évoluent à la hausse, fondées sur une demande de services publics élevée dans tous les domaines.

Dans le secteur de la santé, les dépenses ne cessent d'augmenter avec le vieillissement de la population (les dépenses médicales augmentent fortement à partir de 50 ans) ; les retraites ne sont pas provisionnées dans les budgets¹.

Dans le domaine de l'éducation, les parents veulent le meilleur ; or, malgré le dévouement des enseignants et de multiples réformes, 15 % de chaque classe d'âge accèdent au collège sans maîtriser la lecture, l'écriture ou le calcul, et seulement moins de la moitié des étudiants obtiennent leur DEUG en deux ans.

Le thème de la sécurité dispute au chômage le rang de première priorité des citoyens, alors que bien des prisons sont surpeuplées, et que leur état, parfois indigne, continue de faire débat. Le stock des affaires

1. En France, l'espérance de vie est de 84 ans pour les femmes et de 77 ans pour les hommes en 2005 : elle va encore s'améliorer dans les années qui viennent ; avec un nombre grandissant de centenaires, voire de super-centenaires, la société va devoir organiser la prise en charge de quatre ou cinq générations.

en instance dans les tribunaux est supérieur à 200 000 dossiers, et les dépenses de justice par habitant sont parmi les plus faibles d'Europe. Les demandes d'interventions publiques, pour réduire les risques inhérents aux catastrophes naturelles et à la concurrence économique (faillites, délocalisations) sont récurrentes.

Ainsi, si les cadres du secteur public ne vivent pas encore dans la crainte d'un risque de diminution du chiffre d'affaires, comme certains responsables du secteur commercial, la tension sur les finances reste très présente dans la vie et l'organisation des services.

*La gestion des ressources humaines par l'État employeur
reste marquée par un certain manque de professionnalisme*

Il faut reconnaître que les torts sont partagés. La persistance du corporatisme des syndicats, dont c'est le métier, mais également de la haute fonction publique, qui protège ses (grands) corps, ses organigrammes et ses services extérieurs à débouchés lucratifs, ne facilite pas une gestion fluide et efficace.

79

L'État employeur, cependant, n'assume pas ses responsabilités. Au motif que la fonction publique doit réviser ses modalités d'intervention, les moyens sont « raboutés », sans gloire, année après année, et les modes de gestion du secteur commercial doivent constituer la norme : cercles de qualité, projets de service, « réingénierie des *process* », *benchmarking*, mais aussi réduction des effectifs, sur la base d'annonces plus ou moins spectaculaires² et développement des emplois précaires (plus de 18 % de la fonction publique).

Malgré des avancées significatives dans plusieurs ministères, les fonctionnaires restent administrés et non gérés : les recrutements ne sont pas toujours réalisés conformément aux profils des postes ; la rémunération ne tient pas toujours compte de la valeur, elle est d'ailleurs plus égalitaire³ ; la notation est « expédiée » par la plupart des responsables, faute de temps et de considération (c'est que l'avancement reste automatique et les sanctions rares). La formation permanente est déconsidérée.

De son côté, la haute fonction publique estime quelquefois travailler sans compter, alors que son niveau de rémunération relatif a beaucoup moins progressé que celui des cadres du secteur privé. Ses

2. « Dégraisser le mammoth » ou « ne remplacer qu'un agent sur deux départs en retraite ».

3. L'écart des salaires s'est resserré : il était de 1 à 12 en 1948, il est de 1 à 6 ces dernières années ; l'écart interdécile, de 2,4, est stable depuis plusieurs années.

obligations sont bien connues et anciennes, mais paraissent moins facilement supportables dans une société ouverte et plus « tentante » que dans une société fortement marquée par la souveraineté de l'État. L'interdiction du cumul d'emplois et de rémunérations, sauf dérogations (dans le cadre d'une réglementation complexe, difficile à interpréter et à appliquer), les restrictions relatives au « pantouflage »⁴, les interprétations strictes concernant l'obligation de désintéressement restent diversement acceptées par la haute hiérarchie.

Le malaise s'est probablement accru ces dernières années : dans un État qui prétend ignorer le système des dépouilles, le changement de décideurs à chaque modification de la majorité politique, fréquente en France et sans grande considération pour les résultats atteints ou les compétences, en conduit toujours quelques-uns, souvent parmi les
80 meilleurs, à partir dans le privé.

La gestion des programmes politiques est devenue hésitante

Le temps des échéances politiques prime sur celui des réformes de structure, qui imposent de longues concertations ainsi qu'une volonté ferme et stable. Si les services ont besoin de deux à trois ans pour mener une étude ou se livrer à une évaluation sérieuse, la durée des gouvernements est, en France, du même ordre de grandeur. Le temps de la décision ministérielle est ainsi marqué par le règne du pragmatisme : il convient de réagir plutôt qu'agir, de gérer des annonces avec un consensus minimum plutôt que de réfléchir à long terme. Les « réformes » peuvent alors déboucher sur l'instabilité⁵.

À l'inverse, le temps du « projet » politique est pour l'administrateur beaucoup trop long et simplificateur, pour ne pas dire inutile : à quinze ans, l'échéance n'est pas opérationnelle pour les services, qui travaillent dans le cadre d'une annualité budgétaire limitative ; identitaire, le projet collectif ne permet pas, en général, de tenir compte de la multiplicité des incertitudes d'un monde ouvert et complexe : l'administration se contente, au mieux, de prendre des gages sur l'avenir en prépositionnant des crédits d'étude, alors que le politique veut des « mots d'ordre ».

4. Depuis l'arrêt *Sté Lambda* du Conseil d'État de 1996.

5. Le code des marchés publics a connu depuis quatre ans plusieurs vagues de réforme importante, qui conduisent à un effort de formation aux nouveaux textes important, en l'absence duquel les services s'exposent à des difficultés juridiques et financières majeures, et font apparaître, chaque fois, de nouvelles questions auxquelles seule la jurisprudence répond progressivement. À l'éducation, à la justice, on ne compte plus les réformes.

À vrai dire, le « temps long » se fait rare : les plans à cinq ans n'ont plus cours depuis 1993. Quelques lois de programmes, rarement respectées, subsistent dans les secteurs les plus sensibles (police, défense, justice) et la prospective est réservée au domaine de la rhétorique (le commissariat général du Plan – CGP – vient d'être supprimé au mois d'octobre, dans l'indifférence générale). En revanche, les « scoops » abondent.

La pression médiatique est la version maligne de la gestion des services

Le règne du « TTU » (« très, très urgent »), de l'immédiat, au nom d'une « opinion publique » qui n'attend pas, est le plus destructeur de la bonne gestion, au point qu'il a fallu mettre en place dans tous les services des « cellules communication » aptes à traiter – et à arrêter – les médias. Elles collent aux 20 Heures de la télévision et aux journaux qui rythment, selon la logique du sensationnel qui leur est propre, l'action des services. Il faut répondre vite et être intéressant.

81

Avec des ministres éphémères (neuf ministres des Finances de 1995 à 2005) qui pèsent peu au plan politique, avec des cabinets d'autant plus pléthoriques (une cinquantaine de membres quelquefois) qu'ils connaissent une existence courte, l'État est ainsi atteint de « réformite aiguë ». La tendance à tout annoncer tout de suite devient une tendance de fond de la gestion. Les annonces de réformes structurelles les plus fortes, qu'il s'agisse de la fiscalité, des dépenses de l'État, de la lutte contre le chômage, de la protection sociale ou encore des valeurs de la vie en société, se succèdent dans un cadre temporel défini par le court terme. L'État ne dit plus le droit, ce en quoi consiste sa fonction première : il enregistre des pratiques, il constate des mouvements sociaux, il annonce, plan après plan, des mesures « inédites » pour régler telle ou telle crise ; il crée, à côté des administrations, des « agences » chargées de dire la raison ; il promet, beaucoup.

Ce règne de l'audimat, qui dicte des choix rapidement enlevés, relève de la démagogie et du plébiscite et privilégie les réactions à chaud ; les explications un peu compliquées sont devenues inaudibles. On assiste à une multiplication des projets ou des propositions de loi pour traiter les inquiétudes ou les pathologies sociales (réforme des retraites inachevée, réforme de l'éducation pas vraiment nécessaire, pénalisation du racolage passif, proposition de loi sur la récidive, etc.). La norme législative⁶ est transformée en « message », plongeant les services dans la perplexité.

6. Qui n'est pas toujours appliquée, mais comment s'en étonner ?

UN CADRE D'ACTION PLUS LIMITÉ

La situation financière de la France se dégrade sous anesthésie

L'État promet beaucoup mais payera plus tard. Les déficits publics augmentent : évalués en pourcentage du PIB, ceux de la France sont au-dessus de la norme de référence du traité de Maastricht depuis trois ans : en 2004, avec -3,7 %, la France fait toujours partie du peloton de queue des trois derniers États de l'Union européenne ; en 2005, elle devrait tout juste être au niveau autorisé par les traités (-3 % du PIB)⁷. Ces résultats pourraient laisser indifférent si l'État était peu endetté. Tel n'est pas le cas.

82 La dette publique devrait encore augmenter en 2006, selon le projet de loi de finances, pour se situer à 66 % du PIB (plus de 1 100 milliards d'euros). Elle était de 56,8 % en 2000, soit une augmentation de dix points⁸ en six ans.

En fait, la contrainte financière s'opère de manière indolore : la fuite en avant de la gestion des finances publiques françaises s'appuie depuis des années sur des taux d'intérêt très bas. En cas de « retournement » des taux, le ministère des Finances estime qu'une hausse d'un point se traduirait par une hausse de plus d'un milliard d'euros la première année, et de dix milliards d'euros par an au bout de quelques années.

La « soutenabilité » à long terme des finances publiques de la France est donc préoccupante, année après année : le déficit public devait passer à 2,2 % en 2006, puis à 1,6 % en 2007. Ces « engagements » ne tiennent plus et les chiffres devraient s'élever à 2,9 % en 2006 et à 2,7 % en 2007.

Dans ces conditions, la technique de présentation atteint des sommets de virtuosité : le débat ne porte plus sur le fond, mais sur la manière dont les chiffres sont utilisés pour arriver à rester dans les normes présentables. Pour 2006, dans le cadre d'une prévision de croissance de 2 à 2,5 %, assez éloignée du consensus national et international des experts (qui proposent une fourchette de 1,8 à 2 %), un débat nouveau sur l'« insincérité » et les astuces de présentation du budget s'est installé – débat dangereux s'agissant de la confiance que l'État se doit d'inspirer, afin que ses serviteurs continuent d'y croire.

7. Il est vrai que la France n'est pas seule : l'Allemagne est dans la même situation difficile (qui pourrait changer rapidement avec le nouveau chancelier, désigné en novembre 2005).

8. Un point de PIB représente environ 15 Md€.

Les leviers de l'administration répondent mal

En quelques années, l'État s'est dilué, rapetissé, et les serviteurs, responsables de l'intendance, ne décident plus comme avant. Le pouvoir de l'État a perdu de sa signification et les politiques publiques traditionnelles se sont fragilisées. La fonction publique, engluée dans une économie devenue internationale, constate que les décisions se prennent ailleurs qu'au sein de l'État⁹.

C'est vrai de la politique conjoncturelle : la régulation par la fiscalité n'est plus possible, en raison des effets de concurrence déjà évoqués ; la politique monétaire manque de prise depuis le lancement de l'euro le 1^{er} janvier 1999, qui prive les États de la maîtrise de la quantité et de la valeur de la monnaie ; enfin, en Europe, le levier budgétaire est également limité¹⁰. Les politiques structurelles, qui imposent d'avoir des moyens, un plan et de la durée, sont plus fragiles encore.

83

Au-delà de l'Europe qui interdit l'interventionnisme, l'État n'a plus de politique industrielle : il donne le sentiment de gérer dossier par dossier, d'être tantôt interventionniste, tantôt libéral ; piètre actionnaire, il est incapable de gérer les conflits contradictoires des entreprises publiques qui se trouvent à la fois sur le marché et la Bourse – marché volatile –, tout en ayant à respecter des réglementations contraignantes. Quant au plan social, les serviteurs peuvent même avoir le sentiment d'être à contre-emploi, lorsque désarmé devant les déficits croissants, l'État tente de réduire les protections traditionnelles.

En dix ans, en ce qui concerne les grandes politiques publiques les plus sensibles (la ville, l'intégration, la lutte contre le chômage), l'État a montré son impuissance, et les serviteurs leurs limites.

Les serviteurs n'ont donc pas toujours le moral

La tendance au repli est une conséquence difficile à éviter. Au niveau international, les représentants de l'État doivent lutter pour défendre une politique agricole commune isolée. Au sein de l'Europe, ils ne savent guère comment fonder une résurgence du « nationalisme » économique.

Au plan interne, sans lignes claires, les services sont relativement démunis devant les « bons mots », de tel ou tel, à la mode pour un

9. Cette constatation, sans illusion, du Premier ministre, en septembre 1999, lui coûta cher.

10. Même aux États-Unis, la politique du déficit massif est contestée.

temps¹¹. Le risque plane d'un « décrochage » des serveurs, si les échéances électorales se gagnent uniquement devant les médias, s'il s'agit de former les goûts et les engouements des « gens » dans le cadre d'une simplification extrême des problèmes, ou s'il s'agit de gérer les urgences. Ils croyaient servir la France et son rang ; ils sont, incrédules, la cible d'une critique ironique, acerbe quelquefois, émanant d'une grande partie de leurs concitoyens, qui frise le harcèlement professionnel : sécurité totale de l'emploi, obligations professionnelles tranquilles, horaires « très variables », nombre excessif (avec 5,2 millions de personnes, la fonction publique représente près du cinquième de la population active), rémunérations confortables, résultats critiquables. Du Courteline (les fonctionnaires sont habitués), l'humour en moins.

84 Contraints, sinon accablés, les serveurs le sont assurément ; ils disposent pourtant de moyens considérables d'action.

LE SECTEUR PUBLIC, EN FRANCE, DÉPENSE BEAUCOUP

Les crédits sont énormes. Le niveau des dépenses publiques est relativement élevé par rapport à nombre d'autres pays. Par rapport au PIB, les dépenses publiques représentent 54,8 % en 2004 et probablement 2005, contre 48,4 % en moyenne pour la zone euro, et 38,8 % pour les pays du G7, selon l'OCDE. Le niveau des prélèvements obligatoires est, logiquement, très élevé en France (45,6 % du PIB en 1999, mais 37,7 % en Allemagne et 35 % en Espagne), ce malgré les efforts entrepris depuis le début des années 1980 pour les réduire.

Au niveau de l'État, en cinq ans, de 1999 à 2004, les dépenses de personnel (qui pèsent pour 44 % dans le budget de l'État) et de fonctionnement ont progressé de près de 16 %, soit beaucoup plus rapidement que l'ensemble des dépenses (près de 11 % sur la période). Les interventions, qui pèsent 80 milliards d'euros, alimentent l'action sociale, éducative, économique et culturelle du pays. L'emploi absorbe, année après année, des sommes considérables avec les compensations de charges sociales qui se chiffrent à 17 milliards en 2004 (en hausse de près de 42 % depuis 2000). Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales ont augmenté de 50 % de 1999 à 2004.

11. À la lumière de la crise des banlieues, le parler « caillera » ou, à l'opposé, populiste, de certains responsables est apparu soit dérisoire, soit provoquant.

Les serviteurs eux-mêmes n'ont pas à se plaindre

La masse salariale augmente chaque année sensiblement. C'est que le nombre de fonctionnaires, au demeurant encore mal connu malgré des progrès certains, diminue peu jusqu'à ces dernières années : de 1990 à 2002, le budget de l'État a même rémunéré 110 000 emplois de plus. L'enseignement, la police, la justice en sont les principaux bénéficiaires.

Sachant qu'il existe de grandes disparités par rapport au secteur privé, selon que l'on est employé, relativement protégé, ou cadre à responsabilité, de plus en plus défavorisé, les modalités de rémunération restent globalement relativement attrayantes : en 2003, le salaire net médian des agents titulaires de l'État s'est établi à 1 965 euros par mois. Avec des effectifs quasi constants et des revalorisations périodiques de la valeur du point de la fonction publique¹², la maîtrise – sinon la réduction – de la masse salariale de l'État reste d'ailleurs impossible.

85

En conséquence, l'importance même des moyens rend fragiles les arguments relatifs à la pesanteur des contraintes : la critique de l'État-providence, inefficace voire néfaste, est désormais récurrente dans une partie significative de la population. Cette puissance relative de l'État au regard de ses performances ne se traduit plus de façon positive dans la perception qu'ont nos concitoyens de la situation des services publics : la délinquance inquiète toujours, au détriment de la police ; l'école ne fait plus son travail à cause des « profs » ; les grèves, toujours des fonctionnaires, sont trop fréquentes ; l'attente aux guichets trop longue... Compte tenu de ce que l'État retourne aux Français, ses prélèvements apparaissent à beaucoup comme trop lourds et injustifiés. Leur effort contributif ne leur semble pas vraiment récompensé par une qualité de prestations irréprochable. Que faire ?

Il faut retrouver des marges

En l'état, la confrontation des contraintes et des moyens débouche sur une réduction croissante de la marge de manœuvre du budget de l'État, c'est-à-dire des crédits autres que ceux affectés à la charge de la dette et aux dépenses de personnel (considérées comme difficilement compressibles, à court terme) : depuis 1984, cette marge a diminué de 25 %. Le diagnostic doit préalablement être assuré : l'État n'est pas responsable de tout, et ses serviteurs encore moins.

12. Le coût de revalorisation de seulement 0,5 % du point varie aux alentours de 1Md€ selon les différents périmètres possibles.

L'État parle au nom de toutes les personnes morales publiques, au niveau international, mais, *stricto sensu*, il ne répond que de 40 % de la dépense publique, et ses agents ne comptent que pour un peu plus de la moitié de la fonction publique. Le débat public sur les finances de l'État doit donc être précisé : ce sont surtout les dépenses sociales qui augmentent.

S'agissant des prélèvements obligatoires, ceux de l'État sont stables depuis plusieurs années : environ 17 % à la fin des années 1970 et 16,5 % en 2004, alors que ceux de la sécurité sociale n'ont cessé d'augmenter : 16,5 % il y a une trentaine d'années, 20,3 % en 2004. De même, en ce qui concerne les dépenses, celles de l'État tournent autour de 23 % du PIB sur la même période, quand celles du secteur social ont fortement augmenté : 20,1 % en 1980 contre 24,5 % en 2004.

86 Les Français consomment trop de médicaments, le nombre et le contenu des prescriptions sont très supérieurs à ceux de nos voisins. Pour le coup, les serviteurs de l'État n'y sont (quasiment) pour rien.

La situation est identique du côté des collectivités territoriales et, plus généralement, des administrations publiques locales. Leurs dépenses progressent rapidement depuis vingt ans : elles accusent, pour la première fois depuis 1995, un besoin de financement de 2 milliards d'euros en 2004, et la question du financement de leurs charges pose à nouveau problème. Là aussi, d'autres serviteurs que ceux de l'État sont en cause.

Toutefois, c'est l'État, qui, relativement à ses recettes, enregistre le déficit le plus élevé et le plus structurel. Par ailleurs, sa fonction publique est plus exposée que celle des hôpitaux ou des collectivités territoriales, plus proches du terrain.

Quatre scénarios

La vraie alternative serait de réussir à imposer au niveau européen une politique de coordination des politiques nationales jusqu'à maintenant récusée par beaucoup d'Européens – que par ailleurs le « non » de la France au projet de constitution européenne n'a pas rassurés –, ou de pouvoir obtenir durablement une forte croissance. Dans cette impasse, quatre scénarios sont possibles, tous problématiques.

Les États laissent filer les déficits : ce n'est pas une « solution », mais la réalité. C'est ce qui se passe en France, depuis une génération. Les deux conséquences – une perte d'efficacité de l'État, en Europe et dans le monde, ainsi que, d'un point de vue plus technique, un report

accru du paiement des dettes¹³ sur les générations futures¹⁴ – n'ont pas paru suffisantes à nos concitoyens pour les faire changer de position : mieux vaut s'endetter que se priver ou lutter tous les jours pour gagner plus d'argent (le nombre d'enfants est plus faible qu'auparavant et le report des dettes sur la génération future ne fait pas débat dans la société ni dans les familles, les parents et grands-parents étant d'ailleurs souvent absents parce que en voyage).

Les États augmentent leur fiscalité : ce n'est pas aisé, en particulier dans les pays comme la France, qui ont atteint des niveaux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés.

Les États réduisent leurs dépenses publiques : cela sera également très contesté par une partie de la population, le plus souvent la plus fragile et la moins informée.

87

D'aucuns proposent un traitement radical qui conduirait à la suppression de 40 000 postes de fonctionnaires par an. Il va sans dire que ce type de mesure est totalement irréaliste dans un pays où la fonction publique a démontré sa force ces dernières années (et encore récemment sur des sujets plus limités) ; sans parler de la désorganisation quasi complète qui en résulterait pour le pays, dans la mesure où les solutions de rechange ne sont pas prêtes.

En fait, stabiliser réellement les déficits puis, si possible, les réduire durablement¹⁵ serait déjà un signe positif. L'exécutif tente ainsi, depuis la fin des années 1990, de freiner les dépenses au niveau atteint : il s'est fixé une norme suivant laquelle il ne faut pas dépenser plus que ce que permet l'augmentation de l'inflation. C'est la norme « zéro volume ».

Grossièrement, chaque année la part des recettes fiscales dégagées par la croissance (environ 10 milliards d'euros pour une croissance de 2,25 %) est absorbée pour moitié par l'inflation, et pour autre moitié par l'augmentation de la charge de la dette, la progression des pensions¹⁶ et des salaires, l'augmentation des dotations aux collectivités locales, les allègements d'impôts, le financement des priorités du gouvernement,

13. Pour la première fois, l'État a emprunté à 50 ans, en avril 2005.

14. Sur la base de chiffres qui ne cessent d'augmenter, la dette des administrations publiques représente au moins deux ans de salaire de chaque actif.

15. Arrêter la progression du ratio de la dette par rapport au PIB, et le réduire, est également impérieux.

16. Les dépenses de pensions représentent 30 % des dépenses de personnel de l'État.

l'augmentation du coût des minima sociaux. Afin de stabiliser les dépenses en volume et ne pas aggraver le déficit, il faudrait, en l'absence d'augmentation des impôts ou d'une croissance plus forte, faire des économies sur d'autres dépenses, dont le champ est par définition très limité. Mission impossible sans remise en cause des structures.

Ces dernières années, l'État vit donc à crédit deux à trois semaines par an et emprunte pour financer les dépenses de fonctionnement de ses serviteurs.

Dans ces conditions, baisser les impôts constitue une pure hypothèque sur l'avenir.

88 *Les États produisent plus de services avec autant, sinon moins de recettes : c'est la recette miracle de la productivité. On ne compte plus les discours sur la nécessaire productivité des services ; ils sont justes, sans effet et sans dommage.*

Il faut aussi retrouver les leviers de commande

et c'est sans doute là l'enjeu principal de la fameuse « LOLF »

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) est devenue le *deus ex machina* de la gestion publique : il n'y a pas un responsable qui ne parle « LOLF » aujourd'hui. La sécurité sociale vient de se voir encadrée par une loi du même genre, et l'on parle d'inciter les collectivités territoriales à développer un processus identique. Il est souhaitable que le nouveau théâtre ne se réduise pas à un décor plus moderne que la mécanique fruste et dépassée de l'ordonnance de 1959, car on ne changera pas l'administration par un simple vœu.

La voie est étroite.

Pour les grands décideurs, la LOLF reste un dispositif incompréhensible et inexplicable au grand public. L'essentiel reste de parler de « modernisation », sans aller jusqu'à déstabiliser l'électorat par des réformes inconsidérées. L'administration quotidienne a beaucoup à y perdre également : il y a tant de services dont les objectifs ne sont pas clairs, tant d'agents qui traitent les usagers comme des « assujettis », et ce dans une absence complète de connaissance des coûts des uns comme des autres.

Mais ce sont peut-être, tout de même, les « serviteurs » eux-mêmes qui doivent s'en préoccuper : ils n'ont, professionnellement et personnellement, rien à gagner du délitement de l'État et conservent une certaine idée de son service et de sa nécessité ; il apparaît comme le seul garant d'une certaine façon de vivre en société, équitable et efficace.

Par ailleurs, le tableau de bord et ses instruments sont confondus avec la route à suivre. La LOLF n'offre pas, clé en main, une stratégie pour l'État. La LOLF est centrée sur la lisibilité de l'action publique et de l'organisation administrative, elle vise l'efficacité et la responsabilité, elle invite à une réflexion sur les indicateurs, les objectifs et le contrôle de gestion. Elle ne dit pas quelle(s) politique(s) il convient de mener. Sans ce fondement, la LOLF ne sera qu'une « machinerie » de plus, dans laquelle les fonctionnaires peuvent exceller, en pure perte.

IL MANQUE UNE STRATÉGIE DE L'ÉTAT ET DU COURAGE

La LOLF, mise en œuvre comme un ensemble de procédures administratives nouvelles, a perdu de son souffle.

89

Les problèmes, nombreux, sont reportés

Un certain nombre de missions et de programmes nouvellement créés ne correspondent pas aux structures, quelquefois anciennes, héritées de l'histoire (notamment à la culture, aux finances, à la défense et à l'éducation). Ainsi, deux tiers des structures ne sont pas cohérentes avec la nomenclature, en termes d'efficacité et de responsabilités. Cela est encore plus clair avec les BOP (budgets opérationnels de programme). Il était sans doute délicat de poser ces questions de réorganisation sans retarder la mise en place formelle de la LOLF, mais, sans ce fondement, l'administration et la nomenclature ne s'ajustent pas correctement, avec le risque supplémentaire de « tordre » la gestion pour qu'elle rende efficace une structure qui ne peut l'être. Les indicateurs ne sont pas renseignés ou le sont sur des bases discutables, compte tenu du fait que, depuis l'abandon du projet Accord à l'été 2005, les systèmes d'information sont, au mieux, en retard, au pire, en cours de définition.

Le système d'information visé, dénommé Chorus, commencera à se déployer en 2008 ; le cœur du dispositif, c'est-à-dire la relation entre le système d'information financière et les nombreux systèmes à vocation de gestion, est un horizon lointain pour de nombreux responsables et le management des services restera longtemps encore du domaine de l'artisanat.

La GRH (gestion des ressources humaines) piétine, alors qu'il était visible dès 2001 qu'elle constituerait une difficulté majeure. La gestion du personnel, enfermé dans de multiples corps cloisonnés et celle des dépenses de personnel, concentrée sur les batailles d'emplois, ont rare-

ment constitué une préoccupation essentielle de l'État. La LOLF introduit une mutation majeure puisqu'elle oblige, en principe, à ajuster les moyens aux besoins, et impose que les responsables de programmes et de BOP deviennent des gestionnaires en lieu et place des directions du personnel, qui doivent changer de métier... Il est dit partout, sans doute pour (se) rassurer, que le statut traditionnel contient un potentiel d'évolution encore élevé. Soit, mais alors il est urgent que la prise en compte de la valeur des agents, des besoins réels et précis des services dans la gestion s'imposent dans les administrations. Une concertation intense devient nécessaire car, jusqu'ici, les organisations syndicales sont en retrait de la problématique liée aux résultats des politiques publiques.

90 *Il faut définir une stratégie*

Le pays peut d'abord espérer que les électeurs envoient au Parlement des majorités plus claires. L'occurrence est peu probable et relèverait du miracle, compte tenu de la complexité des enjeux et des attentes contradictoires des citoyens. La France pratique depuis plusieurs années diverses formules de cohabitation. Quant à l'Allemagne, elle va s'essayer, de nouveau, à la grande coalition.

L'état d'incertitude dans lequel se trouve le pays peut entraîner l'accès au pouvoir d'un chef charismatique ou d'une figure imprévue : cette hypothèse, bien dans la tradition d'un pays coutumier des révolutions plutôt que des réformes, n'est pas impossible. Elle n'est cependant pas souhaitable. Les conditions du succès sont ailleurs.

Donner/avoir une vision

L'État a besoin d'une vision et d'un avenir. Il n'est point besoin de certitudes à l'égard de tous les sujets, mais un consensus sérieux sur un « noyau dur » d'idées concrètes doit pouvoir être partagé entre ceux qui veulent sacraliser l'État et ceux qui souhaitent le découper. Il faut qu'il soit débattu du service public, non pas de manière inavouée, mais en posant la question existentielle : que peut-on garder ? que doit-on garder ? que faut-il sous-traiter ? que doit-on supprimer ?

La méthode de la paupérisation progressive et de la guérilla (réduction des effectifs sans savoir où l'on va, médiocres négociations sur les rémunérations, annonces de grand soir sur le statut et reculades répétées) dégage temporairement quelques marges budgétaires. Elle n'offre toutefois aucune visibilité et se révèle démobilisatrice pour l'ensemble des serviteurs. Les missions des services doivent être d'abord analysées

en elles-mêmes, afin qu'en soient tirés les effectifs nécessaires et les profils de postes.

Apprendre à compter :

rendre crédible l'information financière de l'État

Une véritable comptabilité et la certification des comptes de l'État doivent être rapidement mises en place. Il faut assurer la totale transparence et la pertinence des comptes publics, car, sans connaissance des coûts, l'évaluation de l'acteur public est très déficiente. La comptabilité devient un enjeu majeur : elle est la condition d'un rétablissement de l'adéquation entre le discours et la réalité. Entre 1997 et 2003, la Grèce a systématiquement sous-évalué son déficit ; en décembre 2004, la Commission s'interroge sur les chiffres de l'endettement italien ; le niveau réel de la dette française suscite des interrogations nationales et internationales.

91

L'État doit passer d'un contrôle d'exactitude (rigoureux, mais devenu un peu vain, compte tenu de l'ampleur et de la persistance des déficits) à un contrôle aléatoire sur la « non-tromperie » des risques encourus (quelle est la valeur de l'actif ? quelles sont les dettes réelles ? y a-t-il des provisions ? quel est le montant futur des pensions des fonctionnaires ?).

Une meilleure connaissance des charges à payer, en précisant davantage la situation réelle des finances, pourrait dès lors conduire aux décisions courageuses qui s'imposent.

Pratiquer et accepter l'évaluation

Les serviteurs de l'État (les grands comme les plus petits) n'aiment guère et pratiquent peu l'évaluation autrement que de manière rhétorique. Contrairement à ce que l'on entend quelquefois, la LOLF ne peut pas non plus à elle seule tenir lieu de système d'évaluation de l'action publique.

Depuis le début des années 1990, l'État a peu progressé dans ce domaine. Les rapports Blanc et Dollé militaient pour un approfondissement de l'analyse et un développement de la prospective des politiques publiques. Les tentatives se sont succédé : renouveau du service public, relance autoritaire de 1995, banalisation tranquille de 1997, abandon paradoxal de l'évaluation par le CGP en 2003, création de multiples conseils, autorités, hautes autorités, etc., ces dernières années ; enfin, en octobre 2005, la création d'un Centre d'analyse stratégique, auprès du Premier ministre, doit l'éclairer dans ses décisions.

En démarrant maintenant une véritable évaluation des principales politiques publiques, l'État pourrait disposer, d'ici deux ou trois ans, d'un diagnostic crédible, susceptible de déboucher sur des décisions concernant le renforcement de « ce qui marche » et l'abandon de « ce qui ne fonctionne pas ».

Susciter l'énergie

L'affaire est entendue, les serviteurs doivent être responsables, mais c'est autant de courage dont les agents de l'État ont besoin. Non pas prendre des risques, notamment à la place des décideurs politiques, mais avoir de l'énergie.

92 C'est en ce sens que le management fait souvent défaut aux serviteurs. Avec le rétrécissement de l'État et l'effacement de la souveraineté, ils pratiquent depuis toujours, quoique moins aujourd'hui, le commandement ; ils connaissent, à force de le répéter comme une leçon trop scolaire, le management de l'organisation, de la planification, du dialogue de gestion, du pilotage apparus dans les années 1980 ; il leur manque désormais le management de l'énergie et de l'invention.

Certes, sans disposer d'un projet cohérent, à la fois soucieux de la dimension collective, de la liberté individuelle et adapté à notre époque, le goût de gagner est plus difficile. Mais nul mieux que les fonctionnaires ne connaît leur administration ainsi que les ressources qu'elle cache encore pour trouver la voie à suivre. Le capital de confiance dont ils disposent toujours dans une grande partie de la population (qu'ils soient enseignants, policiers, militaires, magistrats, administrateurs, et même quelquefois grévistes) doit les conforter dans la défense et illustration d'un service public au plus haut niveau d'excellence.

R É S U M É

Les contraintes subies par les serviteurs de l'État sont fortes : internationales, financières, managériales, politiques et médiatiques. L'État progresse donc sans crédit, avec moins de leviers d'action qu'hier, et des serviteurs quelquefois moroses. Les moyens sont pourtant considérables : en France, la dépense publique est relativement élevée et les serviteurs eux-mêmes ne sont pas à plaindre. Il convient en fait de retrouver des marges de manœuvre. Tel est l'objet de la LOLF. Celle-ci cependant n'y suffira pas sans la définition d'une stratégie pour l'État.

LA FONCTION PUBLIQUE :
ENTRE LE « BIG BANG »
ET LE STATU QUO ?

93

« **L**E PROCÈS DE NOS ADMINISTRATIONS PUBLIQUES est ouvert depuis nombre d'années. Certes, les mérites personnels y sont communs et s'y retrouvent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont pas été mises au pas du temps. Il n'y a été tenu un compte suffisant ni de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales, ni de la démocratisation de l'État, qui eût dû impliquer celle de tous ses organes. La refonte de la machine administrative française, qui s'imposait dès avant les événements de 1940, a tardé. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence. »

C'est par ces mots que commençait l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui, traitant de la « priorité absolue... due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires », a créé l'ENA, les instituts d'études politiques, la direction de la fonction publique et le corps unique des administrateurs civils. Mais le gouvernement provisoire de la République française ne bornait point là son ambition et l'exposé des motifs indiquait qu'il ne s'agissait que d'une « première étape sur la longue route qui mènera à une réforme administrative complète ».

De fait, un an plus tard était publiée la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, qui refondait la fonction publique de l'État sur quelques principes fondamentaux : des fonctionnaires placés dans une situation légale et réglementaire, entièrement dérogoratoire par rapport au droit commun du travail ; un cadre spécifique de garanties et d'obligations applicables à un « fonctionnaire-citoyen » ; une organisation en corps dotés chacun d'un statut particu-

lier ; le système de la carrière et, son corollaire, la distinction entre le grade et l'emploi.

Soixante ans plus tard, le même sentiment d'urgence semble prévaloir : le thème de la réforme de l'État est devenu un élément central du débat public ; le système français de fonction publique, longtemps regardé comme un modèle, est devenu, pour certains, un archaïsme et en tout cas un des symboles de « l'exception française », condamné par l'évolution du monde ; enfin et beaucoup plus sérieusement la Cour des comptes et le Conseil d'État ont, tour à tour, dressé un bilan des blocages et des dérives de la gestion de la fonction publique et appelé de leurs vœux des réformes ambitieuses et, sur certains points, fondamentales¹.

94 Deux questions à la lumière de l'expérience me paraissent devoir être posées aujourd'hui : y a-t-il une exception française ? le système français de fonction publique est-il condamné ?

Y A-T-IL UNE EXCEPTION FRANÇAISE ?

La Déclaration de 1789 est, dans la matière administrative comme dans beaucoup d'autres, un acte fondateur. Alors que ni l'ancien droit ni les philosophes du XVIII^e siècle n'accordaient d'attention à l'administration en tant que telle, l'Assemblée nationale lui consacra directement 5 articles sur 17 :

- la subordination de l'administration au pouvoir politique expression de la souveraineté nationale est consacrée à l'article 3 ;
- l'article 13 récuse la vénalité des charges et affirme la nécessité d'une contribution publique « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration » ;
- l'égale admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics « selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » est proclamée à l'article 6 ;
- l'article 12 consacre la déontologie de la force publique, « instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » ;
- l'article 15, aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », fonde enfin le principe de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard du pouvoir exécutif.

1. Cour des comptes, rapports publics particuliers, 2000 et 2001 ; Conseil d'État, rapport public 2003.

*La fonction publique est fille de la démocratie
et de la révolution industrielle*

Les hommes de 1789 avaient ainsi énoncé une doctrine profondément novatrice de l'administration et dans laquelle nous nous reconnaissons encore. Mais, force est de constater que la conception française de la fonction publique n'a émergé que progressivement, au fur et à mesure que se mettaient en place les réformes libérales du XIX^e siècle et que les fonctions étatiques se développaient, requérant toujours plus de spécialistes de la chose publique.

Trois points saillants marquent cette histoire.

En premier lieu, la nécessité apparaît progressivement de protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire du gouvernement en place afin de mieux protéger les citoyens contre cet arbitraire. La loi intervient ainsi pour reconnaître des garanties statutaires : aux militaires, avec l'« état des officiers des armées de terre et de mer » de 1834 ; aux magistrats, avec la loi de 1883 transférant le pouvoir disciplinaire du garde des Sceaux à la Cour de cassation ; aux fonctionnaires auxquels sont reconnus, en 1905, le droit à la communication du dossier, après le scandale des fiches et, en 1912, le bénéfice de la règle du tableau d'avancement. L'administration devient un enjeu politique du combat pour la démocratie.

95

Dans le même temps, les premiers statuts particuliers régissant la discipline, l'avancement et les rémunérations sont mis en œuvre. Ces statuts sont la traduction d'avancées libérales mais aussi le signe de la méfiance des gouvernants, notamment du personnel politique de la Troisième République, à l'égard des fonctionnaires dont tous n'étaient pas acquis au nouveau régime. D'où la volonté constante du pouvoir d'asseoir le principe hiérarchique et de garder l'entière maîtrise des règles applicables, en affirmant le caractère statutaire et réglementaire de la situation des fonctionnaires : les serviteurs de l'État ne peuvent pas et ne doivent pas être assimilés aux autres travailleurs, notamment en ce qui concerne le droit de grève. Le statut s'avère à la fois une protection pour les fonctionnaires et un bouclier pour le politique. Le balancement entre deux logiques contradictoires – une logique libérale conduisant à l'octroi de garanties contre l'arbitraire et le favoritisme, une logique régaliennne favorisant le principe hiérarchique – marque de son empreinte tout le travail législatif de la seconde moitié du XIX^e siècle et du premier tiers du XX^e siècle.

Ce même balancement inspire l'œuvre jurisprudentielle considérable réalisée par le Conseil d'État, soucieux d'assurer une conciliation particulièrement nécessaire à la survie de l'État libéral.

Les voies de cette synthèse furent d'enraciner les avancées de la démocratie dans un droit public ayant sa propre finalité et ses propres règles.

En réalité donc, bien avant 1946 les fonctionnaires français se voient conférer par la jurisprudence un véritable statut général, tout à la fois protecteur et contraignant et, à ce double titre, dérogoire par rapport au droit commun. Là est la source de ce qu'il est convenu d'appeler « le particularisme » de la fonction publique.

Le modèle wébérien d'administration publique

96 La construction de la fonction publique française apparaît ainsi marquée du sceau de notre histoire et de notre « génie propre ». Pour autant, il serait erroné de penser que l'expérience française est un cas à part. Dans tous les pays où les deux révolutions – la révolution démocratique et la révolution industrielle – parvinrent à s'établir et à coexister, les appareils administratifs se sont progressivement autonomisés et spécialisés et les fonctionnaires se sont vu octroyer des garanties de carrière et une protection contre l'arbitraire.

En Angleterre, un *order in council* du 4 juin 1870 généralisa le concours pour le recrutement du *civil service* et mit ainsi un coup d'arrêt à la pratique du patronage ; dans l'empire allemand, une loi du 31 mars 1873 fixa l'état juridique des fonctionnaires et reconnut la garantie de l'emploi à vie ; aux États-Unis mêmes, longtemps marqués par le *spoil system*, le Pendleton Act de 1883 autorisa le président à classer par voie réglementaire les emplois soumis au *merit system* et initia un processus inexorable conduisant à soustraire à l'emprise des partis un nombre croissant d'emplois.

Le mouvement de convergence ainsi ébauché s'est encore renforcé avec l'action du syndicalisme (début du XX^e siècle) et avec la vague démocratique issue de l'immédiat après-guerre. En même temps qu'était institué en France le statut général de 1946, l'article 33 de la loi fondamentale de RFA proclamait pour tous les Allemands le droit d'accès égal à toutes les fonctions publiques et accordait aux fonctionnaires la liberté d'opinion et de croyance. Par ailleurs, ce même article posait deux principes essentiels pour l'organisation de l'administration publique allemande : « L'exercice des pouvoirs de puissance publique doit être confié à titre permanent à des membres de la fonction publique placés dans un rapport de service et de fidélité de droit public ; le droit de la fonction publique doit être réglementé en tenant compte des principes traditionnels du fonctionariat. »

Outre-Atlantique, enfin, après le New Deal, plus de 85 % des emplois de l'administration fédérale se trouvaient désormais « classifiés » en vertu du Pendleton Act et donc régis par le *merit system*.

Une administration constituée en corps intermédiaire entre l'État et la société civile, composée de professionnels disposant de garanties d'indépendance et en même temps tenus au devoir de loyalisme à l'égard de l'État, tel fut le modèle d'« administration publique wébérienne » qui partout dans « le monde libre » finit par s'imposer.

À rebours, le monde communiste se montrait imperméable à la reconnaissance d'une véritable fonction publique : les travailleurs de l'État (sauf les militaires régis par un statut de professionnels) étaient soumis au droit commun du travail et ne bénéficiaient d'aucune garantie particulière contre l'arbitraire politique. En Allemagne de l'Est, la notion d'administration publique était proscrite, car wébérienne et « bourgeoise », et les agents de l'État étaient des contractuels tandis que – contraste frappant – leurs homologues de RFA étaient des fonctionnaires à statut, titulaires de leur grade.

97

Ainsi le « modèle wébérien », devenu le « modèle OCDE », comportant dans toutes ses variantes nationales une dose de particularisme – plus ou moins forte mais toujours réelle –, ce n'est naturellement pas là qu'il faut rechercher le signe d'une exception française. Pas plus d'ailleurs dans le choix du système de la carrière qui a prévalu en France. En effet, si le système de l'emploi (les agents sont recrutés pour un poste déterminé et souvent pour une durée déterminée) prévaut aux USA, dans le Royaume-Uni et en Europe du Nord (Pays-Bas, Suède, Finlande, Danemark), et si l'Italie, on le verra, a récemment récusé le système de la carrière, les fonctions publiques des autres pays européens demeurent exclusivement ou principalement régies par les principes de la carrière, les agents bénéficiant de la garantie de l'emploi et ayant vocation à exercer successivement des fonctions différentes au cours de leur carrière.

Les spécificités du système français de fonction publique

S'il n'existe donc pas d'exception française, il existe néanmoins, c'est indéniable, un modèle français ayant des spécificités notables. Celles-ci tiennent dans l'application qui a été faite de trois principes d'organisation.

En premier lieu, l'unité : tous les emplois de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs sont, sauf dérogation expresse, tenus par des fonctionnaires, ayant les mêmes droits et obligations et rémunérés sur la base d'un classement dans une

même grille des corps, grades et emplois. La politique est donc très différente de celle du Royaume-Uni où le *civil service* ne couvre pas l'administration locale.

L'universalité, en second lieu : les règles spécifiques régissant les fonctionnaires valent, en France, quelle que soit la nature – régaliennne ou non – de leur mission ou de leur position dans la hiérarchie, et cela contrairement au système dualiste qui prévaut par exemple en Allemagne où une distinction est faite entre les titulaires (*Beamte*), régis par le droit public parce qu'ils exercent des fonctions d'autorité, et les employés et ouvriers régis par le droit privé tout en bénéficiant, il est vrai, de l'emploi à vie et de conventions collectives particulières.

La troisième caractéristique du système français, découlant des deux premières, est la centralisation : l'évolution des traitements est pilotée par l'État (Budget et Fonction publique), les déroulements de carrière et les régimes indemnitaires sont réglementairement encadrés et régis, s'agissant de la fonction publique territoriale, par le principe selon lequel les avantages accordés aux fonctionnaires territoriaux ne sauraient excéder les avantages consentis aux fonctionnaires de l'État homologues.

Telle est la physionomie particulière du système français, dont les traits se distinguent ce faisant de la moyenne du « modèle wébérien » et dont il a pu apparaître comme l'exemple le plus achevé.

LE MODÈLE FRANÇAIS DE FONCTION PUBLIQUE EST-IL CONDAMNÉ ?

Le modèle français de fonction publique, longtemps regardé comme indépassable, a fait l'objet à partir de la fin des années 1980 d'une double mise en question.

De la réforme managériale à la « révolution entrepreneuriale »

Certains partenaires de la France au sein de l'OCDE ont engagé des actions de conduite du changement fondées sur une critique radicale de la gestion publique et sur le recours systématique aux méthodes de management en vigueur dans le monde des entreprises.

Le Royaume-Uni, avec le programme *Next Steps* au milieu des années 1980 et les États-Unis, avec le programme *Reinventing Government* (1993), privilégiant la décentralisation des responsabilités, les incitations financières et l'autonomie des agences exécutives, entreprirent de

modifier fondamentalement la logique de pilotage et de fonctionnement de leurs administrations. L'Italie, elle-même, confrontée au *malgoverno* et dotée d'une administration à la fois pléthorique et peu efficace, engagea à partir de 1993 une politique de « privatisation de l'emploi public » comportant pour les quatre cinquièmes de la fonction publique (en fait tous les emplois non régaliens) un alignement quasi complet sur le secteur privé.

En France même, une approche managériale fut privilégiée à partir du « Renouveau du service public » (projet de service, centres de responsabilité, charte de la déconcentration, évaluation, développement de la formation continue, nouvelle gestion des ressources humaines) ; lancé en 1988, ce processus s'est poursuivi depuis lors et a conduit à d'indéniables améliorations.

Pour autant de nouvelles interrogations sont apparues, les changements sont aux yeux de certains trop lents et trop limités. Par ailleurs, le cadre actuel de la gestion des fonctionnaires paraît en porte à faux par rapport à la dynamique induite par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). L'approche managériale utilisée depuis quinze ans serait insuffisante et une véritable logique « entrepreneuriale » devrait désormais prévaloir, justifiant des réformes beaucoup plus radicales. Sans proposer de « big bang » et sans reprendre à leur compte les critiques radicales, la Cour des comptes puis le Conseil d'État n'ont pas manqué dans leurs rapports déjà cités de préconiser des changements profonds pour remédier à la sclérose du système.

99

Cette critique interne du système de gestion porte aujourd'hui d'autant plus que l'État semble impuissant à maîtriser les déficits publics et à endiguer son endettement, et que d'autre part l'édifice juridique de la fonction publique paraît fortement ébranlé de l'extérieur.

L'impact du droit communautaire

Si, en principe, le droit communautaire laisse les États libres d'organiser leur fonction publique selon leur tradition nationale, le droit dérivé et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ont eu, à partir de la fin des années 1980, un fort impact sur les systèmes nationaux. La fonction publique française, parce que plus structurée, plus uniforme et plus centralisée que ses homologues, a été, plus que celles-ci, fortement affectée.

On peut schématiquement relever trois lignes de fracture.

En premier lieu la logique d'harmonisation sociale au sein de l'Europe conduit, s'agissant des conditions de travail (hygiène, sécurité,

durée) et plus généralement de la protection des salariés, à s'intéresser à la situation concrète des « travailleurs au travail » quels que soient leurs statuts (agent de droit privé, agent public, fonctionnaire de carrière...). Par suite, les normes unilatérales, comme par exemple la directive 89/371 CEE du 12 juin 1989, ont naturellement vocation dans ces matières et sauf exception à s'appliquer aux fonctionnaires. Demain, il en ira sans doute de même des normes conventionnelles issues de la négociation collective au niveau communautaire. On voit dès lors que dans le champ circonscrit mais important des conditions de travail, le particularisme du droit de la fonction publique ne peut au fil du temps que s'effacer derrière le droit commun.

En deuxième lieu, le principe de libre circulation des travailleurs énoncé au 4^e § de l'article 48 du traité de Rome (devenu l'article 39 du 100 TCE), qui s'applique à tous les emplois hors ceux de « l'administration publique », ne pouvait abandonner aux définitions nationales le soin de délimiter son périmètre.

La jurisprudence a donc retenu une approche fonctionnelle définissant comme relevant de l'administration publique « au sens de » et donc exonérés de l'obligation d'ouverture, les seuls emplois inséparables de l'exercice de la souveraineté ou participant à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Par suite, la grande majorité des emplois de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux se trouve aujourd'hui accessible aux ressortissants de la Communauté européenne.

En soi, cette ouverture – engagée par la loi du 26 juillet 1991 et désormais généralisée – ne fait pas problème, mais elle a des implications profondes, dont la portée se révèle avec le temps. D'une part, combinée avec le principe de non-discrimination, l'ouverture a conduit, au-delà de la reconnaissance des diplômes, à prendre en compte, pour le classement, dans le corps ou l'emploi, l'expérience professionnelle acquise dans les fonctions publiques européennes ou dans les organismes de droit privé exerçant, chez nos partenaires, des missions comparables. À terme, l'organisation des concours, internes ou externes, pourrait elle-même se trouver à son tour affectée directement ou indirectement. En une quinzaine d'années, appliqué à un système de carrière, le principe d'ouverture s'est avéré avoir des effets plus puissants et plus déstabilisants que pour une fonction publique d'emploi, qui s'inscrit plus aisément dans l'approche fonctionnelle – poste par poste – que privilégie la dynamique d'ouverture.

On voit enfin émerger à travers ce critère transversal – dont la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme s'est emparée à son

tour pour tenter de définir le champ d'application de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme – une possible frontière entre, d'une part, un « noyau dur » de la fonction publique, centré sur les missions régaliennes ou d'autorité et susceptible à ce titre de conserver sa spécificité et, d'autre part, les emplois publics de gestion ou de service, inexorablement tirés vers le droit commun.

Ainsi et nonobstant la loi du 13 juillet 1983 qui affirme l'unité des trois fonctions publiques, un système dualiste pourrait-il au bout du compte prévaloir et s'enraciner.

L'actualité du statut

Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il n'y a pas de fatalité et en tout cas l'inventaire doit être fait avec mesure et sans perdre de vue un certain nombre de données fondamentales.

101

D'une part, ni l'actuel traité instituant la Communauté européenne ni le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne transfèrent à l'Union la compétence en matière de fonction publique ni n'imposent la disparition des fonctions publiques statutaires. D'autre part, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son rapport 2003, nombre de rigidités imputées au statut sont, en réalité, imputables à ce qu'il a, fort justement, qualifié de « dérive coutumière », c'est-à-dire la pratique des gestionnaires et des organisations syndicales, confinée dans le cercle le plus étroit du statut, par le culte du précédent, le refus du pouvoir discrétionnaire et la volonté de tout prévoir et de tout encadrer.

Un tel constat, partagé par de nombreux responsables de l'administration, n'appelle nullement une stratégie de « big bang ».

À l'inverse, en dépit des progrès réalisés, le statu quo n'est pas défendable d'autant qu'une politique de modernisation ambitieuse peut prendre appui sur nombre de leviers qu'offre le statut général sans en trahir l'esprit. Quatre domaines seront passés en revue : le cadre déontologique, le système de la carrière, les modes de gestion, le dialogue social.

La modernité des droits et obligations

Les objectifs assignés à la réforme de la Libération étaient de créer une fonction publique intègre, professionnelle, impartiale et loyale à l'égard de l'autorité politique. D'où le cadre déontologique constitué des droits et obligations des fonctionnaires fixés à cette époque par le statut général, et réaffirmés en 1959 et en 1983.

Personne ne peut soutenir aujourd'hui que ces objectifs n'ont pas été atteints ou qu'ils ne seraient plus actuels. Bien au contraire, dans le

monde globalisé qui est le nôtre, les valeurs de désintéressement et de laïcité sont des références essentielles et la déontologie des administrations publiques est plus que jamais nécessaire. Le statut général des fonctionnaires et le principe du concours, éléments fondateurs du pacte républicain, doivent être préservés.

Si des actions de fond sont nécessaires, c'est pour l'essentiel dans deux directions. Un travail d'approfondissement de la déontologie devrait être conduit dans les différents services, adapté aux spécificités des différents métiers, à l'image de ce qui a été fait dans la police. Ce travail de réflexion déontologique débouchant sur l'élaboration de guides ou de codes de déontologie professionnels pourrait être ensuite décliné dans les écoles administratives ou en formation continue. Parallèlement, la modernisation de la pratique des concours doit être activement poursuivie (des concours moins académiques, plus professionnels) en même temps que doit être encouragée la diversification des viviers de recrutement : la fonction publique doit être à l'image de la société française et des classes préparatoires aux concours devraient être organisées dans toutes les écoles administratives afin d'attirer vers les carrières publiques plus de jeunes issus de l'immigration. Mais gardons-nous bien de renoncer, au passage, au principe du concours, lequel est tout de même au bout du compte plus objectif que le CV anonyme...

Un système de carrière rénové

Le système de la carrière lui-même doit être réhabilité. La distinction du grade et de l'emploi qui en constitue le cœur est, contrairement à une idée reçue, favorable à la mobilité. Alors que dans un système d'emploi l'agent est recruté dans un emploi donné dont il est en quelque sorte prisonnier, dans le système de la carrière l'agent est titulaire de son grade mais l'administration dispose de l'emploi. Les rigidités (elles existent) se situent pour l'essentiel à un niveau infrastatutaire. Il est donc impératif d'identifier les verrous et de favoriser tous les outils de la mobilité conformément au statut général.

Dans le même esprit, la structure interne de la fonction publique doit être simplifiée et les cloisonnements corporatistes réduits ou supprimés. Une des propositions du Conseil d'État de créer un peu moins d'une cinquantaine de cadres de fonctions regroupant l'ensemble des fonctionnaires de l'État, si elle peut paraître séduisante par son ambition, a comme inconvénient, outre son coût inévitable, d'une part de conduire à méconnaître les identités professionnelles et la spécificité de

nombre de métiers, d'autre part de renvoyer, en réalité, la gestion des hommes à une pure logique d'emploi.

Une autre voie, également proposée par le Conseil d'État, visant à poursuivre tout en l'approfondissant la politique de fusion des corps, paraît de loin préférable car sans doute moins coûteuse et en tous les cas plus réaliste : si 6 corps rassemblent 50 % de la fonction publique de l'État et 19 corps rassemblent 75 % des effectifs, on imagine la balkanisation de la gestion qui résulte de la dispersion des 25 % des effectifs dans près de 900 corps « vivants » et on comprend dès lors la nécessité de constituer, sans céder à l'artifice, des ensembles plus vastes, en commençant par fusionner les dizaines de corps d'administration générale des catégories C, B et A.

Enfin, le système de la carrière, les praticiens le savent, n'a jamais fait obstacle à ce qu'il soit recouru à des mécanismes spécifiques liés à l'emploi : statuts d'emploi, bonifications indiciaires fonctionnelles, profils de carrière dits « en Y » à partir d'une sélection professionnelle au sein des corps, obligations de formation avant ou à l'occasion de changements de grade en lien avec les fonctions susceptibles d'être exercées. Là encore des instruments existent, sont effectivement utilisés et ne demandent qu'à servir. 103

Les exigences de la gestion des ressources humaines

Le troisième axe de réforme porte sur l'approfondissement et la généralisation des méthodes de gestion des ressources humaines. La Cour des comptes dans ses rapports de 2000 et de 2001, le Conseil d'État en 2003 et le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 2005 ont dressé le bilan des insuffisances ou des dérives et proposé des voies de réforme pertinentes : déconcentration de la gestion ; développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; meilleure prise en compte du mérite dans les avancements de grade et les régimes indemnitaires. Aucune de ces pistes ne passe par une modification statutaire. Toutes sont opérationnelles à droit constant.

Toutefois, des blocages existent du côté de certaines organisations syndicales hostiles, par principe, à la déconcentration et à une gestion individualisée des carrières. Ces blocages ne seront pas levés par un coup de baguette magique et un travail important de pédagogie est à faire. On peut cependant espérer que la dynamique induite par la LOLF contribuera à accélérer la prise de conscience des changements indispensables.

Le dialogue social

Le dialogue social est le dernier levier, mais non le moindre, du changement espéré, mais il doit lui-même être rénové. C'est une question de pratique assurément : le dialogue est trop souvent formel au sein des comités techniques paritaires ; à l'inverse, le fonctionnement des commissions administratives paritaires confine très souvent à la gestion. Mais c'est aussi une question systémique : la centralisation de la gestion et la force des logiques de corps menacent le paritarisme.

104 Ma conviction est que l'on ne fera pas, sur ce point du moins, l'économie d'une réforme statutaire. Il faut repenser l'organisation des commissions administratives paritaires (CAP) en redistribuant les cartes entre CAP nationales et locales, voire en instituant des CAP compétentes pour plusieurs corps ou plusieurs services. D'autre part, la négociation collective doit se voir désormais reconnaître une réelle portée juridique dans un certain nombre de matières définies par le législateur : *a priori* les conditions de travail et la protection sociale complémentaire paraissent des champs tout à fait appropriés. Bien entendu, cette revitalisation du dialogue social dans la fonction publique devrait faire elle-même l'objet d'une négociation et être entourée des garanties indispensables.

Depuis quinze ans, l'administration française n'a pas été « la belle endormie » que se complaisent à décrire certains. D'importantes réformes ont été menées à bien : développement des responsabilités, déconcentration et décentralisation, pilotage par les objectifs, contractualisation dans l'allocation des moyens. D'autres sont engagées avec l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Néanmoins, en dépit de réelles avancées (ouverture des corps et mobilité, évaluation, développement des approches fonctionnelles), le mode de gestion des ressources humaines est encore trop uniforme et trop centralisé. Il en résulte des rigidités et parfois des blocages, en tout cas une insuffisante réactivité dans les mécanismes d'affectation, de mutation et de reconnaissance du mérite et des performances.

Cette viscosité du mode de gestion des fonctionnaires n'est nullement la conséquence du statut général ou du système de la carrière, lesquels, contrairement à une idée reçue, sont propices à une gestion moderne et

dynamique. Encore faudrait-il que la politique de fusion des corps soit poursuivie et que le carcan des règles coutumières soit desserré.

L'immobilisme serait, en l'occurrence, une grave faute et un coup porté au statut général. Une faute grave car la modernisation est tout à fait possible dans le respect des garanties de ce statut, un mauvais coup porté à la fonction publique car le refus de l'adaptation apporterait assurément des aliments à la thèse de la sclérose et du déclin.

R É S U M É

La fonction publique est fille de l'État moderne et de la démocratie. Ni le particularisme juridique ni même le système de la carrière ne sont propres à la France. La fonction publique se rattache en effet au système wébérien d'administration publique qui a prévalu dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

S'il n'y a donc pas d'exception française, il existe toutefois un modèle français de fonction publique, caractérisé par un particularisme plus marqué et une organisation plus centralisée que dans les pays homologues.

Les rigidités de ce système sont aujourd'hui fortement critiquées au nom des exigences managériales. Dans le même temps, l'impact du droit communautaire a ébranlé un édifice d'autant plus fragile qu'il était plus structuré et plus uniforme. Pour autant, l'indispensable effort d'adaptation ne doit pas conduire à noircir le trait et à faire oublier que les principes de la fonction publique et le cadre statutaire ne sont nullement incompatibles avec une gestion moderne, dynamique et efficace.

LA PRIVATISATION DU SERVICE DE L'ÉTAT

LA FORMULE EST AMBIGUË et peut-être même polémique. L'ambiguïté doit être levée, sans éviter pour autant la contestation. 107

La privatisation, au sens général, désigne toute solution faisant passer une activité ou une institution de la sphère publique à la sphère privée. Le caractère vague de cette définition englobe beaucoup d'aspects.

Elle peut s'appliquer à une situation préexistante, qui est transférée d'un statut à un autre. Elle est parfois considérée comme réalisée aussi en cas de création nouvelle qui, selon une conception traditionnelle, aurait dû relever d'un statut public, mais que ses auteurs aménagent directement sous une forme « privée » ; il n'y a pas passage d'un état à un autre, mais d'une conception à une autre.

En cas de transition d'un état à un autre, la « solution » peut être aussi bien le mécanisme qui réalise la transition que le contenu même du système auquel il aboutit. L'objet auquel elle s'applique peut être fonctionnel ou organique : dans un cas, est visée la tâche à exécuter, dans l'autre, la structure qui l'accomplit. Quant aux « sphères » entre lesquelles se fait le passage, elles sont tellement larges qu'on n'arrive pas à les mesurer et qu'elles peuvent s'entrecroiser.

On a autant de difficulté à identifier ce qui est « public » et ce qui est « privé » : s'agit-il de l'appartenance à un secteur d'activité ou à un type d'organisation, des types de fonction exercée, de la nature du droit applicable ? La réponse à ces questions peut permettre d'identifier trois types de privatisation : organique, fonctionnel, personnel.

Au sens organique, la privatisation peut elle-même présenter deux aspects. Le premier correspond à la formule de l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi la fixation des règles concernant « les

transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ». On a pu parler de « dénationalisation », au moins quand il s'agit d'entreprises qui avaient été précédemment nationalisées. Mais la privatisation peut aussi bien porter sur des entreprises qui, dès l'origine, avaient été créées au sein des institutions publiques. Ce type de privatisation est d'ordre capitalistique : les entreprises qui en font l'objet étaient, directement ou indirectement, la propriété de personnes publiques ; elles deviennent la propriété de personnes privées. Le phénomène a été abondamment illustré depuis 1986 avec des banques (Société générale, Paribas), des compagnies d'assurance (AGF), des entreprises industrielles (Renault, Usinor-Sacilor, SEITA), TF1, France Telecom, et tout récemment les sociétés d'autoroutes, pour ne prendre que les principaux exemples. Il se réalise essentiellement par la cession des actions que détenait l'État dans les sociétés en cause.

Elle peut être précédée d'un autre type de privatisation, qui affecte le statut de l'entreprise, mais non son appartenance : à une forme de droit public est substituée une forme de droit privé, mais la propriété publique ne change pas.

Tel est le cas lorsqu'un établissement public (personne publique) est transformé en société (personne privée). L'exemple de France Telecom¹ est le plus topique en lui-même et par ce qui l'a précédé et suivi : avant d'être transformé en société, le service des télécommunications était passé en 1990 de régie d'État (à caractère administratif) en exploitant public (établissement public à caractère industriel et commercial) ; après avoir été transformée en société (1996), France Telecom a été transférée au secteur privé (par cession de la majorité des actions détenues par l'État).

Sa privatisation, au sens organique, a abouti à une privatisation au sens fonctionnel. Mais celle-ci se dédouble encore.

Tantôt une activité, sans cesser d'être un service public, fait l'objet d'aménagements conduisant à une gestion privée.

Le plus simple alors est de transformer son caractère : d'administratif, il devient industriel et commercial. La gestion, qui relevait du droit public, est désormais soumise au droit privé : c'est ainsi que la Caisse nationale des marchés de l'État, qui était initialement un établissement public à caractère administratif, est devenue un établissement public à caractère industriel et commercial ; de même, le service des

1. Loi du 26 juillet 1996.

postes, initialement régie d'État à caractère administratif, a été transformé (comme le service des télécommunications) en un établissement public à caractère industriel et commercial (sous l'appellation « exploitant public »).

Une solution plus radicale consiste à confier le service public à des entreprises privées. Le cas classique est celui des délégations de service public (et au premier chef les concessions) par lesquelles une personne publique, au lieu d'exploiter elle-même directement un service public, en confie la gestion à une autre personne : si cette dernière est une personne privée, comme c'est le cas le plus souvent (exemple de la distribution de l'eau), on peut parler de privatisation (c'est ce qui vient de se passer à Marseille à propos de nouveaux modes de transport urbain). Mais cette privatisation n'empêche pas que l'activité confiée à l'entreprise privée reste « publique » en tant qu'elle est un service public. Il est arrivé que des concessions soient accordées à des sociétés de droit privé dans lesquelles l'État et d'autres personnes publiques restaient majoritaires (cas des sociétés d'autoroutes, selon le système initialement conçu en 1955) : c'était une certaine forme de privatisation, mais elle était limitée à la fois en ce que les sociétés concessionnaires faisaient partie du secteur public, comme ayant un capital majoritairement détenu par des personnes publiques, et en ce que l'activité concédée à ces sociétés restait un service public. La cession par l'État, fin 2005, début 2006, de la totalité de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes a eu pour objet et pour effet de les privatiser au sens organique ; elle n'a pas privatisé le service public assuré par les sociétés. Comme précédemment, elles assurent, alors même qu'elles sont entièrement privées, une activité qui reste publique en tant que service public, et même un service public administratif comme cela avait déjà été reconnu auparavant².

109

Tantôt la privatisation porte, non plus sur le mode d'exercice d'une activité de service public, mais sur l'activité elle-même, dont la nature de service public disparaît : elle devient une activité purement privée, analogue à celle que poursuivent les entreprises du même secteur. L'exemple des télécommunications peut être repris : France Telecom n'exerce plus, pour l'essentiel, d'activité de service public.

Avec elle se combinent les deux types de privatisations (organique, matériel) par une succession de mesures qui ont conduit à transformer une régie de l'État assurant un service public à caractère administratif en

2. Conseil d'État, 6 juillet 1994, *Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France*.

une société n'appartenant plus à l'État et n'assurant plus de service public. C'est l'hypothèse de privatisation maximale.

Mais la privatisation, comme on vient de le voir, n'atteint pas toujours, loin s'en faut, ce résultat : elle peut se limiter à certains éléments.

Elle peut ne porter aussi, selon un troisième type, que sur des aspects personnels, concernant les agents, qui, agents publics, deviennent salariés de droit privé. Agents publics, ils l'étaient le plus souvent en qualité de fonctionnaires (de l'État, de collectivités territoriales, d'hôpitaux publics), mais non exclusivement, puisqu'il existe des agents publics non fonctionnaires, principalement contractuels. Le recrutement d'agents publics contractuels, comme exception au principe selon lequel les agents des personnes publiques affectés à un emploi permanent doivent être des fonctionnaires, est parfois considéré comme une
110 sorte de privatisation, puisque le contrat, substitué au statut, rapprocherait les intéressés des salariés de droit privé. Mais cette appréciation est à la fois exagérée et fautive, car, même contractuels, ces agents relèvent toujours du droit public.

La « privatisation » des agents de l'État, qu'ils soient fonctionnaires ou non, dans une position ou une autre, les fait « basculer » du droit public sous l'empire du droit privé, avec les facilités de gestion du personnel que celui-ci comporterait. À vrai dire, l'expression est moins souvent utilisée à ce sujet que pour les cas précédents. Si elle couvre une hypothèse distincte, son utilisation n'est pas moins justifiée car est toujours présente l'idée du passage d'un statut à un autre (public-privé).

C'est cette hypothèse qui est ici envisagée. Elle n'est pas complètement indépendante des autres cas de privatisation précédemment identifiés, car ils peuvent atteindre la situation du personnel. Elle n'en a pas moins son autonomie et doit être examinée en tant que telle, en liaison avec tous les articles portant sur « les serviteurs de l'État ». Elle peut être formulée sous forme de question : peut-on servir l'État en situation de droit privé ?

La question peut d'ailleurs être élargie à toutes les autres personnes publiques (collectivités locales, établissements publics, pour l'essentiel). Car ni les données ni les solutions ne sont radicalement différentes pour elles et pour l'État. Il pourrait même arriver que les aménagements réalisés pour lui vailent pour elles et inversement.

Ils peuvent être liés au statut même du service auquel contribuent les agents, dont la privatisation se répercute sur eux : on peut parler d'une privatisation institutionnelle des serviteurs de l'État. Au-delà,

indépendamment même des changements affectant le service, peuvent se rencontrer des cas où, individuellement, des agents de l'État peuvent être mis dans une situation de droit privé : on parlera d'une privatisation personnelle.

LA PRIVATISATION INSTITUTIONNELLE

La privatisation institutionnelle ici considérée est celle qui affecte la situation des agents de l'État par suite d'une transformation du service dans lequel ils se trouvaient : c'est parce que ce service fait l'objet d'une forme de privatisation qu'ils sont eux-mêmes « privatisés ».

Le service doit être ici considéré dans sa double acception, organique et matérielle : le changement de la nature de l'organisation ou du caractère de la gestion peut entraîner la transformation de la situation des agents. 111

La solution ne peut se comprendre que si on rappelle le principe selon lequel les agents des personnes publiques affectés à un service public administratif sont des agents publics³, non les autres. La substitution d'une personne privée à la personne publique comme employeur, la modification du caractère du service auquel les agents sont affectés devraient, l'une et l'autre, faire passer les agents d'un statut de droit public à un statut de droit privé.

Tel est en effet le principe ; sa mise en œuvre souffre de nombreuses restrictions.

La privatisation organique

La première hypothèse est celle d'un changement d'organisation confiant à une société privée un service qui était ou devait être précédemment assuré par une personne publique (État, collectivité territoriale ou établissement public). L'employeur étant désormais une personne privée, ses employés doivent être des salariés de droit privé.

Cette solution n'est acquise sans difficulté que lorsque est créé directement un service nouveau sans transfert d'une situation antérieure. Selon la conception classique, le service aurait dû être assuré par l'État lui-même, avec ses propres agents, qui ne pouvaient être que des agents publics. Désormais, le service étant confié *ab initio* à une personne privée, les agents de celle-ci seront des agents de droit privé.

3. Tribunal des conflits, 25 mars 1996, *Berkani*.

L'hypothèse la plus simple est celle de la commande par l'État à une entreprise de prestations dont il a besoin pour pourvoir à ses besoins (fournitures, travaux, services). Ne disposant pas des moyens et notamment des agents qui sont nécessaires à l'exécution de ces prestations, il recourt au secteur privé : ce n'est pas une privatisation au sens du transfert d'une entreprise ou d'une activité publique au secteur privé, il n'y en a pas moins recours au secteur privé pour contribuer à une activité publique. Les salariés de l'entreprise chargée d'exécuter la prestation relèvent du droit privé. En servant l'entreprise qui sert l'État, ils servent l'État. Ce sont indirectement des serviteurs privés de l'État.

Il en va de même lorsque l'État, non plus commande à une entreprise une prestation pour lui-même, mais, voulant assurer un service nouveau au profit des usagers, le délègue à une entreprise pour qu'elle
112 l'assure elle-même.

C'est ce qui s'est produit lorsque l'État, à partir de 1955, a concédé la construction et l'exploitation d'autoroutes encore inexistantes à des sociétés qui, pour être à l'origine d'économie mixte, n'en étaient pas moins des personnes morales de droit privé : leurs employés ont toujours relevé du droit privé, alors même que la concession d'autoroute porte sur un service public à caractère administratif. Ils sont indirectement aussi des serviteurs privés de l'État, en ce que le service à la réalisation duquel ils contribuent reste lui-même un service public relevant de l'État.

La solution n'a pas changé lorsque l'État a transféré du secteur public au secteur privé les sociétés d'autoroutes dans lesquelles il détenait des participations, selon la première sorte de privatisation exposée plus haut. Les agents des sociétés d'autoroute, qui étaient déjà des salariés de droit privé de ces sociétés quand elles appartenaient au secteur public en ce que leur employeur était déjà aussi une personne morale de droit privé, sont restés exactement dans la même situation lorsque leur employeur a été cédé au secteur privé. Dans un cas comme dans l'autre, ils sont des agents privés d'une société qui assure non seulement un service public, mais comme on l'a déjà observé, un service public à caractère administratif.

La privatisation du service des autoroutes (en ce qu'il est assuré par des sociétés privées) avec les conséquences qui en résultent pour les personnels employés pour ce service a pu se faire sans opposition de ces derniers, car ils n'avaient pas été employés initialement sous un statut de droit public : dès l'origine, ils étaient des salariés de droit privé ; avec la privatisation de leur employeur, ils n'ont pas cessé de l'être.

Plus difficile est la transformation d'une organisation préexistante de droit public en une structure de droit privé, car les agents servant initialement sous un statut de droit public acceptent difficilement de passer au droit privé.

Par souci de ménagement social, les intéressés peuvent parfois garder leur statut initial : ce sont ainsi des agents publics d'une personne de droit privé.

Tel a été le cas lorsque France Telecom (qui était déjà passée du statut de régie de l'État à celui d'établissement public industriel et commercial, sous l'appellation d'exploitant public) a été transformée en société : au prix de contorsions juridiques, le Conseil d'État a admis que « la loi portant création de la société anonyme France Telecom [pouvait] placer des corps de fonctionnaires de l'État auprès de cette société⁴ ». Loin de constituer une « privatisation des serviteurs de l'État », la solution maintient le caractère public d'agents qui, pour être indirectement des serviteurs de l'État, sont d'abord les salariés d'une société.

113

Elle ne s'explique que par la volonté d'assurer les transitions.

Il ne devrait plus en être ainsi dans une autre hypothèse de privatisation, portant sur les moyens dont dispose une personne publique pour pourvoir à ses besoins, en recourant désormais au marché (au sens économique) en passant des marchés (au sens juridique). Par exemple une collectivité publique qui avait sa propre imprimerie pour ses documents et publications, ou encore ses propres équipements pour l'entretien de ses bâtiments, décide d'attribuer ces prestations à des entreprises privées : cela peut impliquer la fermeture de ses propres ateliers, avec éventuellement la reprise de ses agents par l'entreprise attributaire des prestations à réaliser. La question se pose de savoir si cette entreprise peut être tenue de reprendre les agents précédemment employés par la collectivité, avec les implications que cette exigence peut avoir au regard des règles de la concurrence, et si ces agents peuvent garder leur statut de droit public : la réponse à la deuxième question ne devrait être que négative dès lors que le nouvel employeur est une entreprise purement privée.

La privatisation fonctionnelle

La privatisation fonctionnelle porte sur l'activité. Elle peut concerner son caractère : un service public, au lieu d'être administratif, devient industriel et commercial. Elle peut affecter plus radicalement sa nature :

4. Avis du 18 novembre 1993.

il n'est plus service public. La privatisation, pour être moins forte dans le premier cas que dans le second, n'en fait pas moins apparaître normalement dans les deux cas des agents de droit privé.

Tel est le principe pour les agents des services publics à caractère industriel et commercial⁵. La règle ne souffre pas d'exception lorsqu'une collectivité publique crée directement un tel service, qui n'existait pas auparavant, pour les agents qu'elle recrute à cette fin.

Elle en rencontre en cas de transformation d'un service public administratif en un service public industriel, pour des raisons qui peuvent être d'ordre juridique mais qui sont surtout sociales.

114 Lorsque la Caisse nationale des marchés de l'État a été transformée par décret d'établissement public administratif en établissement public industriel et commercial, le Conseil d'État a jugé que cela ne suffisait pas à transférer le statut de ses agents du droit public au droit privé : ils sont même restés fonctionnaires⁶.

La loi a pu en décider de même. Celle du 2 juillet 1990, transformant les services de la poste et des télécommunications de régies d'État assurant un service public administratif⁷ en exploitants publics assurant un service public industriel et commercial, a également conservé la qualité de fonctionnaires à ceux qui étaient déjà recrutés.

Celles du 26 juillet 1996 puis du 31 décembre 2003 sont même allées plus loin pour France Telecom, non seulement, comme on l'a déjà rappelé, lorsque cette entreprise a reçu un statut de société, mais encore lorsque son capital a été transféré en majorité du secteur public au secteur privé et lorsque son activité n'a plus constitué un service public : sa privatisation, dans tous les sens du terme, a été maximale (organique et fonctionnelle, dans chacun de ces deux aspects) ; elle n'en a pas moins maintenu la qualité de fonctionnaires pour des personnes qui ne sont plus, même indirectement, des serviteurs de l'État. Ce n'est plus la privatisation du service de l'État, c'est la « publicisation » de celui d'une entreprise devenue presque entièrement privée. La solution est transitoire, elle n'en est pas moins exactement contraire au système même de la privatisation.

Elle va à l'encontre aussi des solutions qui refusent la qualité d'agents publics à des personnes employées par des personnes publiques

5. Conseil d'État, 26 janvier 1923, *Robert Lafraygère*.

6. Conseil d'État, 29 janvier 1965, *L'Herbier*.

7. Tribunal des conflits, 24 juin 1968, *Ursot*.

pour leurs activités qui ne sont pas considérées comme des services publics. Tel est le cas pour la gestion de leur domaine privé, constitué notamment par leurs forêts⁸.

Lorsqu'une activité exercée par une personne publique perd la nature de service public qui lui était précédemment reconnue, cela devrait entraîner de la même manière la perte de la qualité d'agents publics pour le personnel qui y est employé. C'est une solution qui devrait s'imposer aux intéressés en raison même de la situation de l'institution qui les emploie.

On peut en rencontrer d'autres de même type en raison de leur propre situation.

LA PRIVATISATION PERSONNELLE

115

L'hypothèse ici envisagée est beaucoup plus radicale et peut-être plus grave que les précédentes. Celles-là liaient le caractère privé de la situation de certains agents à celles de l'institution qui les emploie ou du service auquel ils sont affectés. Celle-ci concerne la situation propre des agents, qui seraient de droit privé alors même qu'ils seraient employés par une personne publique et affectés à un service public administratif et que, conséquemment, selon les règles classiques, ils relèveraient du droit public. Peut-on admettre qu'ils soient cependant des agents de droit privé ?

Une réponse positive a été donnée occasionnellement. Elle pourrait l'être de manière permanente.

Des solutions occasionnelles

Des solutions occasionnelles d'emploi d'agents de droit privé par des personnes publiques pour des fonctions administratives en raison desquelles ils relèveraient normalement du droit public se rencontrent en cas de reprise d'entreprises privées par des personnes publiques. De la même manière qu'on a vu des fonctionnaires conserver leur statut alors que leur service était « privatisé », des salariés d'entreprises privées peuvent continuer de relever du droit privé alors même que désormais ils sont employés par une personne publique.

Ce résultat a pu être acquis sous l'effet du droit communautaire, selon lequel le transfert d'une activité économique doit s'accompagner

8. Tribunal des conflits, 18 juin 2001, *Ville de Strasbourg*.

de celui des salariés qui y sont employés, y compris si le transfert est fait d'une entreprise privée à une personne publique⁹.

La même exigence est exprimée à l'article L. 122-2 du code du travail : « S'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise. »

Le Tribunal des conflits considère que ces « dispositions... imposant le maintien des contrats de travail en cours y compris dans les cas où l'entité économique transférée constitue un service public administratif dont la gestion, jusqu'ici assurée par une personne privée, est reprise par une personne morale de droit public normalement liée à son personnel par des rapports de droit public », et « n'ont pas pour effet de transformer la nature juridique des contrats de travail en cause, qui demeurent des contrats de droit privé tant que le nouvel employeur public n'a pas placé les salariés dans un régime de droit public »¹⁰. Le Conseil d'État a prolongé cette formule, en laissant à la personne publique la possibilité « soit de maintenir le contrat de droit privé des intéressés, soit de leur proposer un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles de leur ancien contrat », mais en réservant l'existence « de dispositions législatives spécifiques », ce qui était un appel à l'intervention du législateur¹¹. Celui-ci l'a entendu puisque l'article 20 de la loi du 26 juillet 2005 n'a maintenu que la possibilité pour la « personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires », reprenant les clauses substantielles de ce contrat – les intéressés devant, en cas de refus de leur part, être licenciés dans les conditions prévues par le droit du travail et par leur contrat.

Ainsi a disparu l'entrée occasionnelle de salariés de droit privé dans les services publics administratifs des personnes publiques.

Néanmoins le seul fait que la possibilité en ait été admise par le Conseil d'État dans le cas particulier de reprise d'une entreprise par une personne publique laisse apparaître qu'il n'y a pas incompatibilité absolue entre salariat de droit privé et service public administratif : c'était,

9. Directives du 14 février 1977 puis du 12 mars 2001 ; Cour de justice des Communautés européennes, 26 septembre 2000, *Mayeur*.

10. 19 janvier 2004, *M^{me} Devun*.

11. 22 octobre 2004, *Lamblin*.

sans que l'expression ait été utilisée, une forme de privatisation du service de l'État. Cette brèche peut-elle être élargie ?

Des solutions permanentes ?

Déjà plusieurs sortes de dispositions laissent apparaître des aménagements au regard de la rigueur que semblait impliquer le service de l'État et d'autres personnes publiques.

La première concerne la Banque de France, qui, si elle est indépendante de l'État, n'en est pas moins une personne publique d'un type particulier, qui assure pour l'essentiel des missions de service public administratif¹².

Or, au nombre des caractéristiques qui lui sont propres, figure l'application à son personnel des dispositions du code du travail, ce qui le ramène à la situation des salariés de droit privé. Cette analogie est certes doublement tempérée, d'une part, parce que se trouvent écartées les dispositions incompatibles avec le statut et les missions de la Banque, d'autre part, parce que les agents de la Banque relèvent eux-mêmes d'un statut qui, à certains égards, présente la rigidité de celui de la fonction publique, et enfin parce que, au surplus, les litiges entre la Banque et ses agents relèvent de la compétence de la juridiction administrative. Du moins cet exemple est-il une esquisse de ce que pourrait être la privatisation du service de l'État.

117

Plus nettement, certaines catégories de personnels des établissements publics à caractère administratif que sont les caisses nationales de sécurité sociale (assurance maladie, assurance vieillesse, allocations familiales) sont, en vertu de la loi, des agents de droit privé régis par des conventions collectives¹³.

Il en va de même pour les personnes recrutées par des collectivités publiques dans le cadre de contrats qui ont été successivement organisés pour favoriser l'emploi : contrats emploi-solidarité, contrats emploi-consolidé, contrats emploi-jeune, contrats initiative-emploi, contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrats d'avenir, qui sont expressément selon la loi des contrats de droit privé¹⁴.

Ces contrats ne peuvent certes être passés avec l'État, mais ils peuvent l'être par les autres collectivités publiques. Ils portent aussi sur des

12. Conseil d'État, avis du 9 décembre 1999.

13. Article L. 224-7 du code de la sécurité sociale.

14. Articles L. 322-4-7 et s. du code du travail. Ce n'est pas le cas du « contrat de volontariat pour l'insertion » institué par l'ordonnance 2005-883 du 2 août 2005.

emplois particuliers, mais ils n'en contribuent pas moins à l'exécution du service public. Ils relèvent d'une certaine forme de privatisation du service des personnes publiques.

Plus profondément, l'ouverture européenne de la fonction publique laisse apparaître que bien des activités exercées par ses membres ne relèvent pas des missions essentielles de l'État.

Seuls les « emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique, et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques » peuvent être réservés aux nationaux ; les autres doivent être accessibles à tous les ressortissants de l'Union européenne¹⁵. Le législateur français a dû en tenir compte¹⁶. Il n'a pas pour 118 régis par le droit public.

Mais la distinction désormais officiellement reconnue entre ceux qui relèvent de missions régaliennes et les autres amène à se demander si les autres méritent d'être maintenus dans un système de droit public puisque déjà ils ne le sont plus dans une condition de nationalité.

La question n'est pas nouvelle.

La réponse a même des précédents, puisque, au XIX^e siècle, les « fonctions d'autorité » étaient seules considérées comme propres aux fonctionnaires ; celles « de gestion » relevaient du « louage de service » du droit privé. La distinction a connu des prolongements sous Vichy avec la loi du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État, ne reconnaissant des fonctionnaires que dans les agents remplissant des emplois correspondant à « l'objet propre du service public », et ne voyant que des « employés », soumis au droit privé, dans ceux qui remplissent les emplois « analogues par leur nature » aux emplois privés.

Plus récemment a été proposée une distinction entre les « missions de l'État », correspondant pour l'essentiel à celles que l'on qualifie habituellement de « régaliennes », qui resteraient confiées à des fonctionnaires, et les services publics autres que ceux de souveraineté, qui seraient attribués à des contractuels assimilés à des salariés du droit privé¹⁷.

15. CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c. Belgique*.

16. Lois du 26 juillet 1991, du 26 juillet 2005.

17. Avis n° 1296 de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de lois de finances pour 1980.

De telles solutions sont considérées comme réactionnaires ; elles suscitent bien des réserves politiques et entraîneraient, si elles étaient mises en œuvre, des oppositions syndicales très fortes. Le réalisme invite à ne les envisager qu'avec prudence. Mieux vaut des réformes plus subtiles et plus souples.

Les réformes peuvent être orientées par deux observations contradictoires.

Le première est que, même salariés de droit privé, les agents qui contribuent à l'exécution du service public restent soumis à des exigences inhérentes à celui-ci, au premier rang desquelles se trouve la continuité du service public, avec les limitations qu'elle entraîne pour l'exercice du droit de grève. Il ne faut pas se faire trop d'illusions : de grandes grèves qui ont affecté le service public (comme celle des transports en 1995) ont été poursuivies autant par des agents de droit privé que par des fonctionnaires. Les agents de droit privé affectés à un service public sont soumis aux règles du service public autant que les fonctionnaires : ils y satisfont ni moins ni plus.

119

En second lieu, les salariés de droit privé, s'ils sont liés à leur employeur par un contrat de travail, bénéficient en vertu du code du travail de garanties qui, dans bien des cas, rejoignent celles de la fonction publique : il existe des principes généraux communs aux agents publics et aux agents privés, même non employés pour un service public.

Il ne faut donc pas exagérer l'opposition agents publics-agents privés en pensant que le recours à du personnel de droit privé rendrait plus efficace sa gestion par l'État et, corrélativement, l'action de l'État. On a vu que même des services « privatisés » continuent à employer des agents publics. On peut concevoir que des services publics emploient des agents privés.

Mais il ne peut y avoir de solution uniforme, conduisant à une rigidité opposée à la souplesse et à l'efficacité que souhaitent les réformateurs de l'État. Il vaut mieux chercher, par type de fonction et par type d'administration, les solutions les plus adaptées : elles peuvent se trouver dans certains cas dans un élargissement du recours à des agents de droit privé, dans d'autres, et sans doute plus sûrement, dans un aménagement du statut des agents de droit public, et particulièrement des fonctionnaires.

En la matière (comme dans les autres d'ailleurs), le dogmatisme est source de blocage. L'amélioration de la situation des serviteurs de l'État,

moins pour eux-mêmes que pour l'État, passe d'abord par une réflexion sur le rôle, l'organisation et le fonctionnement de l'État : la détermination du statut de ses serviteurs suivra et s'ensuivra.

120

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Galabert, J.-M., « Privatisation et fonction publique », *Mélanges Louis Dubouis*, Dalloz, 2002.

Jean-Pierre, D., « La privatisation du droit de la fonction publique », *JCP A*, 15 juillet 2003.

RÉSUMÉ

La privatisation des serviteurs de l'État s'entend de l'attribution d'une situation de salariés de droit privé à des agents qui accomplissent directement ou indirectement des fonctions au service de l'État. Elle peut résulter d'une transformation du service lui-même, attribué à une entreprise privée ou géré dans des conditions industrielles et commerciales. Elle pourrait être envisagée pour des agents remplissant directement certaines fonctions administratives. On rencontre déjà des solutions contradictoires. Une privatisation des agents publics ne peut être que prudente et limitée.

JEAN-MICHEL EYMERI

LA FONCTION PUBLIQUE
FRANÇAISE AUX PRISES AVEC
UNE DOUBLE EUROPÉANISATION

« Je puis vous assurer que quand vous dites 121
aujourd'hui que l'administration publique n'est pas
une compétence communautaire, vous faites rigoler
tout le monde. »

Propos d'un chef de bureau
du ministère de la Fonction publique,
septembre 2005.

AU SERVICE DE L'ÉTAT SONT DES SERVITEURS. Ce constat est d'évidence en tous pays, mais à l'évidence tous les États n'ont pas doté leurs agents d'un régime juridique exorbitant du droit commun du travail tel qu'en France, où les fonctionnaires – mot d'ailleurs intraduisible en maintes langues – sont soumis à un statut général qui définit les contours de la « Fonction publique ». L'administration comparée¹ montre d'ailleurs combien sont différenciées les formes d'organisation, les traditions et les usages de ces bureaucraties d'agents publics, au point que l'on peut repérer, avec Tocqueville, de véritables « constitutions administratives » propres à chaque État-nation, pour bonne part coutumières, et qui survivent souvent aux régimes politiques.

C'est pourquoi les administrations nationales ne sont pas en position semblable au regard des dynamiques transnationales qui les tou-

1. Dans cette veine, voir Françoise Dreyfus, *L'Invention de la bureaucratie*, La Découverte, 2000 ; Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, 2006 ; Vincent Wright, Edward Page (éd.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

chent. Qu'en est-il sous ce rapport de la fonction publique française et de l'eupéanisation ? Pour apporter quelques linéaments de réponse, l'on soulignera d'abord que l'« eupéanisation » est un processus complexe et composite, dans lequel il est possible de distinguer une dynamique d'eupéanisation juridique et une dynamique d'eupéanisation sociologique, dont les effets seront envisagés tour à tour.

UNE DOUBLE EUROPÉANISATION

La notion très en vogue d'« eupéanisation » renvoie à des évolutions plus différenciées qu'il y paraît : en matière de fonction publique, elle recouvre une dualité de phénomènes qui doivent donc être distingués même s'ils convergent dans leurs effets².

122 Tout d'abord, le droit de notre fonction publique est touché par des dispositions de droit communautaire dérivé qui ont remis en cause certains principes d'organisation et certaines règles de fonctionnement, contraignant les autorités françaises à des adaptations délicates. Il s'agit là d'une eupéanisation du et par le droit, dont la logique ne diffère guère de ce que l'on observe dans les autres branches du droit, et qui emporte bien sûr des conséquences très concrètes pour les acteurs.

En parallèle à cette eupéanisation juridique, il en existe une autre, qui tient à ce que s'est constitué un espace européen de politiques publiques. Il s'agit d'un ensemble polymorphe d'instances institutionnalisées (groupes de travail du Conseil, comités de comitologie, etc.) ou informelles (*workshops* divers, réseaux d'expertise, etc.), qui sont autant de forums de discussion et d'arènes de négociation générés par la « méthode communautaire ». Ces espaces d'échanges relatifs aux politiques communautaires et aux éléments de convergence européenne des politiques nationales réunissent des acteurs aux légitimités hétérogènes : gouvernants politiques et fonctionnaires gouvernants des différents territoires et secteurs d'action publique, confédérations professionnelles et syndicales, médiateurs d'intérêts organisés et groupes mobilisés, experts et consultants en tout genre. Dans cet espace où l'on « s'entreglose » (pour le dire avec Montaigne), les interlocuteurs ne font pas toujours et jamais seulement de la production juridique. Sur le mode souple de la coopération intergouvernementale, les partenaires

2. Pour des réflexions sur ce lien, Jean-Michel de Forges, « Exigences communautaires et exigences managériales se rejoignent-elles ? », *AJDA*, n° 36, 27 octobre 2003, p. 1917-1923.

présents échangent des expériences, exposent leurs *best practices* et leurs *success stories*, définissent des *clusters* et expérimentent des *pilots*, se soumettent à des exercices de *benchmarking* et de *peer review*, et convergent parfois sur des *guidelines for action* – l’anglais est utilisé non par pédanterie mais pour garder sa saveur au sabir communautaire. Ce faisant, les partenaires élaborent des problématiques convergentes, structurent des schèmes perceptifs, cognitifs et évaluatifs très proches, se dotent d’un sens commun partagé³. Ils convergent aussi sur des répertoires d’action concrets, des recettes organisationnelles, des registres d’instruments et d’outils privilégiés qu’ils se repassent (notre chèque emploi-service a ainsi été copié dans plusieurs États de l’UE), cette dimension pratico-instrumentale étant d’une grande importance⁴. L’on assiste ainsi à une européanisation conjointe des systèmes de croyances et de l’économie des pratiques des décideurs politico-administratifs, qui concourt à une sorte d’« esprit européen des lois », qui n’est pas le fruit d’obligations juridiques mais d’une socialisation mutuelle, à la fois dialogique et mimétique.

123

Pour ce qui est de la fonction publique, en tant que telle hors du champ de compétences de la Communauté défini par les traités, s’est mis en place depuis la décennie 1980 un réseau des ministères en charge de la fonction publique des États membres, animé par l’Institut européen d’administration publique (IEAP) implanté à Maastricht, aux Pays-Bas. Ce réseau interinstitutionnel est le cadre de travaux d’études et d’échanges dont l’observation⁵ indique qu’il fonctionne comme un des lieux de diffusion transeuropéenne du *New Public Management* (NPM). Ce constat vaut en particulier pour la France. Le NPM, élaboré dans les *think tanks* néo-libéraux états-uniens et britanniques des années 1980, a connu la diffusion internationale d’un « paradigme global »⁶, directe dans certains cas (entre pays anglo-saxons), mais le plus souvent médiatisée par les travaux de l’OCDE. Les responsables de notre administration étant rétifs envers l’OCDE et n’ayant guère recouru à des cabinets de consultants anglo-saxons, il semble que leur acculturation au néo-managérialisme soit surtout passée par les échanges au sein de l’espace

3. Yves Surel, « L’intégration européenne vue par l’approche cognitive et normative des politiques publiques », *RFSP*, 50 (2), avril 2000, p. 235-254.

4. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences po, 2004.

5. L’auteur a été détaché de 1999 à 2001, comme représentant officiel français à l’IEAP.

6. Christopher Hood, « Contemporary Public Management : a new Global Paradigm », *Public Policy and Administration*, 1995, p. 104-117.

communautaire européen. Le même constat vaut pour cet autre pays de haute tradition administrative qu'est l'Allemagne, tard venu aux réformes administratives d'inspiration néo-managériale.

Qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre de ces européanisations, il est patent que la fonction publique française se trouve atteinte, et doit bon gré mal gré s'adapter ; pour autant, il ne semble pas qu'elle soit menacée dans sa survie⁷.

L'EUROPÉANISATION PAR LE DROIT ATTEINT CERTAINES SPÉCIFICITÉS DE NOTRE FONCTION PUBLIQUE

124 Le principe de libre circulation des travailleurs n'est, dit le traité de Rome, « pas applicable aux emplois dans l'administration publique ». Sur cette base, la CJCE a développé une conception duale de la fonction publique, contradictoire avec la tradition française. Notre construction statutaire, empreinte de l'égalité en droit issue de la Révolution, repose sur le principe que tous les agents publics participent peu ou prou à l'exercice des missions de la puissance publique, quel que soit leur niveau hiérarchique ou leur domaine d'emploi, et qu'ils doivent donc bénéficier d'un régime juridique commun. La France n'est pas isolée, puisque notre modèle a influencé l'Espagne, le Portugal, la Belgique, les Pays-Bas, l'Irlande ou la Grèce, tous pays où la qualité de fonctionnaire statutaire est accordée à tous les agents permanents des administrations.

À rebours, la CJCE a défini les « emplois dans l'administration publique » comme ceux qui « comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des autres collectivités publiques ». Dans cette conception fonctionnelle, c'est la nature des fonctions concrètement exercées qui est examinée et détermine le régime juridique applicable, ouvert ou fermé à la libre circulation selon que l'on touche à la puissance publique. La portée de cette distinction va bien au-delà de l'ouverture de tels emplois aux Européens non nationaux (réalisée par étapes : loi du 26 juillet 1991, décret du 6 janvier 2003, loi du 13 juillet 2005). Poser qu'au sein de ce que les États

7. Cette thèse nuancée est proche de celle de Marcel Pochard, « Les implications de la libre circulation : plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique », *AJDA*, n° 36, p. 1906-1910.

appellent « fonction publique » seul un noyau délimité travaille dans « l'administration publique », dont le statut des personnels peut être distinct, aboutit à mettre en question le statut exorbitant du droit du travail des nombreux agents employés hors de ce noyau sanctifié. Cela revient à poser la question : « Pourquoi les enseignants ou les personnels infirmiers sont-ils des fonctionnaires et non des agents contractuels ? » Question évidemment politique, induite par la comparaison européenne qui nous montre, au Royaume-Uni, dans les États scandinaves, en Italie désormais, que la majeure partie des agents du service public sont des contractuels de droit privé. Sous ce rapport, c'est sans doute avec le droit allemand (et autrichien et luxembourgeois), qui distingue le *Beamte* statutaire de l'employé public (*Angestellte*), que la construction duale et fonctionnelle du droit communautaire a le plus d'affinités.

Notre fonction publique évoluera-t-elle vers ce modèle où ne relèveraient du statut que les fonctionnaires d'autorité « participant à l'exercice de fonctions traditionnellement qualifiées de régaliennes⁸ », tandis que les autres agents deviendraient contractuels ? Plus même, s'agirait-il de contrats de droit public, comme ceux des actuels agents non titulaires, ou d'une « privatisation de l'emploi public » telle que l'a connue depuis 1993 l'Italie, avec passage sous le régime du droit du travail de tous les agents (hormis les *dirigenti* des ministères, les préfets, les diplomates et les magistrats) ? À l'évidence, les conditions politiques de félicité d'une telle réforme sont différentes dans l'Italie de l'opération *manipulite* et dans la France actuelle, où la capacité de mobilisation et le poids électoral des fonctionnaires sont considérables. Une réforme brutale semble improbable, tandis qu'une évolution graduelle vers la « dualisation » de l'emploi public paraît plausible.

Elle l'est d'autant plus que les avancées du droit communautaire obligent à améliorer les conditions d'emploi des contractuels. L'administration française a toujours eu recours à des agents non titulaires, « précaires perpétuels » liés avec l'employeur public par un contrat à durée déterminée, qui devait être renouvelé de façon expresse, et l'était le plus souvent, parfois pendant vingt ans. Or un accord-cadre européen – où les États employeurs, ô ironie, n'étaient pas représentés ! – a rappelé que le contrat à durée indéterminée est partout la norme, et une directive du 28 juin 1999 a donné pleine valeur à cet accord. En vertu de cette directive, les administrations doivent recruter leurs contractuels

8. Avis du Conseil d'État, 31 janvier 2002.

pour un CDD de trois années au maximum, renouvelable une seule fois, après quoi elles doivent les remercier ou transformer leur contrat en un CDI. Les autorités de notre fonction publique, soumises à un dialogue social permanent avec les syndicats de fonctionnaires (titulaires !), ont traîné les pieds dans la mise en conformité de notre droit interne, la loi de transposition n'étant enfin promulguée que le 26 juillet 2005. L'on pourra d'ici quelques années apprécier les effets de ces dispositions sur le développement (ou non) de la place des contractuels dans nos administrations.

De façon concomitante, l'euphémisation du droit entre en contradiction avec l'organisation par corps de notre fonction publique, et sa focalisation sur le grade au détriment de l'emploi. Cela n'a rien de surprenant, puisque les corps administratifs, ces groupes de fonctionnaires régis par le même statut particulier, et souvent soudés par une formation, un « esprit de corps », des intérêts communs, voire des stratégies collectives, sont une exception française qui n'a été copiée qu'en Espagne. Survivances de la société d'ordres et des corporations de métiers de l'Ancien Régime⁹, les corps ont une importance fondamentale dans notre sociologie administrative, et même dans la conduite de certaines politiques publiques. Leur nombre s'est démultiplié pour atteindre 1 500 au milieu des années 1990, quand la Fonction publique décida d'engager une politique de fusions pour réduire ce chiffre extravagant. Quant à l' ancestrale distinction du grade et de l'emploi, elle est inconnue dans la plupart des administrations de l'UE. Dès lors, le droit communautaire, étranger à nos singularités, a imposé au législateur français de sortir d'un raisonnement par corps et par grades pour passer à un raisonnement par emplois. Ainsi, alors que la loi de 1991 et le décret de 2003 s'en tenaient au principe d'ouvrir des corps entiers aux ressortissants communautaires ou de les maintenir fermés en bloc si certains emplois auxquels ils donnent accès touchent à l'exercice de la puissance publique, les critiques réitérées de la Commission et de la CJCE ont conduit le législateur français à résipiscence. La loi du 26 juillet 2005 dispose que tous les corps sont en principe ouverts aux Européens, et qu'il faut apprécier au cas par cas si tel emploi comporte une dimension de puissance publique telle qu'il faille le réserver à nos nationaux. C'est là une petite révolution par rapport au modèle traditionnel et aux routines sédimentées : le droit de la fonction publique dit désormais que

9. Dominique Chagnollaude, *Le Premier des ordres*, Fayard, 1991.

la gestion individualisée des carrières, au cas par cas, est possible et même parfois indispensable. Comme c'est aussi ce que répètent à satiété les conseils en management des ressources humaines, quoi d'étonnant à ce que Marcel Pochard, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, dans le rapport public 2003 du Conseil d'État, ait mis à l'agenda le projet d'abolir ce millier de corps administratifs pour regrouper les fonctionnaires en une cinquantaine de vastes « cadres de fonctions » ou « cadres statutaires » au sein desquels la gestion des personnels serait déconcentrée aux responsables de terrain, c'est-à-dire individualisée¹⁰. La conscience des lourdeurs de l'organisation actuelle est bien sûr primordiale dans ce projet, mais la logique du droit communautaire y a aussi sa part.

À cela s'ajoute que le droit communautaire de l'équivalence des qualifications et des diplômes remet en cause certaines modalités du recrutement de nos fonctionnaires. Ce n'est pas, comme l'ont écrit certains, le principe du concours qui serait menacé. Certes la France est la patrie des concours, mais cette forme de recrutement ne nous est pas spécifique : hormis les quelques fonctions publiques dite « d'emploi » (Suède, Finlande, Danemark, et Royaume-Uni plus récemment), la plupart des pays de l'UE, et les institutions communautaires mêmes, recrutent leurs agents publics titulaires par des concours. Notre spécificité gît dans l'existence d'écoles administratives, qu'il s'agisse de grandes écoles prestigieuses (école des Mines, ENA...) ou d'institutions de moindre prestige (École nationale de la santé publique de Rennes, écoles de police, IRA, etc.). Ces écoles, inconnues ailleurs, ont la particularité d'être distinctes des universités, d'être peuplées de praticiens qui y forment leurs futurs jeunes collègues sur un mode mimétique, de ne délivrer aucun diplôme, d'avoir un concours d'entrée qui fonctionne comme un concours de recrutement des corps auxquels donne accès l'école, et un concours ou classement de sortie sur épreuves qui détermine les affectations d'« élèves » qui sont dès le départ des fonctionnaires stagiaires¹¹.

C'est cette « exception française » que l'arrêt *Burbaud* de la CJCE du 9 septembre 2003 est venu frapper de plein fouet¹². Tout d'abord, en vertu des règles d'équivalence générale des diplômes, la CJCE requalifie

127

10 Conseil d'État, *Rapport public 2003*, La Documentation française, 2003, p. 344 et s.

11. Sur ces écoles administratives dont l'archétype est l'ENA, Jean-Michel Eymeri, *La Fabrique des énarques*, Economica, 2001.

12. Pour les détails, voir Fabrice Melleray, « L'arrêt *Burbaud* implique-t-il une discrimination à rebours ? », *AJDA*, n° 36, p. 1911-1916.

en « diplôme » l'examen de sortie de notre École de santé publique. Puis, au titre de la libre circulation des travailleurs, la Cour affirme qu'un citoyen européen titulaire d'une formation ou diplôme équivalent dans un autre État membre ne saurait se voir imposer, pour intégrer le corps des directeurs d'hôpitaux, de passer par l'École de Rennes. C'est tout le système français des écoles administratives qui se trouve ébranlé, et qui n'a pas encore fini, trois ans après, d'absorber l'onde de choc. Car si les examens ou concours de sortie des IRA, de l'École des douanes, de l'ENA, etc., sont désormais des diplômes au sens matériel et communautaire, il faut donc leur conférer cette nature au sens formel et franco-français. Dès lors se posent les difficultés de la « diplomation » : les écoles administratives, qui ne sont pas des établissements d'enseignement supérieur, peuvent-elles délivrer des diplômes universitaires sans un corps d'enseignants permanents ? Faut-il hiérarchiser ces diplômes d'écoles en fonction de leur prestige et du niveau requis à leur entrée, les unes délivrant des licences quand les autres délivreraient des masters ? La chose n'est pas si simple puisque même la prestigieuse ENA n'exige en théorie qu'une licence à l'entrée, et encore pour les élèves externes. Plus avant, dans quelles disciplines seront délivrés ces diplômes ? Des disciplines existantes (droit, économie, science politique...) ? Mais les universités accepteront-elles que le diplôme de sortie de l'École des impôts soit une « maîtrise en droit fiscal » ? S'orientera-t-on plutôt vers des diplômes propres, tel un « master en administration publique » décliné en spécialités selon les écoles considérées ? Ce dossier complexe présente une réelle dangerosité pour les décideurs politico-administratifs, d'autant que se profile la perspective que ces établissements délivrent des doctorats d'expertise...

Au-delà, la jurisprudence *Burbaud* touche à l'économie profonde des écoles administratives et à leur imbrication avec les corps. Car la CJCE commande que les ressortissants européens dans le cas de M^{me} Burbaud, dispensés du passage par les écoles, soient inscrits sur la liste de classement final en vertu de laquelle les élèves sortants choisissent, par ordre de mérite, leurs affectations. Or le problème de savoir à quel rang classer les Européens ainsi « rajoutés » est indécidable. Dès lors, deux options ont été envisagées. La première option a été suggérée par l'avocate générale de la CJCE : il s'agirait de transformer nos écoles en instituts publics de formation spécialisée, peuplés d'étudiants auxquels serait délivré un diplôme final nécessaire pour se présenter à un concours de recrutement qui n'interviendrait qu'ensuite et serait ouvert sur un pied d'égalité aux titulaires de diplômes étrangers recon-

nus équivalents. Cette réforme radicale a été écartée par le ministère de la Fonction publique. Une option plus plausible a été avancée par Jean-Michel de Forges¹³ : instituer, en parallèle aux concours de sortie des écoles, des concours spéciaux d'accès direct aux mêmes corps réservés aux candidats déjà qualifiés, en nombre suffisant pour ne pas encourir le grief de pratiquer la « discrimination indirecte », et ouverts tant aux ressortissants d'autres pays de l'UE qu'aux nationaux français, pour éviter la « discrimination à rebours ». Toutefois, le problème d'avoir à réunir les lauréats des deux concours sur une liste de classement unique ne s'en trouve pas réglé¹⁴. Fort de ce constat, le ministère de la Fonction publique s'est arrêté à l'argumentaire que la jurisprudence *Burbaud* était inapplicable : des tractations ont lieu depuis des mois avec la Commission européenne (DG marché intérieur et DG emploi) aux fins qu'elle lance un projet de directive autorisant un État qui ouvre un concours spécial pour les ressortissants communautaires à qualification équivalente à les classer sur une liste distincte. Dans le cadre de « paquets » complexes de négociation entre la Commission et les autorités françaises, celles-ci pensent avoir (à l'heure où sont écrites ces lignes) des chances raisonnables de sauvegarder ainsi l'originalité du modèle français d'écoles administratives. 129

Quoi qu'il doive en être, il importe dans le même temps de mesurer combien les divers effets de cette européanisation juridique se trouvent redoublés dans leur efficace concret par une dynamique concomitante.

L'EUROPÉANISATION SOCIOLOGIQUE CONTRIBUE À TRANSFORMER NOTRE CULTURE ADMINISTRATIVE

L'acculturation des responsables français au *New Public Management* n'a pas été immédiate : il leur a fallu bien plus de temps que leurs collègues des autres pays. Et cette appropriation, moins que d'une influence directe des modèles britannique, canadien ou néo-zélandais, souvent raillés par nos énarques pour leurs excès, a surtout résulté de la co-production par les partenaires de l'espace européen d'action publique d'une sorte de sens commun de la réforme administrative dont

13. Jean-Michel Lemoyne de Forges, *L'Adaptation de la fonction publique française au droit communautaire : rapport au ministre de la Fonction publique*, Dalloz, 2003.

14. Fabrice Melleray, art. cit., p. 1914.

les préceptes et recettes néo-managérialistes, atténués dans leurs excès¹⁵ et saupoudrés d'un peu d'administration électronique (*e-Government*), semblent constituer le ressort principal.

La force du NPM lui vient sans doute d'être à la fois une grammaire mentale et comportementale. Il a bien sûr une dimension idéale, voire idéologique : négation de toute distinction d'essence entre l'entreprise privée et les organisations publiques ; redéfinition subséquente du citoyen assujetti et/ou usager en un client-consommateur ; jugement négatif sur l'organisation présente des institutions publiques ; affirmation que les solutions « qui marchent » dans le privé doivent être importées dans le public ; et conviction qu'une efficacité accrue des administrations découlera de telles réformes principalement organisationnelles¹⁶. Toutefois, la force du néo-managérialisme est d'opérationnaliser ce corps de doctrine, de plus en plus souvent reçu pour vrai, dans et par un répertoire de recettes, de techniques et d'instruments (agencification, *benchmarks*, tableaux d'indicateurs, accréditation, contrôle de gestion, management par objectifs, guichets uniques, partenariats public-privé, évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, etc.) érigés en « bonnes pratiques » qui objectivent le tournant néo-managérial des administrations publiques.

Dans ce contexte général, l'orientation prise depuis plusieurs années en France, à l'unisson de nos voisins, tend à rapprocher les conditions d'emploi des agents publics de celles des salariés du secteur concurrentiel. Cette évolution s'opère à petits pas et à bas bruit, sans annoncer à grand son de trompe ni une « privatisation de l'emploi public » à la manière de l'Italie de Berlusconi ni même une « normalisation » à la manière des autorités néerlandaises. L'on parle ici d'instaurer une « véritable gestion des ressources humaines », d'ajuster les effectifs recrutés aux besoins réels des services en se déprenant des ancestrales logiques corporatives, de bâtir une « gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences » (GPEEC), de déconcentrer les affectations et les mutations aux gestionnaires de terrain pour flexibiliser l'ensemble, de généraliser les répertoires de métiers et les fiches de poste permettant d'autant mieux que les affectations optimisent « l'adéquation profil-poste » que les vacances d'emploi seront publicisées de manière enfin

15. Pour un exposé radical, David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley, 1992.

16. Christopher Pollitt, *Managerialism and Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993.

transparente dans des « bourses de l'emploi public » et que les « viviers administratifs » seront décloisonnés pour supprimer les « chasses gardées » corporatives. Plus avant, il s'agirait à terme de permettre aux chefs de services de motiver chaque agent public au moyen d'une panoplie d'outils managériaux : passation d'un contrat d'objectifs lors de la prise de poste, entretien annuel d'évaluation mesurant l'atteinte de ces objectifs, répercussions financières par l'introduction d'un complément de rémunération variable en fonction des résultats (*performance-related pay*). Certes, la réalité administrative française est loin de correspondre encore à ce schéma déjà mis en œuvre chez nos voisins plus septentrionaux, et l'histoire atteste que notre administration ne se transforme qu'avec lenteur. Mais telle est la direction dans laquelle travaillent les autorités de la Fonction publique, avec une intéressante constance au-delà des alternances gauche-droite, sans l'afficher pour cause d'hostilité des principales organisations syndicales. 131

Aussi gradualiste soit-elle, cette évolution tend à rompre avec la structuration du monde administratif français héritée du passé. Pour l'exprimer avec quelque stylisation idéal-typique, notre fonction publique est un univers de règles et de rangs, de corporations et de privilèges, dont l'équilibre dynamique repose sur une collectivisation de la ressource principale : des emplois et les profits qui s'y attachent, qu'ils soient matériels (traitements aujourd'hui, pensions demain) ou symboliques (« l'honneur social » qu'analysait Weber). Or, en comparaison d'autres pays, ce qui frappe dans l'administration française est la nature duale de cette ressource : elle est à la fois très hiérarchisée et très collectivisée... ce second trait rendant le premier acceptable. Notre administration est très hiérarchique : c'est le système des grandes écoles et des prestigieux concours qui confère à ses heureux élus une sorte de noblesse à titre viager¹⁷, c'est l'empilement des grands corps et moins grands corps issus de l'ENA et de l'X dont la domination est globale, mais aussi des « petits grands corps » dont la domination se limite à tel segment (les professeurs agrégés du secondaire par différence avec les certifiés, etc.), ces hiérarchies se déroulant jusqu'à la base. Notre fonction publique est encore largement une société d'ordres (au sens de l'Ancien Régime) organisée en corps dont chacun veille à « tenir son rang », c'est-à-dire à maintenir ses privilèges. Or ce ne sont pas des individus qui sont ainsi hiérarchisés et privilégiés, mais des groupes de statut, des

17. Voir Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État*, Minuit, 1989.

collectifs, et sans doute est-ce cette dimension collective qui a permis que perdure depuis deux siècles au cœur de la République une telle société d'ordres. L'on retrouve en cela la dialectique toquevillienne : passion de l'égalité et/mais goût des privilèges¹⁸. Le compromis historique, le contrat social pratique qui fonde notre fonction publique concilie ces deux tendances : le maintien d'une société d'ordres et de privilèges grâce à la collectivisation des ressources fondamentales. À la différence des traditions allemande et britannique, l'octroi généralisé dès le XIX^e siècle aux agents de tous niveaux, du conseiller d'État jusqu'au facteur, du statut de fonctionnaire a collectivisé au profit de la masse des employés publics la ressource rare qu'est un emploi garanti à vie, indépendamment du travail fourni et des préférences politiques, en fait indépendamment de l'idiosyncrasie des individus. On l'a assorti de

132 traitements qui, sur longue période, ont été plus élevés que ceux des emplois comparables du secteur privé. S'y ajoutèrent de très favorables pensions de retraite, qui ont mis à l'abri des aléas de la vie ce vaste groupe social des fonctionnaires et de leurs familles, bien avant la Sécurité sociale, et souvent sur plusieurs générations vu la forte hérédité professionnelle dans l'administration, facilitant l'ascension sociale intergénérationnelle dans ce milieu. Ainsi, en conformité avec la mythologie politique de l'égalitarisme républicain, la base de la pyramide administrative a bénéficié d'un droit impersonnel de jouissance collectivisée d'une ressource précieuse. Aux divers étages supérieurs, ce système s'est répliqué sous la forme de privilèges (de rémunération, de carrière, de conditions de travail, de prestige, etc.) accordés non pas *intuitu personae* – ce serait le règne, tant dénoncé, de la « faveur » arbitraire –, mais reconnus et garantis à des corps, à des collectifs statutaires, d'autant plus légitimes que l'accès s'y fait conformément à la méritocratie républicaine par la réussite à des concours, dont certains sont même « internes » et permettent aux subordonnés les plus méritants de s'élever. Ainsi, que ce soient le pourcentage que les trésoriers-payeurs généraux empochent sur les impôts prélevés ou les indemnités des hauts administrateurs qui, à Bercy, doublent leur traitement grâce à des primes dont on peine à admettre qu'elles ne récompensent aucune performance particulière, ces avantages profitent à tous les membres du groupe. En France, les réussites administratives sont individuelles, mais les privilèges sont collectifs. Les carrières se situent d'ailleurs à l'intersection de

18. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, rééd., Gallimard, 1967.

ces deux dimensions : il n'est que de voir combien les plus grands corps gèrent de façon collective la carrière de chacun de leurs membres dans la perspective de l'intérêt du corps dans son ensemble (occupation de postes tenus pour des « chasses gardées », etc.). Même le « pantouflage », cette autre spécificité française consistant pour un haut fonctionnaire à partir en cours de carrière vers une grande entreprise, a fait l'objet au XX^e siècle (c'est moins vrai désormais) d'une gestion collective, le directeur du Trésor plaçant dans les grandes banques ses sous-directeurs expérimentés tandis que le président du conseil général des Ponts et Chaussées orchestrait la noria d'ingénieurs X-Ponts entre les DDE et les sociétés d'autoroute ou les entreprises du BTP. Cette gestion collective de leurs ressources par les grands corps d'État fait d'ailleurs écho au « collectivisme pratique » d'une grande bourgeoisie qui les peuple encore pour partie¹⁹. C'est ainsi que la fonction publique française, société d'ordres organisant un système de privilèges corporatifs sur un socle impersonnel de généreuse collectivisation de la ressource de base, a longtemps assuré la coexistence voire la collusion d'une masse de fonctionnaires issus des classes populaires et moyennes de sensibilité radicale à socialiste, très soucieuses d'égalité, et d'une haute fonction publique encore souvent issue de la haute bourgeoisie ou, *a minima*, de vieilles familles notablières de province, très soucieuses du maintien des distinctions sociales.

133

L'on comprend que les orientations actuelles vers une nouvelle gestion des ressources humaines dans notre administration soient porteuses d'une déstabilisation en profondeur de ce compromis de base. Car la logique néo-managériale, forme du libéralisme contemporain, consiste à rechercher la maximisation de la performance des appareils institutionnels par l'individualisation : individualisation du recrutement, individualisation des conditions d'emploi, individualisation des affectations, individualisation des parcours de carrière, et surtout individualisation des rétributions et des sanctions (notamment pécuniaires). Là où notre tradition privilégiait la garantie contre les aléas et la stabilité des positions par l'indifférenciation et l'impersonnalité d'une gestion collective – prévisibilité que Weber voyait comme consubstantielle à la bureaucratie –, les innovations néo-managériales n'ont de cesse que d'introduire de l'aléa et de l'impermanence

19. Michel Pinçon, Monique Pinçon-Charlot, *Sociologie de la bourgeoisie*, La Découverte, 2000, p. 103.

afin de mettre les individus en tension – tension supposée motrice et génératrice de performance. La logique sous-jacente est proche de celle à l'œuvre plus généralement, qui tend à faire peser sur les individus peuplant les organisations la charge principale de leur adaptation au fonctionnement des sociétés de marché contemporaines²⁰. Cette orientation néo-managériale, si elle se maintient dans la durée, aboutira sans doute à transformer les grands équilibres et la culture au travail de notre fonction publique, à la base comme en son sommet. Les « petits » fonctionnaires devront s'accoutumer à une croissante intranquillité marquée par les impératifs catégoriques de la flexibilité, du rendement et de la qualité de service²¹. Les hauts fonctionnaires devront abdiquer maints privilèges, compter moins sur l'esprit de corps que sur l'esprit d'initiative, et surtout accepter de travailler et de faire carrière dans un milieu désormais exposé au risque de la concurrence. Ils devront y refaire au quotidien et en pratique la preuve de leur excellence, en situation d'expertise désormais contestée tout à la fois par d'autres hauts fonctionnaires du fait du « décloisonnement des viviers » et des carrières, par des experts contractuels de haut niveau de plus en plus nombreux et « pointus », par des fonctionnaires territoriaux de mieux en mieux formés et de plus en plus influents, par des consultants privés de plus en plus sollicités car ils ciblent de mieux en mieux leur offre sur le secteur public, et encore par les contre-experts que mobilisent avec une efficacité grandissante les organisations dites « de la société civile » impliquées dans la production et la mise en œuvre interactionnelles des politiques publiques.

En fin de compte, tout semble se passer comme si les dynamiques conjointes d'eupéanisation juridique et sociologique, entrant en résonance avec d'autres facteurs tel le formidable renouvellement démographique de nos administrations dans les années qui viennent, et la relève des générations qu'il implique, alimentaient un processus de transition historique dont le rythme et l'ampleur nous sont bien sûr inconnus – les historiens l'apprécieront *ex post* –, mais qui semble faire évoluer la fonction publique française du règne de la prévisibilité centrée sur les règles et les rangs, sur le respect du droit, des droits acquis et des privilèges vers le règne des valeurs plus labiles de performance,

20. Luc Boltanski, Ève Chiapello, *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999.

21. Lire, sur ce sujet, Vincent Dubois, *La Vie au guichet*, Economica, 1999 ; Jean-Marc Weller, *L'État au guichet*, Desclée de Brouwer, 1999.

d'adaptabilité et de mobilité, marqué par le recours grandissant à l'individualisation sur fond de « culture du chiffre », de batteries d'indicateurs, d'obligations de résultat et d'impératif d'évaluation. Il reste que le sociologue aura à observer et à expliquer comment et dans quelle mesure notre fonction publique, qui demeure un univers gorgé de juridicité, de traditions et de routines, recalcifiera sans doute pour partie cette labilité, illustrant la propension constante des univers bureaucratiques, bien attestée par les travaux de Weber, de Merton et de Crozier, à fabriquer du vieux avec du neuf.

R É S U M É

Notre fonction publique est soumise à un double mouvement d'eupéanisation, juridique et sociologique, qui, sans mettre en péril ses grandes règles (existence du statut, règne du concours...), remet en cause plusieurs éléments de son « compromis historique » fondamental et alimente ainsi un processus de transition historique vers un modèle de fonction publique pour partie renouvelé, dont les contours sont encore imprécis même si l'orientation générale est perceptible.

JACKY RICHARD

QUELLES PERSPECTIVES
POUR LA FONCTION PUBLIQUE
DE L'ÉTAT EN FRANCE ?
TROIS RAISONS POUR HÂTER
LE CHANGEMENT

137

TROIS CONSTATS RENDENT CE QUESTIONNEMENT BRÛLANT et la réponse à y apporter, urgente mais délicate à négocier :

- le niveau quantitatif de l'emploi public en France, et notamment celui des fonctionnaires de l'État, est appelé à décroître ; reste à savoir comment et avec quel degré de transparence ;
- les règles statutaires des fonctionnaires et principalement celles qui régissent les statuts particuliers des corps rendent très aléatoires les chances d'un succès durable de la gestion de la ressource humaine dans la fonction publique ;
- la supériorité du droit communautaire sur le droit national, dans la hiérarchie des normes, implique pour les fonctionnaires et agents publics, non pas un changement radical, mais une modification de perspective qui, non sans ironie de l'histoire, peut être un levier de modernisation de notre fonction publique et de sa gestion.

À défaut d'intervenir rapidement, de reposer sur une réflexion partagée et une orientation politique claire, la réponse tombera d'elle-même, découlant de choix implicites dont personne ne pourra dire qu'il ne savait pas où ils conduisaient : la fin de la fonction publique de carrière en France.

Il faut donc tracer de nouvelles perspectives pour la fonction publique et proposer aux fonctionnaires et au pays lui-même une nouvelle donne statutaire qui, sans renier le principe de la carrière, réduirait le foisonnement des corps et favoriserait la reconnaissance de la

réussite sur les postes occupés. Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur la loi organique sur les lois de finances (LOLF) car elle porte des logiques fortes de réforme de gestion publique, et d'instituer une véritable DRH-groupe de l'État qui garantira les conditions techniques d'un débat transparent sur le bon niveau de l'emploi public en France. Elle aura aussi pour mission de coordonner les obligations, aujourd'hui diluées, de l'État employeur.

ASSUMER LA TRANSPARENCE SUR LA QUESTION DE L'EMPLOI PUBLIC

138 La polémique sur la connaissance des effectifs des fonctionnaires après les rapports de la Cour des comptes de 1999 et 2000 est aujourd'hui apurée grâce au travail remarquable fait par l'Observatoire de l'emploi public (OEP) mis en place en juillet 2000. Le dernier rapport de l'Observatoire, présenté en septembre 2005, évalue le nombre d'agents dans la fonction publique, au 31 décembre 2003, à 5 264 076 équivalents temps plein, selon la définition méthodologique de l'OEP (5 031 834 hors emplois aidés)¹. Il convient de noter que la part prépondérante de l'État dans l'emploi public se réduit. Avec 2 543 000 agents, l'État et ses établissements publics sont certes toujours le premier employeur public mais sa part diminue. De 54 % en 1992, elle n'est plus que de 51 % en 2003. En effet, les effectifs de l'État ont augmenté de 9 %, nettement moins que ceux de la fonction publique territoriale (+27 %) et hospitalière (+15 %) et moins aussi que ceux du marché global du travail (+11,4 %). La croissance de l'emploi public repose surtout sur celle de la fonction publique territoriale. À l'État, depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent. Depuis quatre années consécutives, depuis 2003, les lois de finances affichent une diminution nette des emplois (- 1 000 en 2003, - 4 500 en 2004, - 7 400 en 2005 et - 5 300 en 2006). La mise en œuvre, à partir du 1^{er} janvier 2006, de la LOLF du 1^{er} août 2001 va très vraisemblablement amplifier le phénomène de réduction de l'emploi public du fait de sa logique interne. En effet, avec la LOLF, les dépenses de personnel sont désormais présentées et autorisées par le Parlement sous la forme d'une masse salariale à ne pas dépasser, incluse dans un programme regroupant l'ensemble des crédits destinés à financer une

1. www.fonction-publique.gouv.fr/les-trois-fonctions-publiques/observatoire-de-l-emploi-public.

politique publique bien identifiée. Les règles de fongibilité des crédits inciteront puissamment les gestionnaires des programmes à recycler des économies réalisées sur leur masse salariale en limitant les recrutements de nouveaux titulaires afin de disposer de vraies marges de manœuvres en matière de primes ou de crédits de fonctionnement. Cette perspective n'est pas condamnable en soi dès lors qu'elle s'inscrit dans un schéma prévisionnel des emplois, des effectifs et des compétences, discuté au sein du comité technique paritaire concerné. Les arbitrages sous-jacents à ces choix doivent être explicites et expliqués. Cette politique de l'emploi public, faisant le choix d'une élévation du niveau de qualification des personnels contre une décroissance des effectifs, n'a de chance de ne pas rencontrer l'opposition des organisations syndicales que si elle est transparente, assumée, concertée et pourquoi pas négociée. Le renouvellement du dialogue social, singulièrement en panne ces dernières années, justifierait l'ouverture de ce nouveau champ de négociations, principalement au niveau des services déconcentrés. D'une manière plus générale, il y aurait grand intérêt à déplacer le centre de gravité du dialogue social sur le fonctionnement des services plutôt que de le laisser concentré sur la vie des corps.

139

IDENTIFIER LES ENTRAVES À LA VALORISATION DE LA RESSOURCE HUMAINE ET PROPOSER UNE NOUVELLE CONSTRUCTION STATUTAIRE

La gestion des fonctionnaires est devenue, au fil des ans, complexe et injuste du fait de l'empilement des textes et des usages au sein d'espaces protégés et différenciés que sont les corps de fonctionnaires. La segmentation extrême du cadre de gestion des fonctionnaires porte préjudice à la bonne gestion des agents. La mobilité est rendue difficile par l'existence de barrières entre corps relevant de ministères différents et parfois même de directions différentes au sein d'un même ministère. La procédure de détachement est lourde et contingentée. Les règles de déroulement de carrière tiennent davantage compte du corps et du ministère d'appartenance que du mérite personnel de l'agent. L'introduction dans le droit positif, en avril 2002, de l'évaluation de la personne dans le cadre d'un entretien commence à porter ses fruits, mais beaucoup reste à faire pour que l'évaluation devienne un élément déterminant de l'évolution de la carrière. Les voies de promotion interne ne prennent en compte que trop partiellement l'expérience et le potentiel des agents au détriment de l'ancienneté de service jaugée au sein des

commissions administratives paritaires des corps. Il est urgent de mettre en place une voie de promotion qui reconnaisse les acquis de l'expérience, notamment lorsqu'un fonctionnaire exerce durablement des fonctions correspondant à celles d'un corps de niveau supérieur. Quant aux régimes indemnitaires des fonctionnaires, ils sont, à fonctions égales, très disparates d'un ministère à l'autre, d'un corps équivalent à l'autre.

Prétendre, comme cela a été le cas pendant les quinze dernières années – au cours desquelles des interrogations apparaissaient déjà au sein du collège des directeurs de personnel sur la difficulté à mettre en place une gestion de la ressource humaine dans la fonction publique –, que le statut est bon mais que c'est sa pratique qui est mauvaise est insuffisant. Une adaptation sérieuse du système est devenue indispensable.

140 La réforme envisagée, préparée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique à la suite d'un rapport remarqué du Conseil d'État d'avril 2003, consisterait à créer, à la place des corps, une trentaine de grands cadres statutaires. Chacun d'eux serait situé à l'intersection de l'une des six filières professionnelles (administrative, technique, formation-culture, finances, santé-social, sécurité) et de l'un des cinq niveaux de responsabilité (adjoints : C, assistants : B, cadres : A, cadres supérieurs : A+, cadres dirigeants : A++). L'appartenance à un de ces cadres statutaires, créé par décret en Conseil d'État, est la garantie de dérouler une carrière, de pouvoir exercer des fonctions différentes correspondant aux spécificités du cadre statutaire donné, celui des techniciens, des assistants d'administration, des ingénieurs ou des cadres d'administration, par exemple. La distinction du grade et de l'emploi, l'une des caractéristiques fondamentales de la fonction publique de carrière, sera renforcée pour mieux déconnecter deux éléments d'égale importance : les règles statutaires et l'exercice fonctionnel des missions. Ce sera l'assurance que la compétence, la maîtrise des savoir-faire professionnels joueront un rôle déterminant dans le parcours du fonctionnaire, sa promouvabilité, sa mobilité et sa rémunération.

Cette nouvelle architecture reposant sur cette trentaine de cadres statutaires largement calibrés, ouvrant à leurs titulaires l'exercice de multiples emplois, ne doit cependant pas « diluer » les métiers qui font la fierté de l'enseignant, de l'inspecteur des impôts ou de l'ingénieur des travaux publics, dans de vastes espaces informes et peu propices à la création de cultures identitaires que les corps ont façonnées à merveille et souvent à l'excès. C'est pourquoi les recrutements dans les cadres statutaires se feront par spécialité, le concours restant, bien entendu, la

règle. Les écoles de formation gardent leur rôle de creuset professionnel et identitaire : l'École nationale de la police et l'École nationale de l'administration pénitentiaire continueront à former, dans la filière sécurité, respectivement les policiers et les gardiens de prison. Toutefois, plus on avance dans la carrière au sein de son cadre statutaire, moins on a vocation à être rivé dans sa spécialité de recrutement et plus on a vocation à exercer les multiples fonctions de son cadre statutaire d'appartenance, voire celles du cadre statutaire voisin ou supérieur. La mobilité s'en trouve facilitée au point que l'on pourra envisager la suppression de la procédure, toujours longue et hasardeuse, du détachement. Ainsi, pourrait-on tout à fait imaginer le parcours d'un ingénieur appartenant au cadre statutaire de niveau 3 de la filière technique qui, à un moment de sa carrière, exercera des fonctions administratives en administration centrale ou en direction départementale de l'équipement, normalement dévolues à un cadre de niveau 3 de la filière administrative. Puis, enrichi de cette expérience réussie, cet agent pourra aisément retrouver au sein de la filière technique un poste de responsabilité sur un emploi de niveau 3, voire de niveau 2, avec la perspective d'accéder, en cas de réussite dûment reconnue et validée sur ce dernier poste, au cadre statutaire supérieur. 141

Corollaire de la réforme statutaire, une nouvelle architecture des rémunérations des fonctionnaires doit être envisagée. Elle pourrait s'organiser en trois niveaux : en premier lieu, un salaire indiciaire de base, socle prépondérant de la rémunération et fondé sur l'appartenance au cadre statutaire ; en deuxième lieu, une part correspondant aux fonctions exercées, aux sujétions rencontrées, à la technicité requise sur le poste ; elle prendrait soit la forme d'une bonification indiciaire, soit celle d'une indemnité ; en troisième lieu, une part, sous forme de primes, correspondant à la reconnaissance des résultats et du mérite, qu'il soit individuel ou collectif. Les proportions respectives des trois niveaux pourraient être, en pourcentage, de 50-30-20.

Notre fonction publique de carrière, mise en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale, doit évoluer. Ce n'est faire injure à personne que de pointer aujourd'hui les limites de son organisation et de sa performance. La nouvelle construction statutaire envisagée permettra une meilleure reconnaissance des compétences des agents et une simplification de la gestion administrative des personnels.

FAIRE FONCTIONNER
UNE DRH-GROUPE DE L'ÉTAT

Loin de nous l'idée de penser qu'une réponse instrumentale apportera la solution miracle à tous nos maux. Les ressorts de la modernisation de notre fonction publique se trouvent davantage dans les têtes et les cœurs que dans la manipulation, souvent habile et experte au demeurant, d'instruments qui, il faut bien le reconnaître, sont insuffisamment connectés à des objectifs connus et reconnus des usagers. Toutefois, dès lors que l'on a les idées claires sur le devenir de notre fonction publique, la question de la disposition des meilleurs outils pour arriver à ses fins se pose naturellement car une bonne impulsion et un pilotage sûr sont
142 nécessaires pour conduire le changement. La DRH-groupe est l'un de ces outils de pilotage. L'État-patron mais aussi l'État régulateur des trois fonctions publiques ont besoin de cet instrument. La DRH-groupe a vocation à être assurée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ainsi que l'a prévu la stratégie ministérielle de réforme présentée par le ministre de la Fonction publique devant le Parlement à l'automne 2003.

Ce concept de DRH-groupe appliqué à l'État mérite d'être explicité. Il ne s'agit ni d'un slogan ni d'une pâle copie tirée du secteur privé. Il résulte d'un travail conceptuel et de comparaison avec des grands groupes privés, gros employeurs de personnels. Assurer la cohérence du cadre juridique et statutaire d'une fonction publique de carrière, définir les éléments de la politique salariale des fonctionnaires, piloter une nouvelle politique de ressources humaines favorisant la bonne adéquation poste-personne : tels sont les attributs d'une DRH-groupe de l'État, qu'il faut distinguer des DRH-métiers et des DRH-sites. Les DRH-métiers correspondent aux directions des ministères qui gèrent des enseignants, des policiers, des gardiens de prison, des agents des impôts... tandis que les DRH-sites, reliées à leur DRH-métier, correspondent aux unités de gestion de base. Outre la cohérence statutaire et salariale, une DRH-groupe a la responsabilité de la politique de l'encadrement dirigeant et du pilotage des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH), indispensable à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Faire fonctionner une DRH-groupe de l'État suppose, bien sûr, une volonté politique affirmée mais aussi une répartition acceptée des missions et des tâches entre le niveau ministériel et le niveau interministé-

riel, ce qui n'est pas facile compte tenu de la place que tiennent les ministères dans la gestion des agents. La conduite de la réflexion sur la mise en place de la réforme statutaire évoquée ci-dessus, les travaux sur l'impact de la LOLF sur la gestion des fonctionnaires, la construction d'un infocentre de la fonction publique alimenté par les SIRH ministériels, voilà des dossiers que la DGAFP a instruits en véritable DRH-groupe, c'est-à-dire en faisant vivre le réseau actif des directeurs de personnel des ministères.

S'APPUYER SUR LE DROIT COMMUNAUTAIRE POUR MODERNISER NOTRE FONCTION PUBLIQUE, DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE LA CARRIÈRE

Le domaine de la fonction publique est largement absent des traités européens et sa mention la plus connue, à l'article 39-4° du traité de Rome, vise précisément à l'exclure du champ de la libre circulation des travailleurs. La réalité est bien différente. Le droit communautaire ne connaît que des travailleurs, quel que soit le statut juridique de leur employeur, public ou privé. Ainsi, dès le début des années 1980, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a-t-elle soumis des matières entières de la fonction publique au droit communautaire telles que les diplômes, la parité hommes/femmes, les professions réglementées, le dialogue social. 143

De ce fait, des principes importants ont pu être mis en jeu à l'occasion de certains contentieux pourtant très ponctuels et apparemment circonscrits à des cas d'espèce. La position française d'exception, d'abord sûre d'elle-même, défensive et frileuse ensuite, s'est traduite par des déconvenues embarrassantes puis cinglantes et de multiples condamnations. C'est pourquoi, depuis 2001, une nouvelle approche a été retenue. Elle vise, de manière assez paradoxale mais sans contradiction aucune, à s'appuyer sur le droit communautaire pour donner sa pleine mesure aux potentialités de la fonction publique de carrière.

Ainsi, la récente loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a-t-elle, en matière d'ouverture aux ressortissants communautaires, organisé « un changement de pied » assez spectaculaire. Au lieu d'une présomption de fermeture et d'un raisonnement corps par corps, la nouvelle loi, en son article 10, propose une ouverture de principe et un examen emploi par emploi pour déterminer ou non la participation aux missions de puissance publique. Cette réforme permet de répondre à la jurisprudence de

la CJCE mais aussi de valoriser la réalité de l'emploi, du poste de travail, à côté de l'appartenance statutaire à un corps ; bref, de bien distinguer le grade et l'emploi. Ainsi qu'il a été dit plus haut, lors de la présentation des principes de la réforme statutaire souhaitée, c'est l'un des fondements de la fonction publique qui est redécouvert et qui doit être utilisé comme levier de la modernisation de notre fonction publique.

144 Au moment où la demande sociale se fait plus exigeante pour disposer d'un service public de qualité et où des logiques de résultats et de performances structurent fortement la loi de finances, il revient à la fonction publique française de faire la démonstration de sa capacité d'adaptation. La mise en place dans chaque ministère d'un secrétaire général, la création d'un secrétaire général pour l'administration, rattaché au Premier ministre, et chargé de traiter la question de la gestion interministérielle de l'encadrement dirigeant de l'État, la constitution d'un infocentre à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, la généralisation des démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences montrent, si besoin en était, l'intérêt de plus en plus fort porté au pilotage de la ressource humaine de l'État. Mais il faut aller plus loin ; on ne fera pas l'économie d'une réforme plus profonde de notre fonction publique. Encore faut-il que la situation du dialogue social le permette. Une adhésion de l'ensemble des forces représentatives des personnels est sans doute illusoire, mais il doit être possible de trouver un minimum de consensus sur un sujet aussi crucial.

R É S U M É

Le statut des fonctionnaires de l'État est condamné à évoluer sous la pression conjuguée des usagers, des contribuables et de l'employeur. Sans renier le principe de la carrière, une nouvelle donne statutaire doit s'imposer pour favoriser la reconnaissance de la réussite des agents sur les nouvelles logiques de réforme de gestion publique inhérente à la LOLF, ainsi que sur l'influence grandissante du droit communautaire et sur le droit national. Instituer une véritable Direction des ressources humaines-groupe de l'État permettra, par ailleurs, de coordonner les obligations, aujourd'hui diluées, de l'État employeur. Le dialogue social doit être approfondi pour que les fonctionnaires et leurs représentants soient prêts.

VINCENT DUCLERT

LA MÉMOIRE ET
LE SERVICE DE L'ÉTAT.
L'AFFAIRE DREYFUS

L'USAGE POLITIQUE DES COMMÉMORATIONS historiques n'est pas une nouveauté en France. Le centenaire de la Révolution française en 1889 avait permis à la République de célébrer ses origines démocratiques en un grand moment de solennité officielle. En pleine affaire Dreyfus, la commémoration du tricentenaire de l'édit de Nantes avait été à l'inverse une occasion de rappeler aux républicains en majorité hostiles à la révision du procès Dreyfus l'importance du droit et de la tolérance dans la société française. 145

Les commémorations ont pris néanmoins une importance supérieure depuis les grandes messes du bicentenaire de la Révolution française en 1989. Cet investissement sur le passé et sa transformation en un présent souvent coupé de l'histoire intervient à un moment d'épuisement du projet républicain, comme si l'acte de commémoration, qu'il soit national ou davantage communautaire, pouvait répondre aux inquiétudes démocratiques. Aussi l'approche des dates anniversaires est-elle devenue une période d'intenses négociations, ou tractations, l'un des enjeux étant alors de décider de l'inscription de tel ou tel événement au panthéon national de la commémoration. Chaque année, la Délégation aux célébrations nationales du ministère de la Culture, placée sous l'autorité du directeur des Archives de France, recense les dates anniversaires qui méritent d'être retenues et soutenues par la puissance publique.

En 1994, l'affaire Dreyfus n'avait pas été retenue à travers la date du 22 décembre 1894 lorsque le capitaine Alfred Dreyfus, innocent du crime pour lequel il avait été arrêté, était reconnu coupable de haute trahison et condamné à la dégradation suivie de la déportation perpétuelle

en enceinte fortifiée. La non-inscription n'est pas motivée. Néanmoins, trois raisons ont pu être invoquées plus ou moins officiellement. On ne célèbre pas un événement « négatif » comme une condamnation – de surcroît inique. La période électorale et de cohabitation ne plaidait pas en faveur de la commémoration d'un événement dont on estimait qu'ayant divisé la France, il pourrait à la faveur de cet anniversaire perturber une unité nationale déjà malmenée. Enfin, le gouvernement d'Édouard Balladur mais aussi la présidence de François Mitterrand pouvaient avoir comme souci d'éviter des tensions au sein d'institutions ayant conservé une vision répulsive de l'événement, en particulier l'armée de terre.

146 Cette dernière inquiétude se nourrissait des difficultés qu'avait rencontrées le ministre de la Culture Jack Lang pour faire installer en un lieu approprié la statue du capitaine Dreyfus que l'État avait commandée en 1986 à l'artiste Louis Mitelberg (dit Tim). Ce bronze impressionnant de l'officier très droit, au garde-à-vous mais portant un sabre brisé n'avait pu être installé à l'École militaire où Dreyfus avait été dégradé le 5 janvier 1895 ni même à l'École polytechnique dont il était un ancien élève. On ignore si Charles Hernu, ministre de la Défense, avait été interpellé par le haut commandement français ou s'il avait pris l'initiative de refuser cette installation compte tenu de l'idée que lui-même se faisait de la représentation de l'affaire Dreyfus dans l'institution militaire.

À notre connaissance, aucun officier général n'avait à l'inverse suggéré un hommage au capitaine Dreyfus dont, pourtant, la valeur militaire et personnelle avait fait un des futurs meilleurs cadres de l'État-major avant son arrestation le 15 octobre 1894. L'École polytechnique, elle aussi, aurait eu tout à s'enorgueillir d'avoir compté dans ses rangs un élève qui prouva non seulement son excellence en franchissant les étapes d'une belle carrière d'officier ingénieur mais aussi ses qualités de patriotisme et de courage en résistant à l'épreuve de la déportation. Mais ce n'était pas en tout cas l'avis du président de la République qui soutint vraisemblablement son ministre de la Défense. Jean Daniel témoigna dans *Le Nouvel Observateur*¹ de l'opinion de François Mitterrand : « Un jour, Jack Lang propose que l'on érige la statue de Dreyfus faite par Tim à l'entrée de l'École de guerre. Mitterrand répond : "Il faut donner aux militaires un exemple, pas un remords." »

1. *Le Nouvel Observateur*, 5-11 janvier 2006, p. 11.

J'observe : Il faut donc mettre la statue du colonel Picquart ? "C'est cela même." » Le président de la République commettait là une grave erreur d'appréciation. Un retour vers l'histoire du capitaine Dreyfus montre aisément qu'il était autant sinon plus que le colonel Picquart un exemple pour l'armée d'aujourd'hui. Un effort pédagogique, fondé sur une exigence d'histoire, demeure encore indispensable.

Un autre ministre avait été en revanche plus favorisé. Dès son arrivée place Vendôme, Robert Badinter avec répondit favorablement à la proposition de Raymond Lindon, avocat général à la Cour de cassation, qui souhaitait organiser une cérémonie pour le soixante-quinzième anniversaire de l'arrêt ayant proclamé, le 12 juillet 1906, la pleine et entière innocence du capitaine Dreyfus. L'hommage eut lieu, à l'initiative du magistrat, mais elle eut peu d'écho et les actes en restent indisponibles.

147

Le gouvernement et les pouvoirs publics choisirent donc l'abstention en 1994-1995. Mais deux cabinets de ministères, prévoyant probablement un fort intérêt de l'opinion pour ce moment anniversaire, avaient décidé de soutenir le film d'Yves Boisset, *L'Affaire Dreyfus*, dont le scénario, dû à Jorge Semprun, se fondait sur l'ouvrage de l'avocat et historien Jean-Denis Bredin. Le cabinet de François Léotard, ministre de la Défense, avait accepté que le cinéaste tournât à l'École militaire, tandis que les services de François Bayrou avaient décidé d'envoyer dans chaque établissement scolaire une vidéo-cassette du long métrage.

Ce réveil médiatique, dès les premiers jours de janvier 1994, amena le chef du Service historique de l'armée de terre, le colonel Gaujac, à demander à ses subordonnés, presque sur-le-champ, une note sur l'affaire Dreyfus, laquelle fut plus que médiocre : elle indiquait, notamment, que « l'innocence du capitaine Dreyfus est la thèse généralement admise par les historiens ». Ce texte n'était pas fondamentalement anti-dreyfusard. Il était très maladroit et surtout très ignorant puisque l'innocence de Dreyfus a été prouvée et proclamée par la Cour de cassation, au nom du peuple français, décision qui s'impose à toutes les institutions et à tous les citoyens en France. Il ne s'agit pas d'une vérité d'État. Les magistrats de la Cour suprême ont travaillé comme des historiens et les historiens sérieux sont unanimes sur ce point. Le problème de cette note est, d'une part, qu'elle a été influencée par les études de Jean Doise dont des critiques historiennes convergentes ont montré depuis la très grande faiblesse, et d'autre part, qu'elle fut aussitôt remise à l'hebdomadaire *SIRPA-Actualité* sans que ses rédacteurs aient été avertis de cette destination extérieure au service.

La note fut publiée le 31 janvier 1994. Immédiatement, Jean Guisnel, du journal *Libération*, se saisit de l'affaire et en fit un scoop (5 et 9 février 1994). François Léotard réagit aussitôt, limogea le colonel Gaujac et opéra des mutations-sanctions au sein du SIRPA, l'institution de communication publique des armées. Le ministre mit fin également à certaines interrogations de la hiérarchie relatives à la tenue d'une exposition sur l'affaire Dreyfus organisée par le Musée d'histoire contemporaine au sein même des Invalides à Paris. L'affaire dans l'Affaire fut définitivement close lorsque le successeur du colonel Gaujac, le général Mourrut, se rendit en service commandé devant le Consistoire des israélites de France réuni à l'Hôtel de Ville le 7 septembre 1994. Le nouveau chef du Service historique de l'armée de terre déclara solennellement que l'affaire Dreyfus était « un fait divers judiciaire provoqué par une conspiration militaire [qui] aboutit à une condamnation à la déportation – celle d'un innocent – en partie fondée sur un document truqué ». *Libération* titra en une : « L'armée reconnaît l'innocence de Dreyfus. » Ce qui signifiait qu'elle ne l'avait pas reconnue dans le passé, malgré l'arrêt de la Cour de cassation².

Du côté de la justice, et alors que la nécessité était démontrée de développer une information et une compréhension de l'histoire judiciaire de l'Affaire et de la portée des grands arrêts de l'événement, rien ne se fit, à l'exception d'une ou deux brèves interventions du premier président de la Cour de cassation, Pierre Draï. Un colloque d'association de magistrats, un moment envisagé, fut abandonné. La magistrature agissait comme si elle était gênée de l'importance de l'arrêt de réhabilitation et qu'il convenait de ne pas le rappeler excessivement. Pierre Draï, et l'ancien ministre de la Justice Robert Badinter, à l'époque président du Conseil constitutionnel, se retrouvèrent le 16 octobre 1994 à un colloque du CRIF et de l'INALCO (Langues orientales) qu'ils coprésidaient, mais celui-ci n'eut aucun impact. L'allocution du Premier président de la Cour de cassation s'interrogeait pourtant sur les conditions présentes du métier de juge et sur la signification toujours actuelle de l'affaire Dreyfus. « Il n'a jamais été facile d'être juge et la confiance accordée se perd vite, souvent à la moindre apparence : un souffle suffit pour qu'elle cède la place à la suspicion et au refus. Ce juge indépendant, ce juge impartial, comment le découvrir ? C'est l'homme ou la femme qui, dans une atti-

2. Cf. Vincent Duclert, « Histoires françaises de l'affaire Dreyfus », *Jean Jaurès cahiers trimestriels*, n° 136, avril-juin 1995, p. 10-45.

tude d'éveil permanent, remet sans cesse en cause les prétendus acquis d'une certaine quête de la vérité. C'est l'homme ou la femme convaincu que "toute volonté de croire est une raison de douter" et qui se refuse fermement à la certitude arrogante d'un pré-jugement. C'est l'homme ou la femme qui fait aller ses préférences au doute dialectique et constructif. C'est dans un mouvement incessant de va-et-vient entre le juge et ses interlocuteurs que se situe la garantie essentielle contre l'erreur et les emportements dictés par une pseudo-passion militante, une prétendue évidence ou, simplement, l'habitude mécanique et sclérosante. [...] Le juge doit tout autant se garder de ses propres préjugés que des "pré-jugements" d'une opinion publique envahissante et souvent insidieuse. Si l'arrêt des Chambres réunies de la Cour de cassation du 12 juillet 1906, en mettant un terme définitif à l'Affaire, devait avoir une qualité essentielle, c'est bien celle d'affirmer que la justice constitue une vertu, qu'elle doit se cultiver et se conforter par les principes essentiels que sont la publicité de l'action judiciaire ainsi que la loyauté du juge et de ceux qui l'aident dans sa mission. C'est enfin et surtout d'affirmer qu'en définitive et en fin de compte, le mépris du droit coûte cher, souvent très cher. Nous devons sans cesse nous en souvenir. Quant à notre rencontre d'aujourd'hui, sa vertu essentielle est d'être "occasion de pédagogie", selon la formule utilisée hier dans un quotidien par M. le Ministre d'État, ministre de la Défense [François Léotard]. Je conclurai par cette phrase de Bernanos : "Veillons à ne pas subir l'avenir, mais à le faire³." »

149

En 1998, pour le centenaire de « J'accuse... ! » et de la phase dreyfusarde de l'Affaire, la célébration prit un tout autre visage. En apparence. « Le centième anniversaire de la publication de "J'accuse... !" a été dignement célébré, au-delà même de nos attentes, les 12 et 13 janvier 1998 », écrivit le président de la Société littéraire des amis d'Émile Zola, Henri Mitterand. Il est vrai que l'investissement des chercheurs mais aussi des pouvoirs publics fut considérable – et non sans arrière-pensée. Il convenait en effet de faire oublier le relatif fiasco de la commémoration du centenaire du procès Dreyfus en 1994. Apparaissait aussi, en toile de fond, la concurrence entre les deux têtes de l'exécutif puisque la France vivait sa troisième période de cohabitation.

Toute une série de manifestations solennelles furent donc organisées,

3. « Une tragédie de la Belle Époque. L'affaire Dreyfus. Colloque 16 octobre 1994 », sans éditeur, p. 16.

à la Bibliothèque nationale de France et à la Sorbonne. Trois cérémonies se voulurent particulièrement solennelles et symboliques, la première à l'initiative du président de l'Assemblée nationale Laurent Fabius qui fit déployer sur la façade du Palais-Bourbon une gigantesque toile de 150 m² reproduisant le « J'accuse... ! », la seconde voulue par le Premier ministre qui réunit le 13 janvier ministres, magistrats et descendants des familles Dreyfus et Zola dans la crypte du Panthéon, la troisième organisée enfin par le ministre de la Défense Alain Richard à l'École militaire le 2 février, avec dévoilement d'une plaque commémorative.

Précédant le discours de Lionel Jospin, le Premier président honoraire de la Cour de cassation s'était exprimé au Panthéon en revenant brièvement sur le sens de l'arrêt de réhabilitation : « Si l'arrêt des
150 Chambres réunies de la Cour de cassation du 12 juillet 1906, en mettant un terme définitif à l'Affaire, devait avoir une qualité essentielle, c'est bien celle de l'affirmation que la justice constitue une vertu, qu'elle doit se cultiver et se conforter par les principes essentiels que sont la publicité de l'action judiciaire et la loyauté du juge et de ceux qui l'aident dans sa mission. [...] Les juges du 12 juillet 1906 nous ont laissé une leçon dont nous devons toujours nous souvenir : "Juger, c'est aimer et respecter son prochain." »

À l'École de guerre, le ministre de la Défense interrogea pour sa part le discours de vérité que l'événement tendait à l'institution : « La recherche de la vérité, et le long combat qui menèrent finalement à la réhabilitation, furent aussi l'œuvre de militaires et, en grande partie d'abord, le fait du colonel Picquart. Il restera à jamais le symbole de ces hommes qui n'hésitent pas, dans la recherche de la justice, avec la vision clairvoyante de l'intérêt du service, à encourir le courroux et les vexations des institutions qu'ils souhaitent servir. [...] Sachant que toute commémoration, organisée dans les institutions, porte un message et une ouverture d'avenir devant le temps présent, je suis heureux que ce centenaire nous ait donné l'occasion d'évoquer ici même, à la veille d'un autre siècle et dans une École, lieu de réflexion, de formation et de préparation du futur, ces principes qui donnent du sens aux évolutions que nous voulons conduire ensemble. [...] Elle est tout à la fois un hommage au combat pour la vérité et le témoignage d'une nation unie autour de ses valeurs fondamentales⁴. »

4. Ces différentes déclarations sont extraites de « Centenaire de "J'accuse". Hommage à Alfred Dreyfus et Émile Zola. Textes des allocutions officielles », fascicule hors série des *Cahiers naturalistes*, 1998, p. 11-36.

Ces cérémonies avaient été précédées d'une lettre du président de la République « aux descendants d'Alfred Dreyfus et d'Émile Zola », rendue publique dès le 8 janvier 1998. « Un demi-siècle après Vichy, nous savons que les forces obscures, l'intolérance, l'injustice peuvent s'insinuer jusqu'au sommet de l'État. Mais nous savons aussi que la France a su se retrouver pour le meilleur dans les moments de vérité – forte, unie et vigilante. C'est sans doute cela que nous disent, par-delà les années, Émile Zola et Alfred Dreyfus. C'est parce qu'ils avaient foi dans nos valeurs communes, les valeurs de la Nation et de la République, et qu'ils aimaient profondément la France, que ces deux hommes d'exception ont su la réconcilier avec elle-même. N'oublions jamais cette magistrale leçon d'amour et d'unité⁵. »

Ce texte présidentiel fort, qui fit écho au discours qu'il prononça lors du pèlerinage de Médan, en octobre 2002, pour le centième anniversaire de la mort d'Émile Zola, demeurait détaché des conclusions évidentes qu'il traçait cependant, démocratiser l'action de l'État, défendre l'indépendance de la justice, accroître l'effort en faveur des institutions scientifiques et patrimoniales qui développent la connaissance de cet événement reconnu comme majeur pour l'identité républicaine. Le sens profond de l'affaire Dreyfus réside dans la vertu démocratique qui permet, et qui permet toujours, de sortir la République d'une crise politique ou morale. Et le premier acte de cette vertu démocratique se tient dans l'État, dans sa capacité à promouvoir les libertés plutôt que de les réduire.

Avec les commémorations de 1998, la mémoire de l'événement perdait son caractère politiquement discriminant pour épouser une vocation plus unanime et partagée. Mais c'était sans compter sur le besoin de la gauche de se définir par l'histoire. Engagé avec le président de la République dans une bataille feutrée sur le front de la mémoire nationale, soucieux aussi de mobiliser sa majorité plurielle sur les valeurs communes, Lionel Jospin ne résista pas à la tentation de pousser l'offensive sur un plan plus directement politique. Auréolé de la cérémonie du Panthéon, il fit une déclaration qui enflamma les rangs de l'Assemblée nationale le 14 janvier 1998 : « On sait que la gauche était dreyfusarde. On sait aussi que la droite était antidreyfusarde ! Pour Dreyfus, je crois que c'est clair. Pour Dreyfus, on se souvient des noms de Jean Jaurès, de Lucien Herr, de Gambetta, mais j'aimerais qu'on me cite des personnalités des partis de droite de l'époque qui se sont levées contre l'ini-

5. *Ibid.*, p. 12.

quité. » Alors que le tumulte atteignait son comble – les députés de droite appelant à la démission –, Lionel Jospin conclut par un vibrant : « Je rappelle l’Histoire ! »

Devant le scandale que provoquèrent ses déclarations – aggravées par son lapsus entre Gambetta et Clemenceau auquel il songeait en réalité –, le Premier ministre dut présenter ses excuses au Parlement. La droite sortit victorieuse de l’affrontement. Elle s’acharna sur la faute de Lionel Jospin, « qui n’[était] plus digne d’être Premier ministre » pour le RPR Pierre Mazeaud, d’une « cohérence blafarde » *[sic]* pour l’éditorialiste du *Figaro* Paul Guilbert, et elle dénia presque à la gauche la liberté de se revendiquer de l’affaire Dreyfus comme si les camps avaient été égaux, à l’époque, devant l’événement. Révolté par cette thèse de l’équivalence des attitudes, l’historien et journaliste Jacques Julliard prit la défense de Lionel Jospin dans un éditorial du *Nouvel Observateur* : « On a eu raison de rappeler que les radicaux et les socialistes ne furent pas d’ardents dreyfusards, et que le plus souvent ils ont voté avec la droite qui, elle, était résolument antidreyfusarde. Mais depuis quand la gauche se réduit-elle à ses partis et à ses hommes politiques ? Car enfin, où se recrutaient les dreyfusards sinon parmi les intellectuels de gauche ? [...] Alors, de grâce, que l’on ne nous raconte pas d’histoires et, surtout, que l’on ne nous la refasse pas, l’histoire⁶ ! » Réaffirmant le fondement dreyfusard des valeurs de gauche, Jacques Julliard reconnaissait que la droite républicaine était désormais constituée « d’héritiers modérés de cette tradition ou de ralliés purs et simples », mais que son problème, « et son malaise actuel », restait que « ses valeurs de référence continuent d’appartenir originellement à l’autre camp »⁷.

Un siècle après son déclenchement, l’affaire Dreyfus continuait ainsi de provoquer de singulières déchirures dans le monde politique, ce qui ne devait pas encourager les institutions à regarder leur passé et en à en tirer des leçons pour l’avenir.

La question est donc posée, en ce début d’année Dreyfus qui va cette fois commémorer le centenaire de la réhabilitation du capitaine Dreyfus, de l’implication directe des serviteurs de l’État dans l’éclaircissement de leur relation à l’histoire. La Cour de cassation, par la décision de son Premier président Guy Canivet, organisera le 19 juin 2006

6. *Le Nouvel Observateur*, 22 au 28 janvier 1998.

7. Ces déclarations sont citées dans « L’affaire Dreyfus et la gauche », in Jean-Jacques Becker et Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France*, La Découverte, coll. « L’espace de l’histoire », 2004, vol. 2, p. 201-202.

un ambitieux colloque avec publication simultanée d'un ouvrage, *De la justice dans l'affaire Dreyfus*⁸.

L'institution militaire, et particulièrement les services historiques de la Défense, n'ont pas annoncé ce qu'ils envisageaient. Il serait opportun qu'elle assume désormais la dimension militaire du capitaine Dreyfus et des officiers, plus nombreux qu'on ne l'imagine, qui l'ont défendu selon une certaine idée de l'armée, celle qui avait fait dire au général de Gaulle en parlant de Dreyfus : « cet officier français ». Néanmoins, l'armée dispose désormais d'une étude tout à fait importante pour comprendre les enjeux militaires de l'affaire Dreyfus et la voie moderniste qu'incarrait le capitaine, étude due à l'ancien chef du Service historique de l'armée de terre, le général André Bach, successeur du général Mourrut.

Enfin, les établissements scientifiques et patrimoniaux doivent assumer pleinement leur rôle dans les usages démocratiques du passé. Or, ni les Archives nationales ni la Bibliothèque nationale de France n'ont souhaité, pour des bonnes ou des mauvaises raisons, engager de grandes expositions alors qu'elles disposent sur le sujet de collections et de fonds exceptionnels. Les Archives de France ouvriront cependant en octobre 2006 un site documentaire sur le web. Le département des manuscrits de la Bibliothèque nationale de France organisera quant à lui en juin 2006 une journée d'étude sur les sources et l'historiographie de l'Affaire. 153

La volonté d'informer des institutions publiques concourt indéniablement au renforcement de la démocratie par l'atténuation des crises de mémoire et le soutien à une mémoire commune qui s'appelle histoire. Il convient donc de les y encourager, au besoin en les rappelant à leurs responsabilités. Agissant ainsi, l'historien, le chercheur, se rappelle ses propres responsabilités devant le passé et ses usages politiques. Puisque ces derniers sont inévitables, autant leur donner le plus possible les couleurs de l'histoire.

Cette ambition était aussi celle de la commémoration en 2002 du bicentenaire de l'Inspection générale dont l'ouvrage de référence fut confié à la direction de l'historien Jean-Pierre Rioux. Il y intégra un long chapitre sur l'affaire Dreyfus et revint sur le sens des engagements dans sa conclusion : « S'inscrire si volontiers dans la matrice républicaine, après tant de turbulences confessionnelles, monarchistes et impériales avant les années 1880, ne fut pas chez les inspecteurs généraux un gage

8. Fayard, 2006, à paraître.

de fidélité *perinde ac cadaver* à tel ministre ou à telle politique, comme l'a montré surabondamment le temps de l'affaire Dreyfus. Leur magistrature d'influence fut, de fait, d'abord morale et raisonnée, savante et civique. » L'indépendance des enseignants à l'égard de l'État qui les emploie, leur éthique de la liberté intellectuelle, sont des héritages de l'affaire Dreyfus qui méritent mieux que d'être seulement rappelés à l'occasion de telle ou telle commémoration.

Quant à la portée de l'Affaire dans le monde, elle exigerait de lancer un vaste chantier d'étude. Signalons seulement l'intérêt de l'exposition réalisée en 1999 à l'Académie militaire des États-Unis, West Point, ouverte par des allocutions du secrétaire d'État à la défense du président Clinton, William S. Cohen, et du superintendant de l'Académie, le lieutenant général Daniel W. Christman⁹. L'officier général américain tire
154 la signification politique de l'Affaire en direction des enjeux civiques de l'intégration et de la reconnaissance des diversités. Il n'envisage pas les implications de l'affaire Dreyfus en termes de raison d'État et de perversion du nationalisme. Il parle cependant depuis l'une des institutions les plus caractéristiques de l'État fédéral américain. Et son appel à l'étude, à la compréhension des faits historiques éclairait peut-être, à cette époque, le vœu des institutions publiques de renoncer aux tentations autoritaires pour épouser des formes de raison plus intellectuelles, c'est-à-dire plus démocratiques.

9. « Captain Dreyfus' case is a tragic example of how prejudice can run amuck under the cloak of national security concern. We have seen this before in our Army in cases like that of West Point's first African American graduate, Henry O. Flipper. We must study cases like those of Dreyfus and Flipper to ensure that discipline and security are never used as excuses to justify racial or religious prejudices. We must continue to learn to appreciate differences and diversity within our Army to make stronger », in Lorraine Beitler (éd.), *The Dreyfus Affair. Voices of honor*, United States Military Academy, 17 septembre-30 octobre 1999, New Jersey, The Beitler Family Foundation, 1999.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Général André Bach, *L'Armée de Dreyfus. Une histoire politique de l'armée de Charles X à « l'Affaire »*, Tallandier, 2004.
- Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, La Découverte, coll. « L'espace de l'histoire », 2000.
- Lorraine Beitler (éd.), *The Dreyfus Affair. Voices of honor*, United States Military Academy, 17 septembre-30 octobre 1999, New Jersey, The Beitler Family Foundation, 1999.
- Cahiers de la Société internationale d'histoire de l'affaire Dreyfus*, 1995-2005.
- « Centenaire de "J'accuse". Hommage à Alfred Dreyfus et Émile Zola. Textes des allocutions officielles », fascicule hors série des *Cahiers naturalistes*, 1998.
- Jean Doise, *Un secret bien gardé. Histoire militaire de l'affaire Dreyfus*, Seuil, coll. « XX^e siècle », 1994. 155
- Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Flammarion, 2002.
- François Hartog et Jacques Revel (dir.), *Les Usages politiques du passé*, Éditions de l'EHESS, coll. « Enquête », 2001.
- Jean Jaurès cahiers trimestriels*, 1995-2005.
- Jean-Pierre Rioux (dir.), *Deux Cents Ans d'Inspection générale 1802-2002*, Fayard, 2002.
- « Une tragédie de la Belle Époque. L'affaire Dreyfus. Colloque 16 octobre 1994 », sans éditeur.

R É S U M É

L'affaire Dreyfus fut une affaire d'État. Les commémorations de l'événement qui commencèrent en 1994, qui se poursuivirent en 1998 et qui s'ouvrent à nouveau cette année pour le centième anniversaire de l'arrêt de la Cour de cassation proclamant la pleine et entière innocence du capitaine Dreyfus invitent à réfléchir sur le rapport des institutions avec leur passé et sur le rôle de l'histoire dans la construction de la mémoire nationale.

C H R O N I Q U E S

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2005)

ALLEMAGNE

10 octobre et 22 novembre 2005. **Gouvernement.** Trois semaines après les élections législatives, CDU/CSU et SPD se mettent d'accord sur le futur gouvernement dans un document de 144 pages. Quatre-vingt-sept ans après l'obtention du droit de vote par les femmes, c'est l'une d'entre elles qui dirige le gouvernement. Angela Merkel, 51 ans, originaire de l'ex-RDA même si elle est née à Hambourg, physicienne, ministre de la Famille et de la Jeunesse en 1991 puis ministre de l'Environnement en 1994, secrétaire générale de la CDU en 1998, accède à la chancellerie et les deux partis auront le même nombre de ministres. L'accord finit par être conclu le 11 novembre 2005.

Les négociations ont été difficiles car, compte tenu de la faible avance de la CDU, Gerhard Schröder revendiquait son maintien en fonction.

Les deux (ou trois avec la CSU bavaroise) partis s'accordent sur un plan d'assainissement du budget fédéral de 35 milliards d'euros. La TVA et les coti-

sations sur retraites augmenteront. Certains chômeurs seront moins indemnisés. Un programme d'investissements publics de 25 milliards d'euros est prévu pour favoriser croissance et emploi. La *flat tax* est oubliée car, sous l'impulsion du SPD, les gros revenus seront plus lourdement imposés. Les fonctionnaires travailleront 41 heures au lieu de 40. L'âge du départ à la retraite sera progressivement relevé de 65 à 67 ans.

À l'égard de l'Europe, l'Allemagne essaiera de donner une nouvelle impulsion au traité établissant une Constitution pour l'Europe lorsqu'elle présidera l'UE en 2007.

De façon inhabituelle, le vice-chancelier, qui comme à l'habitude appartient au second parti de la coalition, ne détient pas les Affaires étrangères. Celles-ci seront assurées par Frank-Walter Steinmeier, 49 ans, ministre sortant de la chancellerie, très proche de Gerhard Schröder dont il fut le chef de cabinet en Basse-Saxe, tandis que le président du SPD, Franz Müntefering, 65 ans, qui avait hésité après ses difficultés à l'intérieur du SPD, devient vice-chancelier et ministre

159

* Université de Poitiers – FRE 2791 CECOJI.

du Travail. L'ancien ministre de Rhénanie du Nord-Westphalie, Peer Steinbrück, 58 ans, dont la défaite en juin avait provoqué les élections anticipées, obtient les Finances. Les trois femmes du gouvernement Schröder conservent leur portefeuille : Ulla Schmidt, 56 ans, à la Santé, Brigitte Zypries, 52 ans, à la Justice et Heidemarie Wieczorek-Zeul, 63 ans, à la Coopération et au Développement. Sigmar Gabriel, 46 ans, ancien ministre-président de Basse-Saxe, à l'Environnement, Protection de la nature et Sécurité nucléaire, et Wolfgang Tiefensee, 50 ans, maire de Leipzig, complètent les ministres SPD.

160

Les ministres de la CDU/CSU ne sont pas tous des proches d'Angela Merkel. Il y a eu une forte pression d'Edmund Stoiber, ministre-président de Bavière, candidat malheureux à la chancellerie en 2002. La CSU, qui obtient l'Économie et les Technologies avec Michael Glos, 61 ans, chef du groupe parlementaire CSU, a imposé le ministre de l'Agriculture Horst Seehofer, 56 ans, bavarois social, ancien ministre de la Santé. Edmund Stoiber avait annoncé le 1^{er} novembre qu'il renonçait à entrer dans le gouvernement en raison de l'incertitude de la présence de Franz Müntefering, et jugeant également Angela Merkel trop libérale. Celle-ci a dû accepter à l'Intérieur Wolfgang Schäuble, 63 ans, qui avait déjà occupé cette fonction de 1989 à 1991, auquel elle a succédé après l'affaire des caisses noires de la CDU. Elle peut cependant s'appuyer sur Thomas de Maiziere, 51 ans, ministre de la Chancellerie avec lequel elle a travaillé à l'Est. La ministre de la Famille, Ursula von der Leyen, 47 ans, est mère de sept enfants et veut mieux concilier maternité et vie professionnelle. Ajoutons aux ministres CDU, Franz Josef

Jung, 56 ans, à la Défense, qui a dirigé la chancellerie de Hesse, Annette Schavan, 50 ans, ministre de l'Éducation du Bade-Wurtemberg qui obtient le portefeuille de l'Éducation et de la Recherche.

Le Bundestag élit Angela Merkel le 22 novembre par 397 voix – alors que le soutien théorique était de 448 – contre 202, 12 abstentions et 1 bulletin nul. 51 députés de la nouvelle majorité ont voté contre ou se sont abstenus.

La première visite à l'étranger de M^{me} Merkel est pour la France (*La Croix*, 7, 12-13, 14, 19-20 au 24 novembre, 1^{er} décembre 2005 ; *Le Figaro*, 7 au 15-16, 24 octobre, 2, 3, 8, 10, 12 au 15, 22 et 23 novembre 2005 ; *Libération*, 1^{er}-2, 6, 7, 10 au 12, 14, 18, 26 octobre, 1^{er}, 2, 12-13, 14, 17, 18 novembre, 1^{er} décembre 2005 ; *Le Monde*, 2-3, 6 au 15, 18, 19, 25, 26, 29 octobre, 2, 3, 5, 8, 9, 13-14, 19, 23, 24 novembre, 2, 8 décembre 2005 ; 1^{er}-2 janvier 2006 ; *Courrier International*, 17 novembre, 1^{er} décembre 2005 ; *Deutschland*, décembre 2005).

CROIX ROUGE ET CROISSANT ROUGE

6-7 décembre 2005. **Emblème.** Lors de la fondation de cette organisation en 1864 une croix rouge – image inversée du drapeau suisse – était le seul symbole reconnu par les conventions de Genève. Mais en 1876, l'Empire ottoman décida d'utiliser un croissant rouge pour emblème. Plus tard, la Perse refusa la croix, mais opta pour le lion et soleil rouge avant de revenir au croissant en 1980. En 1999 on a commencé à réfléchir à un insigne spécifique à Israël. Un Protocole additionnel III aux conventions de Genève de 1949 devrait établir un nouvel emblème : un cristal rouge, en

fait un losange rouge. Il représentera le MDA (Magen David Adom), bouclier de David.

Le nouvel emblème est accepté le 8 décembre par 98 pays contre 27 (surtout arabes et musulmans) et 10 abstentions (*La Croix*, 6, 9 décembre 2005; *Libération*, 6 décembre 2005).

GRANDE-BRETAGNE

2 octobre et 6 décembre 2005. **Parti conservateur.** Depuis l'éviction de John Major en 1997, les conservateurs sont toujours à la recherche d'un véritable leader. William Hague puis Iain Duncan Smith et enfin Michael Howard n'ont pas réussi à faire revenir les Tories au pouvoir. Cinq candidats sont sur les rangs à Blackpool où Michael Howard, 64 ans, leader depuis le 6 novembre 2003, annonce officiellement sa démission. Mais les trois prétendants les plus sérieux sont Kenneth Clarke, ancien chancelier de l'Échiquier, 65 ans, européen, hostile à l'intervention en Irak, David Davies, d'origine populaire, eurosceptique, favorable à l'engagement en Irak et David Cameron, 39 ans, produit d'Eton et d'Oxford, libéral, député depuis quatre ans seulement.

C'est David Cameron qui est élu le 6 décembre, les Tories s'étant choisis un « Blair conservateur ». Il obtient 68 % des 1 980 844 adhérents votants (*La Croix*, 6, 12, 29 décembre 2005; *Le Figaro*, 6 et 30 décembre 2005; *Libération*, 5, 7, 10, 17 octobre, 7, 29 décembre 2005; *Le Monde*, 7, 8, 30 décembre 2005; *Courrier International*, 3 novembre, 15 décembre 2005).

12 octobre 2005. **Libertés publiques. Terrorisme.** Tony Blair présente son

projet de loi antiterroriste – qui provoque de grands remous au sein du parti travailliste, la fronde étant menée par le maire de Londres, Ken Livingstone. Pour les opposants à ce texte, le délit d'apologie de terrorisme pourrait transformer en coupables ceux qui ont soutenu la lutte anti-apartheid en Afrique du Sud (« Mandela Test » de Ken Livingstone). Ils critiquent aussi la possibilité de détenir un individu suspect d'être impliqué dans un réseau terroriste pendant 90 jours au lieu de 14 actuellement. L'Habeas Corpus ne serait plus qu'un mythe.

Le 2 novembre, l'article de la loi relatif à « l'apologie du terrorisme ou son incitation indirecte » est adopté à une voix de majorité par 300 voix contre 299, la plus faible majorité depuis l'arrivée au pouvoir de Tony Blair.

Mais le 9 novembre Tony Blair subit un véritable camouflet. La Chambre des Communes par 322 voix contre 291 rejette l'allongement des délais de garde à vue de 14 à 90 jours. 62 membres du parti travailliste ont abandonné le Premier ministre dont 49 en votant contre et 13 en s'abstenant. Les députés préfèrent se limiter à 28 jours, ce qu'ils approuvent par 323 voix contre 290. C'est la première fois qu'en huit ans et demi Tony Blair subit un tel échec. 49 députés travaillistes se sont joints à l'opposition.

Une telle chose ne s'était pas produite depuis le gouvernement de James Callaghan (*La Croix*, 4, 7 novembre 2005; *Libération*, 13, 26 octobre, 7 novembre 2005; *Le Monde*, 8, 11 novembre, 2005; *Courrier International*, 17 novembre 2005; <http://www.guardian.co.uk/frontpage/story/0,,1639033,00.html>; <http://www.humanite.presse.fr/journal/2005-11-12-817759>).

18 octobre 2005. **Cartes d'identité.** Abandonnées depuis 1952, les cartes d'identité vont être rétablies suite à l'adoption d'une loi avec une majorité de 25 voix seulement et malgré l'opposition d'une partie des députés travaillistes. Abandonné avant les élections législatives faute de temps, le projet a été réintroduit après les attentats de juillet et la procédure accélérée (*Le Monde*, 20 octobre 2005).

162 18 octobre 2005. **Retraites.** Face à la pression des syndicats, le gouvernement Blair doit reculer et maintenir à 60 ans l'âge légal de la retraite dans le secteur public alors qu'il souhaitait le porter à 65 ans. Cependant, les fonctionnaires embauchés à partir de 2006 devront travailler jusqu'à 65 ans, mais pourront se retirer à 60 ans s'ils ont suffisamment cotisé dans leur vie professionnelle. Les 13 syndicats avaient menacé d'une grève d'une ampleur semblable à celle de 1926. L'écart va s'accroître avec les salariés du secteur privé qui devront travailler jusqu'à 65 ans.

Le 30 novembre, la commission chargée de réfléchir à une réforme pour les prochaines décennies propose d'allonger la durée du travail jusqu'à 68 ans d'ici 2050, d'augmenter en contrepartie la pension versée par l'État et de créer un plan national d'épargne-retraite (*Le Monde*, 20 octobre, 2 décembre 2005).

24 novembre 2005. **Alcoolisme.** Le Licensing Act 2003 entre en vigueur. Les pubs ne seront plus tenus de fermer à 23 heures, mettant fin à une restriction existant depuis la Première Guerre mondiale. La mesure est très controversée car, depuis 1951, la consommation d'alcool a progressé de 121 % (*La Croix*, 22 novembre 2005).

ITALIE

13 octobre 2005. **Loi électorale.** Le gouvernement veut modifier la loi électorale en accordant une place plus large à la représentation proportionnelle. Actuellement un quart des sièges seulement est réparti selon ce critère. Le gouvernement veut l'élever à 50 % des sièges. Les formations politiques faisant partie d'une coalition devront obtenir 2 % pour être représentées, le seuil passant à 4 % pour les autres partis. La Chambre des députés approuve le texte le 13 octobre par 323 voix contre 6, la gauche ayant refusé de participer au vote.

La loi est définitivement adoptée le 14 décembre par le Sénat (*La Croix*, 15 décembre 2005 ; *Libération*, 14 octobre 2005 ; *Le Monde*, 12, 14, 15 octobre 2005 ; *Courrier International*, 20 octobre 2005).

16 octobre 2005. **Gauche. Élections législatives.** Les 9 formations politiques de l'Unione, coalition de gauche, ont organisé des élections primaires pour désigner le leader de la gauche aux élections législatives. C'est un triomphe pour Romano Prodi qui recueille 75 % des voix contre 15 % à Fausto Bertinotti, dirigeant du parti pour la Refondation communiste (PRC). Romano Prodi avait le soutien de Démocratie de gauche, ex-parti communiste, et de la Marguerite, centriste. Cinq autres candidats dont Clemente Mastella, centriste, Alfonso Pecoraro Scanio, Verts, l'ancien juge Antonio di Pietro, un indépendant résidant à Londres et une altermondialiste ont moins de 5 %. 4 millions d'électeurs ont participé alors qu'on en attendait 500 000 à 600 000 (*Libération*, 10, 17 octobre 2005 ; *Le Monde*, 16-17, 18, 26 octobre, 9 novembre 2005).

20 octobre 2005. **Révision constitutionnelle.** Avec seulement une majorité de 10 voix, la Chambre des députés approuve la révision constitutionnelle, fortement voulue par la Ligue du Nord.

a) L'Italie tend encore plus vers le fédéralisme. La révision élargit les compétences des régions en matière de santé, d'éducation et de sécurité. Les régions définiront les niveaux d'assistance sociale, organiseront les cycles scolaires et une partie des programmes d'études, gèreront écoles publiques et instituts de formation.

L'État conserve la tutelle des grands réseaux de transports et de communications, de l'énergie et de la production.

Le Sénat devient une instance fédérale : de 315 membres élus, ce nombre est ramené à 252, auxquels s'ajouteront 42 délégués des régions qui siègeront sans droit de vote. Le seuil d'éligibilité est abaissé de 40 à 25 ans. Il est spécifiquement chargé de légiférer sur les lois régionales. Il ne peut que proposer, dans un délai de trente jours, des modifications aux projets du gouvernement. Seuls les députés ont le pouvoir d'adopter les lois.

b) Le président du Conseil sera qualifié de Premier ministre à partir de 2011. Ses attributions sont renforcées. Il nomme et révoque les ministres. Il « détermine » la politique générale du gouvernement alors qu'actuellement il la « dirige ». Il n'aura pas à obtenir la confiance du Parlement pour sa désignation, mais seulement à prononcer un discours de politique générale sur lequel la Chambre se prononcera. À tout moment, il pourra engager la confiance de son gouverne-

ment devant la Chambre des députés. Il détient l'initiative de la dissolution du Parlement en lieu et place du chef de l'État.

c) Le président de la République, chef de l'État, devient « le garant de la Constitution et de l'unité fédérale de la République ». Il est élu par un collège élargi comprenant comme aujourd'hui tous les parlementaires, mais aussi un nombre qualifié de gouverneurs et de représentants des régions ; l'âge d'éligibilité est abaissé de 50 à 40 ans.

d) La Chambre des députés devient l'unique assemblée de la République. Le nombre de ses membres passe de 630 à 518, dont 18 représentants des Italiens à l'étranger. En outre le chef de l'État désigne 3 députés à vie, prioritairement des anciens présidents de la République. L'âge d'éligibilité tombe de 25 à 21 ans.

Les commissions parlementaires ont les mêmes pouvoirs d'investigation que l'autorité judiciaire. Elles seront toutes présidées par l'opposition.

e) Les juges constitutionnels, au nombre de 15, sont respectivement choisis par le chef de l'État (4), la magistrature (4), la Chambre des députés (3) et le Sénat fédéral (4).

Par 170 voix contre 132, le Sénat approuve la révision. L'opposition de gauche devrait provoquer un référendum confirmatif nécessaire pour les révisions approuvées à la majorité simple (*Libération*, 18 novembre, 29 décembre 2005 ; *Le Figaro*, 21 octobre, 16 et 17 novembre 2005 ; *Le Monde*, 18 novembre 2005 ; *Courrier International*, 27 octobre, 24 novembre 2005).

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2005)

REPÈRES

- 14 *octobre*. Pour la première fois, un Premier ministre, M. de Villepin, se rend au congrès de l'Union syndicale des magistrats à Paris.
Sur Europe 1, celui-ci affirme que l'élection présidentielle est « une rencontre entre un homme et un peuple ».
- 15 *octobre*. M. Dupont-Aignan, député (UMP), annonce sa candidature à l'élection présidentielle.
- 17 *octobre*. La ministre de la Défense suspend le général Poncet, ancien commandant de l'opération « Licorne » en Côte-d'Ivoire, après le décès suspect d'un Ivoirien.
- 21 *octobre*. M. Sarkozy crée une commission de réflexion à propos de la loi de 1905 sur la laïcité. Il en confie la présidence à notre collègue, Jean-Pierre Machelon.
- 24 *octobre*. Dans un entretien au *Monde*, M. Sarkozy se prononce en faveur du droit de vote des immigrés aux élections municipales.
- 25 *octobre*. À Argenteuil (Val-d'Oise), M. Sarkozy qualifie de « racaille » les délinquants de banlieues sensibles.
- 27 *octobre*. Des émeutes urbaines éclatent à Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis). Elles s'étendront à de nombreuses villes et dureront trois semaines.
- 2 *novembre*. Le général Poncet et son adjoint, le général de Malaussène, se voient infliger un « blâme du ministre » et sont relevés de leur commandement.
- 9 *novembre*. Au procès des écoutes de l'Élysée, le tribunal correctionnel de Paris condamne M. Ménage, ancien directeur de cabinet du président Mitterrand, et M. Prouteau, ancien chef de la cellule chargée des écoutes.
- 19 *novembre*. Le congrès du PS au Mans s'achève par la synthèse entre les différentes motions. M. Hollande sera réélu premier secrétaire, une semaine après.
- 20 *novembre*. M. Sarkozy déclare à des adhérents de l'UMP à Paris : « Notre système est à bout de souffle... Rarement je n'ai ressenti un décalage aussi profond entre le pays virtuel, tel qu'il est décrit à longueur d'articles, et le pays réel. »
- 26 *novembre*. Un Conseil représentatif

165

- des associations noires (CRAN) est créé à Paris.
- 29 novembre. La proposition de loi du groupe socialiste tendant à abroger l'article 4 de la loi du 23 février 2005 relatif au « rôle positif » de la colonisation française est rejetée par l'Assemblée nationale.
- 1^{er} décembre. La cour d'assises d'appel de Paris acquitte les derniers accusés du « procès d'Outreau ». « Un outrage, des Outreau », opine *Le Canard enchaîné*.
- 2 décembre. À propos de l'absence d'une commémoration officielle du bicentenaire de la victoire d'Austerlitz, M. de Villepin déclare : « J'assume toute l'histoire de notre pays. »
- 4 décembre. M^{me} Arlette Laguiller (LCR) annonce qu'elle sera à nouveau candidate à l'élection présidentielle, pour la 6^e fois depuis 1974, à l'opposé de M. Noël Mamère, qui, parmi les Verts, renonce à se présenter.
- 5-11 décembre. Plus de 60 000 personnes prennent part à la deuxième « votation citoyenne » sur le droit de vote des étrangers dans plus de 120 villes métropolitaines : 91,2 % des participants s'y déclarent favorables.
- 7 décembre. M. Sarkozy renonce à se rendre en Martinique, après le refus de M. Césaire de le recevoir, à propos du passé colonial de la France.
- 8 décembre. Sur France Inter, M. de Villepin énonce que « ce n'est pas au Parlement d'écrire l'histoire », à propos de la mémoire coloniale. M. Tapie est condamné à 8 mois de prison ferme pour fraude fiscale. La peine est cependant confondue avec ses précédentes condamnations.
- 9 décembre. Le chef de l'État confie au président Debré le soin de « constituer une mission pluraliste pour évaluer l'action du Parlement dans les domaines de la mémoire et de l'histoire ».
- 10 décembre. M. Borloo devient coprésident du Parti radical, avec M. Rossinot.
- 11 décembre. Dans un sondage publié par *Le Journal du dimanche*, 1 % des personnes se prononce pour un nouveau mandat du président Chirac.
- 12 décembre. Dans un texte intitulé « Liberté pour l'histoire », 19 historiens signent une pétition contre « la vérité officielle » et demandent « l'abrogation de dispositions législatives indignes d'un régime démocratique ».
- 13 décembre. Dans un entretien accordé au *Parisien*, le chef de l'État se déclare favorable à la création d'un « jour du souvenir pour les descendants des esclaves ». Le Parlement européen lève l'immunité de M. Gollnisch (FN) qui avait mis en cause les chambres à gaz lors de la Seconde Guerre mondiale.
- 14 décembre. M. Marchiani, préfet, ancien conseiller de M. Pasqua, est condamné pour trafic d'influence par le tribunal correctionnel de Paris à la prison ferme. Le rapport Pébereau estime que la dette de la France a atteint 66 % du PIB, soit un peu moins de 1 100 milliards d'euros.
- 15 décembre. L'abrogation de l'article 4 de la loi du 23 février 2005 précitée permet à la gauche tout entière, du PRG à la LCR, de se retrouver à la Mutualité à Paris.
- 19 décembre. M. de Robien, ministre de l'Éducation, se prononce pour « des permanences de la justice et de la

police » au sein des établissements scolaires.

20 décembre. M. Juppé, son inéligibilité terminée, se réinscrit sur les listes électorales à Bordeaux.

22 décembre. L'humoriste Dieudonné se déclare candidat à l'élection présidentielle.

Selon une enquête BVA publiée dans *L'Express*, un Français sur trois déclare souhaiter que le chef de l'État démissionne afin de provoquer une élection présidentielle anticipée.

25 décembre. Le journal *Le Monde* indique que M. Sarkozy a confié une mission d'étude sur « la loi, l'histoire et le devoir de mémoire » à M^e Arno Klarsfeld.

– *Recevabilité financière*. La résolution du 6 octobre a modifié les articles 121-1 et 121-2 RAN pour l'application des nouvelles règles de recevabilité des amendements résultant de la LOLF du 1^{er} août 2001 et de la LOLFSS du 2 août 2005 (cette *Chronique*, n° 116, p. 206). Ces règles doivent permettre de vérifier la conformité à l'article 40 C, au moment de leur dépôt, des amendements s'appliquant aux « missions » de la loi de finances et aux « objectifs » de la loi de financement de la sécurité sociale, ces derniers étant « ceux qui ont pour objet direct de modifier le montant des objectifs ou des sous-objectifs de dépenses », souligne le 7^e considérant de la décision 526 DC (ce contrôle préalable ne s'exerce pas dans la pratique sénatoriale comme il a été rappelé à nouveau à l'Assemblée, le 10 octobre, p. 4988).

167

AMENDEMENT¹

– *Loi de finances*. La résolution du 6 octobre a modifié les règles de dépôt des amendements pour tenir compte des dispositions de la LOLF, notamment celles qui, en assouplissant les conditions de recevabilité, favorisent l'initiative et exigent donc plus de temps pour leur contrôle. Désormais, les amendements à la 2^e partie de la loi de finances sont recevables jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de la mission qu'ils concernent, et la veille pour les articles non rattachés à une mission, « sauf décision de la conférence des présidents » (art. 118 RAN). Le Conseil constitutionnel (526 DC) a déclaré ces dispositions conformes, mais avec une réserve importante (v. *ci-dessous*).

– *Clarté et sincérité du débat parlementaire*. La possibilité pour la conférence des présidents de réduire le délai de dépôt des amendements « peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : "La loi est l'expression de la volonté générale..." », ni celle résultant du 1^{er} alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants..." ; toutefois, il appartient à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement reconnu aux

1. Sources. Le *Bulletin de l'Assemblée nationale* ayant cessé sa parution depuis le début de la session 2005-2006, les informations relatives à l'Assemblée sont tirées du site *assembleenationale.fr*, à l'exception des débats parlementaires qui sont (encore ?) publiés au *Journal officiel*.

parlementaires par l'article 44 de la Constitution ». Après le renversement de jurisprudence sur « l'entonnoir » (402 DC, 25 juin 1998, cette *Chronique*, n° 87, p. 183), ce 5^e considérant de la décision 526 DC, qui s'inscrit dans une politique jurisprudentielle volontaire, invoque la notion de « sincérité du débat » (apparue dans la décision 512 DC, *Avenir de l'école*, 21 avril dernier) et son fondement constitutionnel pour justifier une restriction à l'exercice du droit d'amendement, semble annoncer une nouvelle évolution jurisprudentielle rendue nécessaire par la multiplication erratique des amendements.

V. *Commissions. Irrecevabilité financière. Loi de finances.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* AN, *Recueil statistique 2004-2005*, 2005.

– *Bureau.* À la suite des nominations effectuées des vice-présidents, questeurs et secrétaires, le 4 octobre, le bureau a été constitué (*JO*, 5-10), ainsi que ses délégations, le 12 suivant (*ibid.*, 13-10).

– *Circonscriptions électorales. V. Élections législatives.*

– *Composition.* À l'issue du ballottage, le 2 octobre, M. Devedjian (UMP) a recouvré son siège (Hauts-de-Seine, 13^e), ainsi que M^{me} Montchamp (UMP) (Val-de-Marne, 7^e) (*JO*, 4-10) (cette *Chronique*, n° 116, p. 193).

– *Incident.* À la demande du ministre de la Culture, la société Virgin a procédé, avec l'accord du président de l'Assem-

blée nationale, à une démonstration de téléchargement de musique dans la salle des conférences du Palais-Bourbon, le 20 décembre. Les conditions de cette démonstration ont provoqué les protestations de M. Patrick Bloche (S), alors que le projet relatif aux droits d'auteur figurait à l'ordre du jour, et le président Debré a décidé de la suspendre (p. 8527).

– « *La Lettre européenne* ». Rédigée sous la direction du président de la Délégation pour l'Union européenne, son premier numéro a été publié. Il est accessible à l'adresse : www.assemblee-nationale.fr/europe (*BQ*, 8-12).

– *Règlement.* La résolution du 6 octobre portant modification a été validée par le Conseil constitutionnel (2005-526 DC).

V. *Amendement. Élections législatives. Immunités parlementaires. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Ordre du jour. Parlement. Parlementaires en mission.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* G. Delaloy, *Le Pouvoir judiciaire*, PUF, 2005 ; M. Deguegue, « Droits et obligations des magistrats judiciaires », *Jurisqueur administratif*, fasc. 790, 2005 ; J.-Cl. Magendie, « La responsabilité des magistrats, contribution à une réflexion apaisée », *D*, 2005, p. 2414 ; F. Hourquebie, « Majorité et légalité dans l'État de droit. Des places respectives du juge et du représentant dans la démocratie constitutionnelle », *Annales de droit de Louvain*, Bruxelles, Bruylant, vol. 63, 2005, n° 1-2, p. 49 ; « Outreau, les étapes d'une catastrophe judiciaire », *Le Monde*, 7-12.

– *Regrets*. M. Bot, procureur général près la cour d’appel de Paris, a exprimé, de façon spectaculaire, le 30 novembre, « ses regrets » à l’égard des accusés d’Outreau devant la cour d’assises de Paris : « J’éprouve un sentiment de fierté pour la justice, ma justice, quand elle recherche comme ici la vérité sans complaisance » (*Le Monde*, 2-12).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. « Débat sur l’avenir du dualisme juridictionnel » (dossier), *AJDA*, 2005, p. 1760.

– *Conclusions*. F. Sénors, sous CE, 5-10-2005, *Hoffer*, *RFDA*, 2005, p. 942 (impartialité et indépendance des membres du Conseil d’État).

BICAMÉRISME

V. *Sénat*.

CODE ÉLECTORAL

V. *Élections. Sénat*.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. P.-O. Caille, « Le Conseil d’État et la crise politique en Polynésie française », *RFDA*, 2005 p. 1117 ; J.-L. Capitolin, « La clarté et la loyauté d’une consultation préalable à l’évolution institutionnelle au sein de la République », *RFDC*, 2005, p. 781 ;

F. Garde, « Le préambule de l’accord de Nouméa, prologue d’une histoire officielle ? », *ibid.*, p. 805 ; N. Kada, « L’acte II de la décentralisation et le principe d’égalité », *RDP*, 2005, p. 1273 ; L. Steinmetz, « L’évolution politique, institutionnelle et économique de la Nouvelle-Calédonie de 1945 à 1999 », *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2005, n° 6, p. 2 ; S. Felomaki, « Crises institutionnelles à Wallis », *ibid.*, p. 36 ; P. Jewine, « Bilan du 1^{er} mandat du Sénat coutumier », 1999-2005, *ibid.*, p. 78 ; « L’intercommunalité », *Regards sur l’actualité*, n° 314, octobre, La Documentation française ; *Les Lois organiques de la décentralisation*, *JO*, n° 31 956 00 00, 2005.

– *Conclusions*. C. Vérot, sous CE, 4-11-2005, *Président de la Polynésie française* (conflit de lois entre loi métropolitaine et loi locale).

– *Consultation des électeurs*. Le décret 2005-1551 du 6 décembre, pris en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en fixe les modalités (*JO*, 13-12).

– « *Pierre angulaire de la République* ». Devant le congrès des maires, réuni à Paris, M. de Villepin les a salués en ces termes, le 22 novembre, en exprimant sa « reconnaissance et [ses] remerciements » pour avoir fait face aux émeutes des banlieues (*Le Figaro*, 23-11).

V. *Élections*.

COMMISSIONS

– *Assemblée nationale*. Le règlement a été modifié par la résolution du 6 octobre

pour le mettre en harmonie avec la LOLF en ce qui concerne la compétence exclusive de la commission des finances.
 V. *Amendement. Loi de finances.*

– *Commission spéciale.* Le Sénat a décidé, le 23 novembre, sur la proposition du président Poncelet (art. 16, al. 2 RS), de renvoyer à une commission spéciale le projet de loi de programme pour la recherche. Cette commission est présidée par M. Jacques Valade (UMP), qu'elle a désigné comme rapporteur avec MM. Maurice Blin (UC-UDF) et Henri Revol (UMP).

170

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Assemblée nationale.* La proposition de résolution déposée par le président Debré et par M. Philippe Houillon, président de la commission des lois (UMP) et adoptée le 7 décembre (p. 7987), crée une commission d'enquête de 30 membres chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de faire des propositions pour éviter leur renouvellement. Conformément à la règle instituée par l'article 140-1 RAN (cette *Chronique*, n° 106, p. 173), M. André Vallini (S) a été élu président et M. Philippe Houillon (UMP) rapporteur. La décision de procéder aux auditions, notamment de magistrats, à huis clos a provoqué une controverse (*Le Monde*, 17-12). Si le secret du délibéré pose problème, la séparation des pouvoirs, qui a notamment été invoquée, ne peut s'opposer à cette investigation, car la justice est un service public de l'État dont le fonctionnement ne saurait échapper au contrôle de la représentation nationale. D'autre part, M^{me} Marylise

Lebranchu, qui était garde des Sceaux au moment de l'affaire et qui était membre de la commission, a démissionné de celle-ci et demandé à être auditionnée par elle (*ibid.*, 23-12).

– *Sénat.* Sur la proposition de l'UMP, le Sénat a décidé, le 27 octobre, la création d'une commission d'enquête de 21 membres sur l'immigration clandestine ; son président est M. Georges Othily (RDSE-Guyane).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* J.-B. Auby, « Loi et règlement » (coordination), CCC, n° 19, 2005, p. 94 ; F. Mélin-Soucramanien, « Solidarité, égalité et constitutionnalité », in *La Solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005, p. 285 ; F. Luchaire, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *RFDC*, 2005, p. 675 ; L. Dardalhon, « La liberté du travail devant le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation », *ibid.*, p. 755 ; J. Bonnet, « L'annonce d'une véritable révolution juridique : la réponse du juge ordinaire et du Parlement à la censure par le Conseil constitutionnel d'une loi promulguée », *RFDA*, 2005, p. 1049 ; R. Fraisse, « La responsabilité, le législateur et le juge », *Les Annonces de la Seime*, 12-12.

– CCC. N° 19, Dalloz, 2005.

– *Chr. LPA*, 12, 13 et 14-12 ; *RFDC*, 2005, p. 733.

– *Notes.* G. Glénard, sous 2005-512 DC, 21-4-2005, *RFDA*, 2005, p. 922 ; W. Sabete, 2005-512 DC, 21-4-2005 et

2005-516 DC, 7-7-2005, *ibid.*, p. 930; J.-E. Schoettl, 2005-523 DC, 29-7-2005, *LPA*, 7-10; 2005-201 L, 13-10, *ibid.*, 7-12; F. Chaltiel, 2005-524/525 DC, 13-10, *ibid.*, 8-12.

– *Budget*. Le rapport spécial de la commission des finances sur la mission « Pouvoirs publics » se félicite de « l'exceptionnelle rapidité » avec laquelle le président du Conseil constitutionnel a transmis ses réponses au rapporteur, M. Pierre Bourguignon, lequel souhaite que les autres tributaires d'une dotation adoptent une même démarche (v. *Président de la République*). Cette dotation est marquée « par la modération de la dépense » (AN, n° 2568, annexe 23).

– *Compétence*. À l'occasion de la décision 2005-528 DC, le Conseil a rappelé qu'il « ne se prononce sur la régularité de la procédure législative au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé ». Par suite, les consultations omises, non prévues par la Constitution ou la loi organique à laquelle la loi renvoie en matière de financement de la sécurité sociale, ne sauraient vicier la procédure.

La loi du 18 novembre prorogeant l'état d'urgence en métropole n'a pas été déférée au Conseil, à l'opposé de celle de 1985 relative à la Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 34, p. 181). En revanche, elle a été contestée devant le juge des référés du Conseil d'État (*infra*).

– *Condition des membres*. M. Pierre Mazeaud a été élu au fauteuil d'Alice Saunier-Séité à l'Académie des sciences morales et politiques, le 13 décembre, au troisième tour, par 26 voix contre 9 au

professeur de médecine André Vacheron et 4 à M. Pierre Joxe, également membre du Conseil constitutionnel (*BQ*, 13-12) (cette *Chronique*, n° 106, p. 199).

– *Condition des membres (suite)*. Le rapport Bourguignon précité évoque la question de la rémunération d'un membre du Conseil ayant sollicité une mise en congé (M^{me} Simone Veil) et celle du membre de droit, lequel n'a siégé qu'à l'occasion du prononcé de 10 décisions sur les 71 qui ont été rendues depuis mai 2004 (AN, n° 2568, annexe 23, p. 30).

– *Consultation*. Le Conseil a été consulté (art. 58 C) à propos du décret 2005-1613 du 22 décembre relatif au vote des Français établis hors de France à l'élection présidentielle (*JO*, 23-12).

– *Décisions*. V. *Tableau ci-après*.

– *Membre de droit*. M. Valéry Giscard d'Estaing a continué à user de sa liberté de jugement (cette *Chronique*, n° 116, p. 196). Sur *Radio J*, le 30 octobre, il a estimé, selon un style qui ne lui est pas habituel, que « la France est un pays paumé... ». Elle n'a pas « l'habitude » du quinquennat et le « gère dans le désordre ». Le pays « vit des changements trop rapides qui ne sont pas expliqués aux citoyens ». La situation « appelle un redressement fort » avec « une direction très lisible », devait-il conclure (*Le Monde*, 1^{er}-11). Au cours de la période de référence, il n'a participé qu'aux réunions des 8 et 15 décembre et, en partie, à celle du 29 suivant (2005-530 DC).

– *Procédure*. Le Conseil constitutionnel a été saisi, pour la 10^e fois, au titre de l'article 54 C, de deux protocoles rela-

-
- 13-10 2005-524/525 DC (JO, 20-10). Engagements internationaux relatifs à l'abolition de la peine de mort. V. *Engagement international*.
 2005-526 DC (JO, 20-10). Résolution modifiant le RAN. V. *Amendement. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances*.
 AN, Hauts-de-Seine, 13^e (JO, 20-10). V. *Contentieux électoral*.
 2005-201 L (JO, 20-10). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.
 Nomination des rapporteurs adjoints (JO, 20-10).
- 17-11 2005-202 L (JO, 23-11). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire et ci-dessus*.
- 8-12 2005-527 DC (JO, 13-12). Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales. V. *Libertés publiques*.
- 15-12 2005-529 DC (JO, 16-12). LO modifiant les dates des renouvellements du Sénat. V. *Élections. Sénat*.
 2005-528 DC (JO, 20-12). Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. V. *Loi de financement de la sécurité sociale et ci-dessus*.
- 172 29-12 2005-530 DC (JO, 31-12). Loi de finances pour 2006. V. *Loi de finances*.
 2005-531 DC (JO, 31-12). Loi de finances rectificative pour 2005. V. *Loi de finances*.
-

tifs à l'abolition de la peine de mort. La décision 524/525 du 13 octobre énonce à cette occasion le principe suivant lequel « porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale l'adhésion irrévocable à un engagement international touchant à un domaine inhérent à celle-ci ». Par réalisme, une irrégularité formelle a été couverte au moyen d'une réserve d'interprétation (2005-528 DC) ; l'exception qui confirme le volontarisme jurisprudentiel en la matière. V. *Engagement international*.

– *Respect de la chose jugée*. Le Conseil a opposé, le 17 novembre (2005-202 L), une fin de non-recevoir à la demande de déclassement présentée par le Premier ministre, relative à des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en méconnaissance de l'article 62 alinéa 2C, dès lors qu'il avait statué préalablement en la matière, à deux reprises (77-101 L et 88-157 L).

Que, sur ces entrefaites, la loi du 9 décembre 2004 qui a abrogé l'ordonnance du 23 octobre 1958 portant réforme de l'expropriation ait prévu qu'« à force de loi la partie législative du code de l'expropriation publique dans laquelle les dispositions en cause avaient été placées » « n'a pas eu pour effet de retirer au Premier ministre l'autorisation de les modifier par décret ». *Non bis in idem*.

V. *Libertés publiques*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Bibliographie*. B. Dorinet, *Le Conseil des ministres en France*, thèse Paris I, 2005.

– *Composition*. Pour cause de migraine, M. Sarkozy a été absent à la réunion du 5 octobre. M. Clément, qui participait, à Luxembourg, à un conseil des

ministres européens de l'Intérieur et de la Justice, le sera, à son tour, le 12 octobre (*Le Monde*, 7 et 14-10).

– *Réunions exceptionnelles*. Le Conseil réuni, le 8 novembre, a délibéré sur le recours à l'état d'urgence (loi 55-385 du 3 avril 1955), puis le 14 courant, sur le projet de loi en prorogeant l'application (*Le Monde*, 10 et 16-11). Dans l'éventualité où il y serait mis fin avant l'expiration de la période de trois mois, le conseil des ministres serait à nouveau entendu (art. 3 de la loi 2005-1425 du 18 novembre) (*JO*, 19-11).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. G. Carcassonne, *La Constitution*, 7^e éd., Seuil, 2005; J.-É. Gicquel, « Constitutions », *Juriclasseteur administratif*, fasc. 10, 2005; P. Jan, « Menaces sur la Constitution de 1958. La réforme plutôt que la rupture », *RDP*, 2005, p. 1499; S. Pierré-Caps, « La Constitution française et le traité établissant une Constitution pour l'Union européenne », *Civitas Europa*, n° spécial, juin, p. 127.

V. *République*.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le juge électoral et les tracts » (CE, 9 mai 2005), *LPA*, 25-11-05.

– *Vote des détenus*. Les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas

une incapacité électorale peuvent voter par procuration (art. L 71 du code électoral). M. Karsenti affirmait que des personnes incarcérées n'avaient pas été mises en état d'exercer ce droit à l'élection partielle des 25 septembre et 2 octobre, mais il n'établit pas que ces dispositions aient été méconnues, constate le CC (AN, *Hauts-de-Seine*, 13^e) du 13 octobre.

COUR DES COMPTES

– *Bibliographie*. « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », *RFFP*, n° 92, novembre.

173

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, 15^e éd., Dalloz, 2005.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie*. A. Berramdane et J. Rossetto, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien (Pages d'amphi), 2005; Y. Laurans, « Recherches sur la catégorie juridique de traité constitutionnel », *Civitas Europa*, n° spécial, juin, p. 9; F. Chaltiel, « Les perspectives du principe de primauté du droit communautaire », *LPA*, 20-10; Th. Georgopoulos, « Le Conseil constitutionnel face à la directive communautaire : trois destinataires pour un message ambivalent », *ibid.*, 15-11; C. Enfert, « La France et la transposition des directives », *Revue trimestrielle de droit euro-*

péen, n° 3, 2005, p. 671 ; A. Vahlas, « Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne », *RDP*, 2005, p. 1565.

– *Hymne européen. L'Ode à la joie* de Beethoven, arrangée par Herbert von Karajan, a été choisie, en 1972, par le Conseil de l'Europe comme hymne sans paroles. Il est devenu en 1985, par décision du Conseil européen, l'hymne officiel. « Aucune codification spécifique n'existant, relève la ministre des Affaires européennes, une attitude digne et respectueuse est requise à [son] écoute. Les militaires n'ont pas à faire le salut au drapeau quand l'hymne retentit et les civils n'ont pas à se découvrir. La pratique pour tous est de se lever et de rectifier la position » (AN, Q, 4-10).

174

– *Transposition des directives communautaires*. Le déficit français qui s'établissait à 4,1 %, en juillet 2004, a été ramené à 2,4 %, précise la ministre des Affaires européennes. Le stock des directives en retard s'est réduit de 62 à 38 en juillet 2005 (AN, Q, 18-10) (cette *Chronique*, n° 114, p. 177).

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. L. Favoreu (†) (coordination), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 8^e éd., 2005.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Assemblée des Français de l'étranger*. Le décret 2005-1614 du 22 décembre modifie celui du 6 avril 1984 (84-252) concernant son statut et les modalités d'élection de ses membres (*JO*, 23-12).

– *Vote des Français expatriés*. Le décret 2005-1613 du 22 décembre porte application de la LO 76-97 du 31 janvier modifiée relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France (*JO*, 23-12) (cette *Chronique*, n° 116, p. 199).

V. Conseil constitutionnel.

ÉLECTIONS

– *Dotations financières des communes*. À l'occasion de chaque scrutin, indique le ministre de l'Intérieur, l'État verse à toutes les communes, sans distinction de taille, plusieurs catégories de subventions en liaison avec les dépenses exposées. À savoir : une subvention représentative des frais d'assemblées électorales (38,11 € par bureau de vote et 0,09 € par électeur inscrit, par tour de scrutin) ; une subvention pour l'achat et l'entretien des isolements versée une fois par an, même en l'absence de scrutin (5,40 € par bureau de vote) ; une subvention pour tout achat d'urne transparente dans la limite de 190 € par urne et, enfin, depuis 2004, l'État prend en charge l'achat ou la location par les communes de machines à voter (AN, Q, 4-10).

– *Élections cantonales*. Le ministre de l'Intérieur dresse un tableau des disparités. La liste des cantons dont la population, en métropole, est inférieure à 2 500 habitants, fait apparaître des situations atypiques : Lozère, 16 cantons sur 25 (dont La Massegros, 866 habitants) ; Alpes-de-Haute-Provence, 15 sur 30 (Turriers, 1 033 habitants) ; Hautes-Alpes, 12 sur 30 (avec Barillonnette, 270 habitants) (AN, Q, 18-10).

– *Prorogation des mandats locaux.* Conformément aux observations du Conseil constitutionnel publiées au *JO*, le 8 juillet (cette *Chronique*, n° 116, p. 196), la loi 2005-1563 du 15 décembre (*JO*, 16-12) proroge la durée au mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en mars 2007 à mars 2008, par dérogation aux articles L. 227 et L. 192 du code électoral. Le dernier précédent visait les élections municipales qui avaient été reportées de mars à juin 1995 (loi du 15 juillet 1994) afin d'éviter une interférence avec l'élection présidentielle (cette *Chronique*, n° 72, p. 174). V. Rapports Hysted, S, n° 23, et Delattre, AN, n° 2716.

V. *Assemblée nationale. Collectivités territoriales. Sénat.*

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Circonscriptions électorales.* Au terme du recensement général de la population, effectué en 1999, le ministre de l'Intérieur dresse la liste des 10 circonscriptions les moins peuplées (Lozère, 2^e, 34 374 habitants, et Haute-Corse, 2^e, 66 786 habitants) et celles les plus peuplées (Val-d'Oise, 2^e, 188 200 habitants à Bouches-du-Rhône, 12^e, 151 625 habitants) (AN, Q, 11-10) (cette *Chronique*, n° 116, p. 196). Un tableau indique, au reste, les départements, au nombre de 62, ainsi que la Polynésie française où l'écart démographique entre deux circonscriptions dépasse 20 % (AN, Q, 11-10 et 8-11). Par ailleurs, un tableau fait état du nombre de sièges de député attribués à chaque département depuis 1945 (*ibid.*, 18-10).

– *Élections partielles.* À l'issue du scrutin de ballottage, le 2 octobre, l'UMP a

conservé ses sièges de députés (Hauts-de-Seine, 13^e, Val-de-Marne, 7^e) avec les réélections de M. Devedjian et de M^{me} Montchamp (cette *Chronique*, n° 116, p. 169).

V. *Assemblée nationale.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* F. Chaltiel, « Peine de mort et souveraineté : nouvelles précisions sur le principe constitutionnel de souveraineté nationale », *LPA*, 8-12-2005 ; M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Vu la Constitution et notamment son article 55 », *Mélanges Paul Amserek*, Bruylant, 2005, p. 481.

175

– *Article 54C.* L'autorisation de ratifier un engagement international qui contient une clause contraire à la Constitution met en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale et appelle une révision constitutionnelle préalable, rappelle la décision 524/525 DC du 13 octobre. Elle a jugé que tel était le cas du deuxième protocole au Pacte international relatif aux droits civiques et politiques, visant à abolir la peine de mort, adopté à New York le 15 décembre 1989. L'adhésion à celui-ci, qui ne peut être dénoncé, « lierait irrévocablement la France même dans le cas où un danger exceptionnel menacerait l'existence de la Nation » et porte dès lors atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. En revanche, le protocole n° 13 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme relatif à l'abolition de la

peine de mort en toutes circonstances, adopté à Vilnius le 3 mai 2002, peut être dénoncé (comme pouvait l'être le 6^e protocole, ainsi que l'avait relevé la décision 188 DC du 22 mai 1985) (cette *Chronique*, n° 35, p. 184) et l'autorisation de le ratifier n'appelle pas de révision constitutionnelle.

V. Conseil constitutionnel.

GOUVERNEMENT

176 – *Bibliographie*. Ph. Collière, « Circonstances exceptionnelles et droit public », *LPA*, 24-11.

– « *Dream team* ». Intervenant sur Europe 1, M. de Villepin s'est réjoui, le 14 octobre, de sa « remarquable équipe » (*Le Figaro*, 15/16-10).

– *Excuses et émotion*. Au nom du gouvernement, le garde des Sceaux a présenté, le 1^{er} décembre, aux acquittés du procès d'Outreau « les excuses de l'institution judiciaire ». M. Clément a fait part de « l'émotion du gouvernement devant toutes ces vies gâchées » (*Le Monde*, 3-12).

– *Organisation outre-mer de l'action de l'État en mer*. Un décret 2005-1514 du 6 décembre désigne le délégué du gouvernement compétent (préfet ou haut-commissaire de la République) et abroge celui du 25 mai 1979 (79-413).

– *Politique de défense*. Outre la ratification de la partie législative du code de la défense (cette *Chronique*, n° 113, p. 231), la loi 2005-1550 du 12 décembre en modifie certaines dispositions (*JO*, 13-12).

– *Pouvoirs de crise*. L'état d'urgence a été déclaré et discuté au contentieux.

I. En réponse aux émeutes urbaines, constatées depuis le 27 octobre et concernant plusieurs centaines de communes, l'état d'urgence a été mis en œuvre (instauration d'un couvre-feu pour les mineurs notamment) par le décret 2005-1386 du 8 novembre, le conseil des ministres entendu, en application de la loi du 3 avril 1955 modifiée, sur le territoire métropolitain, à compter du 9 novembre, à zéro heure. En dehors du cas de la Nouvelle-Calédonie, en 1984 et 1985 (cette *Chronique*, n°s 33 et 34, p. 160 et 181), le dernier précédent remontait à la période 1961-1963.

Un décret 2005-1387 du 8 novembre a fixé, au surplus, les zones, soit 25 départements, dans lesquelles des mesures complémentaires, telle une assignation à résidence, « au vu des circonstances locales pouvaient être prises pour faire face à des atteintes graves à la sécurité des personnes et des biens » (rapport au Premier ministre, *JO*, 9-11).

La France a informé, le 16 novembre, le secrétaire général du Conseil de l'Europe « des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées », l'article 15 de la CEDH autorisant, en effet, « en cas de guerre ou de danger public menaçant la vie de la nation » des mesures dérogeatoires aux obligations de la convention (*BQ*, 17-11).

Les émeutes perdurant, la loi 2005-1425 du 18 novembre a prorogé l'état d'urgence, au-delà du délai de 12 jours, pour une période de trois mois à compter du 21 novembre (*JO*, 19-11).

II. La déclaration de l'état d'urgence a été contestée par notre collègue Frédéric Rolin devant le juge des référés du

Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 521-1 CJA. Par une ordonnance du 14 novembre, celui-ci a rejeté la requête, eu égard aux « atteintes gravissimes à l'ordre public » débouchant sur « un péril imminent pour la paix civile » justifiant le recours à l'état d'urgence. Cependant, réflexe inhérent à l'État de droit, l'ordonnance a rappelé les garanties entourant les atteintes les plus graves aux libertés publiques, comme l'assignation à résidence (art. 6 de la loi du 3 avril 1955), soit un internement administratif, par l'examen d'un recours gracieux, précédé de l'avis d'une commission départementale « qu'il incombe aux autorités compétentes de pourvoir à la constitution effective de cette instance ». De même, le pouvoir de perquisition de jour et de nuit (art. 11 de la loi précitée) qui, en application de l'article 30 CPP, conférait au préfet des pouvoirs de police judiciaire, abrogé par la loi du 4 janvier 1993, « n'a pas eu pour effet de soustraire au contrôle de l'autorité judiciaire l'exercice par le ministre de l'Intérieur ou le préfet de missions relevant de la police judiciaire » (*Le Monde*, 16-11).

Ultérieurement, le maintien de l'état d'urgence, nonobstant le changement de circonstances, a été déféré à nouveau par M. Rolin, mandataire d'un groupe de 74 juristes, devant le juge des référés. Par une ordonnance du 9 décembre, celui-ci a estimé que la prolongation n'était pas entachée d'une « illégalité manifeste ». Conformément au principe de précaution, « l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative » justifie le *statu quo*, en raison de « la soudaineté de [la] propagation » des violences urbaines, notamment « à l'occasion des rassemblements sur la voie publique lors des fêtes de fin d'année ».

Cependant, ladite ordonnance a rappelé que le pouvoir d'appréciation du président de la République n'est pas soustrait au « contrôle de la part du juge de la légalité » (*Le Monde*, 11-12).

– *Préfet délégué pour l'égalité des chances*. Le décret constitutif 2005-1621 du 22 décembre en fixe la mission : « il participe à la mise en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées résidant en France » (*JO*, 24-12).

– *Séminaire gouvernemental*. Pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 115, p. 203), M. de Villepin a réuni, le 19 décembre, ses ministres pour une rencontre qui a permis de dresser « un rapide bilan des six derniers mois et fixer des perspectives pour 2006 ». De ce point de vue, « trois grandes directions prioritaires » ont été arrêtées : « l'emploi, la modernisation de l'État et l'exigence républicaine ». Bref, 2006 sera « une année utile », selon le Premier ministre, reprenant l'expression forgée, en 2000, par le chef de l'État à l'adresse de M. Jospin (cette *Chronique*, n° 97, p. 156) (*Le Figaro*, 20-12).

V. *Libertés publiques. Ministres. Ordre du jour. Premier ministre. Président de la République*.

GROUPES

– *Filtrage*. La proposition de loi présentée par M. Bur (art. 39C), tendant à interdire de fumer dans tous les lieux fermés, n'a pas obtenu le soutien du groupe UMP de l'Assemblée nationale en vue de son inscription dans la « niche » parlementaire (*BQ*, 3-11).

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. P. Delvolvé, « L'été des ordonnances », *RFDA*, 2005, p. 909 ; M. Verpeaux, « Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations de la répartition des compétences entre la loi et le règlement », *CCC*, n° 19, p. 96.

V. Loi.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

178

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « La responsabilité des députés face à leur immunité », in *La Responsabilité en droit public : aspects contemporains* (colloque de Beyrouth), Bruylant, 2005, p. 39.

– *Inviolabilité*. M. Guy Drut, député (UMP) de Seine-et-Marne, a été condamné par le tribunal correctionnel de Paris, le 26 octobre, à 15 mois de prison avec sursis dans l'affaire des marchés publics d'Île-de-France. En revanche, M. Gérard Longuet, sénateur (UMP) de la Meuse, a été relaxé dans cette affaire comme il l'avait été dans les précédentes poursuites engagées contre lui depuis de nombreuses années (*Le Monde*, 28-10).

M. Noël Mamère, député (NI) de Gironde, a été condamné par la cour de Toulouse, le 15 novembre, à trois mois de prison avec sursis pour la destruction d'un champ de maïs transgénique (*ibid.*, 17-11).

La Cour de cassation a rejeté, le 1^{er} décembre, le pourvoi de M. Jean-François Mancel, député (UMP) de l'Oise, condamné le 14 avril dernier par la cour de Paris à 18 mois avec sursis et 30 000 euros d'amende, ainsi qu'à la peine complémentaire de 10 ans d'inéli-

gibilité, pour prise illégale d'intérêt (*BQ*, 2-12).

– *Rejet d'une requête*. Saisi par le garde des Sceaux d'une requête du procureur général près la cour de Metz concernant M. Denis Jacquat, député de la 2^e circonscription de la Moselle (UMP), le bureau de l'Assemblée nationale a « considéré que les motifs invoqués à l'appui de la demande ne présentent pas un caractère de précision suffisant » et « qu'il n'y a donc pas lieu d'accorder la mesure demandée en application de l'article 26, alinéa 2 de la Constitution » ; il a donc rejeté la requête « à l'unanimité de ses membres », le 12 octobre. Le communiqué elliptique diffusé ne précise pas l'objet de ladite requête, conformément à une pratique qui contraste avec la motivation précise initialement adoptée (cette *Chronique*, n° 77, p. 251, à propos de la décision Bernard Charles du 21 novembre 1995). On peut regretter une discrétion qui va à l'encontre du souci de transparence qui avait inspiré la révision de l'article 26C. En l'espèce, la requête demandait le placement de M. Jacquat en garde à vue, à la suite d'une dénonciation anonyme et sans qu'il ait été entendu (*Le Canard enchaîné*, 19-10).

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

V. *Amendement. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finance.*

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. E. Arkwright et M. Delamarre, *Citoyenneté et Vie démocratique*, La Documentation française, 2005 ;

J.-Cl. Béguin, P. Charlot et Y. Laidié (dir.), *La Solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005 ; Ch. Girard et S. Hennette-Vauchez, *La Dignité de la personne humaine*, PUF, 2005 ; X. Vandendriessche, *Le Droit des étrangers*, Dalloz, 3^e éd., 2005 ; J.-H. Matelly, « L'incertaine liberté critique du militaire », *AJDA*, 2005, p. 2156 ; B. Toulemonde, « Le port de signes d'appartenance religieuse à l'école : la fin des interrogations ? », *ibid.*, p. 2044 ; L. Josende, *Liberté d'expression et Démocratie*, thèse Toulouse I, 2005 ; A.-M. Le Pourhiet, « L'esprit critique menacé », *Le Monde*, 3-12 ; J. Abonneau, « Grandeur set misère de la parité sur la scène politique française », *Le Figaro*, 12/13-10.

– *Conclusions*. R. Kessous, sous Cass., 2^e ch. civ., 26 mai 2005, *Kilikili* (citoyenneté locale ou calédonienne), notes P. Jean, *Revue juridique de Nouvelle-Calédonie*, 2005, 2, p. 57 ; C. David, *AJDA*, 2005, p. 2014.

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme*. Un arrêté du Premier ministre, daté du 10 novembre, en détermine la composition (*JO*, 11-11). Un arrêté du 30 novembre nomme M. Thoraval président (*ibid.*, 1^{er}-12).

– *Communication audiovisuelle*. Le décret 2005-1269 du 12 octobre, portant création du code d'alerte nationale, détermine les obligations auxquelles sont assujettis les services de radio et de télévision, en vue « d'alerter et d'informer en toutes circonstances la population soit d'une menace ou d'une agression (art. L. 1111 et L. 1111-2 du code de la défense), soit d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe » (loi du 13 août 2004). Les mesures d'alerte sont

déclenchées sur décision du Premier ministre, des préfets, ou des maires (art. 4 du décret) (*JO*, 13-10).

Une nouvelle télévision locale est née le 7 octobre : « La chaîne Marseille » (LCM) (*La Lettre du CSA*, n° 188, octobre, p. 18).

– *Droit de l'environnement*. La loi 2005-1319 du 26 octobre porte diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire, notamment la transposition de la directive du 27 octobre 2004 relative au protocole de Kyoto (*JO*, 27-10).

– *Droit des étrangers*. V. *Loi de financement de la sécurité sociale*.

– *Égalité*. Un décret 2005-1508 du 5 décembre complète pour l'outre-mer celui du 4 mars 2005 (2005-215) relatif à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (*JO*, 7-12) (cette *Chronique*, n° 113, p. 234).

– *Égalité des sexes*. L'Observatoire de la parité s'est opposé au ministre délégué à l'Enseignement et à la Recherche à propos de nominations au conseil d'administration du CNRS, en relevant « le caractère exclusivement masculin des personnes nommées » (*Le Monde*, 19 et 22-10).

– *Égalité ou parité*. Dans les communes métropolitaines d'au moins 3 500 habitants, la parité a progressé, passant de 22,20 % d'élues en 1989 à 47,5 % en 2001 (AN, Q, 11-10). S'agissant des régions, ce principe a connu une expansion comparable : 9 % en 1986 et 47,5 % en 2004 (*ibid.*, 8-11).

– *Égalité devant la loi et garantie des droits*. V. *Loi de finances*.

- *Haut comité d'évaluation de la condition militaire*. Le décret 2005-1415 du 17 novembre en porte création (cette *Chronique*, n° 114, p. 182) (*JO*, 18-11).
- *Haut conseil de l'éducation*. Un décret du président de la République, daté du 26 octobre, en nomme les membres. M. Bruno Racine, conseiller-maître à la Cour des comptes, a été désigné président (*JO*, 27-10) (cette *Chronique*, n° 114, p. 185).
- *Liberté d'aller et venir*. Le décret 2005-1332 du 24 octobre modifie celui du 11 mars 1994 (94-211) réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des États membres de la Communauté européenne bénéficiaires de la libre circulation des personnes, à l'issue du traité d'élargissement d'Athènes (*JO*, 29-10).
- *Non-rétroactivité de la loi*. Par un arrêt rendu le 6 octobre, *Draon c. France*, la Cour de Strasbourg a condamné celle-ci pour avoir donné un caractère rétroactif à la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, brisant la jurisprudence *Perruche* (Cass., 17 novembre 2000), en méconnaissance de l'article 1^{er} du protocole n° 1 à la CEDH (*Le Monde*, 8-10).
- *Non-rétroactivité de la loi et suivi socio-judiciaire de personnes dangereuses*. Issue d'une proposition de loi, la loi 2005-1549 du 12 décembre a été promulguée, après le contrôle de constitutionnalité auquel elle a donné lieu (2005-527 DC) (*JO*, 13-12).

Le « régime de surveillance judiciaire », au moyen du port d'un bracelet électronique mobile (nouvel art. 763-10 CPP), en cas de risque élevé de récidive, a été validé, fût-ce à l'égard de personnes

condamnées antérieurement à l'entrée en vigueur de ladite loi (cette *Chronique*, n° 116, p. 195). Car cette disposition s'analyse en une mesure de sûreté et non point en une peine ou une sanction. Par suite, le principe constitutionnel de non-rétroactivité ne saurait être applicable; la surveillance dont il s'agit prenant compte en effet la « dangerosité » de l'intéressé et non sa culpabilité. Cependant, le Conseil a rappelé, selon une inclination naturelle, que « la liberté de la personne ne saurait être entravée par une rigueur qui ne serait pas nécessaire » (art. 4 et 9 de la Déclaration de 1789). Le législateur s'y est employé en encadrant, par des mesures appropriées, le recours au bracelet.

Au reste, le Conseil a déclaré conforme la procédure du mandat de dépôt à l'audience (nouvel art. 465-1 CPP) : les principes de présomption d'innocence, d'indépendance de l'autorité judiciaire et de proportionnalité de la peine étant sauvegardés.

– *Respect de la vie privée*. Le décret 2005-1309 du 20 octobre fixe des modalités d'application de la loi du 6 janvier 1978 modifiée (cette *Chronique*, n° 112, p. 201) relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*JO*, 22-10).

V. Conseil constitutionnel. Gouvernement

LOI

– *Bibliographie*. C. Puigelier (dir.), préface de J. Foyer, avant-propos de P. Mazeaud, *La Loi. Bilan et perspectives*, Economica, 2005 ; J.-B. Auby (coord.),

« Loi et règlement », CCC, n° 19, p. 94 ; G. Glénard, « La loi ordinaire », *RFDA*, 2005, p. 922 ; W. Sabete, « L'exception de la loi de programme », *ibid.*, p. 930.

– *Application*. Le 57^e rapport sur l'application des lois que le Sénat publie depuis 1972 et qui réunit les observations des commissions permanentes sur le suivi de la législation porte sur les lois adoptées pendant l'année parlementaire 2004-2005 ; il a obtenu une particulière audience dans les médias, généralement peu attentifs (v., par exemple, *Le Monde*, 4/5-12).

– *Intérêt général*. Pour le Conseil constitutionnel, « des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi » (2005-530 DC, *Loi de finances pour 2006*). Mais, pas au-delà, à la manière de Marcel Proust, somme toute (*infra*) ! À l'opposé, « un intérêt général de valeur constitutionnelle » (2005-528 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*) peut valider une disposition irrégulière.

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Libertés publiques. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie*. J.-É. Schoettl, « La réforme des lois de financement de la sécurité sociale devant le Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2005, p. 1030 ; « Maquette des lois de financement de la sécurité sociale selon le I du nouvel article LO 111-3 du code de la sécurité sociale », CCC, n° 19, 2005, p. 68.

– *Conformité de la loi de financement pour 2006*. La loi 2005-1579 du 19 décembre a été promulguée (*JO*, 20-12) après déclaration de conformité (2005-528 DC). La sincérité de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie a été reconnue au vu des critères habituels (cette *Chronique*, n° 113, p. 236), d'autant qu'en l'espèce cet objectif était conforme aux conclusions de la commission des comptes de la sécurité sociale réunie avant la délibération du conseil des ministres. Outre la validation d'un ticket modérateur sur le forfait hospitalier (art. 56), le Conseil a été appelé à se prononcer sur l'article 89 de la loi déferée complétant l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale qui subordonnait les prestations familiales aux enfants étrangers, nés hors de France, entrés dans le respect de la procédure de regroupement familial. Cette dernière s'analyse en « une garantie légale du droit des étrangers établis de manière stable et régulière en France à y mener une vie familiale normale », selon la démarche inaugurée le 13 août 1993 *Maîtrise de l'immigration* (cette *Chronique*, n° 68, p. 170). Par suite, le législateur s'est borné à tirer les conséquences de la différence de situation parmi les enfants entrés en France, au titre du regroupement familial ou en méconnaissance. Il suit de là que le principe d'égalité n'a pas été méconnu (cons. 17). Cependant, le juge a assorti son raisonnement d'une réserve d'interprétation, en cas de régularisation de la situation de l'enfant déjà entré en France, dans le cadre de la procédure de regroupement familial (cons. 18).

Au moyen d'une nouvelle réserve d'interprétation, le Conseil a sauvegardé la procédure du fonds de concours auquel l'assurance maladie est appelée à

contribuer (art. 5 et 64), nonobstant le fait qu'elle n'entre pas dans le cadre de l'article 17 de la LO du 1^{er} août 2001, en raison, selon une formule inusitée, de « l'intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population » (menaces résultant d'attentats terroristes, notamment). Le juge a demandé, en revanche, une mise en conformité à compter de l'année 2007 (cons. 24). C'est la deuxième fois que le Conseil se voile la face à propos de la présentation irrégulière des fonds de concours, par mansuétude ou... réalisme (30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*; cette *Chronique*, n° 85, p. 175).

182

Perseverare diabolicum!

En dernière analyse, le juge a débusqué de nombreux cavaliers sociaux (compétences des conciliateurs dans les caisses locales d'assurances; rapports du gouvernement au Parlement relatifs au prix des fruits et légumes, à l'influence des laits maternels de substitution dans le développement de l'obésité infantile).

– *Procédure*. Le nouvel article 121-3 RAN, introduit par la résolution du 6 octobre, précise les conditions dans lesquelles a lieu une seconde délibération d'une partie de la loi de financement de la sécurité sociale, ces conditions étant conformes à l'article LO 11-7-1 du code de la sécurité sociale résultant de la LOLFSS du 2 août 2005, constate la décision 526 DC du 13 octobre.

V. *Amendements. Recevabilité financière. Loi de finances*.

LOI DE FINANCES

– *Conformité de la loi de finances pour 2006*. La décision 530 DC du

29 décembre porte sur la première application intégrale de la LOLF et elle tient compte de ce caractère expérimental pour écarter, en dépit de « quelques retards et déficiences », les griefs visant les « indicateurs de performance » (cons. 5), tout en formulant des réserves sur deux « missions » ne comportant qu'un seul « programme » contrairement aux prescriptions de l'article 7 de la LOLF: il s'agit des comptes d'affectation spéciale et de la mission « Journaux officiels » qui « devront être mis en conformité » avec les nouvelles règles organiques à compter de l'année 2007 (cons. 27 et 37). En revanche, deux dispositions sont censurées, l'une pour défaut de la relation directe entre les recettes et les dépenses d'un compte d'affectation exigée par l'article 21 de la LOLF (cons. 35); l'autre parce que, contrairement aux articles 34 et 35 de la LOLF, une règle particulière est édictée pour l'utilisation du surplus de recettes résultant de la fiscalité pétrolière (cons. 41).

En ce qui concerne l'exigence de clarté et d'intelligibilité, la décision 530 DC apporte un important développement de la jurisprudence en censurant l'article 78 relatif au plafonnement des « niches » fiscales, dont « la complexité est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant » (cons. 89). D'une part, en effet, l'égalité devant la loi et la garantie des droits « ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de leurs destinataires »; or ces destinataires « ne sont pas seulement l'administration fiscale, mais aussi les contribuables », et, pour une partie de ceux-ci, « le caractère imbriqué et incompréhensible » de

l'article 78 entraînerait des « incertitudes », « source d'insécurité juridique », qui les mettraient « hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur », et altéreraient donc « la justification de chacun des avantages fiscaux du point de vue de l'égalité devant l'impôt ». D'autre part, le gain attendu du plafonnement des « niches » fiscales est « sans commune mesure » avec les pertes de recettes résultant de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu que l'article 78 est censé équilibrer... symboliquement. C'est donc à un réexamen global des avantages fiscaux que le Conseil invite le législateur à procéder.

Pour le reste, la décision 530 DC énonce une réserve concernant les ressources des collectivités territoriales à propos de la taxe professionnelle (cons. 98 et 99), et censure d'office, très classiquement, deux cavaliers budgétaires (cons. 102 et 103).

– *Loi de finances rectificative.* La décision 531 DC du 29 décembre déclare contraire à la Constitution l'article 111 de la loi de finances rectificative, au motif qu'elle a « pour principal objet de priver d'effet » un arrêt de la CJCE et la décision du Conseil d'État du 29 juin 2005 qui en tirait les conséquences concernant le remboursement de la TVA aux transporteurs ayant acquitté les péages autoroutiers. L'article 111 n'interprète pas seulement pour l'avenir les dispositions que le juge a à appliquer, comme dans le cas d'une classique validation (que peut justifier un motif d'intérêt général), il remet directement en cause la portée rétroactive de la décision visée du Conseil d'État et donc l'autorité de la chose jugée : « il porte dès lors atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et à la garantie des droits »

affirmé par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

– *Règlement de l'Assemblée nationale.* La résolution du 6 octobre a procédé, comme le Sénat naguère (cette *Chronique*, n° 111, p. 198), à une réforme *a minima* du règlement, afin de tirer les conséquences de l'entrée en application de la LOLF ; elle a été déclarée conforme par la décision 526 DC du 13 octobre, avec une réserve.

V. Amendement. Commissions. Irrecevabilité financière. Président de la République.

183

MAJORITÉ

– *Divorce ?* Le groupe UDF a franchi une nouvelle étape dans son émancipation de la solidarité majoritaire lors du vote sur l'ensemble de la loi de finances, le 23 novembre : 1 pour, 15 contre et 8 abstentions (sur la 1^{re} partie, le 25 octobre : 16 contre et 13 abstentions). Au Sénat, le groupe UC-UDF s'est borné à l'abstention sur la 1^{re} partie le 30 novembre, puis le 13 décembre sur l'ensemble : 27 sur 33, tandis que 6 votaient pour, dont le président de la commission des finances, M. Arthuis. Sur la loi de finances rectificative, le groupe UDF s'est abstenu à l'Assemblée, le 8 décembre.

V. Vote bloqué.

MINISTRES

– *Cumul.* M. Copé a été autorisé par le Premier ministre à reprendre la mairie de Meaux (Seine-et-Marne), le

25 novembre. À ce jour, MM. Baroin, Bertrand, Clément, Estrosi et Sarkozy ont conservé leur responsabilité exécutive locale (*Le Figaro*, 26/27-11).

– *Incident diplomatique.* M. Azouz Begag a fait l'objet d'un contrôle « un peu trop poussé », selon son expression à l'aéroport d'Atlanta (États-Unis) le 13 octobre. L'ambassadeur américain à Paris lui a exprimé son « regret » (*Le Monde*, 25-10).

184 – *Privilège ?* M. Perben a estimé, le 24 octobre, que le fait de disposer de deux plaques d'immatriculation une à Paris, une dans le Rhône pour le même véhicule officiel répondait à « des mesures de sécurité qui s'imposent à des ministres » (*Le Monde*, 26-10).

– *Rencontre privée.* L'entrevue, le 30 août dernier, place Beauvau, entre le ministre de l'Intérieur et l'acteur, M. Tom Cruise, membre de l'Église de Scientologie, répertoriée comme secte dans des rapports parlementaires, avait « un caractère purement privé. Aucun sujet politique n'a été abordé », selon M. Sarkozy (AN, Q, 6 et 27-12).

– *Solidarité.* M. de Villepin a réfuté les idées avancées par M. Sarkozy s'agissant de la modification de la loi du 9 décembre 1905 et de l'octroi du droit de vote aux étrangers non communautaires aux élections municipales, en estimant que « c'est la nationalité qui donne le droit de s'exprimer » (entretien au *Parisien*, 26-10).

Autre achoppement, au moment où M. de Villepin s'emploie, selon sa déclaration du 22 novembre, à veiller au respect de la loi SRU qui oblige les communes à se doter de 20 % de logements

sociaux, M. Sarkozy rétorque deux jours après qu'il ne veut pas « couvrir la France de logements sociaux » (*Le Figaro*, 25-11). M. Begag a réagi, le 30 octobre, sur France 2 au terme de « racaille » utilisé à Argenteuil par M. Sarkozy. Deux ministres proches de celui-ci, MM. Hortefeux et Estrosi, ont invité leur collègue à faire preuve de discipline (*Le Monde*, 1^{er}-11).

Au reste, M. Sarkozy, tout en reconnaissant l'existence d'un « devoir de mémoire », a déploré « une tendance irrépressible à la repentance systématique » (entretien au *Journal du dimanche*, 11-12). En revanche, M. Begag a réclamé, « à titre personnel », l'abrogation de l'article litigieux relatif au « rôle positif » de la colonisation (*Le Monde*, 13-12).

En dernier lieu, MM. Sarkozy et de Robien se sont opposés sur le bilan des ZEP (*Le Figaro*, 1^{er} et 13-12).

– *Vie privée.* À France 2, le 20 octobre, M. Sarkozy a promis désormais de ne l'évoquer « en aucun cas... C'est instruit par l'expérience que je me suis dit : "plus jamais !" ». Sur-le-champ, il a assigné en justice l'AFP, pour avoir repris un article de *France Soir* évoquant sa liaison avec une journaliste du *Figaro* (*Le Monde*, 22 et 26-10) (cette *Chronique*, n° 115, p. 191).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

MISSIONS D'INFORMATION

– *Assemblée nationale.* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé, le 4 octobre, la création de deux missions, l'une sur la grippe aviaire : mesures préventives, présidée

par M. Jean-Marie Le Guen (S), dont le rapporteur est M. Jean-Pierre Door (UMP); l'autre sur l'effet de serre, présidée par M. Jean-Yves Le Déaut (S) et dont le rapporteur est M^{me} Nathalie Kosciusko-Morizet (UMP).

– *Sénat*. Le bureau a donné son accord, le 13 décembre, à la demande présentée par les présidents des six commissions permanentes tendant à la création d'une mission d'information commune sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années (*InfoSénat*, 931).

ORDRE DU JOUR

– *Déroulement*. Dans la perspective ouverte par la création du comité interministériel sur l'Europe et sa réunion mensuelle (cette *Chronique*, n° 116, p. 200), une déclaration du gouvernement, suivie d'un débat sans vote, sera désormais organisée avant la tenue d'un Conseil européen, à l'exemple du précédent turc de 2004 (cette *Chronique*, n° 113, p. 227). L'Assemblée nationale, le 13 décembre, et le Sénat, le lendemain, ont débattu à propos du budget de l'Union européenne élargie.

V. Gouvernement.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. Assemblée nationale, *Les Grands Discours parlementaires du XIX^e siècle. De Benjamin Constant à Adolphe Thiers*, préface J.-L. Debré, A. Colin, 2005; *Les Grands Discours*

parlementaires de la Révolution, de Mirabeau à Robespierre, id.; P. Avril, « Le Parlement de la V^e République. Les débuts (1958-1962) », in *Giornale di Storia costituzionale*, Bari, n° 8, II, 2005, p. 183; M.-Cl. Ponthoreau, « La contribution de la construction européenne au renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sous la V^e République », *ibid.*, p. 197; D. Blanc, « Contribution à l'étude du traité constitutionnel européen vu par le constituant : les pouvoirs du Parlement français entre continuités et ruptures. À propos de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 », *RFDC*, 2005, p. 845; J.-P. Duprat, « The Electronic Technology in the Relations between the Citizen and his Deputee », *European Association of Legislation*, Baden-Baden, 2005, p. 119.

– *Clarté et sincérité du débat parlementaire*. V. Amendement.

– *Usages*. M. Gérard Bapt (S) ayant évoqué « l'intervention de M. le professeur Dubernard », la présidente de séance l'a invité à ne pas donner de titre, seul celui de président de la commission des affaires sociales étant « son titre officiel au sein de l'Assemblée » (28 octobre, p. 6064). Dans un autre registre, le président Debré a lancé à un interrupteur : « Monsieur Grosdidier, vous vous êtes déjà exprimé. Alors, vous la fermez ! » (15 novembre, p. 6793).

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Les premières désignations du gouvernement Villepin sont intervenues (cette *Chronique*, n° 115, p. 208) : quatre députés et trois sénateurs ont été distingués. Au premier cas, l'ont

été, MM. Carayon (Tarn) (UMP) et Madelin (Ille-et-Vilaine) (UMP) auprès respectivement du ministre de l'Économie et des Finances (décret du 3 octobre) (*JO*, 4-10), du Premier ministre et du ministre de l'Économie et des Finances (*ibid.*) ; M^{me} Tanguy (Finistère) (UMP) à l'Agriculture (décret du 15 décembre) (*JO*, 16-12). Un décret du 23 décembre (*JO*, 24-12, @ 68) nomme M. Fromion (Cher) (UMP) à la Défense. Au second cas, il s'agit de MM. Mercier (Rhône) (UC-UDF), de Raincourt (Yonne) (UMP) auprès du Premier ministre (décret du 3 octobre) (*JO*, 4-10) et de M. Giraud (Bouches-du-Rhône) (UMP) aux côtés du ministre de la Santé et du ministre délégué à l'Enseignement supérieur (décret du 28 novembre) (*JO*, 29-10).

186

PARTIS POLITIQUES

– *Élection présidentielle*. En présence du Premier ministre, le bureau politique de l'UMP a décidé à la quasi-unanimité, le 6 décembre, que les statuts seraient modifiés pour ajouter : « Le congrès choisit le candidat soutenu par l'Union à l'élection à la présidence de la République, attendu que, pour l'élection présidentielle, il n'y a pas d'investiture d'un parti politique. » Cette formulation, qui fait suite à la controverse sur les « primaires », est un compromis entre le président de l'UMP, M. Sarkozy, qui souhaitait que les militants désignent le candidat du parti, et M. de Villepin, qui s'opposait, au nom de l'orthodoxie gaulle, à une telle investiture partisane. En pratique, ce « soutien » emporte la participation de l'UMP au financement de la campagne présidentielle (*Le Monde*, 8-12).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Décret en conseil des ministres*.

V. *Conseil des ministres. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. G. Tabard, « Entre l'Élysée et Matignon, glissement de terrain institutionnel », *Le Figaro*, 25-11 ; Cl. Bommelaer et B. Jendy, « Comment le Premier ministre travaille avec les membres du gouvernement », *ibid.*, 19-12.

– *Filmographie*. L. Caries et S. Moati, « Villepin, l'été du dauphin », *France 5*, 13-11.

– *Autorité*. « Les violences sont inacceptables et inexcusables. Ma réponse sera ferme et juste », a annoncé le Premier ministre, le 7 novembre sur TF1, confronté à la crise des banlieues (*Le Monde*, 9-11). Annonçant l'instauration d'un couvre-feu, il a anticipé la décision de recours à l'état d'urgence adopté, le lendemain, par un décret en conseil des ministres (cette *Chronique*, n° 116, p. 209).

– *Chef de la majorité*. « Je vous mènerai à la victoire », a affirmé M. de Villepin devant le groupe UMP de l'Assemblée nationale, le 4 octobre (cette *Chronique*, n° 116, p. 209). Il a récusé « l'utopie » de la « rupture », en présence de M. Sarkozy : « Dans l'histoire de France, les ruptures et les révolutions, ça se termine toujours dans le sang... Donc, il faut un véritable changement dans la continuité » (*Le Figaro*, 5-10).

– *Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI)*. Ce comité s'est tenu, à Matignon, le 29 novembre (*Le Figaro*, 29-11). Le Premier ministre s'y est prononcé, à l'unisson de M. Sarkozy, pour une politique de l'immigration « choisie ».

– *Condition*. Sur France 2, M. de Villepin a admis le 6 octobre : « J'ai changé, je me suis allégé de beaucoup d'amour-propre... Ce n'est pas facile de gouverner, il faut un peu d'humilité. » Mais, il a reconnu « être heureux à Matignon, car on peut faire bouger les choses » (*Le Monde*, 8-10). « Je suis à la tâche et heureux d'être à la tâche » (entretien au *Parisien*, 26-10).

– *Confession*. « Le temps est ce qui manque le plus à Matignon... C'est une course de vitesse contre le temps et très longue en terme de pression, d'énergie », reconnaît M. Raffarin (entretien au *Centre-Presse*, 24-11).

– « *Égalité des chances* » et *l'école*. Au lendemain des émeutes de banlieues, le Premier ministre a tenu sa 6^e conférence de presse, le 1^{er} décembre, sur ce thème (*Le Figaro*, 2-12).

– *Explications*. M. de Villepin est intervenu, en anglais, sur CNN, le 29 novembre, pour expliquer la crise des banlieues, en opposition avec les émeutes de Los Angeles qui, en 1992, avaient provoqué la mort de 54 personnes (*Le Monde*, 1^{er}-12).

– *Information*. Le Premier ministre dénombre, à ce jour, 35 autorités administratives indépendantes (AN, Q, 4-10).

– *Méthode*. À Europe 1, le 14 octobre, le Premier ministre a observé : « Moi,

quand j'ai des informations, je les mets sur la table et je souhaite les partager » (*Le Figaro*, 15/16-10). Lors de sa conférence de presse du 27 octobre, à laquelle M. Sarkozy était convié, M. de Villepin a considéré que « sur tous les grands sujets, il est normal qu'il y ait débat. Mais il est normal qu'il y ait action et décision » (*ibid.*, 28-10).

– *Modernisation de l'État et des services publics*. Le Premier ministre a tenu, le 27 octobre, en présence de M. Sarkozy, sa 5^e conférence de presse (cette *Chronique*, n° 116, p. 209). Il devait annoncer à cette occasion la transformation du commissariat général au Plan en « centre d'analyse stratégique » placé sous l'autorité de Matignon (*Le Figaro*, 28-10).

– *Pouvoirs de crise*. Outre le recours à l'état d'urgence (*supra*), une directive interministérielle, selon une terminologie inusitée, du 29 novembre relative à l'action des pouvoirs publics en cas d'événements entraînant une « situation d'urgence radiologique » (émission anormale de matières radioactives ou irradiation anormale sans rejet des dites matières) a été publiée au *JO* du 1^{er}-12 (cette *Chronique*, n° 115, p. 209).

Une seconde directive interministérielle du 30 novembre est relative à l'application de la convention internationale sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (*JO*, 2-12). V. *Gouvernement*.

– *Réception*. Le Premier ministre a accueilli les acquittés d'Outreau le 6 décembre : « Je veux reconnaître, au nom du gouvernement, la faute qui a été commise » (*Le Monde*, 8-12).

– *Rencontres*. Le Premier ministre a reçu, à l'occasion de la crise des banlieues, le 3 novembre, des députés de la majorité et des maires de tous bords politiques. « Le gouvernement est mobilisé, chacun à sa place, chacun dans sa mission », devait-il affirmer en se rendant, ce jour, au Sénat. « L'État républicain ne cédera pas aux violences, l'ordre et la justice auront le dernier mot » (*Le Figaro*, 4-11). Il rencontrera, le 15 novembre, les responsables des groupes parlementaires, à l'exception des communistes qui avaient décliné l'invitation, à propos de la prorogation de l'état d'urgence (*ibid.*, 16-11).

– *Responsables de la défense nationale*. La commission consultative du secret de la défense nationale a émis, le 22 septembre 2005 (2005-09), et le 24 novembre (2005-12) des avis favorables à la déclassification partielle de documents relatifs au bombardement de troupes françaises à Bouaké (Côte-d'Ivoire) en 2004, dont la communication était demandée par un juge d'instruction (*JO*, 7-10 et 10-12).

À propos de l'affaire du naufrage du *Bugaled Breizh*, la commission a admis la déclassification de certains documents (cartes et messages, journaux de navigation et de bord d'un sous-marin et d'un aviso) (avis 2005-14 du 24 novembre) (*JO*, 10-12).

– *Réunion ministérielle restreinte*. À l'issue du conseil des ministres, réuni le 2 novembre, M. de Villepin a convié à Matignon une dizaine d'entre eux pour discuter des événements des banlieues (*Le Monde*, 4-11).

– *Rite républicain*. Conformément à la pratique inaugurée en 1978 par M. Ray-

mond Barre, le Premier ministre a planté un arbre dans le jardin de Matignon le 25 octobre (*Le Figaro*, 26/27-10). Puis, le chef de l'État lui a remis, le 7 décembre, les insignes de Grand-Croix de l'Ordre national du Mérite (*ibid.*, 8-12) (cette *Chronique*, n° 105, p. 205).

– *Services*. Le décret 2005-1283 du 17 octobre (*JO*, 18-10) crée un comité interministériel dénommé comité interministériel sur l'Europe. Il est chargé d'examiner les questions relatives à la participation de la France aux Communautés européennes et à l'Union européenne (art. 1^{er}). À ce titre, la création du SGAE (secrétariat général des affaires européennes) est formalisée (art. 2) (cette *Chronique*, n° 116, p. 209). Sous l'autorité du Premier ministre, il instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne... Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises. Il veille à la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le gouvernement dans le cadre des institutions européennes. Il assure, avec le SGG, la mise en œuvre des procédures afférentes à l'article 88-4C, ainsi que le suivi interministériel de la transposition des directives communautaires. Il assure, enfin, le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe.

M^{me} Andréani a été nommée secrétaire générale des Affaires européennes par un décret du 20 octobre (*JO*, 21-10, @ 37). Elle exerçait la même fonction au titre du SGCI.

Au surplus, le CIADT change de dénomination. Le décret 2005-1270 du

12 octobre institue un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) (*JO*, 13-10).

Par ailleurs, le décret 2005-1426 du 18 novembre crée le conseil national du littoral, en application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Enfin, le décret 2005-1791 du 31 décembre crée la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (*JO*, 1^{er}-1). La DIACT succède ainsi à la DATAR.

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Ministres. Président de la République. Résolutions.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* P. Avril, « Le projet français sur la responsabilité du président de la République », in *La Responsabilité en droit public. Aspects contemporains*, Bruylant, 2005, p. 99 ; J. Chirac, « Force et solidarité : répondre aux attentes des Européens », *Le Monde*, 26-10 ; F. Hourquebie, « À propos du statut pénal du chef de l'État », *Politeia*, 2004, n° 5, p. 251 ; D. Hassoux, « La cassette du président », *Libération*, 3-10 ; Ph. Goulliaud, « Salat-Baroux, la fibre sociale de l'Élysée », *Le Figaro*, 12-10.

– *Chef des armées.* Le décret 2005-1357 du 26 octobre porte publication de l'accord entre le gouvernement et les Nations unies concernant des contributions au système des forces en attente des Nations unies, signé à New York, le 26 juin 1999 (*JO*, 4-11). La décision finale demeure « une décision nationale de la France » (point III).

– *Collaborateurs.* Deux conseillers techniques, MM. Champagne de Labriolle et Diguët, ont été nommés par arrêté du 5 octobre (*JO*, 7-10, @ 1 et 2).

– *Conjointe.* Aux côtés du Premier ministre, M^{me} Chirac a représenté le chef de l'État, à Rabat, pour les cérémonies marquant le 50^e anniversaire de l'indépendance du Maroc, le 16 novembre (*Le Figaro*, 17-11).

– *Conseil de sécurité intérieure.* Sous la présidence du chef de l'État, le CSI s'est réuni le 11 octobre pour faire le point sur le plan Vigipirate. À cet égard, M. Chirac devait se rendre, le 17 courant, au Centre opérationnel zonal (COZ) (c'est-à-dire le centre antiterroriste) de la préfecture de police de Paris afin d'en vérifier le suivi (*Le Monde*, 18-10). Une seconde réunion s'est déroulée, le dimanche 6 novembre, à propos des violences dans les banlieues.

– *Conseil restreint.* Le chef de l'État a présidé, le 22 novembre, un conseil consacré à l'emploi (*BQ*, 23-11).

– *Crédits de la présidence.* Dans le cadre de la nouvelle procédure d'examen de la loi de finances, la commission des finances de l'Assemblée nationale « regrette que le rapporteur spécial de la mission "Pouvoirs publics" n'ait pu obtenir quelque réponse que ce soit à la partie de son questionnaire relative à la dotation "Présidence de la République" » (AN, n° 2568, annexe n° 23, *Pouvoirs publics. Conseils et contrôle de l'État*, rapporteur spécial M. Pierre Bourguignon, p. 43).

– *Garant de la justice.* Le chef de l'État a adressé, le 5 décembre, une lettre aux

13 acquittés d'Outreau : « Au nom de la justice, dont je suis le garant, je tiens à vous présenter regrets et excuses devant ce qui restera comme un désastre judiciaire sans précédent » (*Le Monde*, 7-12).

– *Interventions*. Le chef de l'État est demeuré discret lors de la crise des banlieues. Il s'est limité à deux déclarations en conseil des ministres, le 2 novembre, puis à l'issue d'un conseil de sécurité intérieure, le 6 suivant. Il est intervenu depuis la cour de l'Élysée, M. de Villepin se tenant en retrait (*Le Monde*, 4 et 8-11). D'une manière solennelle, il devait en tirer les leçons, à la télévision, le 14 novembre, en invoquant « l'adhésion à la loi et aux valeurs de la République » (*ibid.*, 16-11). Il a, par ailleurs, ordonné aux préfets, le 21 novembre, de dresser des « constats de carence » sur le pourcentage de logements sociaux dans les communes et demandé que des pénalités soient appliquées (*BQ*, 22-11).

Au surplus, dans l'ordre international, il a réitéré, le 4 octobre, son engagement en faveur de l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, faute de la voir « basculer dans l'intégrisme ». Mais, a-t-il précisé, les Français « garderont la décision entre leurs mains » (art. 88-5 C) (*Le Figaro*, 5-10). Le président Chirac a rendu compte à la télévision, le 17 décembre, de l'accord budgétaire adopté en Conseil européen. Il a souhaité rompre « le silence institutionnel » consécutif à l'échec référendaire du 29 mai (*ibid.*, 20-12).

– *Parc motorisé*. 61 véhicules et 7 scooters ont été dénombrés, ainsi que 44 chauffeurs. « Par dérogation aux règles qui régissent les véhicules de l'État, l'ensemble de ce parc motorisé est assuré auprès d'une compagnie d'assurances »,

indique le Premier ministre (AN, Q, 4-10).

– *Rappel à l'ordre*. Le président Chirac a demandé, en conseil des ministres, le 2 novembre, à MM. de Villepin et Sarkozy d'unir leurs efforts en vue de gérer la crise des banlieues (*Le Monde*, 5-11).

– *Rencontre*. Le chef de l'État a accueilli, le 22 novembre, les partenaires sociaux, puis les responsables des chaînes de télévision, à propos de la diversité de la société française (*Le Monde*, 24-11).

– *Santé*. À l'issue d'un examen de contrôle au Val-de-Grâce, le 8 octobre, le chef de l'État a été autorisé à reprendre l'avion (*Le Figaro*, 10-10). Il se rendra successivement à Lyon et au conseil européen de Londres, les 20 et 27 courant, puis à Bamako, pour le sommet franco-africain, le 2 décembre (*ibid.*, 21/28-10 et 3-12) (cette *Chronique*, n° 116, p. 210).

– *Sécurité de la présidence*. Les effectifs militaires mis à la disposition du président, y compris son chef de l'état-major particulier et les aides de camp, s'élèvent à 362, selon la ministre de la Défense (AN, Q, 27-12).

– *Vœux*. « Il faut croire en la France », s'est écrié le chef de l'État, en présentant ses vœux à ses compatriotes, le 31 décembre. « Aimer son pays, en être fier, agir pour lui » (*Le Figaro*, 2-1).

V. *Gouvernement*. *Premier ministre*.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Les statistiques à la date du 4 octobre ont été publiées (AN, Q, p. 9310) (cette *Chronique*, n° 114, p. 189) : 74 576 questions ont été publiées et 57 973 réponses ont été apportées, soit un pourcentage de 78,9 %.

QUORUM

– *Assemblée nationale*. Les députés de la majorité n'étant pas assez nombreux en séance, le 22 novembre, le président du groupe de l'UMP a demandé un scrutin public sur un amendement à la seconde partie de la loi de finances et la vérification du quorum (p. 7355) ; le scrutin a été reporté au début de la séance suivante.

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. J.-P. Duprat, « La marginalisation de la pratique référendaire en France et les solutions alternatives de participation de la société civile au processus législatif », in Luzius Mader, Ulrich Karpen (éd.), *The Participation of Civil Society in the Legislative Process*, Baden-Baden, Nomos, 2005, vol. 9, p. 142 ; M. Fatin-Rouge Stéfanini, « La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, *Hauchemaille et Meyet* : un nouveau pas en matière de contrôle des référendums », *RFDA*, 2005, p. 1040 ; « La France, l'Europe... et maintenant ? », *RPP*, n° 1036, juillet-septembre ; P. Martin, « Le référendum du 29 mai 2005. Analyse du scrutin », *Commentaire*, n° 111, 2005, p. 701.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. E. Carlier, *La Transition constitutionnelle en France (1940-1945)*, LGDJ, 2005, préface de M. Verpeaux, prix de thèse de l'Assemblée nationale, 2004 ; Collectif, *Liberté religieuse et Régime des cultes en droit français*, Cerf, 2005 ; Ch. Hafiz et G. Devers, *Droit et Religion musulmane*, Dalloz, 2005 ; Y. Bruley, *Histoire de la laïcité à la française*, Académie des sciences morales et politiques, 2005 ; R. Badinter, R. Rémond, « Le modèle français, un universalisme singulier », *Le Figaro*, 20-12 ; P. Le Goff-Revert, « Pierre Mendès France et la V^e République », *RDP*, 2005, p. 1533 ; P. Mouzet, « Quelle V^e République ? », *ibid.*, p. 1513 ; J.-L. Quermonne, « La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V^e République ? », *ibid.*, p. 1505 ; « Forum : Avenir de la Constitution de 1958 », *ibid.*, p. 1499.

– *Document*. Rapport Briand concernant la séparation des églises et de l'État, Chambre des députés, n° 2302, 1905 (rééd. AN, 2005, avant-propos du président J.-L. Debré).

– *Filmographie*. F. Hanss, B. Fuligini, « *La Séparation. Le film qui rassemble la France* », *LCP*, Assemblée nationale, 7 décembre.

– « *Idéaux* ». « Au fondement même de la République, il y a le respect de la loi et des règles », a déclaré le président Chirac, le 31 décembre, en présentant ses vœux à la nation. « Au cœur de la République, il y a le mérite [...] L'école, c'est la clé de tout. [...] Soyons intransigeants sur les idéaux de la République. Refus du communautarisme. Respect dû à chacun.

Respect de la laïcité. Lutte contre les discriminations. Combat contre le racisme et l'antisémitisme » (*Le Figaro*, 2-1).

– *Laïcité*. Le gouvernement a publié, pour la première fois, une brochure d'information à l'intention des pèlerins musulmans se rendant à La Mecque, en concertation avec le Conseil français du culte musulman (CFCM) (*Le Monde*, 15-12).

192 Un décret 2005-1612 du 21 décembre modifie celui du 16 mars 2005 (2005-247) à propos des sanctions disciplinaires applicables aux aumôneries militaires (*JO*, 23-12) (cette *Chronique*, n° 114, p. 192).

Le garde des Sceaux et M^{me} Marie-Laure de Villepin ont représenté la France, le 13 novembre, à Rome, à l'occasion de la cérémonie de béatification du père Charles de Foucauld (*Le Monde*, 12-11) (cette *Chronique*, n° 109, p. 176).

À son tour, le président Debré s'est opposé à une modification de la loi de 1905 sur la laïcité (entretien au *Figaro*, le 5-12).

– *Pour « une démocratie modeste »*. À RTL, le 4 décembre, M. Sarkozy a estimé que le quinquennat avait changé la donne en matière d'exercice du pouvoir : « Il faut arrêter de dire que l'on élit un guide suprême, infaillible, qui, une fois que l'on a voté pour lui, a raison sur tout. Je suis pour une démocratie modeste [...]. Le président élu devra rendre compte régulièrement de ce qu'il fait, y compris devant le Parlement » (*Le Figaro*, 5-12). Ce président d'« une démocratie moderne » devra « s'engager sur les résultats et tirer toutes les conséquences du fait de ne pas les tenir », devait-il préciser, le 17 décembre en accueillant le 200 000^e adhérent de l'UMP (*ibid.*, 19-12).

– « *Solidarité gouvernementale et loyauté politique* ». Le président Debré a réagi, le 2 octobre sur Radio J, aux propos de M. Sarkozy relatifs à la SNCM (cette *Chronique*, n° 116, p. 207). Il en a appelé au respect des principes de « solidarité gouvernementale et loyauté politique [...] ». Les ministres font partie d'une équipe, ils doivent se respecter et respecter la position du chef de l'équipe » (*Le Monde*, 4-10).

– *Usage républicain*. Le ministre de l'Intérieur s'y réfère, en indiquant qu'il appartient au Premier ministre, par l'intermédiaire du SGG, de donner des instructions aux ministres pour le pavoiement des bâtiments et édifices publics, soit à l'occasion des cérémonies nationales ou à l'occasion de la réception de chefs d'État étrangers, soit pour la mise en berne lors de deuils officiels (AN, Q, 8-11).

V. *Collectivités territoriales. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

RÉSOLUTIONS

– *Article 88-4C*. La circulaire du Premier ministre du 22 novembre (*JO*, 25-11) relative à l'application de l'article 88-4C se substitue à celle du 13 décembre 1999 (cette *Chronique*, n° 93, p. 259). Bien que la nouvelle rédaction de l'article 88-4C issue de la LC du 1^{er} mars 2005 (cette *Chronique*, n° 114, p. 192) ne soit pas entrée en vigueur en raison de l'échec du référendum du 29 mai, le Premier ministre a décidé que le Parlement serait mis en mesure de se prononcer sur tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au

Conseil de l'UE en application de la procédure de « codécision », que ce projet comporte ou non des dispositions de caractère législatif. Ces projets d'acte continueront cependant à être soumis au Conseil d'État pour que le Parlement sache ceux qui relèveraient du domaine de la loi s'il s'agissait de dispositions nationales. Pour le reste, la circulaire du 22 novembre reprend celle du 13 décembre 1999, notamment en ce qui concerne la « réserve d'examen parlementaire » instituée en 1994 (cette *Chronique*, n° 72, p. 185), le Secréariat général des affaires européennes (SGAE), qui assure le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe, se substituant au SGCI, en vertu du décret du 17 octobre.

V. *Gouvernement. Premier ministre.*

RESPONSABILITÉ
GOUVERNEMENTALE

– *Bibliographie.* Ph. Ardant, « La responsabilité politique du gouvernement en France », in *La Responsabilité en droit public : aspects contemporains*, op. cit., p. 59; J.-P. Machelon, « La responsabilité politique dans les démocraties contemporaines », *ibid.*, p. 109.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* M. Verpeaux, « La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution, ou la révision suspendue », *D*, 2005, p. 2485.

SÉANCE

– *Incident.* Le président de séance ayant refusé la parole qu'il réclamait pour un rappel au règlement, puis pour demander une suspension de séance, M. Maxime Gremetz (C) est monté à la tribune qu'il a refusé de quitter et « jusqu'à la fin de la séance, il s'emploiera à couvrir la voix des intervenants », le 26 octobre (p. 5942). À l'ouverture de la séance du 27, M. Maurice Leroy qui présidait rappela qu'il était de jurisprudence constante qu'une suspension de séance soit refusée lorsqu'elle n'est pas destinée à réunir un groupe mais constitue une manœuvre dilatoire (p. 5954). Le 2 novembre, M. Gremetz devait revenir sur l'incident pour déplorer que la presse l'ait rapporté de façon déformée en écrivant qu'il s'était « installé au perchoir » alors qu'il était à la tribune (p. 6180).

193

SÉNAT

– *Bibliographie.* Sénat, *Recueil des analyses statistiques des discussions législatives et des scrutins publics-2004-2005 II* et *La Séance plénière et l'Activité du Sénat, 2004-2005*, Service de la séance du Sénat; G. Carcassonne, « Pour un Bundesrat français », *Pouvoirs locaux*, n° 107, décembre 2005.

– *Contentieux.* Le tribunal administratif de Paris a annulé, le 26 juin et le 6 octobre, des autorisations et un permis de construire pour la construction de bâtiments annexes du musée du Luxembourg. Un amendement à la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 185), adopté pour mettre un terme au contentieux

provoqué par ces constructions, a attribué aux autorités du Sénat compétence pour fixer les règles applicables au jardin du Luxembourg, mais cette disposition n'est pas rétroactive et le tribunal a annulé un permis de construire antérieur, ainsi qu'une autorisation postérieure irrégulièrement accordée (*Le Canard enchaîné*, 9-11).

194 – *Renouvellements*. Après l'Assemblée en 2001 (cette *Chronique*, n° 99, p. 202), le Sénat, pour la première fois, en dehors du cas visé à l'article 91C, a bénéficié d'une loi de prorogation du mandat de ses membres. À cet égard, après déclaration de conformité (2005-529 DC), la LO 2005-1562 du 15 décembre modifie les dates des renouvellements (*JO*, 16-12), selon les observations du Conseil constitutionnel, le 8 juillet (cette *Chronique*, n° 116, p. 196) consistant à scinder les scrutins prévus normalement en 2007, entre scrutins nationaux et locaux, en général, et à lier scrutins locaux et scrutin sénatorial, en particulier, en raison de la mission institutionnelle dévolue à la Haute Assemblée (art. 24C).

Le Conseil a indiqué que le législateur organique (art. 25C) peut modifier, selon une motivation nouvelle, « dans un but d'intérêt général » la durée des pouvoirs de chaque assemblée, « sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle » sachant qu'en l'occurrence, il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » ; que ce dernier peut choisir les modalités, dès lors que celles « retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées » à l'objectif poursuivi (6 décembre 1990, « Concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux », cette

Chronique, n° 57, p. 177). Sous cet aspect, le projet de LO avait retenu initialement la prorogation de la seule série A. Mais le Sénat, arguant du fait que depuis 1963 les élections locales ont « toujours eu lieu dans la même année qu'un renouvellement et avant ce renouvellement », devait s'en écarter, en vue de « favoriser une représentation des collectivités territoriales plus fidèles » (Rapport Hyst, n° 3, p. 26), c'est-à-dire la participation d'électeurs sénatoriaux « fraîchement élus » (id., p. 23). Il suit de là que la LO du 15 décembre (art. 1^{er}) a généralisé le report de tous les mandats en cours selon le calendrier ci-après : le mandat des sénateurs renouvelables en septembre 2007 le sera en septembre 2008 ; le mandat des sénateurs renouvelables en 2010 se déroulera en septembre 2011 et le mandat des sénateurs renouvelables en 2013 s'effectuera en 2014. Le Conseil constitutionnel a validé ce tableau en estimant que la prolongation revêtait, selon la formule habituelle, un « caractère exceptionnel et transitoire » et que les choix faits par le législateur n'étaient pas manifestement inappropriés à l'objectif qu'il s'était fixé.

La LO du 15 décembre (art. 2) modifie celle du 30 juillet 2003 (2003-696) en reportant d'un an le renouvellement par moitié du Sénat et l'augmentation progressive de ses membres (cette *Chronique*, n° 108, p. 194). L'autoréforme décidée en 2003 ne sera donc effective qu'en 2011.

En dernière analyse, l'Assemblée nationale, au sein de laquelle des réticences se sont manifestées, n'a pu que s'incliner finalement, par un vote conforme, prise en tenaille par le Conseil constitutionnel et la logique bicamérale et, plus encore, majoritaire (v. Rapport Delattre, n° 2716).

– *Secrétariat général de la présidence.*

M. Alain Delcamp, directeur général de la communication et du développement technologique, a été nommé, le 11 octobre, par le bureau, secrétaire général, en remplacement de M. Jean-Claude Becane, en poste depuis 1997, admis à faire valoir ses droits à la retraite (*Le Monde*, 13-10). M. Alain Mear, directeur de cabinet du président Poncelet, qui était candidat, a été nommé conseiller d'État, au tour extérieur (décret du 9 décembre, *JO*, @ 66, 10-12).

– *Solidarité au président.* À l'occasion d'un rappel au règlement, le 12 octobre, M. de Rohan (UMP) a manifesté sa solidarité au président Poncelet objet d'attaques *ad hominem*; MM. Arthuis et Massion au nom des groupes UC-UDF et socialiste s'y sont associés.

V. *Élections. Parlement. Parlements en mission.*

SONDAGES

– *Bibliographie.* Commission des sondages, *La Commission des sondages face au référendum de 2005*, Rapport, 2005.

VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie.* Ph. Collière, « Vers une unification du régime juridique applicable aux lois de validation ? », *LPA*, 18-11.

VOTE

– *Listes électorales.* Au 1^{er} janvier 2005, le nombre total des ressortissants de l'Union européenne, inscrits sur les listes complémentaires, est de l'ordre de 171 000 pour les élections municipales et de 152 600 pour les élections européennes, indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, 4-10).

V. *Élection présidentielle.*

VOTE BLOQUÉ

– *Loi de finances.* Classiquement, le scrutin unique a été demandé par le gouvernement en seconde délibération de la seconde partie de la loi de finances à l'Assemblée nationale, le 22 novembre, sur quatre articles et leur adoption (p. 7397), et au Sénat, le 30 novembre, sur certains articles en seconde délibération et sur l'ensemble de la première partie, puis sur trois articles de la seconde partie, le 12 décembre. Il en est allé de même pour la loi de finances rectificative à l'Assemblée, le 8 décembre (p. 8176).

Cette application confirme la pratique limitée du vote bloqué : les statistiques du Service de la séance du Sénat indiquent que l'article 44, alinéa 3C, a été invoqué à deux reprises, dans les mêmes conditions, durant la session 2004-2005, plus un recours exceptionnel, le 17 mars 2005, à propos d'un article additionnel de la loi sur l'avenir de l'école.

V. *Majorité.*

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

CBA
Éditions du Seuil
BP 90006
59718 Lille Cedex

Téléphone : 03 20 12 11 32
Télécopie : 03 20 12 11 12

Veillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an (4 numéros)
 un réabonnement à partir du numéro :

Tarif France : 60 € Tarif étudiants : 45 €
Tarif étranger : 70 €

M. M^{me} M^{lle}

Nom

Prénom

Adresse

Code postal Ville.....

Pays

Téléphone E-mail

PAIEMENT PAR CHÈQUE À L'ORDRE DES ÉDITIONS DU SEUIL.

SUMMARIES

FRANÇOIS DREYFUS

Is Serving the State Still a Modern Ideal?

199

As the role of the state has been questioned for two decades and the meaning of its legitimizing values has become more and more uncertain, can one still have the ambition to serve the state? The changes to which the state is confronted imply a new conceptualization of its domain and modes of action. Today, as in the past, such a vast program of “modernization” should attract young highly qualified people whose ambition it is to be actors of the reform process.

LOUIS SCHWEITZER

Is a Career in the Higher Civil Service Becoming Less Appealing?

The article starts from the fact that, as measured by the number of candidates to the competitive entrance exams, a career in the higher civil service appears to remain appealing.

However, certain of the elements that make such a career appealing in France – the prestigious schools that open access to the civil service, the career asset represented by a passage through the civil service – are beginning to be questioned. That is why it has become urgent to act in order to guarantee the bases of the appeal of a civil service career, *i.e.* an improved status, and real responsibilities together with the means to fulfil them. The article concludes with a few proposals in that respect.

YVES COLMOU

A New Model for Local Authorities

The territorial civil service is the result of the devolution process, and of the determination to endow the local authorities with agents and executives able to manage their new activities. Around the principles of the unity of the territorial civil service, of its specificity and its similarity with the state's civil service, an original, consensual model has emerged which can be seen as both a job market and a civil service career path. The local authorities executives are close to the elected officials, they serve the public and a territory, they are in charge of major projects and budgets, and they fulfil functions that are more and more attractive.

200

LUC ROUBAN

The Socio-Political Universe of French Civil Servants

Two questions dominate the debate about the social situation of French civil servants and its future: on the one hand, are civil servants similar to the employees of the private sector? On the other hand, to what extent can it be said that the civil servants of the various member states of the European Union share similar representations and similar values? A survey of long-term socio-political data indicates that even though the electoral behaviour of civil servants tend to resemble that of private sector employees, those who work for the state maintain a cultural specificity (values of solidarity, lesser influence of economic liberalism). The comparative analysis of values in Europe indicates that French civil servants, just like private sector employees, are not set apart by their refusal of innovation and change, but rather by a tendency to withdraw into their private sphere and by a lack of ambition. Reformism always represents a risk for social servants. This attitude can be explained by the lack of professional autonomy, a weak level of interpersonal trust, and the confinement of trade-unions to a protest role.

ÉLISABETH LULIN

**Reforming the State With,
Without or Against its Servants?**

A reform of the state that would bring about a real and lasting transformation of the structures and the behaviours that influence the costs and the performance of the public sector is possible only with the support of civil servants. Yet, there are few successful examples of an involvement of civil servants in the reform process. Three hypotheses are put forward to explain this paradox. First, the extreme fragmentation of the French public administration between numerous corps of civil servants and multiple levels makes it necessary for the reformer to come to terms with many different interests that are all the more bitterly defended that they are institutionalized. Second, the current process of dialogue with the civil servants – or what stands for it – is a highly centralized ritual, dominated by a highly politicized encounter with the unions, instead of being the decentralized dialogue mobilizing the various levels of management that exists elsewhere. Third, the negotiation about the reform occurs in a vacuum instead of being backed by a practice of ongoing debate and it therefore crystallizes many aspirations and frustrations instead of leading to a dispassionate discussion of the proposed changes.

201

PIERRE FAUCHON

**The July 10, 2000 Law
After the Mont Blanc Tunnel Judgment**

The trial dealing with the Mont Blanc Tunnel accident ended with a judgment that answered a number of questions raised by the July 2000 law about non-intentional delinquency. However, it also raised new questions, regarding in particular the nature of the sentence, the particular situation of local elected officials, the assessment of the seriousness of the careless action, the scope of the penal responsibility of public figures. These questions are discussed in the article in preparation for a debate to take place in a conference in the Senate on March 1st.

VINCENT DUCLERT

Serving the State in Time of Crisis

The Dreyfus case was a state affair. The commemorations of the case which started in 1994, continued in 1998, and again this year for the centennial of the Court of Appeal's ruling which established the total innocence of Captain Dreyfus, are an invitation to reflect on the relations of state institutions with their past and the role of history in the construction of national memory.

JEAN-RAPHAEL ALVENTOSA

State Servants: Means and Constraints

- 202 The servants of the state are submitted to important constraints, be they international, financial, managerial, political or journalistic. The state operates without credit and with fewer levers of action than in the past and with civil servants who are often disenchanted. Yet, the means at its disposal are enormous. In France, public spending is relatively high and the civil servants themselves are not to be pitied. In fact, it is necessary to find new margins for manoeuvring and this is precisely what the LOLF (Organic law regarding financial statutes) is about. Yet it will not be sufficient without the definition of a strategy for the state.

BERNARD PÊCHEUR

**The Civil Service Between the “Big Bang”
and the Status Quo?**

The civil service is the creation of the modern state and democracy. Neither its particular legal status nor its career system are particular to France. Indeed the civil service belongs to the weberian system of public administration which has predominated in all the countries of the OECD. While there is no French exception, there is however a French model of civil service, characterized by a stronger sense of identity and a more centralized organization than in similar countries.

The rigidity of this system is now being strongly criticized in the name of managerial efficiency. At the same time, the impact of European law has weakened an edifice all the more fragile that it is more structured and uniform. All the same, the necessary process of adaptation should not lead to paint a black picture and to forget that the principles ruling

the civil service and its general status are not incompatible with a modern, dynamic and efficient management.

PIERRE DELVOVÉ

The Privatization of the Civil Service

The privatization of the civil service refers to the attribution of a private law status to agents who work directly or indirectly for the state. It could lead to a transformation of the service itself that could be performed by a private enterprise or could be managed according to commercial or industrial rules. It could be envisaged even for civil servants who directly perform certain administrative functions. There are already some contradictory solutions, and the privatisation of civil servants should be prudent and limited.

203

JEAN-MICHEL EYMERI

The Double Process of Europeanization of the Civil Service

Our civil service is confronted to a double process of Europeanization, judicial and sociological. Although not imperilling its major rules (the general status, competitive entrance exams...) this process is nevertheless threatening several elements of its fundamental "historical compromise" and is opening an historical transition toward a partly renewed model of civil service, whose characteristics are still vague, even though the general trend is clearly perceptible.

JACKY RICHARD

What Perspective for the Civil Service?

The general status of the state's civil servants is bound to change under the combined pressure of rationality and the predominance of European law over national law. While respecting the principle of the civil servants' career, new perspectives and changes in the general status should lead to a better acknowledgement of the job performance of civil servants. To achieve such a goal, good use should be made of the strong reforms of public management introduced by the LOLF (Organic law regarding financial statutes), which go far beyond a limited bud-

getary reform. The institution of a real Human resources management system would also help coordinate the duties of the state as employer, which are not clearly set forth today.

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE HISCOCK-LAGEOT

Foreign Chronicles

(October 1st – December 31, 2005)

204

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(October 1st – December 31, 2005)

© « POUVOIRS », AVRIL 2006

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-084627-6

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI

DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2006. N° 84627 (06-0000)

IMPRIMÉ EN FRANCE