

## **Chapitre introductif :**

### **Pourquoi comparer les administrations publiques en Europe ?**

Commençons par quelques remarques introductives sur l'étude des administrations. Il faut souligner un des nombreux paradoxes français : notre pays est sans doute, en Europe, celui où l'importance de l'administration, tant quantitative par sa taille considérable que qualitative par le rôle qui est le sien dans la régulation politique, économique et sociale du pays, est la plus grande. Pourtant, c'est aussi l'un de ceux où l'étude de l'administration en tant que discipline ou sous-discipline universitaire est particulièrement faible. Ce paradoxe tient au moins à deux raisons. La première, c'est la position de puissance et de prestige social du groupe de statut des hauts fonctionnaires, qui semble dans ce pays s'être arrogé et se voir aisément reconnaître un monopole de la parole légitime sur l'Etat et l'administration. La seconde raison de la quasi-inexistence en France de cette discipline qui s'appelle dans le monde anglo-saxon *Public Administration*, c'est le fait que la science politique s'est autonomisée du droit très tard dans notre pays, à la fin des années 1960-début des années 1970, et que par une volonté de rupture bien naturelle, les politistes ou politologues se sont focalisés sur les objets spécifiques de leur jeune discipline et, à tort ou à raison, ont considéré que les appareils administratifs étaient un objet pour juristes, et les ont donc abandonnés aux juristes. Seuls quelques esprits forts et originaux, comme Jacques Chevallier, ont continué sous la bannière de la « science administrative » de traiter cet objet d'une façon pluridisciplinaire, associant connaissances de droit et culture de science politique. Il n'y a que dans les deux dernières décennies que de jeunes politistes, sociologues et historiens ont réinvesti les administrations publiques et l'action administrative comme objet d'étude à partir d'un ancrage disciplinaire qui soit celui de la science politique. Cette situation contraste du tout au tout avec celle qui prévaut dans la plupart des pays voisins, où la *Public Administration* est une spécialité reconnue, comptant des centaines d'*academics*, des revues, des sociétés savantes, dont le GEAP, qui organisent maints congrès etc.

C'est dans cette inspiration pluridisciplinaire d'étude comparée des administrations publiques que s'inscrit ce cours. Toute la part qui est nécessaire à une bonne compréhension des réalités administratives sera faite aux règles de droit, qui structurent pour grande part l'univers administratif. Il en résulte que l'étude de l'organisation administrative n'est pas tout cet enseignement, lequel ne peut se concevoir sans un regard porté sur la sociologie des agents administratifs qui peuplent et animent les administrations publiques, de même que doivent être considérés les rapports qui se nouent entre gouvernants politiques élus et fonctionnaires dans la fabrication au quotidien de l'action publique, sans oublier les dynamiques de réforme administrative partout à l'ordre du jour.

Quant à la perspective, elle sera évidemment comparatiste. Alors, sans nous perdre dans la philosophie de la chose, quelques précisions sur le comparatisme.

Ce que l'on a coutume d'appeler la politique comparée est à la fois une sous-discipline de la science politique et une méthode. Au premier titre, c'est une sous-discipline assez peu développée en France mais très vivace à l'étranger, qui étudie d'un point de vue comparé entre pays la dynamique de structuration de l'Etat moderne, les phénomènes de révolution politique et sociale, les phénomènes de mobilisation et de participation politique, l'organisation des institutions politiques et administratives et le fonctionnement de ces régimes ou systèmes politiques différents.

D'avantage que ce catalogue, il est plus intéressant d'insister sur le fait que le comparatisme est une méthode d'analyse extrêmement féconde par les questions qu'elle

permet de poser. La méthode comparative est née au Siècle des Lumières du souci de connaissance encyclopédique des Philosophes et de leur pratique des voyages dans les divers pays d'Europe. Le fondateur en est sans conteste Montesquieu, cette intelligence hors pair logée dans la tête d'un grand voyageur, dont le célèbre ouvrage *L'Esprit des lois* est une vaste synthèse étudiant la manière dont les mœurs, la civilisation, la culture de chaque société expliquent les agencements institutionnels et politiques et l'ordre juridique qui se sont structurés en chaque pays. Montesquieu est en cela le premier sociologue, puisqu'il rapporte les institutions à leurs conditions sociales d'émergence et établit qu'elles sont la résultante de construits sociaux, différents d'une société humaine à l'autre. Suit au XIXe Alexis de Tocqueville, dont le célèbre ouvrage *De la démocratie en Amérique* est une magnifique illustration de cette méthode comparée qui consiste à aller étudier un autre pays pour découvrir des choses nouvelles sur le sien.

Car comparer, c'est apprendre à connaître les autres mais aussi à SE connaître soi-même. La comparaison est connaissance vraie des objets étrangers que l'on étudie, qui balaye ce faux savoir auto-suffisant que sont les stéréotypes : du type les Français sont râleurs, les Allemands disciplinés, les Italiens glandeurs, etc. Si je prends un exemple moins caricatural, étudier le régime constitutionnel américain, cela permet de se défaire du préjugé véhiculé par les mots que le régime « présidentiel » serait celui où le Président est tout-puissant : vous savez qu'il n'en est rien, et qu'il s'agit d'un régime de séparation rigide des pouvoirs. Donc, une connaissance approfondie de ce qui nous est étranger. Mais aussi, grâce à cela, une connaissance renouvelée de soi-même, de sa propre réalité. C'est ce que les anthropologues appellent le « détour » : ils vont étudier les sociétés amérindiennes d'Amazonie, et ça leur apprend des choses sur la société française. Le détour par l'autre permet de mieux cerner ce qui fait notre identité, de le mettre en relief. Premier grand profit de la démarche comparative.

Comparer permet aussi de se libérer du carcan de l'ethnocentrisme. Ethnocentrisme désigne le fait que ce qui est propre à l'ethnie, prise au sens souple du terme, à la tribu, au groupe humain, à la nation à laquelle nous appartenons nous paraît aller de soi et même être la seule chose concevable : ce qui me caractérise ou ce qui caractérise ma société est naturel, évident, vrai, universel. L'ethnocentrisme est le réflexe mental sans doute le plus partagé par les hommes de toutes sociétés et de toutes cultures. Le comparatisme, c'est comme les voyages, qui forment la jeunesse, vous connaissez cette formule. Dîner à 8 heures le soir vous paraît naturel : eh bien pour les Néerlandais c'est à 6 heures qu'il est naturel de dîner, et pour les Espagnols à 9 heures et demie. Exemple trivial. Prenons-en un dans le domaine politique : il nous est naturel que, pour assurer sa sécurité, le président de la République puisse circuler très au-delà de la vitesse autorisée à 130 à l'heure dans sa voiture blindée avec des gorilles répartis dans trois autres voitures de cortège et escorté de gendarmes à moto sirènes hurlantes, et il est tout aussi naturel pour les Suédois que leur Premier ministre prenne le tramway tout seul pour aller au boulot, ou sortent au cinéma en famille le soir sans escorte, si bien qu'Olof Palme, grand homme politique suédois, a ainsi été assassiné en 1986. Une ministre des Affaires étrangères a subi le même sort vingt ans plus tard au supermarché où elle faisait ses courses comme tout un chacun. Ces cas renseignent utilement sur la magnificence du pouvoir politique ici et sa modestie ailleurs. Comparer provoque un décentrement du regard qui permet de rompre avec la naturalité des choses, avec les évidences qui nous aveuglent sur notre propre société.

Le comparatisme permet aussi de relativiser les choses, en particulier les clivages politiques ou les antagonismes sociaux. En France, l'opposition entre la République, règne de la souveraineté de la Nation, et la Monarchie a structuré notre histoire comme un combat entre un régime démocratique de liberté et un régime de despotisme. Dans le lexique politique français, « République » et « Nation » sont des notions fortement valorisées, et ces mots sont synonymes de démocratie moderne. Or les nombreuses monarchies constitutionnelles

européennes qui nous entourent (RU, Belgique, Pays-Bas, Suède, Norvège, Luxembourg) sont bien sûr aussi des démocraties modernes, alors que les notions de République et de nation y ont peu de consistance. Du coup, être monarchiste dans la France d'aujourd'hui, et à l'inverse être républicain aux Pays-Bas, c'est être dans les deux cas un marginal, contestataire de l'ordre établi. Le comparatisme nous permet d'acquérir le sens de la relativité des choses : il n'y a pas de déterminismes universels. Les trajectoires politiques des divers pays diffèrent car les hommes participent de et contribuent à entretenir des cultures différentes, qui tendent à les faire réagir différemment à des événements qui peuvent être semblables mais sont souvent eux-mêmes différents, et à entretenir différemment des traditions différentes si bien qu'ils se font au total, souvent sans le savoir, des histoires différentes. C'est une célèbre phrase de Karl Marx qu'aimait à citer Raymond Aron : « Les hommes font leur propre histoire, mais ils ne savent pas l'histoire qu'ils font » !

Pour autant, le comparatisme n'est pas qu'un « inventaire des différences » (formule du grand historien Paul Veyne). Le comparatisme donne aussi à analyser des traits communs : les Etats occidentaux sont, par exemple, tous des démocraties libérales pratiquant le pluralisme politique, où les partis légaux exercent leur activité librement. Cela n'est pas rien pour le sujet qui va nous occuper dans ce cours. Cette compétition démocratique aboutit à l'occupation des positions de pouvoir dans l'appareil d'Etat par les équipes gagnant les élections, sans que cette occupation signifie accaparement patrimonial (au sens de Max Weber) de l'appareil administratif de l'Etat, comme cela pouvait exister jadis. En effet, des garanties d'indépendance et de neutralité sont données aux administrations publiques et aux fonctionnaires en place, censés servir l'Etat de droit et non le pouvoir politique en place, par un corpus de règles juridiques que l'on retrouve, dans des formes à peine différentes, d'un pays européen à l'autre.

En fin de compte, la méthode comparée aboutit toujours à souligner l'existence concomitante d'importants traits communs et de différences majeures entre les réalités que l'on compare ; de même, le comparatisme permet souvent de repérer à la fois des dynamiques d'homogénéisation et/mais de différenciation à l'œuvre de pays à pays selon les institutions que l'on étudie et les phénomènes sociaux et politiques auxquels on s'attache. Homogénéisation-différenciation : c'est là une des dialectiques de forces les plus constantes de la dynamique sociale, comme l'avait bien souligné le grand sociologue américain des années 50-60 Talcott Parsons, comparable par son importance au couple coopération-conflit. Or celui qui pratique le comparatisme à l'échelle européenne, ici en l'espèce l'administration comparée, ne peut qu'être très sceptique à l'égard de toutes les généralisations hâtives relatives, par exemple, à l'européanisation croissante qui harmoniserait à grande vitesse les sociétés de l'UE, ou à la mondialisation qui nivellerait les différences entre sociétés développées. Au rebours de ces visions à la mode, propres à séduire ou affoler le grand public, c-à-d dans les deux cas à assurer de l'audience aux médias qui les propagent à grands fracas, l'une des conclusions les plus constantes de l'analyse comparée est qu'il est bien rare que les phénomènes sociaux et politiques soient univoques et similaires dans tous les pays, car ils font l'objet d'usages sociaux différents en chacun d'eux qui modifient ou infléchissent leur forme et produisent donc des effets au total sensiblement différents en chaque société.

Cela étant précisé, répétons une fois encore que l'intérêt majeur de l'analyse comparée se trouve, au moins autant sinon plus que dans ses conclusions, dans sa méthode même et dans les questions différentes qu'elle permet de faire surgir par un regard neuf, débarrassé des fausses évidences. C'est sans conteste son aspect le plus stimulant. J'espère que je réussirai à vous le faire sentir. L'aspect rébarbatif du comparatisme, en revanche, c'est la tendance de certains auteurs à se lancer dans une espèce de comparatisme-catalogue qui aligne, sur un objet (par exemple les carrières des fonctionnaires, ou le droit de grève des fonctionnaires, ou le poids des agences dans une administration nationale) des tableaux gigantesques portant sur

50 pays, avec 17 variables portant sur des items très variés, les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, et certains anciens dominions britanniques comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande. Dans ces taxinomies, il n'est pas rare que la France se retrouve dans la même catégorie que la Mongolie et le Sri Lanka, l'Allemagne dans la même que Taïwan. Dans un style différent, moins théorique et plus prescriptif, les travaux en matière d'administrations et de management public réalisés sous l'égide de l'OCDE tombent un peu dans les mêmes travers. Ce genre de comparatisme tous azimuts, globalisant et modélisateur, n'est pas du tout ce que nous allons faire ici ensemble. Ma démarche est à la fois plus modeste et plus empirique. On se limite ici à comparer ce qui est comparable : les administrations publiques des Etats membres de l'UE.

En outre, on s'efforcera dans ce cours de faire une **sociologie** comparée des institutions politico-administratives de gouvernement. De quoi s'agit-il ?

C'est, tout d'abord, poser que les institutions administratives, imbriquées avec les institutions politiques au point qu'il est souvent difficile de les distinguer en pratique, et c'est pourquoi il est préférable de parler des institutions gouvernantes, indissociablement politiques et administratives, qui sont le socle concret-réel de ce grand machin qu'en termes abstraits nous appelons « l'Etat ». Or l'Etat et ses administrations font partie pleine et entière de la société. Voilà ce que dit le sociologue. Et ce faisant, il introduit une rupture radicale avec la vision de sens commun et avec toutes les constructions officielles de l'objet étatique, ou encore avec les conceptions idéalistes de la philosophie politique et de la théorie politique, qui toutes accréditent la vision que l'Etat et les appareils d'Etat que sont les administrations seraient distincts de la société, existeraient quelque part de leur vie propre, à côté ou, mieux, au-dessus d'une société qu'il auraient vocation à diriger, à organiser, à dominer, à régir, à réguler, à tout ce que vous voudrez selon la perspective qui est la vôtre. L'Etat et ses administrations seraient « autonomes » par rapport à la société. Or porter sur l'Etat et les institutions publiques un regard sociologique, c'est déconstruire les évidences qui nous aveuglent sur cet objet, c'est démonter les mécanismes de cette magie sociale, pour parler comme Bourdieu, de cette illusion bien fondée et communément partagée qui nous fait voir et vivre comme séparé ce qui ne l'est pas. L'Etat n'est pas extérieur à la société, « L'Etat ne plane pas dans les airs », comme l'écrivait Marx. L'Etat n'est pas extérieur à la société : il fait partie du tissu social, il est partie prenante des rapports économiques et sociaux, il s'inscrit dans une culture, faite d'histoire sociale objectivée en des mentalités et des façons de faire naturalisées.

Avoir une telle approche sociologique est assez difficile quand on étudie son propre Etat dans le cadre de sa propre société : cela exige de dénaturiser des évidences, cela impose une posture de rupture avec ce que Durkheim appelait les « prénotions ». Appréhender l'Etat, les structures publiques comme partie du social, comme baignant dans le social est finalement beaucoup plus simple quand on fait du comparatisme, car les choses vous sautent alors aux yeux : vous prenez un objet d'étude similaire, les administrations, qui ont évidemment bien des similitudes, et vous vous apercevez que leurs différences, qui sont parfois grandes, tiennent précisément au fait qu'elles sont parties prenantes de cultures différentes. C'est ce que Montesquieu avait bien compris, c'est pour cela qu'il a sillonné l'Europe de son époque en noircissant des carnets d'observation quasi-ethnographiques qui lui ont servi à écrire *L'Esprit des lois*.

L'histoire fait beaucoup à l'affaire : une sociologie comparée des administrations est forcément nourrie d'histoire. C'est d'une socio-histoire, dans la filiation des travaux de Norbert Elias, qu'il s'agit. Dire que l'Etat est un ensemble de processus sociaux, est un construit social, c'est souligner qu'il est la résultante objectivée et mais toujours en ouvrage d'un dynamique de construction opérée au fil du temps, et qui aurait pu s'opérer

différemment, et qui s'est d'ailleurs opérée différemment d'un pays à l'autre, fussent-ils voisins, et c'est tout l'intérêt du comparatisme de nous permettre de saisir ces variances dans la sociogenèse historique des Etats modernes en Europe. Si tout Etat moderne s'incarne bien en des institutions bureaucratiques, c'est ce que nous a appris le grand Max Weber, les formes d'organisation de ces bureaucraties, leur fonctionnement et leurs modes de faire varient, car ils sont inséparables de l'ensemble des régulations politiques, économiques et sociales, propres à chaque société nationale, lesquelles sont le fruit de la trajectoire historique singulière de chacune : c'est ce que Michel Foucault appelait des trajectoires d' « étaticité » ou Juan Linz de « *stateness* ». En ce sens, il n'est pas trop fort d'avancer, avec Tocqueville, qu'il y a des « constitutions administratives » propres à chaque Etat, qui peuvent perdurer au-delà des changements juridiques des constitutions et des régimes au sens juridique du terme, précisément parce qu'elles s'enracinent dans l'ensemble du social, lequel est histoire objectivée.

De fait, pour exemplifier ce propos méthodologique, on peut comparer par exemple les cas de la France, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni. Si l'on considère le Royaume-Uni et la France, ces très anciens Etats-nations, ont vu se construire au fil du temps, puis se structurer au XIX<sup>ème</sup> siècle des administrations puissantes et légitimes dans leur puissance, craintes sinon respectées, prestigieuses sinon admirées. En outre, depuis longtemps en Grande-Bretagne, depuis l'avènement en 1958 de la Ve République en France, ces administrations solidement implantées sont placées sous l'autorité de gouvernements stables issus d'un système politique majoritaire, gouvernements qui affichent de + un volontarisme politique, même si les différences sont grandes entre le traditionnel « dirigisme » de l'Etat français en matière économique et l'attachement britannique aux principes d'un certain libéralisme du « laisser-faire » (certes diversement interprété par les *tories* et les travaillistes, mais partagé par eux).

A l'inverse, les Pays-Bas et la Suède sont deux pays typiques de ce que les auteurs de théorie politique ont qualifié de « démocraties consociatives » (Arendt Leijphart) voire d'« Etats faibles » (Birnbaum-Badie). Cette typification ne signifie certes pas que l'appareil administratif y serait inefficace et impuissant mais que l'Etat n'est pas en ces pays une figure tutélaire dominant la société civile. Au rebours de la conception française – issue d'une lecture simplifiée de Rousseau – d'un intérêt général défini comme une intégrale, transcendant les intérêts particuliers, dont l'administration serait la garante, et qu'elle aurait pour mission d'imposer à ceux-ci, le « Bien commun » est davantage pensé dans les démocraties du Nord de l'Europe comme résultant d'un compromis entre légitimes intérêts en présence qu'il revient aux responsables publics (hommes politiques et fonctionnaires) de faire émerger par itération et incrémentalisme (au sens de Lindblom). La formation des fonctionnaires s'en ressent, l'organisation et la taille des appareils bureaucratiques aussi, de même que les procédures institutionnalisées d'association des partenaires dits, « de la société civile » à la fabrication des programmes d'action publique : tout cela différant d'un type à l'autre de pays. Or on peut observer que ces « styles de politiques publiques » différents, pour le dire avec Jeremy Richardson, ne sont probablement pas sans lien avec une culture politique (au sens de « *politics* ») marquée, aux Pays-Bas et en Suède, par l'absence de phénomène majoritaire et la tradition de gouvernements de coalition qui ont ancré dans ces pays la pratique d'un vaste et permanent marchandage sur les enjeux collectifs, des plus importants aux plus triviaux. Et ces Etats parfois loués parce que « modestes » (la formule est de Michel Crozier, *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987), contrairement à l'immodestie qui serait celle de l'Etat français, il faut bien voir encore qu'ils se sont structurés dans des sociétés caractérisées par leur fort égalitarisme entre les couches sociales (le fameux « modèle suédois » est bien connu). Du coup, le service de l'Etat ne bénéficie pas d'un lustre particulier dans ces démocraties nordiques : d'ailleurs, les fonctionnaires supérieurs néerlandais et

suédois sont perçus et se vivent comme des « cols blancs » parmi d'autres au sein des classes « moyennes-supérieures » éduquées. C'est une situation fort différente de ce que l'on observe en France et au R-U, où le recrutement social des hauts fonctionnaires est beaucoup plus élitaire, avec d'écrasantes proportions d'enfants des couches sociales les plus élevées. Et, par voie de corollaire, le prestige dont jouissaient traditionnellement, car cela a un peu changé, les hauts fonctionnaires en France, et en Angleterre, était très grand. C'était au point, qu'en France, des gens bien nés qui voulaient devenir dirigeants de grandes entreprises privées commençaient par devenir hauts fonctionnaires aux Finances, puis partaient ensuite : c'était le « pantouflage ». Les réseaux d'interconnaissance qui en résultaient entre dirigeants d'entreprise et hauts fonctionnaires contribuaient à façonner la particularité des rapports entre institutions d'Etat et tissu économique en France. Ces exemples attestent que, sans forcer les faits, l'étude des institutions politico-administratives est, pour le sociologue, un merveilleux terrain d'investigation et de réflexions. Elle permet de remonter vers des problèmes d'envergure tels que la structuration particulière du capitalisme dans un pays, le style de vie politique, les styles de politiques publiques, les stratifications des couches sociales, etc. Ainsi les institutions politico-administratives gouvernantes sont d'intéressants « analyseurs » des structures et du fonctionnement des sociétés.

Cela étant précisé, le cours sera divisé en trois grandes parties. La première est, fort logiquement, consacrée à l'organisation politico-administrative des Etats, à la fois dans la dimension territoriale (chapitre 1) et au niveau central (chapitre 2). La deuxième partie est consacrée aux fonctions publiques comparées, avec un angle d'attaque par la formation et le recrutement des « hommes de l'administration (chapitre 3), puis une approche de leurs dynamiques de carrière (chapitre 4). La troisième partie, intitulée « les administrations en action », propose un regard sur l'activité politico-administrative dans la production nationale de l'action publique (chapitre 5), puis une approche de la territorialisation croissante de l'action publique (chapitre 6) (laissé de côté car deux séminaires du D1P3 traitent en détail de la gouvernance territoriale et de l'Etat au local. Enfin, un chapitre terminal proposera quelques réflexions sur les administrations qui changent et le réformisme perpétuel qui semble les avoir saisies.

\*

\* \*

## **Première partie : l'organisation politico-administrative des Etats**

Les Etats membres de l'UE ont bien sûr, quant à leur structuration, des traits communs assez clairs pour que le Traité de Maastricht fasse référence aux « traditions constitutionnelles communes aux Etats de l'Union ». Ainsi, tous sont des Etats de droit, dans lesquels l'arbitraire du pouvoir politique a disparu pour être remplacé par un « règne du droit » (c'est la traduction littérale du « *rule of law* » anglais) caractérisé par le fait que l'Etat, gouvernants politiques et administration confondus, n'agit qu'en forme de droit et conformément au droit. Chaque catégorie d'actes juridiques est ainsi insérée dans une hiérarchie pyramidale de normes remontant à la constitution, le tout étant placé sous le contrôle de juges indépendants.

En parallèle, tous les Etats de l'UE sont des démocraties représentatives pluralistes dont le régime politique se présente comme une variation sur le schéma commun du régime parlementaire. Cette invention britannique progressivement diffusée à l'ensemble du continent est un système de séparation souple et d'équilibre des pouvoirs dans lequel exécutif et législatif sont tenus « d'aller de concert », comme l'écrivait Montesquieu, le premier étant politiquement responsable devant le second.

Tous nos régimes encore distinguent le niveau politique des gouvernants, directement ou indirectement élus, de l'administration censée préparer et exécuter les actes et les décisions du niveau politique de façon loyale et docile, mais cependant neutre, si bien que l'administration est à la fois soumise à l'exécutif politique, et à travers lui responsable devant le législatif, et cependant protégée de la politisation par un statut qui garantit aux fonctionnaires la permanence de leur état.

On doit encore mentionner que tous nos pays connaissent plusieurs niveaux territoriaux d'administration – c'est la terminologie française – ou plusieurs *layers of government* – c'est la terminologie anglo-saxonne, de l'Etat national aux ancestrales municipalités issues du Moyen-Âge.

Voilà des traits communs majeurs, aux effets considérables pour la vie de nos sociétés, même si les traits mentionnés présentent des variantes substantielles d'un pays à l'autre, que ce soit l'absence de constitution écrite au Royaume-Uni, l'absence de contrôle de constitutionnalité spécifique au Royaume-Uni encore et aux Pays-Bas, les modalités très différenciées de régime parlementaire selon que l'on observe le premier-ministériisme britannique, le présidentielisme français ou les gouvernements de coalition belges, le caractère fédéral ou au contraire unitaire des divers Etats. Il n'en va pas autrement des modes d'organisation des administrations publiques, qui déclinent chacune selon son « génie national » propre, si l'on peut dire, la dialectique fondamentale de la soumission et/mais de l'autonomie à l'égard du pouvoir politique.

## **Chapitre 1 :** **Des formes variées de « distribution des pouvoirs »** **entre *layers of government*.**

L'argumentation se développe ici en trois temps (voir le plan distribué) :

### **1.1. Un constat d'évidence : la structuration différenciée des formes d'Etat**

Le modèle commun de l'Europe est le suivant : chaque Etat membre, détenteur de la souveraineté interne et externe, est doté d'un territoire réparti en communes ou municipalités chargées de la gestion des affaires locales, en vertu de délégations de compétences plus ou moins larges qui leur sont accordées par la loi, voire la constitution nationale. Il y a quand même des différences importantes à ce niveau entre la France, où les paroisses d'Ancien Régime instaurées en communes à la Révolution ont été conservées si bien que la France compte plus de 36.000 communes. L'Allemagne a un schéma moins caricatural, avec 14.000 municipalités, mais une taille plus vaste que la France. Le Royaume-Uni, en revanche, a opté pour de plus vastes « districts » essentiellement fonctionnels, qui n'ont pas le caractère de pôle identificatoire d'appartenance qu'ont les communes dans les autres pays. Nombre d'Etats, tels la Suède ou le Danemark, ont d'ailleurs mis en œuvre au cours des années 1970 des politiques volontaristes de regroupement et fusion de communes qui ont abouti à en réduire drastiquement le nombre. A l'inverse, la France continue à offrir aux citoyens la « façade » rassurante de communes « de proximité », incarnées par la figure du maire et de la mairie au centre du village, mais le caractère dysfonctionnel de cet éparpillement communal a été contrebattu par une puissante intercommunalité qui regroupe la plupart des services coûteux (ramassage des ordures, adduction d'eau, etc.) dans des structures communes, les SIVOM, les syndicats intercommunaux à vocation multiple. Il existe aussi des communautés de communes, et pour les grandes agglomérations des communautés urbaines aux responsabilités grandissantes. Cette réorganisation transversale du « *back-office* » aboutit à ce que le maire soit de moins en moins un décideur et de plus en plus le partenaire d'une gouvernance territoriale en réseaux dont le fonctionnement réel est peu lisible pour les citoyens.

Entre le niveau étatique et l'administration locale, tous les Etats de l'UE ont au moins un niveau intermédiaire, et souvent deux. L'un réfère à des subdivisions territoriales de taille assez modeste : ce sont les « départements » en France, les « provinces » en Italie, en Espagne, en Belgique et aux Pays-Bas, les « comtés » au RU, en Irlande, au Danemark ou en Suède. Le niveau supérieur de gouvernance territoriale, qui n'existe pas partout, peut par sténographie être dit « régional », même si la notion de région n'est utilisée qu'en Belgique, en France et en Italie, tandis que les Allemands et les Autrichiens parlent de *Länder*, les Espagnols de communautés autonomes, les britanniques de « nations », sans oublier que vous, les Belges, avez aussi des « communautés » : l'on est donc en présence d'un *patchwork*. La disparité de taille et d'importance socio-économique de ces entités « régionales » : ainsi, certains *Länder* allemands comme la Bavière sont plus considérables que des Etats comme le Portugal, la même remarque valant aussi pour la Communauté autonome de Catalogne, dont la contribution au PIB espagnol est décisive et qui, si elle était érigée en Etat indépendant, n'aurait rien de ridicule face à l'Irlande. La région française du Limousin ne tient aucunement la comparaison. Donc, le niveau « régional » des Etats européens est hétérogène. D'autant plus si l'on considère les compétences de ces entités par rapport à l'Etat central, qu'il faut considérer plus à fond car c'est là que se joue la distinction entre quelques grandes formes typiques d'Etat.

La trilogie classique distingue les Etats unitaires, les Etats que, faute de mieux, on peut appeler régionaux et communautaires, et enfin les Etats proprement fédéraux. Ces formes différentes d'organisation ont de fortes conséquences sur les administrations publiques.

### **1.1.1. les Etats unitaires**

C'est le modèle traditionnel de l'Etat-nation, dont la France est le prototype. Dans la rédaction actuelle de leur constitution, la majeure part des Etats de l'UE correspond à ce type. Encore faut-il distinguer en leur sein les Etats unitaires centralisés de ceux qui ont été décentralisés plus ou moins largement.

Le premier sous-groupe, celui des Etats unitaires centralisés, comprend notamment la Grèce, l'Irlande, le Portugal, la Roumanie, la Bulgarie, ou le Luxembourg. Dans ces pays, le gouvernement central est le siège essentiel des pouvoirs, en vertu de traditions ancestrales qui peinent à être modifiées. Rien ou presque ne vient s'interpoler entre lui et les communes. La centralisation pour l'essentiel maintenue dans ces quatre pays se comprend comme un produit de leur histoire politique. Pas besoin d'insister sur le Luxembourg, micro-Etat dont la petite taille ne justifie pas de décentralisation. Le cas de l'Irlande retient l'attention : cette île peu peuplée et peu urbanisée, est sans doute l'Etat le plus centralisé d'Europe, ce qui s'explique peut-être par le faible développement des ressources d'un pays qui a longtemps eu besoin de toutes les forces de l'Etat pour son développement économique. L'explication vient aussi de l'irréductibilité nationale et de l'objectif de récupérer l'Ulster sous souveraineté britannique. Pour la Grèce, en dépit d'une géographie opposée à l'Irlande, puisqu'il y a ici une myriade d'îles, elle a toujours été à l'époque contemporaine un Etat unitaire, avec une forte affirmation de l'unité nationale au cours d'un siècle d'efforts contre les Turcs pour se tailler ses frontières actuelles. Les longues périodes de dictature n'ont aussi guère aidé les aspirations régionalistes. Quant au Portugal, vieil Etat indépendant et ancré dans ses frontières actuelles depuis 1385, ayant lui aussi connu une pauvreté endémique et une si longue dictature au XX<sup>e</sup> siècle, les principes décentralisateurs n'ont pas pu y voir le jour, en raison de l'instabilité des gouvernements et de l'état dramatique des finances publiques (or ces réformes coûtent toujours cher). Depuis lors, un référendum organisé en 1998 pour créer des régions administratives aux compétences exécutives a échoué, les électeurs redoutant une rupture de l'égalité de traitement des citoyens et des problèmes publics sur le territoire national. Voilà autant de singularités nationales. Quant à la Roumanie, jadis marche nordique de l'Empire ottoman, après avoir conquis son indépendance, elle n'a eu de cesse de se construire comme Etat-nation, alors qu'elle comporte de nombreuses minorités ethniques, a fortiori après 1919 et l'annexion de la Transylvanie arrachée à l'Empire austro-hongrois dépecé. Dans cette « Grande Roumanie » comptant plus de 10% de Hongrois, hors de question pour les élites nationales de Bucarest de consentir des autonomies territoriales.

Plus fréquent est cependant le type de l'Etat unitaire décentralisé, auquel correspondent par exemple la France, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Finlande. C'est un mode de distribution des pouvoirs et des responsabilités dans lequel l'Etat central reconnaît ce que le droit français appelle, depuis la grande loi de 1871, « le principe de libre administration des collectivités locales », lequel a même acquis valeur constitutionnelle depuis 1946. Toutefois, l'Etat central conserve seul « la compétence de ses compétences » (selon la formule du grand juriste Jellinek) et par voie de conséquence celle des compétences des collectivités infra-étatiques, lesquelles n'existent et n'ont le droit d'agir dans tel et tel domaine qu'en vertu d'une habilitation qui leur est donnée par le législateur national, et sous le contrôle soit de l'administration nationale soit des juges nationaux. Cette logique de la décentralisation est bien résumée par l'article 82 de la constitution danoise (je cite) : « Le

droit des communes à administrer leurs affaires de manière indépendante sous le contrôle de l'Etat est réglé par la loi ».

Dans ce cadre, chaque Etat peut aller plus ou moins loin dans les transferts de compétences à ses collectivités territoriales, qu'il s'agisse des collectivités de base que sont les municipalités ou de niveau intermédiaire.

### 1.1.2. Les Etats régionaux et communautaires.

Il s'agit d'hybridations, nées assez récemment, qui vont au-delà de la décentralisation sans parvenir jusqu'à un fédéralisme au sens rigoureux du terme. Le juriste Philippe Lauvaux les décrit ainsi : « Le critère de distinction entre l'Etat régional et l'Etat fédéral est essentiellement juridique. Dans l'Etat régional, il n'existe qu'un ordre constitutionnel, celui de l'Etat central originaire et c'est la constitution de celui-ci qui détermine les modalités essentielles du statut et des attributions des organes régionalisés, mais selon le principe fédéraliste d'une répartition horizontale des compétences législatives. L'Etat fédéral, en revanche, comporte une dualité d'ordres constitutionnels, celui de l'Etat fédéral et celui des Etats fédérés ». Le principal Etat régional de l'UE est l'Espagne, par suite du retrait du Royaume-Uni en 2020.

La constitution espagnole de 1978, maintient avec force le principe de l'unité de la nation espagnole incarnée par la monarchie, et ne définit pas un système de régionalisation politique standard applicable sur tout le territoire : elle ouvre la possibilité que se forment des « communautés autonomes » dont les compétences doivent être précisées par un « pacte d'autonomie » approuvé ultérieurement par loi organique. C'est ce qui a permis à l'Espagne des autonomies de se construire progressivement au tournant des décennies 1970-80. Ainsi, dix-sept communautés autonomes se sont constituées, qui se distinguent des communes et provinces par le fait que leurs institutions sont comparables à celles d'un Etat et ont un pouvoir législatif dans leur ressort territorial. Cela étant, les cinq communautés autonomes de Catalogne, Pays basque, Galice, Valence et des Canaries jouissent d'un degré d'autonomie nettement supérieur.

Si l'on évoque encore le Royaume-Uni, contrairement à ce que son nom indique, était depuis la fin du XIXe siècle un Etat très centralisé, c'est Tony Blair qui a appliqué un programme de très forte décentralisation, nommée « dévolution » (sous-entendu « ... de pouvoirs aux entités infra-étatiques »). En 1999, reconnaissance de quatre nations : l'Angleterre, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. Les trois dernières ont été dotées d'institutions autonomes : Ainsi, il y a un *Scottish Parliament* élu à la représentation proportionnelle, un *Scottish Executive*, responsable devant le Parlement et composé d'un *Scottish First Minister* élu par l'assemblée et qui nomme ensuite ses ministres. Ce parlement écossais adopte des lois valables seulement pour l'Ecosse et l'exécutif gouverne l'Ecosse pour ce qui concerne les *devolved matters*, les compétences dévolues par Londres, qui sont : l'éducation, la santé, les routes et les transports, l'environnement, la culture et la langue nationale écossaises, les monuments historiques. Ce système est difficile à qualifier juridiquement : on a des nations et de parlements qui adoptent des lois, mais ce n'est pas pleinement du fédéralisme. Car il n'y a pas de constitution écrite au Royaume-Uni, et la répartition des compétences n'a donc pas été gravée d'un commun accord dans le marbre constitutionnel : c'est par de simples lois du Parlement britannique que tout ce système a été créé, et peut être modifié unilatéralement voire aboli. De plus, il n'y a pas de représentation institutionnalisée des entités régionales dans les institutions du Royaume à Londres, sur le mode du *Bundesrat* allemand ou du Sénat américain. Enfin, il n'y a pas d'entité autonome pour l'Angleterre, principale « nation » du royaume, qui continue à être régie directement par

le Parlement et le gouvernement centraux. Une fois encore, les Britanniques ont inventé un système *sui generis*, que les spécialistes du sujet qualifient, tel Alistair Cole, de « *dual state* ».

### 1.1.3. Les Etats fédéraux.

Le modèle juridique de l'Etat fédéral vous est bien connu. Dans un Etat fédéral, au contraire, la constitution fédérale est un pacte d'adhésion entre des Etats membres qui acceptent de se constituer en fédération et, ce faisant, de renoncer à leur souveraineté internationale, qui sera exercée par l'Etat fédéral, tout en continuant de participer de la souveraineté interne, qui sera donc partagée entre l'Etat fédéral et les entités fédérées. Cette dualité de souveraineté interne se manifeste par un double ordre juridique et institutionnel, chaque Etat fédéré ayant sa propre constitution, sa propre législation, son propre drapeau, sa propre capitale, ses propres institutions législatives, exécutives et judiciaires, et bien sûr sa propre administration. Dès lors, la constitution fédérale prévoit une « clé de répartition de principe » des compétences entre fédération et Etats fédérés, puis spécifie précisément celles-ci. La dualité de souveraineté se manifeste encore dans le fait que les Etats fédérés participent en tant que tels à la formation de la volonté de la fédération, généralement sous la forme d'une représentation dans le cadre d'un Sénat, d'une seconde chambre du Parlement fédéral, et par un pouvoir de blocage de la révision de la constitution fédérale.

Dans l'UE actuelle, trois Etats sont fédéraux : l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique depuis peu.

Soit d'abord l'Allemagne. Sa Loi fondamentale de 1949 pose le principe qu'en matière de législation, la compétence de droit commun appartient aux seize *Länder* et la compétence d'attribution au *Bund*, la Fédération, tout en précisant bien sûr qu'en cas de contradiction le droit fédéral l'emporte sur le droit de *Land*, la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe étant gardienne du respect de ces règles. Chaque *Land*, ayant son gouvernement, dont le chef est le « Ministre-Président », et son parlement le *Landtag*, il y a plus de 2000 députés et 100 ministres en Allemagne. Plus précisément, la Loi fondamentale distingue les domaines de compétence législative exclusive de la Fédération, où les *Länder* ne peuvent agir et où le *Bundestag*, la chambre élue du Parlement fédéral, a le pouvoir de dernier mot, et les domaines de compétence concurrente, où la Fédération et chaque *Land* peuvent légiférer, le *Bundesrat*, la chambre représentante des Etats au niveau fédéral, ayant de surcroît un pouvoir de veto en ces domaines.

Ainsi, pour exemplifier les choses, vous pouvez observer le **tableau n° 1** distribué. Un mot de commentaire. Il est par exemple assez remarquable, au regard de la situation espagnole ou française, qu'il n'existe pas de ministères fédéraux de l'Education et de la Culture à Berlin.

Pour ce qui est des autres Etats fédéraux de l'UE, c'est surtout la situation de la Belgique qui retient l'attention. Naguère Etat unitaire, la Belgique s'est fédéralisé au cours des années 80, avec un parachèvement en 1993. L'Etat central et ses principales institutions demeurent, avec cette modification que le Sénat devient la chambre représentante des entités fédérées. La grande originalité du fédéralisme belge est de combiner une division territoriale et une division culturelle-linguistique sans qu'elles se recouvrent pleinement. Trois régions : Flandre, Wallonie, et Bruxelles-Capitale, avec pour cœur de compétence le développement économique. Trois communautés : la communauté flamande, la communauté française et la petite communauté allemande (qui concerne trois villages). Il s'agit de collectivités de personnes, qui sont compétentes pour tout ce qui a trait aux personnes, à savoir la langue, la culture, l'enseignement, la protection sociale. Seules les institutions de la région et de la communauté flamandes ont fusionné, avec pour capitale Bruxelles, et non Gand ou Anvers

comme le croient souvent les étrangers. Ce système a pour effet une démultiplication du nombre de ministres et de parlementaires, et des conflits de compétences perpétuels entre eux.

Tel est le panorama, rapide, des formes actuelles d'organisation étatique dans l'UE. On peut le résumer de la sorte : une diversité ordonnée autour de quelques grands modèles. Il faut dès lors considérer la dynamique institutionnelle qui anime cet ensemble.

## **1.2. Une double évolution à forte visibilité : dévolution croissante de compétences aux entités infra-étatiques et particularisation de leurs statuts.**

La tendance des Etats-nations européens à opérer une dévolution croissante de compétences aux collectivités infra-étatiques est un mouvement de fond depuis le sortir de la seconde guerre mondiale. L'emploi du terme anglais de « dévolution » est délibéré, car ce mot a le mérite de ne pas qualifier la nature du processus et permet donc d'englober à la fois les réformes de décentralisation (à la française), les autonomies régionales (à l'espagnole) et la fédéralisation (à la belge).

En fait, les Etats européens sont animés d'un double mouvement : une dévolution croissante de compétences vers les niveaux intermédiaires et locaux de gouvernement, mouvement vieux d'un demi-siècle auquel se surajoute une inflexion plus récente dans le sens d'une différenciation mieux acceptée des statuts de ces collectivités. Il faudra mesurer dans l'avenir si cette inflexion se confirme et devient structurante.

Ce double mouvement d'ensemble une fois posé, la réflexion doit s'enchaîner en trois temps :

- les causes agissantes de ce double phénomène ;
- le « grand récit » qui lui sert de légitimation ;
- le contenu réel des transferts de compétences.

### **1.2.1. Un *continuum* évolutif de causes agissantes**

Un faisceau de facteurs convergents peut servir à l'explication du phénomène.

Dans une logique *top-down*, tout d'abord, les gouvernants des pays d'Europe ont souvent redécouvert l'adage napoléonien : « On ne gouverne bien que de loin, on n'administre bien que de près ». Et c'est ainsi, plus souvent qu'on ne le croit, dans un souci de bonne gestion que des compétences ont été transférées aux collectivités de base (communes).

Ce réflexe a pris un relief particulier avec la constitution de *Welfare States* et l'interventionnisme public dans la conduite du développement économique, dans les années 1950 à 1970. Dans ces deux domaines, si les règles générales et les orientations stratégiques peuvent être fixées au plan national, la gestion des dispositifs ne peut se faire que sur le terrain, au contact direct des populations et du tissu économique. Aussi partout en Europe, dans ces décennies passées, les compétences d'action et d'assurance sociale ont été dévolues aux autorités locales, souvent intermédiaires d'ailleurs (comtés en Angleterre, départements en France) et pour assurer un développement économique harmonieux du territoire, plusieurs Etats ont créé des entités régionales en charge de ces enjeux.

Sans que les causes s'opposent, les nouvelles vagues de décentralisation des années 1980 ont davantage été portées par les revendications autonomistes de certaines régions et populations unies par une certaine communauté historique de culture, de langue parfois, d'intérêts propres, qui ont été cristallisées en affirmations identitaires par des leaders et mouvements politiques habiles, dans un contexte de relatif fléchissement des patriotismes nationaux et de valorisation post-moderne du « *small is beautiful* », de « la vie au pays », de

la redécouverte des traditions de terroir, etc., qui ont touché, d'une façon ou d'une autre, presque tous les pays européens confrontés à une modernisation violente des sociétés.

Plus récemment encore, dans la décennie 1990, ce sont des considérations néo-managériales de réforme administrative qui, dans maints pays, ont poussé à critiquer l'existence d'appareils centraux d'Etat trop volumineux et inefficients et à prôner des transferts de compétence vers les « acteurs de terrain », censés être plus efficaces donc moins coûteux pour le contribuable – ce qui n'est pas toujours prouvé.

Voilà pour le faisceau de facteurs explicatifs. *Quid* de la mise en récit de ces politiques de « dévolution » ?

### **1.2.2. Un « grand récit » légitimateur : l'assomption du principe de subsidiarité dans une Europe des régions**

La subsidiarité est une idée qui vient de loin, de la philosophie médiévale de saint Thomas d'Aquin. Son idée était que les affaires communes des hommes doivent être gérées au plus près possible des hommes eux-mêmes, notamment par les municipalités élues, qui étaient dans l'Europe du XIII<sup>e</sup> siècle en pleine expansion. Son intuition est simple : pour éviter que le pouvoir de l'Etat royal soit arbitraire, il faut tout d'abord éviter qu'il se mêle de tout. Au contraire, affirme saint Thomas, le pouvoir royal central ne doit être que SUBSIDIAIRE à celui des municipalités, c'est-à-dire qu'il doit venir les compléter et même parfois s'y substituer pour les tâches que les pouvoirs locaux ne remplissent pas de façon satisfaisante. Le principe est donc : ce que les hommes peuvent faire par eux-mêmes au niveau local, qu'ils le fassent ; ce qu'ils ne savent pas faire d'une façon conforme au Bien commun, que le pouvoir central s'en charge.

Depuis lors, la subsidiarité se retrouve au long des siècles, en particulier dans la pensée politique et économique du libéralisme. Au cœur du libéralisme économique se trouve la confiance dans le règne du marché. Quant au libéralisme politique, il a une grande méfiance à l'égard de l'Etat central que résumait le président américain Jefferson : « Le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins ». Le libéralisme politique prône un laissez-faire des citoyens, un auto-gouvernement des hommes dans le cadre de communes et d'associations où ils règlent leurs propres problèmes.

De plus, le principe de subsidiarité est intimement lié à l'ambition fédérale européenne. Après des débats, il a été consacré en 1992 par le Traité de Maastricht, qui le définit ainsi : « L'Union n'intervient, conformément au principe de subsidiarité que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée être mieux réalisés au niveau de l'Union ». C'est la définition officielle.

Depuis lors, mentionnée partout mais souvent peu explicitée, la subsidiarité est devenue une sorte d'arche sainte dont chacun se réclame. Elle a ainsi été solennellement introduite dans le droit constitutionnel de plusieurs Etats-nations, comme principe régissant les rapports entre le centre politico-administratif national et les collectivités décentralisées. En France, la réforme constitutionnelle Chirac-Raffarin a introduit au Titre XII l'affirmation que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Toutefois, l'affirmation du principe *in abstracto* n'emporte pas une transformation du réel aussi profonde que cela. C'est d'ailleurs avec l'observation des pratiques concrètes en ce domaine que je vais poursuivre. Comment les principes de répartition des compétences étudiés à la session précédente se trouvent-ils actualisés au concret ? Réponse :

### 1.2.3. Le contenu des transferts : entre le mythe des « blocs de compétence » et une réalité plus prosaïque

La subsidiarité est un principe auquel il est difficile de trouver à redire, et qui peut sembler clair. Mais dès que l'on considère une compétence précise, tout se brouille : le choix du niveau de gouvernement « pertinent » pour exercer telle compétence n'est pas évident, ni pour des enjeux aussi centraux que la diplomatie et la défense (faut-il une armée européenne ? Pas évident de répondre). Quant aux domaines de compétence mineurs en termes d'enjeux mais importants pour la vie concrète des gens, c'est pire. Prenez l'immatriculation des voitures. Qui peut sérieusement dire quel est le niveau de gouvernement susceptible de gérer cette compétence au mieux, conformément au principe de subsidiarité ? Personne, à l'évidence. La preuve, c'est que selon les traditions administratives propres à chaque pays, l'organisation du service varie du tout au tout. D'autres exemples aboutiraient au même constat. La conclusion s'impose : au-delà ou en deçà de la rationalité abstraite de grands principes de répartition des compétences tels que la subsidiarité, il est le plus souvent impossible de déterminer le « bon » niveau de gouvernement où situer telle compétence particulière. La chose est logiquement indécidable, et le sociologue peut simplement constater la variété des rationalités administratives nationales concrètement existantes.

Sans être experts en comparatisme, les responsables politico-administratifs de chaque pays ont été confrontés, lors des réformes de décentralisation ou de fédéralisation conduites un peu partout, à ce problème. Certes, le plus souvent, on ne partait pas de rien, puisqu'il y a par exemple des communes depuis des siècles, et que dans maints pays elles s'occupent des écoles primaires, d'une façon ou d'une autre, depuis souvent très longtemps : on a pu ainsi procéder parfois par rationalisation de l'existant, les compétences secondaires induites par une compétence principale venant en quelque sorte la rejoindre. Dans les cas où l'on procède par création *ex nihilo*, comme pour les régions inventées dans plusieurs pays qui n'en avaient pas dans les années 1960-70, ce n'est pas toujours si différent car ce niveau a été créé précisément pour se voir confier un cœur de compétence identifié au préalable, le développement économique *lato sensu*.

Dès lors, il n'est pas étonnant que les réformateurs administratifs soient tentés de promouvoir ce qu'en France l'on a baptisé une logique des « blocs de compétences ». L'idée est simple, et se comprend par l'exemple : puisque les communes ont déjà des compétences en matière d'urbanisme et qu'en termes de subsidiarité il n'est pas pertinent que les administrations d'Etat continuent à délivrer les autorisations au cas par cas dans ce domaine, la logique incite à concentrer les compétences d'urbanisme entre les mains des maires et des administrations municipales. C'est ce qu'on a fait en 1982. On retrouverait bien des illustrations de cette logique ailleurs en Europe, même si la notion de « bloc de compétences » n'est pas employée en tant que telle.

Mais on observe aussi que, partout en Europe, cette logique rationalisatrice a été contrebattue par une autre logique. Celle-ci, souvent portée davantage par les élus politiques, mêle des héritages institutionnels, le souci de maintenir des « doubles commandes » ou des garde-fous dans certains domaines, le souci de ne pas assumer seul la responsabilité des échecs dans tel domaine de compétence aux yeux des électeurs, et d'autres facteurs encore qui ont abouti à ce que, bien souvent, les compétences pour un même domaine soient réparties entre les niveaux de gouvernement. Le cas typique est l'éducation en France, où les enseignants de tous niveaux sont des fonctionnaires de l'Etat mais où les écoles sont sous la responsabilité des communes, les collèges des départements et les lycées des régions. *Mutatis mutandis*, on retrouve des situations équivalentes d'imbricatio dans de nombreux domaines et dans la plupart des pays.

Dès lors, il faut s'attacher à :

### **1.3. Une réalité trop méconnue : imbrication des compétences, partenariat forcé et « fédéralisme coopératif »**

Les apparences peuvent donner l'impression que chaque niveau politico-administratif de gouvernement a des missions bien claires, mais la réalité est que, partout dans l'UE, les *layers of government* ne peuvent jamais « faire cavalier seul ». En raison de multiples liens qui les relient structurellement, ils sont tenus, par une espèce de « distribution des pouvoirs », à « aller de concert », selon l'expression de Montesquieu.

L'argument se développe ici en trois temps :

- Qui fait quoi ?
- Quelle autonomie pour chacun ?
- La réalité d'une action publique partenariale et d'un « fédéralisme coopératif ».

#### **1.3.1. Qui fait quoi ? Eclairage lacunaire sur les compétences des niveaux de gouvernement en Europe**

Je ne peux vous proposer qu'un tableau approximatif, schématique, simplifié, qui manquera à l'exactitude dans tel ou tel détail car les études comparées exhaustives et à jour n'existent pas dans ce domaine.

- ***Les compétences du niveau étatique central ou fédéral***

Partout en Europe, l'Etat exerce évidemment les grandes fonctions classiques de souveraineté : défense, relations extérieures, législation, ordre public, justice, etc. Pour le reste, s'y exercent les compétences qui ne sont pas dévolues aux échelons inférieurs, ce qui constitue de toute façon une masse importante de missions et de tâches hétéroclites dont l'inventaire n'a aucun intérêt.

- ***Les compétences du niveau régional***

Pour le niveau immédiatement inférieur, disons par commodité « régional », tous les Etats n'en disposent pas. A l'ouest de l'UE, seuls sept pays ont créé de telles entités : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique (les trois Etats fédéraux), l'Espagne et l'Italie et le R-U (les trois Etats régionaux) et la France.

Ce sont bien sûr les Etats fédéraux et régionalisés qui ont opéré la répartition des compétences la plus explicite, souvent fixée dans la constitution pour les premiers et plutôt dans des textes de loi pour les seconds, alors qu'en France les compétences des régions ont toujours été assez composites. La notion juridique dans les six premiers pays (inconnue en France) est la distinction entre les « compétences exclusives » (de la fédération ou de l'Etat d'un côté, des entités fédérées ou communautaires de l'autre) et les « compétences partagées ». C'est cette distinction qui détermine la marge de manœuvre des entités en question. Or, du point de vue de cette distinction, ce ne sont pas les Etats fédéraux qu'il faut opposer aux Etats régionalisés, mais deux groupes de pays qui vivent les rapports centre-périphérie différemment, ce qui se reflète dans le droit.

Le premier groupe de pays comprend l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne et l'Italie. Dans ces pays, les compétences exclusives de l'Etat central se réduisent en pratique au domaine classique (Relations internationales, défense, monnaie, transports et communications

nationaux et internationaux). Tout le reste tombe dans la catégorie des compétences partagées entre l'Etat et les entités inférieures, et les compétences exclusives des entités régionales sont réduites à peu de choses.

Au rebours, la Belgique et le Royaume-Uni se caractérisent par une coupure assez rigoureuse entre compétences exclusives de l'Etat et des régions, communautés ou « nations » : ce qui a été dévolu à celles-ci, par exemple la politique de l'éducation et de la culture dans les deux cas, leur appartient totalement et l'Etat central n'a plus grand-chose à redire. Dans le cas belge, il y a même une grande défiance réciproque dans laquelle chaque collectivité veille jalousement à ses prérogatives.

Quant à la France, la distinction entre compétences exclusives et compétences partagées n'y a pas de sens, puisque les régions ont principalement des compétences de développement économique exercées en étroite interdépendance avec l'Etat et ses représentants sur le terrain.

- ***Les compétences des collectivités territoriales « intermédiaires »***

De telles entités existent dans la plupart des Etats de l'UE hormis le Luxembourg. Elles ont des noms variés : « départements » en France, « comtés » ou « provinces » dans la plupart des autres pays, et « cercle » (*Kreise*) dans les *Länder* allemands. Elles sont bien souvent à la fois une collectivité locale auto-administrée dotée de son conseil élu et de son exécutif propre, et une circonscription d'action publique de l'administration d'Etat. Elles sont dans la plupart de nos pays régies par une législation statutaire uniforme au niveau national.

Pour ce qui concerne les compétences de ces entités intermédiaires, deux situations bien distinctes s'opposent. Dans un premier groupe de pays, les provinces et les comtés ne sont plus considérés comme un échelon d'avenir : leur rôle tend à s'éroder, au profit des communes pour l'essentiel, et pour certaines compétences des régions. C'est le cas en Belgique, en Espagne, en Italie, au Danemark et aux Pays-Bas, ainsi que pour les « cercles » allemands. Au contraire, quelques pays voient cet échelon intermédiaire perdurer voire se développer : c'est le cas des provinces des Pays-Bas, et aussi des comtés suédois, irlandais et britanniques, dont on peut dire sans conteste qu'ils sont, dans ces quatre pays, plus puissants que le niveau municipal. Ce fut aussi le cas des départements français, renforcés par la décentralisation de 1982, avant que les dernières lois de réforme territoriale adoptées sous le quinquennat Hollande ne les affaiblisse et ne les spécialise en les privant de la fameuse « clause générale de compétences » qu'ils possédaient à l'instar des communes.

Quant aux attributions dévolues à ces collectivités dans les Etats où elles ont une réelle influence, en voici deux exemples :

- En France, les cent-un « départements » sont compétents en matière d'action sanitaire et sociale, ainsi que d'hôpitaux psychiatriques, en matière de routes justement dites départementales et de transports scolaires, en matière de collèges, et en matière d'équipement rural.
- Au Royaume-Uni, les « comtés » ont des fonctions à large échelle : planification, transports et routes, police, lutte contre l'incendie et sécurité civile. + l'éducation primaire et secondaire et les services sociaux.

- ***Les compétences du niveau local de gouvernement***

C'est ce que l'on appelle les « communes » dans la plupart des pays de l'UE, les « municipalités » en Espagne, au Portugal et en Grèce, les « bourgs » (*boroughs*) en Irlande, et les *towns*, *boroughs* et *urban districts* (selon les cas) au Royaume-Uni.

Leur organisation relève de deux grands modèles. Le premier est le modèle français adopté par sept pays (Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) dans lequel un même cadre juridique, la commune, s'applique quels que soient la taille ou les caractéristiques de celle-ci : c'est l'homogénéité du statut et donc des compétences qui prévaut, à l'exception souvent de la capitale. Un second groupe de pays a, au contraire, un régime juridique variable de ses collectivités de base. C'est le cas en Allemagne, où trois villes majeures sont à la fois des *Länder* et des communes (Berlin, Brême, Hambourg) et 88 villes autonomes sont à la fois des communes et des cercles (le *Kreise* est l'équivalent allemand de l'arrondissement, avec à sa tête un administrateur, fonctionnaire du *Land*, qui s'apparente de loin aux sous-préfets français). En Grèce, en Espagne, au Portugal, en Irlande, c'est une distinction binaire entre le régime juridique des compétences des municipalités urbaines et rurales qui prévaut. Quant au Royaume-Uni, la collectivité de base est presque partout le district, entité vaste puisqu'il n'y en a que 317 sur le territoire de la seule Angleterre anglaise, dont les compétences diffèrent à la campagne, où les 192 districts sont des subdivisions des comtés, et à Londres (32 London Boroughs) ou dans les 36 « districts métropolitains », ceux des grandes villes qui n'appartiennent pas à un comté.

Ceci étant précisé, les principes quant aux compétences des collectivités municipales varient. Dans certains systèmes juridiques, telle la France, c'est la notion de décentralisation qui prévaut : le pouvoir vient d'en haut pour être délégué aux communes par la loi. Dans d'autres systèmes juridiques règne le principe de subsidiarité : les communes ont *a priori* vocation à régler toutes les affaires d'intérêt local. Cela étant, observons la réalité des compétences telle que **le tableau 2 distribué par ailleurs** la donne à voir : il ressort de ce tableau que le cœur des attributions des municipalités dans l'Europe communautaire est tout de même fort similaire.

Cet aperçu des compétences des divers niveaux de gouverne territorialisée état fait, passons au point suivant :

### **1.3.2. Quelle autonomie pour chacun ? Les contrôles administratifs et juridictionnels**

Ayant observé que le droit opère de savantes répartitions de compétences entre autorités de niveau différent tout en brouillant déjà beaucoup les cartes lui-même, comment sont tranchés les cas, forcément très fréquents, de conflits de compétences ?

Commençons par observer que, dans la plupart des pays de l'UE, existe un représentant de l'Etat central au niveau des circonscriptions territoriales, généralement du niveau des « départements », « provinces » ou « comtés ». Il s'agit du préfet en France. C'est à lui d'exercer le contrôle administratif sur les actes des institutions régionales, départementales et municipales en les déférant au tribunal administratif en cas de doute sur leur légalité, et à la chambre régionale des comptes pour ce qui est du contrôle budgétaire. Sur le même modèle, existe en Espagne un délégué du gouvernement dans chaque communauté autonome. *Idem* en Italie du « commissaire du gouvernement » dans la région, qui a les mêmes fonctions auxquelles s'ajoute celle d'apposer son visa d'approbation aux lois régionales, et le cas échéant d'en saisir le gouvernement national. C'est normalement le préfet de la province où se situe le chef-lieu de la région, puisque selon le schéma français, l'Italie a adopté la fonction préfectorale. Pareil pour les préfets grecs, également puissants, de même que les préfets des *judets* roumains, ou les gouverneurs des *oblasts* bulgares. Dans d'autres pays, leur homologue l'est moins, même si sa fonction a été calquée sur le système français : c'est le cas du « commissaire de la reine » dans les provinces néerlandaises et du « gouverneur général » dans les comtés suédois. Quant à l'Allemagne, le principe du fédéralisme fait qu'il n'y a bien sûr pas de représentants de la Fédération sur le terrain : en

revanche, au sein de chaque *Land*, des représentants de l'Etat fédéré contrôlent les actes des collectivités intermédiaires et locales.

Dans la plupart des pays, c'est ce représentant de l'Etat sur le terrain revient d'exercer un contrôle sur la régularité juridique des actes des collectivités, et beaucoup plus rarement, un contrôle d'opportunité. Concernant le contrôle juridique, la France a fait un pas de géant en 1982 par rapport aux pays voisins en supprimant la « tutelle administrative » du préfet, pour ne lui laisser qu'un pouvoir de déférer les actes au tribunal administratif : en effet, dans la plupart des autres pays, un contrôle administratif demeure, qui permet à l'Etat, sur saisine de son représentant local, d'annuler, de réformer, de sanctionner les actes des collectivités inférieures, avant même d'en venir à une procédure contentieuse, ce qui n'est plus possible en France, laquelle a un Etat moins « centralisé » qu'on le prétend en général à l'extérieur.

Dans certains pays, les autorités nationales ont même les moyens d'obliger les autorités de rang inférieur à agir dans un certain sens en cas de carence ou de manquement. Ainsi, en Allemagne, la Loi fondamentale prévoit un pouvoir de contrainte fédérale par voie d'instruction directe donnée par le gouvernement fédéral aux *Länder* et à leurs administrations si un *Land* ne remplit pas ses obligations légales. En Espagne, un mécanisme similaire permet au gouvernement de mettre en demeure telle Communauté autonome, puis, en cas de refus de sa part, de faire voter par le Sénat une décision imposant à cette Communauté de s'amender, dans les cas d'irrespect d'une loi nationale.

De plus, le centre politico-administratif peut souvent adresser des directives et des circulaires de nature administrative aux collectivités territoriales pour aider à l'application cohérente de telle législation. On nomme cela en France la « tutelle technique ». C'est fréquent dans les pays, type Danemark ou Suède, où les collectivités exercent d'importantes compétences pour le compte de l'Etat, ou dans les pays de culture très centralisatrice, telle l'Irlande, où les municipalités croulent sous les directives venues de Dublin.

Quant aux éventuels contrôles et à la hiérarchisation entre les autorités locales de niveau différent, en France le principe officiel est que l'autorité des communes n'est pas subordonnée à l'autorité des départements qui n'est pas subordonnée à l'autorité des régions. Ce principe de l'interdiction d'une hiérarchie se retrouve en Allemagne, à part au profit du *Land*, qui est un Etat souverain à l'interne, en Belgique et aux Pays-Bas. D'autres Etats ont posé, à l'inverse, le principe d'une hiérarchie : c'est le cas de l'Espagne, qui définit les provinces comme des regroupements de communes, et de l'Italie par exemple. Enfin, au Danemark, au Royaume-Uni et en Irlande, aucun principe n'a été posé : le pragmatisme domine. Tel est le panorama des contrôles existants.

Pour ce qui est du règlement des conflits ouverts de compétences, quand ils surviennent, on relève d'assez grandes similitudes entre pays. Dans les Etats fédéraux ou régionalisés, la Constitution confie à la cour suprême centrale une mission de gardienne du fédéralisme ou de l'autonomie des communautés et lui donne les moyens d'y veiller. C'est le Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe qui a incontestablement les pouvoirs les plus étendus et la jurisprudence conséquemment la plus développée. Le modèle de la Cour constitutionnelle de la République italienne, Etat régional mais dans lequel les régions peuvent légiférer, est identique : saisine croisée de l'Etat et des collectivités sur la constitutionnalité des lois édictées par les autres. Il en va de même en Espagne. Sur un mode plus atténué, en Belgique désormais fédérale, la Cour d'arbitrage fédérale a pour mission de faire respecter les répartitions de compétences entre Etat, régions et communautés telles que prévues par la constitution, et peut être saisie à cette fin par le conseil des ministres fédéral ou les exécutifs et présidents des assemblées des régions et communautés, ou par tout tribunal *via* des questions préjudicielles : cette procédure est d'autant plus importante que la Belgique est l'un des rares exemples de fédéralisme où la constitution n'affirme pas la supériorité du droit fédéral sur le droit fédéré.

Dans les Etats unitaires (y inclus les *Länder* allemands considérés à l'interne), le principe commun est le suivant : l'Etat peut saisir les tribunaux pour faire annuler les actes illégaux des collectivités de rang inférieur. En revanche, il est bien rare que les collectivités de rang inférieur puissent faire protéger leurs droits contre des empiètements de l'Etat, qui a de surcroît toujours les moyens de recourir à une validation législative.

Ceci dit, dans la plupart des pays, on en vient rarement à ces extrémités, les divers facteurs mentionnés concourant à une dépendance mutuelle des collectivités dans le quotidien de leur fonctionnement.

### **1.3.3. La réalité d'une action publique partenariale et d'un « fédéralisme coopératif »**

La réalité de la gouverne territorialisée des Etats européens est forcément celle d'un enchevêtrement de compétences et d'une action publique conjointe des divers niveaux politico-administratifs. Les notions utilisées pour désigner ce phénomène varient : on parle en France de « partenariat », d'« action concertée » ou de « contractualisation » et, de façon plus technique, de « financements croisés » de grands projets. Mais la réalité est commune à tous les pays d'Europe : en raison des répartitions de compétences qui conduisent souvent à ce que le législateur national ait la faculté d'édicter une loi-cadre et le législateur ou la collectivité infra-nationale la mission d'adopter par voie législative ou réglementaire des dispositifs plus précis, la production des politiques publiques est plus souvent conjointe et collaborative que séparée et monopolisée par tel ou tel niveau.

Parmi les Etats non-fédéraux, c'est sans doute aux Pays-Bas que la doctrine et la pratique ont le plus explicité ce phénomène, en développant la notion de « co-administration » entre l'Etat et les communes ou les provinces. Cela implique l'institutionnalisation d'un processus de concertation entre les administrations centrales et les associations représentatives des collectivités locales durant les travaux préparatoires des lois nationales. De façon plus informelle, l'Etat français fait grand cas des opinions des vingt-deux présidents de région ou d'organes représentatifs tels que l'association des maires de France. De ce point de vue, et au rebours des idées reçues à l'étranger, les pouvoirs locaux sont puissants en France.

On retrouve ensuite la collaboration et le partenariat dans le processus politico-administratif de mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, en France, l'Etat, les régions et les départements sont de plus en plus amenés à collaborer, dans de constants rapports de travail entre le préfet de région, les préfets de départements et les administrations qu'ils dirigent d'une part, et d'autre part les présidents et les membres des exécutifs régionaux et départementaux et leurs fonctionnaires « territoriaux ». Il n'en va pas autrement en Espagne où, en dépit de l'autonomisation, les administrations d'Etat sont restées fortes et solides. Quant à l'Allemagne, la collaboration constante entre collectivités a même été théorisée : c'est le fameux « fédéralisme coopératif » (qui s'oppose comme un idéal-type au fédéralisme non-coopératif et conflictuel à la belge). Tout y concourt : comme les grands domaines de politique publique sont des compétences partagées et que le droit du *Bund* casse le droit des *Länder*, le fait que la législation fédérale intervienne réduit à chaque fois la marge de manœuvre des *Länder*. Mais les *Länder* ont deux instruments pour rééquilibrer le jeu. Tout d'abord, dans tous ces domaines de compétence concurrente, le *Bundesrat* qui les représente au niveau national a un pouvoir de veto sur les projets de la majorité gouvernementale. Deuxièmement, l'administration fédérale étant de taille très réduite, l'essentiel de la mise en œuvre concrète des législations fédérales et autres dispositifs de politiques publiques revient aux seules administrations des *Länder*, sous l'autorité de leurs gouvernements politiques respectifs, qui ont un important pouvoir réglementaire d'application et d'adaptation des lois fédérales. Le résultat est que les divers partenaires « se tiennent » mutuellement, dans une

situation d'interdépendance que les auteurs allemands ont baptisée la *Politikverflechtung* (littéralement, le tressage des politiques ensemble). Les partenaires-adversaires ont pour seule solution de négocier en permanence pour aplanir les contradictions ou les oppositions et trouver des terrains de consensus. Cette coordination politique est à la fois horizontale, entre les *Länder*, et verticale, entre chaque *Land* et la Fédération. Au niveau horizontal, cela se concrétise par des conférences régulières des seize ministres en charge d'un même domaine dans chaque *Land*, où sont prises des décisions d'harmonisation des modes opératoires de telle politique publique à couverture nationale : c'est une remarquable spécificité allemande que cette coordination horizontale, sur laquelle les communautés autonomes espagnoles semblent prendre modèle pour la mise en œuvre de la législation communautaire européenne. Quant à la négociation entre le gouvernement fédéral et les *Länder*, elle se fait à trois niveaux : au quotidien et de façon informelle, par la présence à Berlin d'un ministre des affaires fédérales de chaque *Land*, qui est en quelque sorte l'ambassadeur de celui-ci auprès de l'administration fédérale ; lors des séances solennelles du *Bundesrat*, où les intéressés font partie de la délégation de chaque *Land* et dialoguent avec les ministres fédéraux de façon officielle, sous l'œil des médias et des chroniqueurs politiques. S'y ajoute enfin une réunion mensuelle des seize ministres-présidents autour du chancelier fédéral, pour débattre de tous les dossiers importants de la vie politique, économique et sociale allemande. C'est une arène où le chancelier doit négocier pied à pied la réalisation de son programme avec des partenaires dont la couleur politique est, le plus souvent, opposée à la sienne. Ce « fédéralisme coopératif » va donc au point que les politistes considèrent que l'Allemagne est *de facto* gouvernée par une espèce de « grande coalition » gauche-droite, comme il en existe plus officiellement, au niveau du gouvernement belge ou néerlandais, par exemple.

Sans que la réalité politico-administrative des autres Etats aille aussi loin qu'en Allemagne, retenir qu'au-delà des textes juridiques, la gouvernance au concret des territoires de l'Europe associe les divers niveaux de gouvernement, pour des raisons qui tiennent à la sociologie politique et à la rationalité économique. Car bien des politiques publiques nécessitent la mobilisation d'une pluralité d'acteurs-clé pour avoir une chance de réussir ; et il ne faut pas négliger que les moyens financiers de l'action, en termes de recettes fiscales, qui sont certes répartis entre niveaux, restent grandement concentrés dans les mains de l'Etat central dans la plupart des cas, ce qui impose des dotations globales ou des subventions ciblées de l'Etat accordées aux collectivités et sans lesquelles elles ne pourraient pas agir, si bien que leur indépendance en est *de facto* limitée. La réalité des dynamiques politico-administratives de distribution des pouvoirs entre niveaux territoriaux de gouvernement s'avère donc, en fin de compte, bien plus complexe et ambiguë que ne le donnent à penser les grands principes formels des compétences juridiques.

En conclusion, il apparaît que les formes d'organisation des Etats-nations de l'UE et la répartition des rôles institutionnels entre leurs niveaux de gouvernement diffèrent sensiblement, bien que tous nos pays soient animés par une commune tendance à la collaboration de ces diverses entités dans la production et la mise en œuvre négociée d'une action publique de plus en plus partenariale. Les divers niveaux de gouvernement de nos sociétés sont ainsi, en quelque sorte, « forcés d'aller de concert » et, ce faisant, se conforment, à deux siècles et demi de distance, au vœu de Montesquieu, par la pratique d'une forme renouvelée de « distribution des pouvoirs ».

\*  
\* \*

## **Chapitre II : Au cœur des Etats : gouvernements et administrations centrales**

Gouverner est un ensemble d'activités tout à la fois politiques et administratives. Il serait vain de dissocier ces deux sphères, qui ne cessent au concret de s'entrelacer. Ce constat de recherche vaut autant pour l'action que pour l'organisation des institutions gouvernantes. Dès lors, les caractéristiques majeures de l'organisation gouvernementale d'un pays emportent d'importantes conséquences sur la structuration de ses administrations publiques. C'est pourquoi il faut étudier les deux dimensions, sans solution de continuité, dans un même mouvement.

Tout d'abord, l'on tracera quelques perspectives transversales sur les traits communs et les différences de l'organisation politico-administrative centrale des Etats de l'UE. Puis, on proposera une approche par l'exemplification, à travers quatre études de cas nationaux qui apparaissent particulièrement typiques.

### **2.1. Eléments d'une analyse transversale**

Sans prétendre à l'exhaustivité (voir pour plus de détails les manuels cités en bibliographie), seront posés ici plusieurs jalons d'analyse, en partant des caractéristiques de nos régimes constitutionnels pour en venir à leurs structures administratives.

#### **2.1.1. Le modèle commun du gouvernement parlementaire avec quelques variantes**

Les démocraties de l'Union européenne sont toutes des régimes parlementaires. Cela implique l'existence d'un « gouvernement », organe collégial de ministres à qui sont confiées, sous la responsabilité d'un chef de gouvernement, les fonctions dites « exécutives » de l'Etat. C'est à ce titre que tout gouvernement a autorité sur l'administration, composée d'agents publics nommés par lui mais protégés des influences et de la politisation par un statut juridique spécial. Les gouvernements de nos régimes parlementaires ont la commune caractéristique de procéder du pouvoir législatif et d'être responsables devant lui, à la différence des Etats-Unis. Cela implique que la coloration politique du gouvernement résulte de la composition de la majorité parlementaire à la chambre basse, élue directe du suffrage universel, telle qu'elle résulte des élections législatives ou des jeux de coalitions formées ou reformées au sein de l'assemblée existante. Dire que ces gouvernements sont « responsables » devant le Parlement, c'est désigner deux mécanismes. D'une part, les Parlements ont des moyens d'information et de questionnement quant à l'action gouvernementale ; d'autre part la majorité parlementaire, par un vote de défiance ou de censure, peut contraindre le gouvernement à démissionner en bloc. Voilà le modèle commun en Europe, et c'est l'essentiel de ce qui importe pour les administrations.

Ce substrat commun n'empêche pas l'existence d'une collection de différences formelles et procédurales : selon les pays, le chef de gouvernement pressenti est désigné par le chef de l'Etat (le plus souvent) ou par le président de l'assemblée (Espagne, Suède, par exemple). Dans certains Etat, le chef du gouvernement est investi seul par un vote (Allemagne) puis nomme ses ministres comme il l'entend, alors qu'ailleurs le vote d'investiture est collectif, tandis qu'en France cette procédure n'est pas imposée par la

constitution. Le titre même du chef de gouvernement varie : « Premier ministre » en France et au Royaume-Uni, « président du conseil des ministres » en Italie, « président du gouvernement » en Espagne, « chancelier fédéral » en Allemagne et en Autriche, « Ministre-Président » aux Pays-Bas, « Ministre d'Etat » au Danemark, « Président du Conseil d'Etat » en Finlande. Il en va de même de la titulature ministérielle : dans certains pays « ministre d'Etat » est un titre donné aux plus importants ministres (France) alors que dans d'autres pays comme l'Italie ou la Belgique, c'est à l'inverse une sorte de ministre sans portefeuille. La comparaison conduit ainsi à se méfier du nominalisme : les mots et les apparences du pouvoir varient, même s'il y a partout un ministre des Finances, un ministre des Affaires étrangères, un ministre de l'Intérieur, etc. en charge de compétences comparables : or c'est cette réalité des choses qui compte en termes d'administration comparée. De même, dans la plupart des Etats, le droit public a retenu la solution d'un dédoublement fonctionnel du ministre : il est à la fois le titulaire d'une fonction politique et, en même temps, le chef suprême des services de son administration.

De surcroît, partout en Europe le modèle que l'on peut dire « bureaucratique », au sens non-péjoratif de Max Weber, est le corollaire du régime parlementaire : la bureaucratie d'agents administratifs nommés par et subordonnés au gouvernement est réputée ne pas avoir d'autonomie d'action par rapport à celui-ci. Cela signifie que seul le ministre a autorité pour paraître face à l'opinion publique et s'exprimer au nom de l'Etat, et que seul le ministre et le gouvernement sont responsables politiquement devant le Parlement de l'action des administrations placées sous leur autorité, qui sont ainsi censées être « couvertes » par le politique. Cela va au point, en plusieurs pays, que les hauts fonctionnaires ne puissent aller seuls au Parlement, même devant des commissions d'enquête : ils n'y vont qu'avec leur ministre. Les principes sont différents dans le modèle américain, qui ignore la notion de gouvernement et où le *spoils system*, impliquant l'impermanence des emplois administratifs et leur politisation, était de tradition, même s'il a été beaucoup tempéré au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Le corollaire est que les commissions du Congrès peuvent faire des *hearings* de fonctionnaires.

Voilà une première série de caractéristiques transversales des Etats de l'UE.

### **2.1.2. Une très inégale stabilité gouvernementale**

Les formes de la compétition politique centrale varient entre pays, en raison des clivages politiques particuliers à chaque nation, de l'histoire des « systèmes de partis », des règles juridiques (notamment relatives aux modes de scrutin et au financement de la vie politique) et des régularités sociologiques qui structurent le quotidien des activités politiques. Ces variables se conjuguent pour influencer sur la longévité au pouvoir des gouvernements et la fréquence des alternances politiques. Cette inégale stabilité gouvernementale a des conséquences importantes pour les administrations, car les changements de gouvernement entraînent souvent des changements de plusieurs priorités d'action publique, et souvent aussi des modifications des équipes dirigeantes de l'administration.

Les spécialistes de politique comparée ont souvent coutume de distinguer les démocraties majoritaires et les démocraties de consensus. Le prototype du système majoritaire est bien sûr le Royaume-Uni, où l'existence de deux partis dominants et d'un mode de scrutin qui garantit (presque toujours) une majorité parlementaire à celui des deux qui arrive en tête, a inscrit dans les mœurs politiques la tradition du gouvernement de législature. Il en résulte une stabilité politique remarquable, ponctuée par des alternances régulières *Tories-Labour.*, perturbées une fois par génération par la percée d'un tiers parti (Libdems, UKIP) A l'inverse, bien d'autres pays, dont l'Italie de la I<sup>ère</sup> République, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, ou la Roumanie, présentent un paysage politique morcelé, d'où une représentation

parlementaire émiettée, des coalitions parlementaires hétérogènes et fragiles, et des gouvernements de coalition instables. Entre ces deux extrêmes existe une palette de pays où il y a certes des gouvernements de coalition, mais structurés autour d'un parti dominant, ce qui assure une assez grande stabilité, comme en Allemagne autour soit du SPD soit de la CDU-CSU, en Suède autour des sociaux-démocrates, etc.

Dès lors, il est plus pertinent de distinguer, de façon prosaïque, les pays à forte stabilité gouvernementale, tels le Luxembourg (neuf premiers ministres depuis 1945), l'Allemagne (huit chanceliers depuis 1949, dont Adenauer et Kohl pour quatre mandats chacun), le Royaume-Uni (où Mme Thatcher est restée onze années au pouvoir), l'Espagne des années 1980 où Felipe Gonzalès a gouverné plus d'une décennie et a été réélu trois fois (ce qui contraste avec l'instabilité actuelle). D'autres pays ont une stabilité gouvernementale moyenne, comme la France, l'Irlande, la Grèce, la Suède, même s'il faut préciser qu'en France la présidentialisation assure une forte continuité au-delà des changements de Premier ministre à la convenance du président de la République (hors cohabitation) et que maints grands ministres ont pu rester en place longtemps. Enfin, certains pays ont une stabilité ministérielle faible : l'Italie de la I<sup>ère</sup> République, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande, tous pays où les gouvernements ont une durée de vie moyenne de deux ans. Cela n'exclut toutefois pas une stabilité du chef de gouvernement : ainsi Poul Schlüter gouverne le Danemark de 1982 à 1993, mais à la tête de 5 gouvernements minoritaires successifs, avec crises internes régulières. Mais ces changements incessants de gouvernement suite à des accords de coalition renégociés à chaque fois provoquent de longues périodes d'expédition des affaires courantes pendant lesquelles l'administration vit dans l'expectative, sans recevoir d'instructions stratégiques. Ainsi est-il très fréquent, dans ces pays, qu'il faille plus de cinquante jours pour former un gouvernement ; il se produit même qu'il faille plus de cent jours, soit un tiers des jours ouvrables de travail d'une année hors week-ends et congés d'été. La Belgique a battu un record, en 2019, avec plus d'un an d'expédition des affaires courantes. Du coup, les tractations autour de la formation des gouvernements aboutissent à la signature de véritables « pactes ou contrats de gouvernement » dans lesquels est largement prédéfinie la ligne d'action que devra suivre chaque ministre et son administration concernant les grands enjeux publics inscrits à l'agenda institutionnel et sur lesquels les partis de la coalition ont pris position durant la campagne. Il en résulte une sorte de pétrification de l'action publique, dans laquelle toutes les recompositions et redéfinitions qui surgissent forcément dans le déroulement des politiques publiques d'un secteur provoquent de mini-crisis gouvernementales larvées, compliquant d'autant l'action des fonctionnaires.

Ainsi, il ressort de la comparaison que les configurations de pouvoir nationales sont loin de s'équivaloir. D'autant qu'il faut tenir compte d'une autre variable :

### **2.1.3. La régulation interne des gouvernements : un équilibre variable de hiérarchie et de collégialité**

Le modèle du gouvernement de régime parlementaire associe le principe de la collégialité gouvernementale à un principe de hiérarchie, tout gouvernement ayant un chef. Toutefois, le mode de fonctionnement et les rapports d'autorité au sein des équipes gouvernementales sont le reflet direct des rapports de force partisans sur lesquels se fondent les dites équipes. Dès lors, l'Union offre un panorama qui va d'un pôle de très forte hiérarchie à un pôle de très grande collégialité.

A un pôle se tiennent, sans conteste, le Royaume-Uni et la France, qui pratiquent, avec des différences, un régime *de facto* primo-ministérielle. Au Royaume-Uni, les évolutions politiques du XX<sup>e</sup> siècle ont abouti à concentrer l'autorité entre les mains du Premier ministre,

bénéficiaire d'une élection indirecte au suffrage universel *via* des législatives qui se soldent toujours par une majorité absolue accordée à un seul parti, dont le leader est forcément désigné comme Premier ministre. Le Premier ministre décide seul de la composition du gouvernement, et choisit la petite dizaine de ministres qu'il invite à faire partie du cabinet, seule instance qui se réunit régulièrement. Ainsi, si l'on observe la longue période au pouvoir de Margaret Thatcher, la « dame de fer » était au final le seul ministre déjà présent dans son premier gouvernement de 1979 : tous les autres avaient été remplacés. D'ailleurs, il n'est nullement inconstitutionnel et il n'est pas rare que le « Premier » britannique intervienne dans la sphère d'action d'un de ses ministres pour annoncer un programme, corriger une déclaration, etc. Quant aux décisions importantes, elles sont prises par le Premier ministre à l'issue d'un tour de table informel au sein du cabinet, sans vote.

La situation française est au fond une variation sur le même modèle. Il ne faut en effet pas être aveuglé par l'importance de la fonction présidentielle en période de concordance des majorités, et faire une lecture amoindrie de la place du Premier ministre au motif qu'il est le « second » du Président (au sens que ce terme prend dans la marine). Le régime de la V<sup>e</sup> République est à la fois présidentialiste et premier-ministériariste. Il comporte une double hiérarchie : entre le Président et le Premier ministre d'une part, entre le Premier ministre et le gouvernement d'autre part. Car sachez que la collégialité gouvernementale est factice en France : tous les actes dont la constitution dispose qu'ils sont exercés par « le Gouvernement » le sont en pratique soit par le président de la République seul (hors cohabitation), soit par le Premier ministre, soit par **un seul** ministre en accord avec le Premier ministre, mais jamais par le gouvernement pris collectivement. Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement ? Le pays est gouverné par un parti dominant, depuis 1962. De plus, à la différence de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> Républiques, la culture politique structurée sous la présidence du général de Gaulle, et qui a perduré, fait que le Conseil des ministres hebdomadaire tient de la cérémonie rituelle : on est bien loin d'une réunion de travail, il n'y a pas de liberté de parole, chacun ne parle que quand le Président l'interroge, et nul ne saurait « reprendre la parole derrière le Président », c'est-à-dire contester les conclusions décisionnelles qu'il tire, relativement à un ordre du jour qu'il a lui même arrêté en liaison avec le Premier ministre. Ainsi n'y a-t-il pas de débat collégial au sein du gouvernement sur les grandes orientations stratégiques, pas plus que de décisions collégiales : on ne vote d'ailleurs jamais au Conseil des ministres français. Ce sont là des usages politiques dont il faut avoir connaissance.

A l'opposé se trouve le cas des gouvernements de coalition scandinaves et nordiques, dont le fonctionnement est aussi peu hiérarchique que possible. Le Premier ministre n'est qu'un *primus inter pares*, un coordonnateur de l'action gouvernementale, un accoucheur de consensus au sein de la coalition, et une personnification du pouvoir d'Etat. Obligé d'animer un gouvernement qui comprend les chefs des divers partis de la coalition, placés aux ministères-clé, le Premier ministre suédois, danois, néerlandais ou belge doit négocier son autorité au sein d'une équipe. Les formes d'exercice personnalisé et autoritaire du pouvoir sont proscrites en ces pays, et le fonctionnement du gouvernement est très collégial : tous les grands enjeux de l'action gouvernementale sont discutés longuement et de façon libre dans de fréquentes réunions des ministres intéressés. Le trait fondamental de ces réunions est bien que les principaux ministres y discutent les dossiers dont ils n'ont pas personnellement la charge mais qui, parce qu'ils sont importants, engagent le gouvernement collectivement, si bien que chacun a un droit de regard sur le domaine des autres.

Entre ces deux pôles, des situations intermédiaires existent, où la personnalisation du pouvoir d'Etat au profit du chef du gouvernement est beaucoup plus forte, sans que pour autant un rapport de hiérarchie aussi asymétrique qu'au Royaume-Uni s'observe entre lui et les ministres, dans le cadre de gouvernements qui peuvent être coalitionnels. Pensons à l'Allemagne, à l'Italie ou à l'Espagne, à la Grèce et au Portugal, ou encore à la Bulgarie.

Il est bien clair que ces différences dans la régulation interne des gouvernements ont des répercussions sur les modes opératoires de l'action publique en ces divers pays, et notamment sur le travail administratif de préparation des décisions politiques. A cela s'ajoute l'effet des structures gouvernementales.

#### **2.1.4. Les structures gouvernementales : entre coordination et compartimentalisation ministérielle.**

Dans les régimes parlementaires, l'administration centrale de l'Etat est principalement organisée en départements ministériels, dirigés chacun par un ministre du gouvernement. Le nombre et les intitulés de ces ministères peuvent varier, même s'il y a des constantes. Certains pays ont même créé des barrières juridiques : en Irlande, en Espagne, en Italie, par exemple, les ministères sont créés par la loi, alors qu'en France et dans d'autres Etats, aucune barrière légale n'existe à la création et à la restructuration des ministères.

Parmi les différences structurelles, il est très important d'observer le statut concret du chef de gouvernement, appréciable par le poids des services dont il est doté, car ce sont eux qui ont la charge de coordonner le travail gouvernemental : ils sont donc des instruments de son autorité sur le gouvernement. C'est ce que la littérature de l'OCDE appelle « Centre of Government » (CoG). On note de façon générale une tendance au renforcement de ces services dans la plupart des pays, mais les différences restent tout de même sensibles : ainsi dans un pays comme l'Irlande existe le vieux système de la double casquette dans lequel le Premier ministre est aussi ministre des Finances ou des Affaires étrangères, seule une structure légère lui étant adjointe pour s'occuper des aspects « premiers-ministériels » de son activité. Quant aux Premiers ministres néerlandais ou finlandais, qui n'ont pas la charge d'un département sectoriel, ils ne sont entourés que de quelques dizaines de collaborateurs, et nul ne souhaite qu'il en soit autrement. Au contraire, dans certains pays le chef du gouvernement est à la tête d'un véritable ministère. C'est le cas à Berlin, où la Chancellerie fédérale est une grosse administration, et en Espagne, où existe à la Moncloa un « ministère de la Présidence du gouvernement ». Ce n'est pas formellement le cas au Royaume-Uni et en France, même si dans le cas britannique le *Cabinet Office* est une puissante administration qui remplit aussi les missions de ministère du *Civil Service*, puisque le Premier ministre est aussi ministre du *Civil Service*. Pour la France, les « Services du Premier ministre », incomparablement plus importants que ceux de l'Elysée, se composent de diverses directions fonctionnelles, dont le cœur est formé par les trois instances de coordination interministérielle et d'organisation du travail gouvernemental que sont le SGG (Secrétariat général du gouvernement) pour les affaires internes, le SGAE (Secrétariat général pour les affaires européennes) et le SGDN (Secrétariat général de la défense nationale) pour les questions de sécurité extérieure. Il s'agit d'un ensemble non-négligeable de très hauts fonctionnaires « à forte valeur ajoutée », dont les capacités de coordination stratégique sont considérables.

Néanmoins, dans tous les Etats de l'UE, le principe d'organisation des administrations centrales est celui de l'autonomie ministérielle. Chaque ministre est responsable de l'organisation et de la gestion interne de son ministère, sous réserve des règles de droit générales concernant la fonction publique et la comptabilité publique. Du coup, la diversité de l'organisation interne des ministères est souvent assez grande. Il n'y a d'ailleurs pas d'organigramme-type à l'échelle européenne de ce qu'est un ministère. La terminologie même varie beaucoup. Ainsi, en France, il existe dans certains ministères, mais pas dans d'autres, des secrétariats généraux, des commissariats généraux, des délégations ou des délégations générales, mais aussi des services autonomes dirigés par un directeur, des agences

et des missions, etc. L'observation vaut pour les pays voisins, tant l'inventivité en matière d'architecture politico-bureaucratique est un trait bien partagé à l'échelle européenne.

Il est toutefois possible de repérer quelques éléments d'architecture communs dans ce kaléidoscope de diversité. En premier lieu, tous les ministères des Etats européens sont des organisations pyramidales, dont le socle est formé par des cellules de base. Cette cellule de base est dénommée en France « bureau », en Allemagne « *Referat* », au Danemark « *Kontor* », « *Ufficio* » en Italie, « *divisão* » au Portugal, etc., « unités » à la Commission européenne. C'est la cheville ouvrière des administrations centrales : là sont expertisés au fond les dossiers, rédigés les projets de texte juridique, gérés les programmes existants, etc. Au-dessus, encadrant plusieurs de ces unités de base, on rencontre un échelon intermédiaire, sauf dans les petits pays comme la Suède, dont les administrations sont de taille trop réduite. C'est ce que l'on appelle en France « sous-direction », en Allemagne « *Unterabteilung* », en Espagne « *subdirección general* », de même qu'au Royaume-Uni on parle d'« *Undersecretariat* », tandis que les Belges et les Néerlandais appellent cela « directions », et les Portugais « départements ». Quant au niveau supérieur, on le désigne en France sous l'appellation de « direction d'administration centrale », tandis que les Allemands parlent d'« *Abteilung* », et la plupart des autres pays de « directions générales ». Seuls les Britanniques se singularisent en la matière en désignant moins une structure que son responsable : c'est le niveau des « *deputy secretaries* ». L'usage le plus courant est ainsi celui d'une hiérarchie administrative à trois niveaux. Il arrive parfois qu'il y en ait quatre, lorsque plusieurs « sous-directions » (dans la terminologie française) sont regroupées en un « service » dirigé par un « chef de service ». Retenez cependant que le pyramidage à trois niveaux est l'organisation modale des ministères en Europe.

En deuxième lieu, il faut prêter attention au sommet de la pyramide administrative, et à son articulation avec le niveau politique du ministre. En cette matière, il existe un modèle commun et quelques remarquables exceptions. Le modèle commun est le suivant : au-dessus des directions générales, qui peuvent être nombreuses, est placé un chef administratif suprême du ministère, chargé de superviser et de coordonner l'activité des diverses entités et d'être le référent permanent du pouvoir politique, l'homme qui dialogue avec le ministre. Dans la plupart des pays, son titre est celui de « secrétaire général », les Anglais et les Irlandais préférant parler de « *Permanent Secretary* », tandis que les Allemands le titrent « *Staatssekretär* ». Le statut de ce fonctionnaire dirigeant est en général particulier. Dans quelques rares pays, le Royaume-Uni au premier chef, et l'Irlande et les Pays-Bas très marqués par l'influence britannique, ce fonctionnaire suprême est censé être un fonctionnaire comme les autres, qui est nommé sans politisation particulière et ne peut être révoqué jusqu'à sa retraite. Dans la plupart des pays en revanche, conformément au modèle allemand, les secrétaires généraux ont un statut de *Politischer Beamte*, de « fonctionnaire politique ». Cela signifie que ces emplois sont certes occupés par des fonctionnaires de carrière, mais qu'ils sont pourvus en dehors des règles de promotion classique (pas d'ancienneté minimale requise, possibilité d'y parvenir en « sautant » des grades, etc.), que les intéressés doivent jouir de la confiance politique du ministre, et peuvent donc être écartés de façon discrétionnaire. Les modalités de déclinaison nationale de ce schéma commun varient : l'Italie pratique la mise à la retraite d'office quel que soit l'âge, l'Allemagne a recours à une mise à la retraite provisoire pendant laquelle l'intéressé est payé pour attendre à son domicile des jours meilleurs, etc. Il faut ajouter que, dans la plupart des pays, ce statut de « fonctionnaire politique » s'applique aussi aux directeurs généraux qui sont à la tête des principales entités constitutives d'un ministère.

Ce modèle commun admet quelques remarquables exceptions. Il faudrait presque mettre la formule au singulier, car c'est principalement le cas de la France qu'il faut évoquer ici, rejointe par l'Italie : alors que les ministères français participaient au XIX<sup>e</sup> siècle du

modèle commun, l'emploi de secrétaire général a peu à peu été supprimé au cours du XX<sup>e</sup> siècle, à l'exception des ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Ainsi, l'organisation usuelle des ministères français n'est pas, en son sommet, « pyramidale » mais « en râteau » : le ministre se trouve en prise directe avec les trois, quatre, cinq ou dix directeurs d'administration centrale de son ministère. Cela étant, les spécialistes observent avec intérêt que le plus puissant et le plus vaste des ministères, l'Economie et les Finances, qui compte plus de quinze directions d'administration centrale, a vu récemment réapparaître un emploi de secrétaire général, rétabli par le ministre socialiste Laurent Fabius. Il est encore trop tôt pour dire si d'autres ministères suivront le même chemin.

Enfin, il faut mentionner un autre aspect majeur de l'articulation entre le niveau politique du ministre et le niveau administratif suprême du secrétaire général et des directeurs généraux. Dans la plupart des pays, les deux niveaux sont en prise directe, sans intermédiaire. Le ministre est ainsi en contact quotidien avec le secrétaire général, qui relaie les préoccupations du politique auprès des services et vice-versa. Dans un groupe plus limité d'administrations en revanche, le ministre est entouré d'une grosse équipe de collaborateurs personnels, politisés bien qu'ils soient le plus souvent fonctionnaires, qui sont mis en place à son arrivée et repartent avec lui. C'est cette équipe qui médiatise les rapports entre le politique et les services, si bien que le secrétaire général, ou les directeurs généraux en cas d'absence d'une fonction de secrétaire général, sont beaucoup moins en contact direct avec le ministre. Ce second modèle est le système dit du « cabinet ministériel », qui est typique de l'administration française, et que l'on retrouve aussi, avec un ampleur quantitative moindre et dans des formes atténuées, en Belgique (où la réforme Copernic n'a pas fait disparaître les cabinets), en Autriche, en Italie, en Espagne... et à la Commission européenne. Il faut tout de même préciser que les ministres ont partout en Europe quelques collaborateurs personnels, mais rarement plus de six personnes. Vu l'effectif de hauts fonctionnaires qui composent la hiérarchie d'un ministère, c'est fort peu. Le système des cabinets ministériels, dont la taille et la puissance sont tout autres, est donc bien une remarquable particularité.

Sur ce constat, on en termine avec ces réflexions transversales. Illustrons-les par quatre exemples.

## **2.2. Quatre grands types d'organisation des administrations centrales d'Etat**

### **2.2.1. Le cas français**

Les ministères français sont de taille très inégale : ainsi, « Bercy », « les ministères économiques et financiers », éclatés depuis la présidence Sarkozy alors qu'auparavant le redouté « MINEFI » (pour ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie) avait un seul ministre et 17 directions générales en râteau, constitue une énorme machinerie administrative. Les Affaires étrangères sont également un volumineux ministère, de même que l'Intérieur, la Défense, les Affaires sociales, ou l'Education nationale. Au rebours, certains ministères sont de toutes petites structures, comme celui de l'Outre-mer. Cependant, ces ministères sont tous organisés autour de l'articulation du ministre avec son cabinet et de ce que l'on nomme « les services », composés des directions d'administration centrale.

Les cabinets ministériels à la française sont très différents des *ministers' private offices* des ministres anglo-saxons et nordiques. C'est tout d'abord un effet de leur taille : au total, 324 conseillers travaillaient en 2019 dans les cabinets du Gouvernement E.Philippe. C'est le fruit d'une nette réduction, les effectifs les plus élevés (700 personnes) ayant été atteints sous les gouvernements Rocard, Cresson, Bérégovoy au début de la décennie 1990.

70% des membres sont des fonctionnaires de carrière, même s'ils ont une coloration politique. Ils sont souvent assez jeunes et attendent de ce passage au service direct du politique une accélération de leur carrière. Les conseillers techniques assurent un suivi systématique des principaux dossiers traités par les services, afin de fournir au ministre une contre-expertise. A sa tête se trouve le « directeur de cabinet », grand fonctionnaire plus expérimenté, qui est un personnage central de l'administration française. Car il est le coordonnateur suprême de l'activité du ministère, assurant l'interface entre les *desiderata* et les instructions du ministre et ce qui se passe dans les directions administratives. Il remplit ainsi les fonctions exercées dans la plupart des autres pays par le secrétaire général, mais avec une allégerance bien moindre à l'appareil administratif et au contraire, une très grande proximité, politique et souvent amicale, avec « son » ministre. En fait, il est une sorte de vice-ministre *de facto* apte à signer presque tout au nom du ministre. Voilà ce qu'il faut souligner concernant le cabinet.

Quant aux services, leur structure est la suivante. Sur le total des ministères français, on compte en 2019 (source DGAFP) :

- 164 directions d'administration centrale...
- subdivisées en 775 services et sous-directions...
- regroupant elles-mêmes un total d'environ 1800 bureaux.

L'usage était naguère qu'il fallait au minimum trois bureaux pour former une sous-direction, et trois sous-directions pour constituer une direction. En revanche, le nombre de directions par ministère n'est pas fixé, d'où des différences abyssales entre Bruno Le Maire qui en tant que ministre de l'Economie a autorité sur 9 structures d'administration centrale quand son homologue du Tourisme n'en a qu'une seule. A la tête de chaque direction se trouve un directeur ou directeur général, c'est pareil. Il s'agit de ce que l'on appelle en droit français des « emplois à la discrétion du gouvernement », notion proche de celle de « fonctionnaire politique » allemand, si ce n'est que l'intéressé n'a pas même à être fonctionnaire : tout Français majeur peut être nommé à un tel emploi, sans aucune condition de diplôme. Les directeurs d'administration centrale sont révocables *ad nutum*, ils n'ont aucun droit acquis au maintien de leur situation : quand ils sont écartés, ils regagnent leur emploi précédent dans le privé ou dans l'administration. Ce second cas de figure est de loin le plus fréquent, car 99 % des directeurs de ministère sont des fonctionnaires de carrière. Il est à noter que la moyenne de leur durée en fonction est comprise entre trois et quatre ans, même si certains directeurs restent parfois dix années en poste.

En revanche, leurs adjoints, appelés selon les cas « directeurs-adjoints » ou « chefs de service », occupent des « emplois de direction » (EDD) que l'on obtient normalement au mérite, sans politisation, et dont on ne peut pas être démis pour simple convenance. Il en va de même pour les sous-directeurs. Les sous-directions sont un étage important de l'administration française, dont les responsabilités sont considérables : alors que les bureaux, échelon de base, sont spécialisés dans des tâches pointues, les sous-directions correspondent souvent à un grand domaine d'activité, à un secteur de la société et de l'économie dont il s'agit de suivre les évolutions. Ainsi, existe-t-il, à Bercy, une sous-direction des assurances ou au ministère des Affaires sociales une sous-direction des personnes handicapées : l'on mesure la vastitude des domaines dont elles ont la charge. C'est au niveau des sous-directions que l'Etat essaie d'avoir une vue un peu globale des enjeux et problèmes d'un secteur.

Au dessous, les 1800 bureaux sont en prise directe avec le fond des dossiers, sous la responsabilité d'un chef de bureau qui est bien souvent un administrateur civil sorti peu d'années auparavant de l'Ecole nationale d'administration (ENA), quand le bureau est important, ou un ingénieur des corps techniques de l'Etat. Il faut signaler que les chefs de bureau changent assez régulièrement d'emploi, mais que leurs collaborateurs de rang A (les attachés d'administration centrale) et de rang B bougent beaucoup moins, conservent la

mémoire du bureau et en constituent les chevilles ouvrières : sur eux repose la stabilité des administrations centrales, et donc pour bonne part la continuité de l'Etat.

Car l'administration française affirme certes pratiquer avec vigueur une large déconcentration territoriale (consistant à confier l'essentiel des tâches de gestion des politiques publiques touchant directement les personnes aux services déconcentrés de l'Etat présents sur le territoire) et la déconcentration fonctionnelle (consistant à confier des tâches de gestion de telle activité à un établissement public autonomisé). Mais on constate qu'au concret maintes tâches de gestion sont encore remplies par les bureaux des ministères à Paris, ou sont si encadrées et contrôlées par eux que cela revient presque au même, d'où le maintien d'effectifs importants dans les ministères parisiens.

Voilà ce que l'on doit retenir succinctement de la situation française.

### 2.2.2. Le cas britannique

Le mode d'organisation des administrations centrales britanniques, familièrement désignées comme Whitehall, du nom du grand édifice, et par extension du quartier environnant de Londres où sont concentrés les ministères, répond aux traditions propres à ce pays, toutefois infléchies par les radicales réformes administratives des gouvernements conservateurs Thatcher et Major.

Comme en France, la taille des départements ministériels est inégale. Des homologies s'observent aussi dans l'homogénéité de leur organisation, d'autant que, en vertu d'une tradition qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, tous les ministères britanniques sont encadrés et dirigés par une sorte de corps unique et interministériel de hauts fonctionnaires, le *Senior Civil Service*, dont le supérieur hiérarchique est le Premier ministre en personne et qui est géré de façon centralisée par ses services, si bien que les membres du *Senior Civil Service* connaissent une rotation de carrière d'un ministère à l'autre. Il en résulte une grande homogénéité d'organisation et de fonctionnement interne des divers « *line ministries* », (ministères sectoriels). On dénombre ainsi environ vingt-cinq départements ministériels, dirigés par un ministre et, lui faisant face, le *Permanent Secretary* du ministère. En dessous, 110 *deputy secretaries*, équivalents des 164 directeurs d'administration centrale français : la structure est plus resserrée, mais l'ordre de grandeur demeure comparable. C'est patent au niveau intermédiaire de la hiérarchie, celui des 447 « *permanent under-secretaries* », équivalents des 778 chefs de service et sous-directeurs français. Quant aux unités de base de Whitehall, équivalentes aux 1800 bureaux français, et dirigées par des *assistant secretaries*, on en dénombre environ 2000. Les deux machineries sont donc quantitativement comparables.

Les principales différences se situent ailleurs. La première, peut-être même la principale, est qu'un ministre britannique n'est pas entouré d'un cabinet : il dispose, modestement, d'un « *minister's private office* », qui comprend son « secrétaire privé », sur un modèle hérité du XIX<sup>e</sup> c'est-à-dire le proche collaborateur chargé de gérer son agenda, son quotidien, son courrier, etc., auquel s'ajoutent un ou deux conseillers très politiques qui s'occupent de sa circonscription de député et des incessantes demandes des parlementaires, plus une attachée de presse et une secrétaire sténodactylo. Depuis Thatcher et Blair cependant, une centaine de « *special advisors* » (SPADs) sont venus s'ajouter. Cela reste tout de même de petites équipes. Du coup, le ministre travaille, plusieurs heures par jour, avec le chef administratif du ministère, le *Permanent Secretary*, cet homme-orchestre qui assure l'interface entre politique et administration. Ce n'est pas un proche du ministre : la tradition veut au contraire que le *Permanent Secretary* soit un fonctionnaire de carrière apolitique. Il est nommé lorsque le poste est vacant, à raison de ses mérites. Il est d'ailleurs choisi non par le pouvoir politique mais coopté par son prédécesseur et par ses pairs, et il jouit ensuite jusqu'à sa retraite d'une garantie d'inamovibilité. De ce point de vue, le *Permanent Secretary*,

son titre le dit, est l'un des garants de la continuité de l'Etat en Angleterre, au travers des alternances politiques.

Il faut souligner qu'en vertu des réformes néo-managériales de Thatcher et Major, le rôle des services administratifs centraux des ministères, sous l'autorité des *Permanent Secretaries*, a été recentré sur le pilotage stratégique au détriment de la gestion, sur la conception des politiques publiques et non sur leur mise en œuvre, sur le « faire faire » plutôt que sur le « faire ». Cette réorganisation administrative volontariste s'est traduite par un vaste programme de création de 138 agences exécutives durant les années 1980-90, auxquelles a été confiée la gestion opérationnelle des dispositifs publics, sous la responsabilité de directeurs d'agences astreints par contrat à des obligations de résultat.

### 2.2.3. Le cas allemand

Deux caractéristiques majeures retiennent principalement l'attention dans l'organisation des administrations centrales allemandes.

La première caractéristique découle directement d'un fédéralisme au sens plein et entier : deux niveaux d'administrations centrales coexistent, celui des ministères fédéraux à Berlin et celui des ministères de chacun des Etats fédérés. Car il faut souligner à nouveau ici que la Bavière, la Rhénanie du Nord, la Hesse, etc. sont des Etats centralisés au sens du droit interne. Or, compte tenu des répartitions de compétences, les ministères fédéraux sont des structures légères, avec peu de services et d'effectifs et pas de services déconcentrés sur le terrain, alors que les ministères des Etats peuvent être très volumineux, sur un schéma comparable à la France.

Si l'on observe le niveau fédéral, seuls deux ministères ont un volume considérable : les Affaires étrangères (2700 personnes à l'administration centrale) et les Finances (9 directions, 2200 fonctionnaires à Berlin). Quant aux autres ministères fédéraux, ce sont de petites structures qui ne dépassent pas 1000 agents, et dans lesquelles chaque direction (*Abteilung*) ne dépasse guère les 100 personnes, ce qui équivaut en France à une toute petite direction d'administration centrale. Dès lors, les *Unterabteilungen* sont assez petites, et un *Referat* ne représente qu'une poignée de fonctionnaires (bien moins de dix souvent).

Une seconde caractéristique majeure gît dans le fait que l'autonomie de chaque département ministériel soit, en Allemagne, affirmée avec une intensité toute particulière par la doctrine juridique et par les pratiques des acteurs intéressés. C'est le *Ressortprinzip*. Ce principe a valeur constitutionnelle : c'est l'article 65 de la Loi fondamentale qui dispose que, « chaque ministre fédéral dirige son département de façon autonome et sous sa propre responsabilité ». C'est clair : chaque ministre est le maître de son « ressort » administratif, de son administration. Le principe est tout différent de celui du droit français, dans lequel le pouvoir réglementaire appartient en son entier au Premier ministre, qui peut en déléguer partiellement l'exercice à ses ministres. Chaque ministère allemand se présente dès lors comme un monde assez clos sur lui-même : la compartimentalisation des administrations fédérales est forte, même si elles doivent bien sûr collaborer au quotidien, entre elles et avec les ministères des *Länder*.

Quant à l'organisation interne des ministères, que ce soit au niveau fédéral ou fédéré, il existe trois niveaux administratifs (bureau-sous-direction-direction) et tous les *Ministerialdirektoren* sont ce que le droit allemand appelle des « fonctionnaires politiques », qui sont certes des fonctionnaires de carrière, compétents et expérimentés, et même relativement âgés, mais qui sont nommés sur la base d'une confiance politique et peuvent être mis à la retraite temporaire si cette confiance vient à disparaître pour cause d'alternance gouvernementale. Au-dessus d'eux, avec le même statut ambivalent se trouve le

*Staatssekretär*, équivalent semi-politisé du *Permanent Secretary* britannique. Il a un rôle fondamental d'interface et de conseil auprès du ministre, lequel n'a pas en Allemagne de cabinet ministériel autour de lui. Cependant, depuis une vingtaine d'années se développe un phénomène de cabinets à l'allemande, appelés *leitungsstab*.

Tels sont les grands traits de la situation observable en Allemagne.

#### 2.2.4. Le cas suédois

La singularité majeure du système administratif suédois est de ne pas avoir de ministères au sens que cette notion a ailleurs. Les ministres (une quinzaine en général) sont à la tête de « départements ministériels » qui sont de grosses équipes de collaborateurs : le plus gros ministère, les Finances, totalise 350 personnes, et le plus petit n'en compte que 80. La plupart de ces structures ont un effectif d'environ 100 personnes, dont quelques dizaines de cadres supérieurs à peine. Au total, les ministères à Stockholm totalisent à peine 2500 personnes. Ces mini-ministères ont une mission de préparation des dossiers, de prévision et de coordination.

En revanche, la mise en oeuvre des politiques publiques et la gestion des services publics relève d'« agences ». Ces agences, au nombre de 300, peuvent compter plusieurs milliers d'employés, pour les plus importantes telles que l'Agence de la Police (20 000 policiers), l'Assurance-maladie (13 000 agents), l'Agence pour l'emploi (7 000), etc. Ainsi, 98 % du personnel administratif du gouvernement central est employé par les agences. Or les agences sont certes rattachées à un ministère, mais **le principe fondamental est leur indépendance par rapport au pouvoir politique**. Les origines de ce principe remontent à la constitution suédoise de 1634, première constitution écrite de l'histoire occidentale, le système des agences existant depuis deux siècles (depuis 1809). Le principe est posé que, lorsqu'une agence applique la loi à des cas particuliers, elle le fait sans aucune instruction du pouvoir politique. On est aux antipodes du principe bureaucratique traditionnel et du modèle wébérien, dans lequel le ministre est le supérieur hiérarchique des fonctionnaires. Par conséquent, les ministres suédois ne sont en retour pas tenus pour responsables de l'activité des fonctionnaires des agences.

Les mini-ministères suédois sont dès lors des structures à taille humaine, dont les cadres supérieurs travaillent en équipe, de façon intégrée et coopérative, sur un mode voisin de celui d'un grand cabinet de consultants. Compte tenu d'une culture au travail très peu hiérarchique, il n'y a pas d'équivalent des bureaux, des sous-directions et des directions. Les hauts fonctionnaires, pour la plupart assez jeunes, se répartissent entre deux grades, correspondant un peu à la bipartition entre consultant junior et consultant senior. Ils sont subordonnés à une trentaine de « secrétaires d'Etat », qui occupent un poste hybride entre celui d'un secrétaire d'Etat français qui ne serait pas membre du gouvernement et celui d'un secrétaire général de ministère politisé à l'allemande. Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires travaillent en étroite symbiose avec ce personnage-clé et le ministre lui-même, sur une base assez informelle. Il n'y a donc pas de coupure du politique et de l'administration au sein des mini-ministères suédois.

En revanche, la coupure est nette avec les 300 agences, dont les directeurs généraux sont nommés pour un mandat de six ans par le gouvernement, mais sont irrévocables, et ne sont pas, dans leur majorité, nommés sur critères politiques mais sur critères de compétence. Or chaque directeur général choisit librement les cadres dirigeants de son agence, laquelle, dans le contexte suédois, remplit l'essentiel des tâches dévolues ailleurs dans l'UE aux ministères.

C'est là l'essentiel de ce qu'il faut retenir du cas suédois.

Ainsi se termine ce chapitre consacré à l'étude comparée du « cœur des Etats », des institutions politico-administratives gouvernantes de niveau central. Il vous aura permis j'espère de prendre la mesure des formes diversifiées que prend l'entreprise étatique – « entreprise » au sens large de Weber dans sa célèbre définition de l'Etat. L'entreprise étatique s'exprime en chaque pays sous la forme de structures singulières, même si elles sont souvent des variations autour d'un canevas commun.

Avec ce constat se termine aussi la première partie de ce cours, consacrée à l'organisation des Etats. Il faut dès lors souligner que les institutions n'existent pas sans les individus qui leur donnent vie. En l'occurrence, les administrations publiques sont animées par les agents publics qui les peuplent. C'est ce qu'aborde la deuxième partie de ce cours.

\*  
\* \*

## **Deuxième partie :** **Les gens de l'administration : fonctions publiques comparées.**

Si l'on porte sur les institutions publiques un regard sociologique, l'on ne saurait faire un cours d'administrations comparées sans que toute une partie soit consacrée à comparer les fonctions publiques qui forment le substrat humain des administrations. De fait, Weber nous a appris qu'il n'y a pas d'Etat sans bureaucratie : or il n'y a pas de bureaucratie sans fonctionnaires.

Il s'agit ici d'offrir un aperçu – forcément incomplet vu la masse des données disponibles – des invariants et de la variété des fonctions publiques dans l'Europe communautaire. Cette étude sera organisée en deux développements successifs, portant sur les deux dynamiques majeures autour desquelles se structure toute fonction publique : la dynamique des recrutements (chapitre 3) et celle des carrières (chapitre 4).

### **Chapitre 3 :** **Comment devient-on fonctionnaire ?** **Recrutement, formation et socialisation**

Les Fonctions publiques s'exceptent (pour partie) du monde du travail par des recrutements et des carrières qui répondent à des règles particulières visant à protéger les agents publics des influences diverses. C'est au recrutement, et plus largement à la formation et à la socialisation des serviteurs de l'administration que l'on va d'abord s'attacher.

On peut les aborder par quelques grands couples alternatifs : tout d'abord, la distinction entre les fonctionnaires à statut et les agents publics contractuels ; puis l'opposition des recrutements par concours et des recrutements *ad hoc* ; enfin celle – moins marquée – entre les systèmes d'écoles de fonctionnaires et d'apprentissage par *learning by doing*. Puis une dernière section au statut logique différent proposera un éclairage de sociographie administrative comparée.

#### **3.1. Fonctionnaires et agents publics : une *summa divisio* à géométrie variable**

Dans tous les pays de l'UE, existe (selon des modalités variées) un statut juridique particulier pour les fonctionnaires, caractérisé par sa nature législative et réglementaire, par son unilatéralité, et son caractère dérogoire au droit du travail « ordinaire ». Cependant, partout aussi on remarque des agents administratifs dont le statut relève d'un contrat de travail proche du droit commun du salariat. Ce qui diffère entre nos pays, ce n'est pas qu'ici les serviteurs de l'Etat soient « fonctionnaires » alors qu'ailleurs ils seraient « contractuels », mais la proportion respective des uns et des autres.

Ceci étant posé, il faut toutefois commencer par répondre à la question préalable : qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

##### **3.1.1. Le statut des fonctionnaires**

Selon les pays, on note que le mot même varie : l'on parle en France de « fonctionnaires » depuis la Révolution de 1789, qui a aboli la vénalité et la propriété privée

des « offices » publics. Les pays méridionaux ont simplement traduit cette notion, puisque l'on dit en castillan comme en portugais ou en catalan « *funcionario* »... et donc dans toute l'Amérique latine de même. Dans d'autres pays, au contraire, comme l'Angleterre et le Danemark, la terminologie est encore empreinte de l'origine monarchique, puisque l'on parle de *civil servant of the Crown*, abrégé en *civil servant* dans la langue courante. Dans d'autres pays, c'est la notion d'Ancien Régime qui a survécu, en particulier en Allemagne, *Beamter*, et aux Pays-Bas, *Ambtenaar*, mots qui signifient « officier », au sens de titulaire d'un office public. D'autres pays privilégient une désignation plus neutre en valeurs : les Italiens parlent d'« employés publics », les Belges et les Luxembourgeois d'« agents publics ».

Au-delà de la terminologie, qu'est-ce qu'un « fonctionnaire », ou son équivalent ? Le cœur de son statut peut se résumer, dans tous les pays, à deux caractéristiques principales. Tout d'abord, « le fonctionnaire est, envers l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire », c'est-à-dire que ses conditions de travail sont entièrement régies par le droit public unilatéral, par opposition au contrat de travail avec accord mutuel des volontés de l'employeur et de l'employé. Principale conséquence : les fonctionnaires n'ont, en théorie, aucun droit acquis au maintien de leur situation, qui peut être modifiée « dans l'intérêt du service ». Seconde caractéristique : un fonctionnaire est un agent public « titulaire » de son emploi, et qui ne peut donc en être privé : il bénéficie de la garantie de l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite. Je mets toujours en garde mes auditeurs contre la réaction ordinaire qui y voit un « scandaleux privilège ». Si cette garantie de l'emploi existe dans tous les pays de la vieille Europe, au point d'être consubstantielle au modèle de la bureaucratie d'Etat moderne, comme l'avait souligné Max Weber, c'est qu'il s'agit d'une protection des fonctionnaires contre l'arbitraire du pouvoir politique du moment : c'est une garantie d'indépendance face aux influences politiques. La garantie de l'emploi des fonctionnaires s'analyse ainsi, d'abord, comme une garantie pour les citoyens-usagers des services publics de l'impartialité et de l'égalité de traitement que lesdits fonctionnaires mettront dans la prise en charge de leurs dossiers. Le rappel de cette chaîne causale s'impose, tant elle est occultée à une époque où le référentiel néo-libéral dominant conduit à juger de la valeur des dispositifs institutionnels en fonction de leur degré de conformité au modèle de l'entreprise privée présentée comme forme idéale d'organisation.

Cependant, le principe de garantie de l'emploi admet quelques exceptions : en Suède, au Danemark et au Royaume-Uni, le droit du licenciement est le même pour les fonctionnaires que pour les salariés privés. La pratique est évidemment une autre histoire, car ces trois pays ont des traditions de syndicalisme administratif puissant.

Quels sont les autres éléments caractéristiques du statut des fonctionnaires que l'on retrouve dans la plupart des pays ? Un domaine d'importance est celui de leur recrutement qui, souvent mais pas toujours, s'excepte du lot commun de l'embauche de salariés, aux fins de donner des garanties de compétence et de lutter contre le risque de favoritisme et de patronage politique. Un deuxième aspect a trait à l'organisation de carrières qui font souvent une place à un droit à l'avancement à l'ancienneté (on le verra au chapitre suivant). Les règles quant aux rémunérations sont très liées à la notion de carrière : les fonctionnaires bénéficient le plus souvent d'un système de rémunération impersonnel, leur traitement étant fixé selon la cotation de leur emploi sur une grille de rémunérations officielle, qui évolue en bloc de façon collective. Considéré dans la plupart des pays comme rigide et désincitatif pour les meilleurs, ce système fait l'objet ces dernières années de réflexions et d'initiatives visant à y insuffler une dose de rémunération supplémentaire variable en fonction des performances des agents. Un dernier domaine majeur où se manifeste la spécificité du statut juridique des fonctionnaires est celui des droits politiques et collectifs. Si tous les fonctionnaires ont le droit de voter, ils ont partout un devoir de loyauté à l'égard du régime, qui se manifeste en Belgique et au Luxembourg par la prestation d'un serment ou en Allemagne par l'obligation

constitutionnelle de défendre l'ordre démocratique et libéral, ce qui interdit *ipso facto* aux fonctionnaires l'adhésion à des partis communistes ou d'extrême-droite. Dans d'autres Etats, tels l'Italie et la Grèce, existent des restrictions à l'adhésion aux partis politiques. Plus généralement, le devoir de neutralité se traduit par l'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et la fonction de membre du Parlement : c'est le cas en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Finlande et en Grèce. Au Royaume-Uni, c'en est au point qu'un fonctionnaire doit démissionner avant de pouvoir se porter candidat aux élections. Dans d'autres pays au contraire, les règles sont bien plus souples : c'est le cas en France. Pour ce qui concerne les droits collectifs, les fonctionnaires jouissent partout, comme les autres salariés, de la liberté syndicale, avec toutefois certaines interdictions pour quelques fonctionnaires d'autorité, pour les policiers, et bien sûr les militaires. Quant au droit de grève, qui était encore interdit aux fonctionnaires dans la plupart des pays d'Europe en 1945, il leur a peu à peu été accordé, à l'exception notable de l'Allemagne, du Danemark, de la Belgique et du Portugal. Voilà les grands traits du régime statutaire des fonctionnaires.

Il faut ensuite préciser que si les fonctionnaires sont partout dans une situation statutaire, il n'existe pas partout un « statut général des fonctionnaires » au sens français, c'est-à-dire un grand texte solennel fixant l'ensemble des droits et devoirs des fonctionnaires. Certains pays se sont engagés dans la voie d'une telle codification d'ensemble : le premier fut l'Espagne, avec un ensemble de textes de 1852. La grande « loi sur les fonctionnaires » néerlandaise date de 1929, et en Belgique votre statut général dit statut Camu fut promulgué en 1937. La France qui avait beaucoup débattu le sujet, n'adopta son premier statut général qu'en 1941 sous l'Occupation, immédiatement aboli à la Libération et remplacé par le statut général de 1946, auquel se sont substitués le statut de 1959 puis celui de 1983-86. Toutefois, dans aucun pays de l'UE l'ensemble des règles ne se trouve réuni dans le statut général : maintes dispositions intéressant les fonctionnaires se trouvent dans des textes épars, depuis la constitution jusqu'au code de la sécurité sociale. Il existe quelques pays où l'idée même d'un statut général ne s'est jamais imposée, si bien le plus grand imbroglio caractérise, par tradition, le régime juridique des fonctionnaires : c'est le cas au Royaume-Uni et en Irlande. Quant à l'Allemagne, le fédéralisme implique l'existence d'une loi-cadre fédérale sur la Fonction publique, qui fixe les grands principes, et l'existence d'autant de statuts différents qu'il y a de *Länder*, chacun ayant sa fonction publique propre.

La question se pose d'ailleurs de l'unité juridique de la Fonction publique. Dans la majorité de nos pays, une telle unité est inconnue, le droit lui-même distinguant plusieurs fonctions publiques parfois, ou le plus souvent plusieurs secteurs de la Fonction publique, régis par des règles différenciées. Ainsi, en France, le droit distingue trois fonctions publiques, qui ont chacune leur statut général : la Fonction publique de l'Etat (FPE), la Fonction publique territoriale (FPT) et la Fonction publique hospitalière (FPH). A cela s'ajoute que l'administration de l'Etat est divisée en France en centaines de corps administratifs dotés chacun de son statut particulier, qui adapte et complète les règles du statut général. Ces « corps administratifs » (et leurs équivalents les « cadres d'emploi » dans la FPT et la FPH) sont une des grandes spécificités françaises, que l'on ne retrouve qu'en Espagne sous cette même forme.

Sans aller à ces excès de raffinement, les autres fonctions publiques n'en sont pas moins, elles aussi, souvent plurielles. La subdivision la plus fréquente, que l'on relève en Espagne, au Portugal, en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suède, est celle entre Fonction publique de l'Etat central et Fonction publique des collectivités locales, voire Fonction publique des communautés autonomes (Espagne) ou des régions (Belgique). Mais d'autres pays ajoutent à cette subdivision territoriale une subdivision sectorielle. Ainsi la Fonction publique néerlandaise est répartie depuis 1993 en huit secteurs : personnel civil du gouvernement central, appareil judiciaire, police, enseignement, forces armées,

administrations provinciales, administrations municipales, et les « wateringues » (la vénérable administration en charge de l'entretien des canaux, des digues et des polders, mission bien sûr fondamentale aux Pays-Bas). Au total, « la » Fonction publique est ainsi rarement une entité unifiée dans les pays d'Europe.

### 3.1.2. Les agents publics contractuels et la tendance à la « normalisation » de l'emploi public

Tous les agents publics n'ont pas le statut de fonctionnaire. Les non-fonctionnaires sont employés sur contrats de droit privé (ou plus rarement de droit public). La part relative du groupe des fonctionnaires et des contractuels varie d'un pays à l'autre. Or la diffusion de la GRH et du Nouveau management public dans les dernières décennies a souvent conduit à une critique du fonctionnariat à statut, tenu pour trop rigide, et en particulier de la garantie d'emploi, considérée comme démotivante. On observe donc dans la plupart des pays un recours grandissant à la contractualisation de la relation d'emploi dans le secteur public.

#### A) Une proportion variable d'agents contractuels selon les Etats européens

On peut distinguer de façon schématique cinq types de situations au sein de l'UE :

- **Les Etats de tradition universaliste** : le statut de fonctionnaire y est très largement répandu. C'est le cas en France où, en vertu du principe d'égalité consacré en 1789, la qualité de fonctionnaire est indépendante de l'importance des fonctions exercées et s'applique des conseillers d'Etat jusqu'aux gardiens des parcs publics. L'Espagne et le Portugal, la Belgique et les Pays-Bas, l'Irlande, ou encore la Grèce s'inscrivent dans le même schéma où le statut de fonctionnaire est applicable à tous les agents permanents de toutes les administrations. Toutefois, certains de ces pays, au premier chef la France, ont tendance, pour se donner des souplesses, à recourir à l'embauche d'agents temporaires, vacataires et autres contractuels ou auxiliaires, et ce d'autant plus dans les collectivités locales. C'est aussi le cas en Belgique dans les administrations des régions et des communautés, où les intéressés n'occupent pas forcément des postes secondaires.
- **Les Etats de tradition germanique** : en Allemagne, en Autriche, au Luxembourg, il est ancré depuis le XIX<sup>e</sup> siècle dans la culture administrative de faire une distinction majeure entre les fonctionnaires statutaires (*Beamte*) d'un côté, et de l'autre les employés (*Angestellte*) et les ouvriers (*Arbeiter*) employés sur une base contractuelle. Ainsi, seuls 30 % des agents administratifs sont fonctionnaires en Allemagne. La distinction est en principe fondée sur des différences dans la nature des fonctions : seuls les fonctionnaires peuvent exercer les prérogatives de puissance publique et les fonctions liées à la promotion de l'Intérêt général (c'est ce qui explique que 90 % des agents des ministères fédéraux soient fonctionnaires en Allemagne). Les différences de statut entre un *Beamte* et un *Angestellte* sont notables, comme l'indique **le tableau n° 3 que je vous ai distribué**.
- **L'étrange situation britannique** : Par suite du caractère coutumier du droit britannique, il n'y a jamais eu de distinction juridique claire entre les *civil servants*, dont nul ne sait s'ils sont statutaires ou contractuels, et les emplois pleinement contractuels. En pratique, la qualité de « *civil servant* » est réservée aux agents de l'Etat central, tandis que les agents des agences publiques et ceux du *local government*, tels les policiers et les enseignants de tous niveaux, ou ceux du Service national de santé (NHS) sont tous des contractuels, régis par une combinaison de

conventions collectives et de réglementation unilatérale. L'ensemble manque donc de clarté.

- **Quelques Etats ont opté pour une « privatisation » des emplois publics :** Plusieurs pays qui pratiquaient le modèle universaliste ou la tradition germanique ont décidé une réforme radicale. Deux cas typiques sont le Danemark et l'Italie. Le Danemark dès 1969, et l'Italie en 1993 ont opéré une réforme complète visant à la « privatisation » de l'emploi public. Au Danemark, cette politique conduite durant vingt ans a abouti à limiter le statut de fonctionnaire aux agents d'autorité et à ceux qui sont chargés de tâches de conception et de contrôle des politiques publiques dans les ministères, soit 20 % des effectifs publics. En Italie, cette « privatisation » a été plus rapide et violente, faisant basculer l'essentiel des anciens fonctionnaires sous le coup du droit du travail ordinaire. Ne restent fonctionnaires que les hauts dirigeants des ministères, les préfets, les diplomates, les magistrats et les professeurs d'Université.
- **Les Etats post-communistes d'Europe centrale et orientale :** ayant connu sous le régime communiste une subordination complète de l'administration à la politique et l'absence de toute forme d'autonomie de régime juridique de l'emploi dans l'administration publique, ces Etats ont mis en place entre 1995 et 2000, dans la perspective de leur accession à l'UE, des lois statutaires conférant la garantie de l'emploi à leurs fonctionnaires. C'est donc une évolution à rebours de ce qui s'observe à l'Ouest, mais pas toujours couronnée de succès.

## **B) Vers une contractualisation accrue de l'emploi public ?**

Outre les pays de tradition germanique où les deux tiers des agents publics sont contractuels, surtout dans les *Länder* et les municipalités, tous les autres Etats européens ont toujours employé une certaine dose d'agents contractuels. C'est le cas même dans le modèle universaliste français, où l'embauche d'agents souvent qualifiés de « temporaires », « vacataires » ou « auxiliaires » contractuels, avec l'argument qu'ils ont vocation à être titularisés à terme, a toujours servi de souplesse ou de variable d'ajustement par rapport aux rigidités du statut (« emplois jeunes » du Premier ministre Lionel Jospin, contrôleurs de gestion et webmasters ou développeurs d'applications numériques aujourd'hui).

Ce qui est remarquable toutefois est, depuis une vingtaine d'années, que la proportion des agents contractuels par rapport aux fonctionnaires statutaires s'accroît dans beaucoup d'Etats (mais pas dans tous) : c'est notamment le cas en France. L'argument mis en avant est celui des compétences rares recherchées et de la plus grande souplesse à l'embauche, mais le motif plus cynique est que les contractuels pèsent moins sur la masse salariale puisqu'ils n'ont aucun droit à l'avancement d'échelon automatique, et qu'ils ne relèvent pas du système des « pensions civiles » de l'Etat mais d'un régime de retraite moins favorable. C'est ainsi que la part des agents non-titulaires est passée, entre 2000 et 2019, de 14 % à 19 % dans l'ensemble de la FP.

Au-delà de ce phénomène que l'on observe dans maints pays, il faut souligner que, de façon générale en Europe, les réformes administratives des récentes décennies ont souvent un volet important consistant à rapprocher le régime juridique des fonctionnaires statutaires de la situation ordinaire sur le marché du travail. C'est ce que l'on a appelé aux Pays-Bas la politique de « normalisation », également pratiquée en Suède. Ainsi, en Suède, depuis 1989, la rémunération des fonctionnaires est individualisée. De plus, 30 % des fonctionnaires ont été soumis à des règlements de travail analogues en tous points à ceux du privé, y compris au chapitre des licenciements, qui ont frappé 10 % des personnes employées par les administrations. Seules la magistrature, la diplomatie et l'armée ont échappé à cette « normalisation ».

L'avenir proche dira si ces évolutions s'accroissent ou pas à l'échelle européenne.

Dès lors que l'on a fait cet ensemble de réflexions comparées sur ce qu'est, dans la diversité de l'Europe communautaire d'aujourd'hui, le statut des fonctionnaires, l'on peut en venir à la question centrale de savoir comment on devient fonctionnaire dans nos pays :

### **3.2. Recrutements par concours et recrutements *ad hoc* : une vraie différence**

Les méthodes de sélection appliquées dans les Etats membres pour le recrutement des fonctionnaires sont de deux grands types : d'une part, le recrutement formalisé qui se traduit par l'organisation de concours, dont les modalités sont variables ; d'autre part, les recrutements *ad hoc*, qui peuvent être encadrés par des critères d'accès rigoureux ou très informels. Notons que le premier type de recrutement est pratiqué par la plupart des fonctions publiques organisées selon le système dit « de la carrière », tandis que le second type de recrutement, plus informel, est caractéristique des « systèmes de l'emploi ».

***Système de la carrière-système de l'emploi : voilà une distinction cardinale, qui doit être explicitée.*** Dans le premier cas, qui correspond au système français, notamment, le fonctionnaire entre au service de l'administration, au sortir des études, dans un emploi d'accès situé au niveau le plus bas d'une carrière pour laquelle il a une formation suffisante, que l'on vérifie. Il a ensuite un certain droit à être promu au sein de cette carrière, selon un mélange variable d'ancienneté et de mérite, et poursuit cette carrière en général jusqu'à sa retraite. La majorité des fonctions publiques d'Europe relèvent *grosso modo* de ce modèle « de la carrière », dans lequel les gens entrent dans l'administration au bas de la pyramide, c'est-à-dire à un niveau où existent de nombreux postes identiques, si bien qu'un recrutement collectif et égalitaire comme le concours est bien approprié. Au rebours, dans les systèmes dits « de l'emploi », tous les postes administratifs, de tous niveaux, et c'est là le point important, sont pourvus par un recrutement ouvert proche de ceux pratiqués par les entreprises, sur la base d'un appel à candidature souvent publié dans les journaux (et ouvert aux non-fonctionnaires) suivi d'une sélection sur CV et par entretiens d'embauche, l'ensemble du dispositif accordant une large autonomie au chef de service où l'emploi est vacant. Dans ce système, dont le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande sont les exemples-phare, le recrutement initial et la promotion ne sont donc pas des opérations différentes, et la notion de « carrière » n'a pas cours : chacun est recruté sur tel emploi précis, et n'a aucun droit à accéder à un emploi supérieur. Celui qui souhaite progresser doit, à chaque fois, se porter candidat à un poste supérieur et entrer en concurrence avec des candidats venus de tous horizons. D'où le nom de « système de l'emploi », et le fait que la technique du concours y soit évidemment impossible : il ne peut s'agir que d'un recrutement *ad hoc* et individualisé.

Cela étant précisé, il convient d'approfondir l'analyse :

#### **3.2.1. Le recrutement par concours : des variantes considérables autour d'un schéma commun.**

La plupart des Etats de l'UE privilégient les recrutements par concours, sans qu'il s'agisse nulle part du mode exclusif d'accès à la Fonction publique. France, Espagne, Portugal, Italie, Belgique, Luxembourg, Irlande, Grèce ou Roumanie s'inscrivent dans ce schéma. Quant au Royaume-Uni, son cas est particulier : autrefois modèle du recrutement par concours, il a depuis la « révolution conservatrice » thatcherienne basculé dans l'autre logique, tout en conservant le concours pour l'accès au prestigieux *Senior Civil Service*. Il faut toutefois commencer par la présentation du modèle français :

a) Le concours « à la française »

La France est la patrie des concours. Cela résulte d'une certaine lecture du « principe d'égal accès aux emplois publics », issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Ce principe interdit toute discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou sociale, les croyances religieuses ou les opinions politiques, fussent-elles extrémistes. De ce principe découle la règle générale selon laquelle « les fonctionnaires sont recrutés par concours ». Le concours peut s'analyser comme un ingénieux dispositif pratique qui permet de conjoindre ces deux registres de légitimation contradictoires que sont l'égalité républicaine et la sélection aristocratique des meilleurs pour composer la figure de la « méritocratie à la française », qui est au cœur de la sociologie administrative du pays.

La notion de concours telle qu'elle a été élaborée en France est assez complexe, mêlant des éléments juridiques et un ensemble de traditions administratives. Si l'on veut en saisir l'idéal-type, on peut le faire au moyen du **tableau n° 4 que je vous ai distribué** :

***Le grand concours « à la française » désigne une procédure de recrutement :***

- opérée au niveau national,
- par un jury constitué spécialement à cet effet, souverain dans ses décisions, indépendant à la fois du pouvoir politique et des chefs des services où les emplois sont à pourvoir (on dit plaisamment que les jurys ne recrutent jamais leurs jeunes collègues mais les jeunes collègues de leurs collègues) ;
- pour pourvoir un nombre de place déterminé, en nombre assez élevé mais de prestige et d'intérêt inégal, ce qui donne un tour très compétitif à l'ensemble ;
- la sélection s'opérant par des épreuves, portant sur un programme de connaissances défini au préalable, plusieurs de ces épreuves étant des compositions écrites corrigées dans l'anonymat, lesquelles composent souvent une première étape du concours, dite « l'admissibilité », à la suite de quoi se déroulent des épreuves dites « d'admission » qui sont plus souvent orales ;
- le tout débouchant sur un classement final des candidats admis, par ordre de mérite, ce qui donne aux premiers une priorité dans les choix d'affectation car...
- ...il est très remarquable que les résultats du concours s'imposent à l'administration, qui est le plus souvent obligée de nommer tous les candidats admis, et de les affecter à l'emploi qu'ils ont eux-mêmes choisi, en fonction de leur rang de classement.

Ce tableau paraît tout naturel à un Français, alors qu'il s'agit bien sûr d'un mode de recrutement très singulier, qui ne laisse de surprendre les observateurs socialisés dans un autre espace culturel. C'est d'autant plus le cas que s'y ajoute très généralement l'existence de deux types de concours : les concours dits « externes » visant au primo-recrutement de jeunes gens qui viennent de terminer leurs études et les concours dits « internes », conçus comme une voie de promotion professionnelle et sociale pour des fonctionnaires déjà en place qui se montrent particulièrement doués.

Le tableau qui vient d'être dressé décrit le concours-type. Toutefois, bien des variations de modalités existent, notamment pour la catégorie C (inférieure) de la Fonction publique, où les épreuves peuvent être réduites au minimum, tandis que dans d'autres cas le concours est entièrement oral (l'agrégation des professeurs des universités par exemple), et

dans d'autres encore il ne s'agit pas de concours sur épreuves mais de concours sur titres, fondés sur l'examen d'un dossier préparé par les candidats et d'une audition de ceux-ci – ce qui s'approche des recrutements *ad hoc*. Les modalités de nomination peuvent différer aussi puisque, pour respecter la libre administration des collectivités, les concours de la Fonction publique territoriale ne donnent pas lieu à un classement et à une obligation de nomination : les candidats reçus sont placés par ordre alphabétique sur une liste d'aptitude pour plusieurs années, et doivent ensuite obtenir un recrutement par accord mutuel dans l'une des 36.000 collectivités territoriales du pays.

Les concours se déclinent ainsi au pluriel. C'est d'autant plus exact que la plupart des centaines de corps administratifs et cadres d'emploi des trois FP ont chacun leur concours spécifique. Les deux seules exceptions remarquables à cette parcellisation des concours sont les concours d'entrée des deux plus prestigieuses « grandes écoles » françaises, l'Ecole nationale d'administration et l'Ecole polytechnique.

Cet idéal-type étant posé, il faut souligner que le concours s'est diffusé au XIX<sup>e</sup> dans de nombreux pays, au point d'être le mode usuel de recrutement des fonctionnaires en Belgique, en Grèce, en Espagne, au Portugal, en Italie, en Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Au regard de cette diffusion généralisée, deux points d'importance doivent être relevés :

- tout d'abord, que le concours est né à la fois en France et en Angleterre, et qu'il y a donc un modèle britannique de *l'open competition* ;
- Ensuite, que la forme « concours » n'impose pas tant qu'on le croit des modalités d'organisation exclusives : ses variantes sont grandes à l'échelle européenne.

#### b) le modèle britannique : *l'open competition*

C'est en 1870 que les Anglais ont abandonné le patronage politique qui présidait jusque là aux recrutements de fonctionnaires pour adopter un *merit system* fondé sur des examens auxquels tout un chacun peut se présenter, d'où la notion d'*open competition*, compétition ouverte à tous.

Le système de départ fut donc simple : la mise en place d'un petit groupe de personnalités indépendantes du pouvoir politique parce que nommées à vie, chargées de recruter librement les *juniors* de l'administration. Ce sont les trois *Civil Service commissioners*, formant la *Civil Service Commission*. Ce système, vieux d'un siècle et demi, a perduré, avec des modernisations : les intéressés sont maintenant au nombre de 13, et sont nommés pour 4 ans. Ce système diffère considérablement des jurys de concours à la française, remplacés chaque année et composés pour l'essentiel de spécialistes du domaine où l'on recrute. Le système britannique consacre un recrutement généraliste, qui n'est bien sûr possible que parce qu'en Angleterre sont seuls fonctionnaires les agents des ministères, tandis que les équivalents des ingénieurs d'Etat, des enseignants ou des policiers français sont des agents contractuels. Le recrutement des *civil servants* est donc centralisé à Londres, selon des modalités fixées par la Commission, mais qui, vu la nature généraliste du dispositif, sont par tradition des épreuves écrites peu nombreuses, sous forme de QCM, visant à vérifier la culture et les qualités de logique des candidats, puis des épreuves orales sans programme, sortes d'entretiens à bâtons rompus centrés sur la « personnalité » des candidats. La décision de recrutement qui en résulte s'impose aux administrations, mais avec des négociations de gré à gré quant au lieu d'affectation qui débouchent en général sur des *gentlemen's agreements*.

Ce modèle a bien sûr été répliqué en Irlande. Il a encore été à l'inspiration de Louis Camu en 1937 pour la Belgique.

Il faut noter que, dans ces trois pays, la critique le plus souvent adressée à ce système est sa trop grande indépendance, d'où des recrutements qui tiennent peu compte des besoins des administrations en termes de profil de compétence des nouveaux venus.

c) Des concours certes...mais si différents

Le concours n'impose en lui-même pas grand-chose, contrairement à ce que l'on croit en France. Ainsi, il n'y a pas dans tous les pays de lien consubstantiel entre concours et indépendance du jury. Il n'y a pas non plus de règle imposant que le concours recrute un nombre important de postes (or si un seul poste est ouvert à un concours, on n'est plus très loin de la procédure *ad hoc* des systèmes d'emplois, d'autant plus s'il y a une épreuve orale centrale). En effet, les concours ne sont pas forcément articulés autour d'épreuves écrites anonymes : dans maints pays, ils sont surtout organisés sur titres. De plus, organiser des concours n'exige ni l'obligation que les reçus soient forcément recrutés, ni l'obligation de ne recruter aux mêmes emplois que par la voie du concours. Dès lors, l'autorité hiérarchique peut garder des marges de manœuvre bien réelles.

Pour exemplifier, j'observe que seules la France, l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique privilégient les concours sur épreuves écrites. C'est ce que les Espagnols appellent l'*oposición*, tandis qu'existent aussi le *concurso-oposición* (mixte), et le *concurso* (concours sur titres). Dans les autres pays, notamment l'Italie, le Portugal et la Grèce, ce sont les épreuves sur titres qui priment. Au-delà, c'est le contenu même des épreuves qui varie, puisque la Belgique fait une place importante aux épreuves de logique, et même à une évaluation du profil des candidats par des psychologues, ce qui n'est pas prêt de se produire en France. Dans un autre ordre d'idées, les concours à l'italienne ne connaissent pas le système du classement : les candidats reçus sont placés sur une « liste de réserve », dans laquelle chaque administration, peut ensuite piocher en fonction de considérations diverses et variées. Le Luxembourg a également supprimé la règle du classement pour introduire plus de souplesses dans les recrutements, selon une tendance qui semble être à la mode ces dernières années en Europe.

Voilà ce qu'il fallait dire des fonctions publiques « à concours ». Avant d'en venir aux recrutements *ad hoc* typiques des systèmes de l'emploi, il convient de s'arrêter au cas singulier de l'Allemagne, sorte d'hybridation de rigidité et de souplesse dans le recrutement.

### 3.2.2. L'originalité germanique : souveraineté du diplôme mais recrutement libre

L'Allemagne recrute ses fonctionnaires selon un système conciliant garantie de compétence par un mécanisme neutre et relative liberté de recrutement individualisée pour chaque poste. Ce régime remonte à 1713, dans le royaume de Prusse de Frédéric-Guillaume 1<sup>er</sup>. Le modèle en a été établi pour le « service supérieur » (*höherer Dienst*), autrement dit les cadres supérieurs, hauts fonctionnaires et futurs hauts fonctionnaires, mais aussi les magistrats, les professeurs, etc. ; le système est répliqué sur un mode simplifié pour les catégories moyenne et subalterne.

Dans ce système, les étudiants qui veulent devenir fonctionnaires doivent, en parallèle aux diplômes d'université, passer deux examens d'Etat (*Staatsexamen*). Ces examens sélectifs sont en fait des concours, organisés par chaque *Land*, selon des règles nationales, avec des jurys composés de fonctionnaires et de professeurs d'Université. La réussite au premier examen d'Etat permet aux lauréats, qui continuent d'être étudiants, d'accéder à un « service préparatoire » qui, pendant deux ans, leur fait alterner des sessions de formation académique

et divers stages longs de professionnalisation : ils ont alors le statut de *referendar* (référénaire). Le tout aboutit au second Examen d'Etat, que bien des préparatoires ratent, et qui conduit au titre d'*Assessor*. Ce titre, de valeur nationale, est la condition *sine qua non* pour pouvoir se porter candidat à un emploi supérieur dans l'administration, ou devenir magistrat ou avocat.

Chaque *assessor* est candidat aux emplois administratifs vacants rendus publics pour lesquels il a la compétence appropriée. Si sa candidature est retenue par l'administration, l'intéressé est alors reçu pour deux entretiens, l'un avec le chef du service où l'emploi est vacant, l'autre avec le directeur du personnel du ministère (fédéral ou de *Land*) considéré. Le recrutement est décidé par négociation entre ces deux responsables. L'heureux élu devient alors fonctionnaire statutaire, dans le cadre d'une Fonction publique de carrière par surcroît. Si l'on résume, l'administration a donc une grande liberté mais un choix restreint aux lauréats de l'examen d'Etat, ce qui prémunit l'ensemble contre les risques de favoritisme ou les aberrations. D'autant que la procédure se déroule sous le contrôle attentif de syndicats de fonctionnaires très puissants, affiliés à la grande centrale DGB.

Le recrutement des agents de la catégorie moyenne et subalterne suit la même logique, mais l'examen d'Etat est remplacé par la possession du baccalauréat dans un cas, et de diplômes inférieurs dans le second, ce qui laisse encore plus de marge de manœuvre aux recruteurs puisque le vivier de candidats autorisés à se présenter dès lors des plus large. Voilà pour le système de l'Allemagne, remarquable d'immutabilité à travers les siècles.

Passons maintenant au principal modèle alternatif à celui du concours :

### **3.2.3. Les recrutements *ad hoc* des fonctions publiques d'emploi.**

En Europe occidentale, relèvent pour l'heure du système dit « de l'emploi » les fonctions publiques du Danemark, des Pays-Bas, de Suède, de Finlande et du Royaume-Uni (pour le gros des effectifs, à l'exception du *Senior Civil Service*). Dans ces systèmes où la notion de carrière n'a pas cours, on peut entrer dans l'administration à tout âge et à tout niveau de la pyramide hiérarchique. Les fonctionnaires statutaires sont recrutés pour occuper un poste déterminé, selon une logique voisine de celle ayant cours dans le secteur privé.

La seule obligation légale consiste à assurer une publicité suffisante aux vacances d'emploi, qui passent *a minima* par la publication au Journal officiel de l'Etat. Dans certains pays s'ajoutent aussi certaines vérifications (formes diverses de contrôle du comportement et de la moralité des candidats, mais aussi, aux Pays-Bas par exemple, examen par un service central de psychologie).

Hormis ces formalités minimales, la plus grande liberté de recrutement règne dans ces cinq pays, au profit du chef de service dans lequel un emploi est vacant. Ainsi, en Suède, par exemple, le ministère ou l'agence qui recrute, après avoir passé une annonce dans les journaux, sélectionne parmi les *curricula* reçus puis auditionne quelques candidats, selon des modalités variables en fonction du niveau de l'emploi visé. De façon congruente avec l'absence d'une notion juridique de carrière, le droit suédois ne fixe aucune limite d'âge pour postuler un emploi public, et se montre très libéral quant aux règles éthiques d'incompatibilités mises à l'exercice de certaines fonctions au regard d'activités privées antérieures. Par ailleurs, la Suède pratique une forme d'*affirmative action*, privilégiant à compétences à peu près égales les femmes dans les secteurs où elles sont sous-représentées, et

*vice versa*. La majorité des fonctionnaires sont d'ailleurs des femmes dans ce pays, surtout dans les collectivités territoriales.

Si l'on observe comment l'administration néerlandaise pratique cette logique de l'emploi, on constate un fond commun assorti de quelques variantes. Ainsi, l'usage veut que la première étape du recrutement soit un processus de sélection au sein de son propre organisme. Le poste vacant ne fait l'objet d'une annonce à l'extérieur que s'il n'y a pas de candidats valables ou si l'on souhaite spécifiquement recruter une personne extérieure. Généralement, cependant, il n'y a aucune difficulté à pourvoir les postes vacants grâce au personnel interne. C'est là bien sûr un point tout à fait capital : l'ouverture de principe des recrutements dans une fonction publique d'emploi à des candidats extérieurs n'implique pas une défiance de la structure à l'égard de ses propres personnels.

Une seconde remarque, encore plus générale, sera pour observer que les fonctions publiques d'emploi, bien qu'elles n'exigent aucune condition de diplômes, aboutissent cependant à recruter des fonctionnaires ayant un niveau de diplômes élevé. En effet, un haut niveau d'éducation générale préalable ou des compétences techniques précises sont indispensables à l'entrée puisqu'il s'agit à chaque fois de recruter, dans un poste ayant un contenu précis, quelqu'un capable de le tenir immédiatement : la logique de la nécessaire adéquation profil-poste produit ainsi, par d'autres moyens, une sélectivité comparable à celle du concours à la française ou à la belge. Ce phénomène doit être bien compris.

**En conclusion d'étape, il reste à poser la question de savoir si l'un des modes de recrutement, celui *ad hoc* ou celui par concours, est plus neutre que l'autre.** Or, contre le sens commun, les études comparées semblent aboutir à une réponse plutôt négative, et ce à double titre. D'une part, on constate que dans des pays comme la Grèce et l'Italie l'existence de concours bien formalisés n'a jamais enrayé un clientélisme et un patronage politique généralisés dans les recrutements de fonctionnaires, et qu'à l'inverse le pouvoir discrétionnaire de procéder aux embauches concédé depuis longtemps aux chefs de service administratifs et autres directeurs d'agences publiques danois, néerlandais ou suédois n'a jamais prêté le flanc aux critiques, hormis de rares déviances individuelles. Ainsi, la déontologie des recrutements publics semble être moins une variable dépendante des techniques retenues pour les opérer que la résultante de phénomènes plus complexes tenant aux régulations sociales et au contexte culturel de chaque pays considéré. D'autre part, on est bien obligé de constater que, quelles que soient leurs modalités, depuis l'entretien centré sur la personnalité à la manière anglaise au concours sur épreuves de connaissances à la française, les procédures de recrutement de fonctionnaires ne sont jamais neutres socialement et comportent toujours, fût-elle inconsciente, une forte dimension de mimétisme, de reconnaissance et de cooptation sociale.

Avant d'en étudier les effets dans la section 3.4. ci-dessous, il faut s'attacher, plus brièvement, à une autre différence importante des modalités de recrutement et de formation des fonctionnaires.

### **3.3. Ecoles de fonctionnaires et *learning by doing* : une fausse opposition ?**

Les étudiants français sont familiers des sigles qui désignent les diverses écoles administratives, dont les plus connues sont l'ENA (Ecole nationale d'administration), et l'ENM (Ecole nationale de la magistrature). Ce système des écoles de fonctionnaires, dans l'extension qu'il a en France, constitue une exception à l'échelle européenne. En effet, dans presque tous les pays de l'UE, le recrutement comme fonctionnaire entraîne l'affectation

immédiate dans un poste. Derrière cette différence, c'est un rapport différent à la formation des fonctionnaires qui se joue.

### **3.3.1. Les écoles administratives comme exceptions à la règle**

Dans la plupart des pays européens, la formation des fonctionnaires, hauts et moins hauts, est déléguée en confiance par l'administration aux universités. Les personnes désireuses d'entrer dans l'administration y font des études, et quand elles se présentent au recrutement, l'administration considère que leur formation initiale, sanctionnée par un diplôme, est parachevée. Dès lors, une fois le recrutement opéré, les heureux élus sont immédiatement affectés à leurs postes et commencent à être opérationnels. Quant à leurs besoins de formation supplémentaire et spécialisée, ils sont comblés le cas échéant par une formation au poste et en poste. Celle-ci n'est souvent pas organisée, et s'opère dans un processus quotidien de *learning by doing*, qui ne se dissocie guère de l'ensemble de la socialisation à un nouveau cadre institutionnel de vie que doit alors connaître le nouveau membre de l'institution. Voilà le modèle dominant en Europe, y compris en France pour le recrutement de la plus grande part des fonctionnaires, de niveau C et B, mais aussi de niveau A, tels les enseignants, dont beaucoup sont envoyés dans des salles de classe ou des amphithéâtres trois mois après leur recrutement sans guère de formation pédagogique.

Au rebours de ce schéma général, le modèle des écoles de fonctionnaires obéit à une autre logique. Il s'agit de garantir le professionnalisme de certains corps de fonctionnaires appelés à exercer des missions importantes ou sensibles ou, par voie de capillarité, tout simplement prestigieuses. Cet objectif est recherché par le rajout à la formation universitaire qu'ont reçue des lauréats d'un concours administratif d'une formation supplémentaire dans une école administrative distincte du système d'enseignement. Ainsi, en France, pour accéder à un ensemble de corps supérieurs, il faut réussir le concours d'une école particulière, puis en suivre la scolarité en qualité de fonctionnaire stagiaire pendant deux à trois ans. La plupart de ces écoles sont sectorielles, chacune étant cantonnée au recrutement et à la formation de deux ou trois corps spécialisés de la catégorie A. Ces institutions sont censées, grâce à des méthodes pédagogiques et des intervenants souvent professionnels, constituer des « écoles d'application » pré-professionnelles, selon une formule officielle. Pour bien comprendre ce système, il faut faire un peu d'histoire administrative : la première école de ce type a vu le jour sous Louis XV, en 1742 : il s'agit de l'Ecole des ponts et chaussées, instituée en même temps que le corps d'ingénieurs du même nom, premier corps administratif français. La concordance n'est pas fortuite et a son importance. Suivirent, au fil du XIX<sup>e</sup> siècle surtout, diverses autres écoles très spécialisées d'officiers, d'ingénieurs, d'inspecteurs des impôts, etc., qui formaient leurs élèves à une technicité que les universités ne pouvaient pas offrir à l'époque. Puis, en 1888, c'est la création de la première école d'application à vocation d'administration générale : l'Ecole coloniale. Surtout, est créée en 1945, sur le même modèle, l'Ecole nationale d'administration, la prestigieuse ENA, dont la vocation est de former le vivier de la haute administration française. Ont suivi, depuis lors, maintes autres écoles plus ou moins généralistes : les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA) pour la formation des attachés, fonctionnaires de rang A appelés à travailler avec les hauts fonctionnaires issus de l'ENA, l'Ecole nationale de la magistrature à Bordeaux, l'Ecole des hautes études de la Santé publique de Rennes pour la formation des directeurs d'hôpitaux, l'Ecole de la police nationale pour les commissaires et officiers de police etc. Certaines de ces écoles donnent

accès à un seul corps, quelques-unes à plusieurs. Au total, la France a fait ainsi le choix de généraliser ce modèle original des écoles de formation d'apprentis-fonctionnaires, toutefois essentiellement pour les fonctionnaires de catégorie A.

Un seul autre pays d'Europe a suivi une évolution comparable : il s'agit de l'Espagne. Ce n'est pas un hasard que ce soit le seul pays hors la France où existent aussi des corps administratifs. Car écoles et corps administratifs sont logiquement liés : c'est par le passage dans ces écoles spécialisées que les futurs membres desdits corps acquièrent la socialisation spécifique, le fameux « esprit de corps » qui forme l'identité sociologique de ces groupements de fonctionnaires. Ce système des écoles administratives, surtout l'ENA, marque une volonté de maîtriser la formation des futurs hauts fonctionnaires où se lit une défiance envers le type de savoir et de rapport au savoir que transmet l'Université à ses étudiants.

Les écoles de fonctionnaires constituent ainsi un modèle particulier.

### 3.3.2. Des réalités plus nuancées

Deux importantes nuances doivent toutefois être apportées à la présentation dichotomique que je viens de faire.

Tout d'abord, les écoles de formation administrative ne sont pas une exclusivité franco-espagnole. Il existe des écoles de ce type dans tous les Etats d'Europe, sous une forme militaire et civile. Militaire, puisque tous nos pays connaissent le système, copié de la Prusse de Frédéric et de la France napoléonienne, des écoles d'officiers. Fait plus important : des formes civiles d'écoles administratives existent un peu partout. C'est ainsi que tous les pays d'Europe ou presque ont une académie diplomatique, une école de police et un institut de formation de la magistrature. Il est même remarquable d'observer que c'est le cas y compris dans les Fonctions publiques d'emploi, telles la Suède et les Pays-Bas, et que d'ailleurs dans ces pays ces métiers particuliers que sont ceux de diplomate, de magistrat et de policier sont explicitement l'objet d'un régime juridique dérogatoire : les fonctionnaires qui les choisissent bénéficient d'un système de carrière. Il apparaît ainsi que les écoles sont consubstantielles d'une fonction publique de carrière : c'est logique puisque leur existence est coûteuse et représente un investissement initial dans la formation de fonctionnaires dont il doit être certain qu'ils vont rester longtemps au service de l'institution.

En second lieu, il est encore plus important de souligner que la logique de formation au poste et en poste existe tout autant pour les lauréats des écoles administratives que pour leurs collègues des autres pays qui accèdent directement à leur emploi. En effet, il ne faut pas se méprendre sur la nature d'école pré-professionnelle d'application d'une école comme l'ENA ou l'Ecole nationale de la magistrature. Les hauts fonctionnaires français reconnaissent bien volontiers que ce n'est pas dans les exercices formels de l'ENA qu'ils ont appris à rédiger des projets de loi ou de décret mais « sur le tas », une fois en poste dans les ministères, auprès de leurs collègues plus expérimentés. De même, le métier de procureur ne s'apprend pas sur les bancs de l'Ecole nationale de la magistrature, mais en plaidant dans le prétoire. La formation des fonctionnaires français issus d'écoles administratives est, elle aussi, pour grande partie, un *learning by doing*.

Le paysage est donc au total moins tranché qu'il n'y paraît de prime abord.

Sur ce s'achève cette analyse comparée des modalités de recrutement des fonctionnaires à l'échelle européenne. Toutefois, si l'on ne veut pas en rester à une approche centrée exclusivement sur les mécanismes institutionnels, et si l'on cherche à comprendre ce que les institutions font aux individus qui font en retour exister les institutions, il faut poser la question suivante : quels sont les effets de ces procédures instituées de recrutement et de formation en termes de profils des individus que ces procédures sélectionnent et dont elles font des fonctionnaires ? Je vous propose, dans une dernière section, de donner quelque éclairage à ce propos.

### **3.4. Le résultat des recrutements : aperçu sur les différences de profil des fonctionnaires en Europe**

Les procédures de recrutement ne sont pas neutres : sélectionner les fonctionnaires sur concours ou par entretien a des conséquences sur les profils retenus. En outre, chaque fonction publique nationale s'insère dans un certain contexte culturel et se relie à un certain système d'enseignement, si bien qu'entrer dans l'administration est dans certains pays un projet valorisé et ailleurs un pis-aller déprécié. Dès lors, la composition sociologique de chaque fonction publique se ressent de telles différences.

Pour le montrer, il faudrait mobiliser un énorme matériel de statistiques sociales portant sur l'ensemble des agents publics : de telles données font malheureusement défaut à l'échelle de l'Europe des 27. Seules existent – et encore – des informations sur la catégorie supérieure de fonctionnaires, disons les cadres administratifs. Leur comparaison est cependant assez éclairante pour qu'il vaille la peine de leur faire une place ici, en ayant bien conscience qu'il ne s'agit que du sommet de la pyramide et en rappelant avec force qu'il ne s'agit pas de réduire l'analyse des fonctions publiques à l'étude de leur encadrement supérieur.

#### **3.4.1. Les origines sociales des cadres administratifs supérieurs**

Les chiffres disponibles indiquent des différences notables d'origine sociale (et, parfois, géographique) d'un pays à l'autre, différences qui ne sont pas sans conséquences sur le positionnement global des cadres administratifs dans chaque société nationale.

Soient des cas typiques : dans des sociétés encore agraires il y a trente ans telles l'Irlande ou la Grèce, la majorité des hauts fonctionnaires actuels sont des enfants de paysans pauvres formant la première génération à avoir fait des études supérieures. Corrélativement, la haute administration de ces deux pays ne compte presque pas d'enfants des catégories sociales supérieures, qui s'orientent vers les entreprises. Ce phénomène est redoublé par la médiocrité des salaires de cadres administratifs dans ces deux pays au regard de ceux du privé.

La situation italienne, un peu plus complexe, présente des parentés : les *dirigenti* des ministères romains sont, pour la plupart, à la fois issus des classes moyennes d'employés et de cadres **ET** originaires du *Mezzogiorno*. Ces origines modestes et cette « méridionalisation » traditionnelle de la *dirigenza* forment un vif contraste avec la tendance des jeunes diplômés issus de la bonne bourgeoisie économique de Milan et de Turin à alimenter le milieu des cadres d'entreprises et des professions libérales. Au rebours de la relative osmose entre les « sommets de l'Etat » et les « sommets de l'économie » mise en évidence dans le cas français par divers auteurs (Pierre Birnbaum, Ezra Suleiman, Christophe Charle...), les milieux d'affaires et la haute administration sont en Italie deux milieux étanches et hiérarchisés. Cette coupure est sans doute un paramètre qui a son importance pour comprendre la place de l'Etat dans la société italienne.

Ailleurs en Europe, la composition par origine sociale de la haute fonction publique reflète une société qui se veut résolument « *middle-classist* ». C'est le cas tant en Suède qu'aux Pays-Bas, où le regroupement par origine sociale des hauts fonctionnaires donnait il y a vingt ans les résultats suivants : *upper class* 0 % ; *old middle class* 21 % ; *new middle class* 64 % , *low class* 15 % . La prévalence du profil « *middle-classist* » est telle dans ces pays que les origines sociales des hauts fonctionnaires reçoivent peu d'attention de la part des chercheurs, qui considèrent qu'il ne s'agit pas là d'un sujet digne d'intérêt.

En revanche, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France ont des hauts fonctionnaires issus des couches sociales privilégiées. Ainsi, les trois quarts des hauts fonctionnaires fédéraux allemands appartiennent aux catégories supérieures, dont 44 % de fils de hauts fonctionnaires, ce qui constitue une très forte hérédité professionnelle. Quant aux « *senior civil servants* » britanniques, ils appartiennent à la « *upper middle class* », ce qui, vu la structure d'ensemble des patrimoines britanniques (qui compte plus de grosses fortunes que la France), les positionne déjà très haut dans l'espace social considéré, dans une zone qui n'équivaut pas à ce que l'on appelle « classes moyennes » en France ou en Belgique.

Pour ce qui est de la France, si l'on considère les anciens élèves de l'ENA, groupe-pivot de la haute Fonction publique, en y ajoutant les ingénieurs d'Etat issus de l'Ecole polytechnique, la sélectivité sociale est extrême : 69 % d'enfants des catégories supérieures, et même 84 % si l'on considère les énarques du concours externe (étudiants), qui monopolisent à la sortie de l'ENA le recrutement des trois grands corps administratifs de l'Etat. La France illustre même une démocratisation sociale à rebours depuis un demi-siècle que l'ENA existe. Avant d'être une école de l'excellence scolaire, l'ENA est une école de l'excellence sociale. La situation est similaire à l'Ecole polytechnique.

Quand on approfondit l'analyse comparée, on constate une structure d'écart entre, d'une part, maints pays d'Europe où les fonctionnaires, mêmes supérieurs, sont des cols blancs sans prestige social particulier fondus dans l'ensemble des classes moyennes ; et d'autre part deux pays, le Royaume-Uni et la France, qui restent des sociétés profondément inégalitaires et focalisées sur le souci des distinctions sociales, et où les hauts fonctionnaires sont perçus et se vivent comme une « élite ». Ce constat appelle des questions : les origines sociales élitaires des hauts fonctionnaires britanniques et français sont-elles à l'origine du prestige traditionnel dont jouissent ceux-ci dans les deux sociétés considérées, ou est-ce plutôt le prestige d'un Etat central anciennement et fortement structuré qui a attiré vers son service les fils de bonne famille depuis plusieurs générations ? Probablement les deux phénomènes se sont-ils combinés. Question supplémentaire : comment ce prestige traditionnel s'articule-t-il avec le constat de la sociologie de la décision et de l'analyse des politiques publiques que c'est sans doute en France et au Royaume-Uni que, par comparaison avec les autres démocraties développées, les hauts fonctionnaires en tant que groupe ont exercé depuis 1945 le plus d'influence, le plus de pouvoir dans la gouverne de la société ? Quel rapport peut-on donc établir entre les caractéristiques plus ou moins « élitaires(s) » et l'influence réelle des hauts fonctionnaires ? La question mérite d'être posée.

Toutefois, il importe de bien voir que le caractère socialement élitair ou non de la composition de certaines hautes fonctions publiques est intimement lié aux cursus d'études des intéressés, lesquels sont plus largement une pièce majeure des dispositifs de socialisation.

### **3.4.2. Les parcours d'études différenciés des cadres administratifs et leurs effets**

Deux séries d'observations doivent être faites ici : l'une concerne le type d'institution d'enseignement fréquenté par les futurs cadres administratifs, l'autre la nature des disciplines qu'ils y ont étudiées.

La question qu'il faut d'abord soulever est celle-ci : les cadres supérieurs des Etats européens sont-ils les produits d'institutions de socialisation distinctes jouissant d'un prestige particulier ou bien d'établissements d'enseignement « normaux » ? Une fois encore, l'on doit distinguer le Royaume-Uni et la France, car dans ces deux pays les futurs hauts fonctionnaires sont passés par des institutions élitaires. Au Royaume-Uni, les *senior civil servants* sont par tradition issus des *public schools*, les très coûteuses écoles secondaires privées, où s'acquiert un certain *éthos* et se forment des réseaux de relations, le tout prolongé par un passage dans les *colleges* les plus sélectifs et prestigieux d'Oxford et de Cambridge. Certes, ce profil traditionnel se diversifie depuis vingt ans, mais il continue de caractériser les plus hauts fonctionnaires.

En France, la situation n'est guère plus ouverte et n'évolue pas. 40 % des plus hauts fonctionnaires français (présents au *Who's Who*) ont fréquenté au moins quelques temps un très grand lycée au fort prestige. Quant aux études supérieures, la dichotomie spécifiquement française entre, d'une part, les filières d'excellence et de sur-sélection que constituent les classes préparatoires et les grandes écoles, et d'autre part des filières universitaires globalement bien moins prestigieuses produit tous ses effets. Or, que l'on considère les ingénieurs d'Etat des grands corps techniques (corps des Mines, corps des Ponts et chaussées), issus à 100 % de quelques classes préparatoires scientifiques seulement et à 90 % de Polytechnique, ou les énarques externes issus à 80 % de Sciences Po Paris et à 30 % d'une autre grande école avant l'ENA, il est clair que les futurs hauts fonctionnaires français n'ont rien de l'étudiant d'université ordinaire. Seuls les énarques du concours interne (réservé aux fonctionnaires ayant une certaine ancienneté) corrigent nettement ce profil d'études très élitaire, qui impose cependant sa marque sur toute la haute administration française.

Rien de comparable n'existe dans les autres pays européens, où il n'y a pas de filières d'excellence identifiées comme telles qui commanderaient l'accès à la haute administration. Ainsi, les futurs hauts fonctionnaires allemands, espagnols, danois ou portugais sont éduqués dans des universités « normales » parmi les autres étudiants de leur âge, puis rejoignent l'administration pour en gravir progressivement les échelons. Il existe donc une singularité de la socialisation des hauts fonctionnaires britanniques et français. Quelles en sont les conséquences ? Il semble que cette socialisation élitaires secrète chez ceux qui en sont les produits à la fois un sentiment collectif de supériorité et un ensemble de traits identitaires communs qui sont à la base d'une relative cohésion du groupe. Quelles implications en découlent sur la manière dont ils exercent leurs fonctions, et leur influence, au sein de l'appareil d'Etat ? Elles sont sans doute nombreuses, mais difficiles à établir. Pour ne donner qu'une illustration, la conscience élitaires n'est-elle pas pour beaucoup dans le mépris que manifestent d'ordinaire les hauts fonctionnaires français envers les députés à l'Assemblée nationale ? Une telle attitude serait inconcevable aux Pays-Bas, à la fois parce que le Parlement jouit dans ce régime parlementaire d'une considération supérieure et parce que les hauts fonctionnaires y sont des diplômés d'Université parmi d'autres qui n'ont aucun titre à se considérer d'une essence différente.

Une seconde série de remarques sur les cursus d'études des (futurs) cadres supérieurs administratifs concerne les domaines qu'ils étudient et le profil qui en découle. Les variables pertinentes se résument ainsi : les hauts fonctionnaires ont-ils reçu une formation de généralistes ou de spécialistes ? Sont-ils juristes ou diplômés d'autres filières ? Et quelles sont les différences qui en résultent ?

Sur le premier aspect, nouvelle exception britannique et française. Dans les deux pays, le discours officiel de la haute administration assume le qualificatif de « généraliste » pour désigner les hauts fonctionnaires. De fait, les hiérarques de Whitehall ont pour la plupart reçu à Oxford et Cambridge une formation traditionnelle de culture générale, à base d'humanités, de littérature, d'histoire, aux antipodes d'un profil de juriste ou d'économiste expert. Quant

aux énarques français, ils ont certes étudié beaucoup de droit, d'économie ou de finances publiques, mais dans le cadre d'une pédagogie praticienne et d'un rapport non-savant aux savoirs typique de Sciences Po Paris et de l'ENA, qui fait précisément d'eux des généralistes de la Chose publique, comme je l'ai exposé dans ma *Fabrique des énarques*. A l'opposé, on trouve ce que l'Américain Guy Peters a appelé le « *legal training model* » : prédominance absolue de la formation juridique dans le cadre d'un *Rechtstaat* et d'une conception très wébérienne de la bureaucratie. C'est le cas traditionnel de l'Allemagne et de l'Autriche, où le *nec plus ultra* pour le haut fonctionnaire, après son second Examen d'Etat, est de soutenir une thèse de droit à l'Université pour avoir le titre de *Herr Doktor*, sorte de noblesse que chacun fait ensuite figurer partout avant son nom. Les Pays-Bas et les pays scandinaves participaient traditionnellement de ce même modèle de socialisation, mais s'en sont un peu éloignés.

Surgit dès lors la question des effets induits de ces profils fort différents. Est-ce un hasard ou une corrélation logique que les hauts fonctionnaires **généralistes** britanniques et français soient crédités par la plupart des recherches d'avoir joui au long du XX<sup>e</sup> siècle, plus que dans les Etats voisins, d'une position éminente de conseillers du Prince, voire de co-décideurs souvent ? Le fait d'être produits et (re)producteurs non d'une culture professionnelle de l'expertise technique mais d'une culture de la synthèse et de la montée en généralité orientée à la décision publique ne donne-t-il pas un avantage décisif aux hauts fonctionnaires britanniques et français pour obtenir l'oreille du pouvoir politique dont ils parlent au fond le langage ?

Un autre sujet d'intérêt en la matière est celui des changements concomitants intervenus dans les modalités d'action de l'Etat **et** dans le profil d'études des administrateurs supérieurs. En Allemagne, aux Pays-Bas comme dans les pays scandinaves, il est remarquable que la proportion des juristes dans l'administration a fortement diminué entre les années 1930 et les années 1970, à mesure que l'on passait de l'Etat-gendarme à un Etat-Providence interventionniste dans l'économie et le social : très logiquement, cette modification s'est faite au profit d'une élévation de la part relative des économistes, des ingénieurs et des diplômés de sciences sociales et politiques. Enjeu plus actuel encore, il sera intéressant de mesurer bientôt les effets induits de la création, à la fin de la décennie 1970, dans plusieurs pays anglo-saxons et nordiques, de départements et de diplômes universitaires de *Public Management*, où sont souvent enseignées les recettes du *New Public Management* d'inspiration libérale. Les *managers* publics d'un nouveau type qui s'affichent un peu partout dans les Etats européens sont-ils les produits de ces institutions ? Etc. Tels sont les questionnements que l'on peut avoir sur ces sujets.

Voilà quelques remarques et quelques interrogations transversales, qui illustrent que les modalités différenciées de sélection et de formation des fonctionnaires supérieurs sont loin d'être neutres. Au contraire, elles influencent les modes de vie différenciés des diverses administrations des pays européens, les rapports que ces institutions publiques entretiennent avec leurs sociétés respectives, mais aussi les modes opératoires de l'action publique qu'elles développent et la manière qu'ont ces administrations de se réformer – ou de ne guère se réformer. Toutefois, il faut répéter pour finir que ces réflexions comparatives mériteraient d'être étendues à l'ensemble des fonctionnaires de tous niveaux.

Pour conclure, ce chapitre démontre l'importance que revêt la réalisation d'une analyse comparative approfondie des modalités diversifiées de formation et de recrutement des fonctionnaires statutaires et des agents publics en général. De fait, une telle analyse, qui demanderait à être développée davantage, est indispensable pour bien comprendre ce que sont et de ce que font les administrations publiques dans les Etats de l'UE. Il n'en va pas autrement de l'étude des carrières administratives...

\*

\* \*

## **Chapitre 4 :** **Les carrières des fonctionnaires,** **un révélateur des dynamiques administratives**

Ce chapitre va poursuivre l'éclairage porté sur les « gens de l'administration ». S'enchaînant avec le précédent consacré à la formation et au recrutement des agents publics, il s'agit en l'espèce de s'attacher aux carrières des fonctionnaires.

Des carrières de fonctionnaires, on peut avoir une approche strictement juridique, qui s'attache notamment à étudier la distinction, déjà expliquée, entre les fonctions publiques de carrière où cette notion est centrale et les fonctions publiques d'emploi où elle n'existe pas : il n'empêche que les fonctionnaires font aussi carrière dans les systèmes d'emploi, dans un sens non-juridique du terme. Si l'on s'en tient au premier type de fonction publique, une analyse juridique fera grand cas de la division cardinale entre l'avancement d'échelon et l'avancement de grade, selon une terminologie de droit français mais dont l'équivalent existe dans les pays voisins. L'avancement d'échelon est marqué par l'automatisme : il se fait à l'ancienneté, au fil d'une échelle prédéfinie qui voit le traitement du fonctionnaire s'élever chaque année d'un nombre de points prédéfini. En revanche, l'avancement de grade n'est jamais automatique, selon le droit : il se fait « au choix », mêlant dans des proportions variables l'ancienneté et l'appréciation des mérites du fonctionnaire. En pratique cependant, il arrive en maints pays que ces avancements « au choix » soient aux mains de commissions peuplées de syndicalistes qui concourent à leur donner un caractère largement automatique et non-individualisé. Un autre pont aux ânes du droit de la fonction publique, en France et dans certains autres pays qui ont repris le modèle français, est la « distinction du grade et de l'emploi ». Ainsi, le mot de « préfet » désigne à la fois un grade auquel certains fonctionnaires accèdent, qui leur appartient et dont ils ne peuvent être privés, et un emploi (préfet du département de la Haute-Garonne, ou de la Moselle, ou du Morbihan), dans lequel les intéressés peuvent être nommés et dont ils peuvent être relevés à tout moment, « dans l'intérêt du service », dit le droit. Dès lors, en vision de droit pur, la notion de carrière ne s'applique qu'aux grades qu'un fonctionnaire acquiert, mais pas aux emplois qu'il occupe. Ce principe est évidemment très réducteur, puisque, si l'on prolonge l'exemple, avec le même grade de préfet, le fait de passer de la préfecture du Morbihan à la préfecture de la région Midi-Pyrénées puis à la préfecture de la région Ile-de-France, c'est évidemment « faire carrière ». De même, passer d'un emploi de professeur dans un lycée professionnel de banlieue à un lycée général de centre-ville, c'est « avancer dans la carrière ».

Du coup, on ne va pas ici analyser les règles de droit qui régissent les carrières des fonctionnaires, lesquelles ne rendent pas si bien compte de la réalité de leurs parcours professionnels. On retient plutôt une acception large et sociologique de la notion de *carrière*, celle de la sociologie des professions (voir Eliot Freidson, ou Andrew Abbott). Une carrière, c'est à la fois une trajectoire objective au fil de positions professionnelles et un parcours de (re)socialisation continuée au fil des métiers et des rôles exercés au long de la vie dans des institutions parfois différentes. La carrière est, en ce sens, une des dynamiques majeures qui façonnent l'identité professionnelle et sociale des individus, voire l'identité collective du ou des groupes qu'ils constituent ensemble. Son étude a donc une importance particulière. D'autant plus que l'étude des carrières est un excellent analyseur de la diversité des fonctions publiques nationales en Europe.

Comme au chapitre précédent, on se voit dans l'obligation de centrer la perspective d'analyse sur le cas des cadres administratifs supérieurs, non par dépréciation des fonctionnaires moyens et subalternes mais parce que les données comparatives disponibles à l'échelle européenne ne portent que sur ces hauts fonctionnaires. La démarche, délibérément simple car la matière à comparer est foisonnante, consistera à essayer de repérer les effets que

l'organisation différente des carrières de hauts fonctionnaires peut avoir sur leurs « manières de voir, de sentir, de penser et d'agir », pour reprendre la formule de Durkheim. Or ces modes de faire diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Au-delà, on s'efforcera de montrer que les règles juridiques, les pratiques instituées, les normes sociales partagées, les stratégies collectives selon lesquelles s'organisent les carrières des hauts fonctionnaires en chaque pays dotent ceux-ci d'un prestige fluctuant, d'un degré variable d'indépendance envers les gouvernements, et au total, pour le dire avec Max Weber, de « chances de puissance » inégales dans les interactions gouvernantes, tant face au pouvoir politique qu'aux acteurs de la « société civile ».

Cela étant précisé, une analyse comparée des carrières des hauts fonctionnaires dans les pays de l'UE permet de repérer quatre grandes structures d'écart (au moins), qu'expriment quatre grandes questions qui formeront autant d'unités logiques de ce chapitre. La première est la suivante :

#### **4.1. Sont-ce les belles carrières qui font les hauts fonctionnaires ou les hauts fonctionnaires qui font de belles carrières ?**

Cette question pointe la différence majeure séparant la plupart des pays européens où les hauts fonctionnaires deviennent tels en vertu d'une carrière réussie qui les fait progressivement sortir du lot, l'exception de la France où c'est le recrutement initial qui distingue les (futurs) hauts fonctionnaires des autres, le Royaume-Uni offrant une variante moins accentuée de ce modèle... et les Etats post-communistes qui pratiquent un *hyper-spoils system*, où la notion de carrière, avec ce qu'elle suppose de continuité, n'a guère de sens.

Dans la plupart des États de l'UE, les jeunes diplômés d'université entrent dans l'administration à un niveau moyen, puis progressent dans sa hiérarchie au mérite et à l'ancienneté. Au fil des ans, certains atteignent des positions d'encadrement qui les font entrer dans ce qui est considéré comme « haute » fonction publique en ces pays : le grade B3 de *Ministerialrat* en Allemagne, ou le statut de *dirigente* en Italie, par exemple. Ainsi, dans l'ensemble de l'Europe, on devient – éventuellement – haut fonctionnaire en cours de carrière.

C'est aussi possible en France, mais les hauts fonctionnaires français ont souvent ce statut dès le départ. Les grandes écoles et les grands corps assurent en effet à leurs heureux élus la possession viagère d'un statut distinctif. Dès leur entrée dans l'administration vers 25 ans, les « énarques » (anciens élèves de l'ENA) et les « polytechniciens » (anciens élèves de l'École polytechnique) sont réputés être appelés à exercer les fonctions supérieures, et leurs carrières sont organisées à cette fin. Le *Senior Civil Service* britannique ne pratique pas un élitisme aussi institutionnalisé et radical. Néanmoins, le système pragmatique baptisé *fast stream* (courant rapide) sélectionne parmi les jeunes recrutés un premier cercle de *fast streamers* voués à avancer plus vite que les autres et à peupler, à terme, les sommets de l'administration.

La comparaison fait ainsi saisir le caractère problématique d'une définition internationale de la « **haute fonction publique** » : presque partout, cette notion désigne *un ensemble de positions supérieures* dans la hiérarchie des ministères, que certains atteignent et d'autres pas, en fonction de leur trajectoire individuelle. En revanche, il s'agit en France et sur un mode mineur au Royaume-Uni d'un *groupe statutaire d'individus* auxquels leur appartenance aux corps issus de l'ENA et de l'École polytechnique, ou au *Senior Civil Service*, appartenance qui découle de leur recrutement élitaire initial, confère le statut de « haut fonctionnaire ». Ce statut s'attache aux membres du groupe en tant que personnes et leur donne vocation « naturelle » à occuper les emplois supérieurs. De plus, les intéressés restent des « hauts fonctionnaires » quand ils partent vers d'autres emplois dans des corps de contrôle, à la tête des services déconcentrés de l'État, ou dans des entreprises. A une

définition *positionnelle* de la haute fonction publique dans la plupart des pays répond ainsi une définition *statutaire* en France et, sur un mode atténué, en Angleterre. Cette approche statutaire se retrouve pour partie en Espagne avec les corps administratifs créés par le statut de Maura de 1911, autrefois puissants sous le régime de Franco mais en perte de vitesse suite aux réformes Gonzalès, et aux Pays-Bas qui ont tenté un cadre de hauts fonctionnaires, l'ABD, dans les années 2000 puis l'ont abandonné.

De ce point de vue, il n'est pas fortuit que les hauts fonctionnaires britanniques et français se distinguent « dès le départ » de leurs collègues d'autres pays par des origines sociales très supérieures et la fréquentation d'institutions élitaires de formation. Ces constats éclairent d'un jour nouveau la problématique des rapports entre l'État et la société, car l'État n'existe pas indépendamment de ses « serviteurs », lesquels occupent une certaine position dans l'espace social. Un phénomène « en boucle » semble avoir caractérisé l'Angleterre et la France, pays où l'État central, anciennement structuré, a longtemps joui d'une puissance et d'un prestige inégalés en Europe et où le service supérieur de l'État a dès lors attiré depuis plusieurs générations des individus aux propriétés d'excellence sociale et scolaire très marquées si bien que les hauts fonctionnaires, reconnus comme tels dès leur entrée dans la carrière ou presque, s'y sont constitués en un « groupe de statut » jouissant d'un « honneur social » particulier (au sens de Weber) qui rejaillissait en prestige sur l'institution étatique. Cette mécanique auto-entretenu, qui semble s'être grippée depuis vingt ans, contribuait sans nul doute à un style de gouvernement particulier, assis sur une relative osmose entre « sommets de l'État » et « sommets de l'économie », traditionnelle en France (selon la terminologie de Pierre Birnbaum) mais non sans équivalent à Londres, dans de moindres proportions.

Tout cela est fort étranger à la situation qui s'observe dans les Etats post-communistes d'Europe centrale et orientale, où la mainmise du parti et des hommes au pouvoir sur l'appareil administratif est telle que la notion de carrière n'a guère de sens, hormis dans l'armée, la diplomatie et la magistrature. Au reste, tous les postes sommitaux des bureaucraties publiques sont des prébendes distribuées à des amis des ministres, sur un strict fondement de proximité politique. Ce n'est donc pas la carrière que l'on observe, mais le règne des opportunités et de la faveur. Du coup, des femmes et des hommes parfois très jeunes peuvent être bombardés « dignitaires d'Etat », comme on dit en Roumanie, et débarqués un an plus tard par le gouvernement suivant pour sortir des radars et ne jamais reparaitre. Dans ces systèmes administratifs non stabilisés où tout est aléatoire et changeant, les hauts fonctionnaires sont aux antipodes d'un « groupe de statut » wébérien. La meilleure preuve en est que les successeurs ne savent même pas répondre, à deux ans de distance, à la question de savoir où sont passés leurs prédécesseurs. On est loin de l'atmosphère de « club » des grands corps français, et de l'esprit de famille élargie de nos diplomates ou de nos préfets.

Pour avancer dans la comparaison des dynamiques de carrière, il convient de s'attacher à une deuxième structure d'écart, qui ne recoupe pas exactement la précédente.

#### **4.2. Faire carrière... mais à quelle vitesse ?**

Selon les pays, la carrière des hauts fonctionnaires est rapide ou plus lente. L'observation empirique montre que ce rythme a peu à voir avec l'opposition canonique entre « systèmes de carrière » et « systèmes d'emploi ». Au contraire, tous les cas de figure existent: systèmes d'emploi où les carrières peuvent être rapides (Pays-Bas), systèmes d'emploi où elles sont plus lentes (Danemark, Suède), systèmes de carrière où celles-ci sont très souvent rapides (France) alors que dans d'autres elles sont lentes (Italie), systèmes officiellement de carrière mais en pratique d'emploi où les nominations/révocations

parfaitement aléatoires (Roumanie, Bulgarie, Hongrie). La différence entre les hautes fonctions publiques à carrière lente et celles où les parcours sont accélérés ne recoupe pas non plus l'opposition entre les administrations où l'on devient haut fonctionnaire en cours de route et les exceptions française et britannique. Certes, le « monde ossifié » de l'administration italienne combine accès progressif à la *dirigenza* et lenteur généralisée des carrières : 71 % des directeurs généraux romains ont plus de 56 ans, et 50 % des directeurs plus de 55 ans et trente ans d'ancienneté.

Les hauts fonctionnaires allemands ont des carrières à peine moins lentes. Elles débutent tard, souvent à 30 ans, après un doctorat voire trois ans comme assistant d'Université. De plus, il est fréquent de servir d'abord un *Land* et de ne rejoindre l'administration fédérale qu'à 35 ans. Enfin, les ministères n'organisent pas de rotation de leurs cadres supérieurs, qui restent dans un même poste souvent sept à dix ans. Aussi les directeurs généraux et les rares secrétaires d'État administratifs sont-ils nommés tard, vers 52 ans. Mais comme ils occupent le poste en moyenne cinq ans et en sortent vers 57 ans, la hiérarchie suprême est moins gérontocratique qu'en Italie.

Les Pays-Bas réussissent en revanche, dans un système d'emploi, à différencier les carrières des cadres à fort potentiel : l'âge moyen de nomination des directeurs généraux est de 44 ans et celui des secrétaires généraux de 48 ans, ce qui est jeune au regard de la moyenne européenne. Sans système de sur-sélection initiale du type de l'ENA, l'administration néerlandaise sait ainsi repérer au cours des quinze à vingt premières années de service de ses cadres supérieurs ceux qui deviendront des dirigeants et accélérer leur parcours pour qu'ils atteignent les sommets dès leur mi-carrière.

Si l'on en vient à la France, le caractère remarquable des carrières des ingénieurs polytechniciens comme des énarques est leur rapidité. Les trois grands corps administratifs (Inspection des finances, Conseil d'État, Cour des comptes) sont en effet des « viviers » où l'on n'entre que pour mieux ressortir vers les plus hauts postes fonctionnels de l'administration. Les jeunes recrues passent leurs premières années à se former au métier du corps et à se constituer un carnet d'adresses parmi les « anciens », en participant, par exemple, à la rédaction de rapports préparatoires à d'importantes réformes. Puis, lors de la « mobilité statutaire obligatoire », ils occupent les emplois les plus divers dans des « administrations d'état-major », des institutions de coordination interministérielle, etc. C'est ensuite, entre ENA+6 et ENA+10 ans que se pose la question du passage par un cabinet ministériel, qui n'exige pas d'être militant politique et constitue presque pour le membre d'un grand corps une étape de carrière comme les autres, à laquelle il est appelé à raison de sa réputation d'excellence et non de sa dévotion partisane. Le cabinet constitue une formation « sur le tas » décisive : on y apprend à travailler sur des dossiers « sensibles » avec les ministres, les médias, les dirigeants de groupes de pression. L'expérience, plus ou moins longue, peut être entrecoupée de retours dans le corps d'origine, ou de détachements dans des postes déjà dirigeants d'organismes publics contrôlés par le ministre que l'on a servi. Les plus brillants des membres des grands corps sont ensuite nommés dès 42-44 ans aux postes politico-administratifs de directeurs d'administration centrale. Suivent alors vingt ans de carrières plus ou moins réussies qui peuvent comporter, en ordre variable, plusieurs postes comme directeur de cabinet d'un ministre, directeur d'administration centrale, « patron » d'un établissement public ou d'une entreprise nationale, entrecoupés de retours au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes (rarement à l'Inspection des finances) en cas de revers de fortune.

Les parcours de la majeure part des énarques, les administrateurs civils sont moins impressionnants, mais pas plus lents. Ils ont une « première carrière » balisée et rapide dans l'encadrement des ministères. Ils débutent comme adjoints puis chefs de bureau pendant cinq ans, effectuent deux à trois ans de mobilité statutaire, puis regagnent leur ministère et deviennent sous-directeurs entre ENA+8 et ENA+12, vers 38 ans. Ensuite, les rares postes de

chef de service (n° 2 d'une direction de ministère), plus haut niveau d'une carrière non-politisée, sont pourvus autour d'ENA+15 ou 18 et avant 45 ans. Quant aux administrateurs civils plus proches du pouvoir qui deviennent directeurs, c'est en moyenne avec la même ancienneté et au même âge. Tout cela est rapide. La norme partagée par les énarques est d'ailleurs que la durée dans chaque poste ne doit pas excéder cinq ans. Dans les ministères prestigieux, la rotation des emplois correspond à ce rythme, d'où le résultat qu'après un ou deux postes de sous-directeurs, les administrateurs civils de 45-48 ans doivent passer à une « seconde carrière » ailleurs dans le secteur public (voire privé). Les directions des grands ministères (en particulier Bercy) se singularisent ainsi par un renouvellement complet de leur hiérarchie en moins de vingt ans. Le phénomène est plus lent dans les ministères sociaux, à l'Education ou à la Défense, où les sous-directeurs vieillissent en poste, mais pas à la manière allemande car un jeu de « chaises musicales » y est organisé. Au total cependant, par comparaison avec nos voisins, l'encadrement supérieur des ministères français se caractérise par sa jeunesse, son mouvement constant et son taux de renouvellement très élevé.

Au Royaume-Uni, la culture administrative est autre : même les *fast streamers* identifiés comme dirigeants potentiels et bénéficiaires de carrières accélérées ne brûlent pas pour autant les étapes. Si les trois quarts des *senior civil servants* occupent leur poste moins de trois ans, ce qui est un *turnover* très élevé, les *Permanent Secretaries* ont en moyenne 54 ans et une ancienneté de trente années lors de leur accès à cette fonction. Les intéressés ont certes « bougé » autant que leurs homologues français mais – différence notable – pendant bien plus longtemps, ce qui leur garantit une riche expérience. Même les carrières les plus rapides ne dérogent pas à ce qui semble ici une règle de bon sens et de bienséance. En regard, on compte par dizaines les énarques promus directeurs moins de dix ans après l'ENA.

Ainsi, les rythmes de carrière des hauts fonctionnaires sont disparates d'un pays à l'autre, disparités qui emportent des conséquences de trois ordres. Tout d'abord, les administrations à carrières lentes et encadrement chevronné et celles où la hiérarchie se renouvelle vite n'ont pas le même rapport à la mémoire administrative. Typiques du premier profil sont les ministères allemands, où les hauts fonctionnaires restent dix ans au même poste : le « savoir du service », au sens de Max Weber, est en conséquence très développé dans ces institutions qui forment le véritable socle-mémoire de l'État. A l'inverse, les ministères français sont frappés d'une surprenante déficience de mémoire institutionnelle, soulignée aussi par d'autres auteurs. Rotation trop rapide sur les postes, renouvellement complet des cadres en quinze à vingt ans, non compensés par une gestion efficace d'archives : voilà qui explique ces effets pervers de « perte en ligne » qui oblige les nouveaux arrivants à « réinventer l'eau chaude », trop souvent. On mesure, à propos de cet item, que la gestion des carrières de hauts fonctionnaires a des conséquences tangibles sur la façon dont ils interviennent dans le fonctionnement de l'administration et la production des politiques publiques.

Une deuxième série de conséquences a trait à la façon différente dont ceux qui parviennent de façon différente aux sommets de l'administration la dirigent. Un directeur français (ou néerlandais), quadragénaire qui a brûlé les étapes, souvent n'a même pas été sous-directeur, et voit s'ouvrir vingt ans d'une « carrière au sommet » où il passera son temps à diriger des structures variées, peut-il avoir la même vision de l'action administrative, la même manière de gérer son personnel, le même rapport au politique que ses homologues des autres pays européens, nommés directeurs généraux à 50 ans après une longue carrière administrative qui s'arrêtera là ? Il est probable que non.

Troisième aspect : la spécificité française de « premières carrières » accélérées des hauts fonctionnaires dans les directions de ministère leur pose un problème de « débouchés » à mi-carrière. Il se règle depuis des décennies par l'entretien de « bassins de débouché » vastes et hiérarchisés dans la nébuleuse de corps administratifs, d'établissements publics, et

de structures diverses qui constituent autour des ministères le secteur public protéiforme typique de la France. Sans dire que la propension française irrésistible à créer des établissements publics nationaux (onze mille existent à l'heure actuelle) vise à garantir les débouchés des hauts fonctionnaires, on constate tout de même l'étroite interdépendance des dynamiques de carrière des hauts fonctionnaires et de la structuration du secteur public dans un pays donné.

Ce thème introduit à une troisième structure d'écart majeure qui clive les hautes fonctions publiques nationales selon que les carrières y sont mobiles ou non.

### 4.3. Des hauts fonctionnaires aux carrières mobiles ou cantonnées ?

Cette question a une double dimension : celle de la mobilité des cadres administratifs supérieurs entre divers ministères ou diverses organisations publiques, et celle des passages vers et depuis le secteur privé.

Concernant le premier aspect : partout en Europe, l'État est une multi-organisation complexe, divisée en ministères rivaux, ayant de multiples structures spécialisées et des instances de coordination, le tout enserré dans un réseau toujours plus dense d'organisations publiques. Plusieurs États européens étant fédéraux, fortement régionalisés ou décentralisés, il existe aussi de solides et volumineuses administrations de terrain. Les hauts fonctionnaires ont-ils vocation à sillonner cet espace institutionnel multiple ou sont-ils cantonnés à tel segment des ministères centraux ? La réponse dessine un paysage européen contrasté entre un schéma répandu, quelques situations plus ambiguës et deux cas particuliers.

La situation courante est celle d'administrations nationales divisées en espaces intra-ministériels de carrière fonctionnant tels des marchés du travail fermés. Ceci résulte d'une segmentation entre ministères, baptisée « compartimentalisation » aux Pays-Bas, et que l'on observe en Espagne ou en Italie, au Portugal ou en Autriche ... et bien sûr en France. Dans ces pays, les carrières même réussies sont très cantonnées : le fonctionnaire entre dans une « maison » ministérielle, champ clos où il passe ensuite sa vie professionnelle. On constate même, en Belgique et en Italie, une étanchéité des carrières entre tel ministère et les établissements publics de son secteur.

Plusieurs fonctions publiques cependant combinent des mobilités à certaines étapes de carrière et une indéniable viscosité statistique de l'ensemble du personnel. L'on peut évoquer les cas allemand, suédois et néerlandais. En Allemagne, la mobilité interministérielle est rare, mais celle entre niveaux de gouvernement l'est moins : les jeunes fonctionnaires passent souvent d'un *Land* au *Bund*. Les alternances politiques sont aussi l'occasion de chassés-croisés entre les hauts fonctionnaires marqués avec l'équipe fédérale sortante qui rejoignent les *Länder* d'opposition et l'entourage des ministres-présidents de la nouvelle majorité qui émigre vers Berlin. En Suède, la situation est différente : c'est au sein de chaque secteur d'action publique que des passerelles de carrière existent entre chaque mini-département ministériel et les agences publiques qui lui sont liées. Quant à l'État néerlandais, la compartimentalisation entre des ministères aux traditions, routines, et stratégies propres est telle que l'on a coutume de les appeler « les quatorze familles juridiques ». Les carrières sont donc très segmentées et la mobilité interministérielle faible. Pour y remédier a été créé en 1995 l'*ABD (Algemene Bestuursdienst)*, cadre d'emploi de hauts fonctionnaires gérés comme un « vivier » par un service interministériel, avec l'espoir de créer un « esprit de corps » qui transcende la compartimentalisation. L'inspiration avait été tirée du profil-type des *fast streamers* britanniques ou des énarques français. Cette greffe n'a pas marché, et les Pays-Bas l'ont abolie.

Si l'on en vient précisément aux exceptions britannique et française, pays où les hauts fonctionnaires s'exceptent du lot, leur grande mobilité a valeur d'institution, au motif que des

expériences variées sont la meilleure préparation aux responsabilités très supérieures. Au Royaume-Uni, la gestion des carrières veille à la circulation des quelques centaines de *fast streamers*, soigneusement orchestrée à un rythme rapide de trois à cinq ans, entre plusieurs postes dans les *line ministries* (ministères sectoriels) et des passages dans les institutions intersectorielles stratégiques : *Cabinet Office*, *Treasury*, etc. Ces *high flyers* – c'est leur surnom – sont même de plus en plus souvent appelés à faire des passages dans les agences exécutives créées depuis 1987.

En France, les énarques et les polytechniciens des grands corps sont gérés comme une élite dont la mobilité systématique et la richesse d'expériences professionnelles qui en résulte garantissent la polyvalence donc la vocation à diriger : cette mobilité tous azimuts est même un élément-clé de la définition sociologique des grands corps, qui sont tels parce que l'on n'y est pas enfermé. Quant aux administrateurs civils, la mobilité fait tout autant partie de leur quotidien. Ce sont d'abord deux années de mobilité obligatoire à partir d'ENA+4 puis, les départs à mi-carrière vers de multiples débouchés : divers corps des Finances (trésoriers-payeurs généraux, etc.), inspections générales, direction de services déconcentrés de l'État, d'établissements publics, d'autorités administratives indépendantes, etc. Au total, à peine 7 % des administrateurs civils issus de l'ENA commencent et terminent leur carrière dans une direction de ministère : presque tous les hauts fonctionnaires français connaissent donc en cours de carrière une mobilité décisive.

Ainsi, les situations britannique et française diffèrent beaucoup de l'enfermement des hauts fonctionnaires de la plupart des pays européens dans leur sphère ministérielle d'expertise. Quels effets en résultent sur leurs « manières de voir, de sentir, de penser et d'agir » ? Tout d'abord, les systèmes où les hauts fonctionnaires s'enracinent dans une seule « maison » voire un même poste (Allemagne, Italie, Suède) garantissent la mémoire du service mais maximisent les phénomènes de routinisation des compétences et de « ritualisme » (au sens du sociologue américain Robert K. Merton), accroissent les patriotismes d'institution et compliquent la coordination interministérielle car les arrangements, transactions et collusions entre les responsables administratifs et les représentants d'intérêts organisés de chaque secteur s'ossifient, les partenaires ne se renouvelant guère. Les modes opératoires de l'action publique en ces pays ne peuvent que s'en ressentir.

Deuxièmement, la mobilité systématique des hauts fonctionnaires britanniques et français est constitutive de leur identité de « généralistes ». Cette qualification renvoie certes à leur formation initiale mais aussi à la socialisation continue qu'ils tiennent de ces carrières mobiles et diversifiées, d'où résulte une certaine manière généraliste de tenir leur rôle qui est sans doute leur principal trait commun. Comme l'explique un haut fonctionnaire français interviewé, « on est adaptables parce qu'on est des généralistes, qu'on a une vue large de l'administration parce qu'on circule dans sa carrière ». Or cette position en surplomb par rapport aux institutions et aux enjeux d'action publique permet aux hauts fonctionnaires généralistes britanniques et français d'être sur la même longueur d'onde que les dirigeants politiques élus. Ce dont les gouvernants politiques ont en effet le plus besoin, ce n'est pas d'experts qui leur détaillent la complexité des dossiers mais d'intermédiaires généralistes qui leur simplifient les problèmes pour les rendre décidables. Et c'est précisément ce type de ressource que leur fournissent les hauts fonctionnaires généralistes et mobiles de type britannique ou français.

Comparer la mobilité des carrières, c'est étudier aussi les passerelles entre administration et secteur privé. Une attention précise permet d'identifier cinq types de situations parmi les Etats de l'UE.

La France fait encore exception : le « pantouflage », mot intraduisible désignant les départs de hauts fonctionnaires vers des postes bien rémunérés dans des entreprises, est un phénomène qui n'a dans aucun pays voisin une telle ampleur. Né au XIXe, il s'est répandu depuis lors dans les corps administratifs supérieurs, dont 15 à 20 % des membres (en moyenne) vont travailler en entreprise. Le « pantouflage » se comprend comme le double produit du système des grandes écoles, qui captent vers l'administration les « meilleurs élèves » de chaque génération, et des liens consubstantiels de l'État et du capitalisme en France – capitalisme vers lequel ces lauréats du système éducatif devenus fonctionnaires se trouvent réinjectés à mi-carrière, quand ils ne progressent plus dans l'appareil administratif et désirent capter les gros salaires du privé. La France ayant été, de 1945 à la décennie 1980, le pays capitaliste où la taille du secteur public concurrentiel et le « dirigisme » de l'État sur l'économie étaient les plus importants, les hauts fonctionnaires n'avaient aucune difficulté à se faire recruter dans des entreprises « clientes » de l'État, voire à y être placés sur intervention de leur hiérarchie. Mais depuis vingt ans, le pantouflage a durement accusé le coup de la déconnexion croissante de l'État et d'une économie de plus en plus globalisée, à quoi s'ajoutent des restrictions juridiques apportées par la création en 1993 de commissions de déontologie qui contrôlent les départs de fonctionnaires, et de règles déontologiques qui ont été durcies en la matière ces dernières années.

Dans une moindre mesure, les administrations espagnole, portugaise, danoise, grecque, autrichienne et finlandaise ont un système juridique qui permet des départs vers le secteur concurrentiel : ils sont toutefois rares. Ce sont surtout de jeunes fonctionnaires déçus par le fonctionnement bureaucratique et les rémunérations de début trop modestes.

Vient ensuite un groupe de pays (Belgique, Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg) dont le droit interdit tout départ de fonctionnaires vers le privé.

La situation est tout autre dans trois États, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède qui, fort réceptifs au *New Public Management*, ont adopté des législations qui promeuvent la circulation des fonctionnaires entre public et privé. La chose est aisée dans les systèmes de l'emploi néerlandais ou suédois, où les passages s'opèrent (à la différence du pantouflage) dans les deux sens, certains cadres du privé rejoignant l'administration à 40 ans : l'ampleur statistique des mouvements reste cependant faible. Quant au Royaume-Uni, une politique volontariste s'est traduite par la création d'échanges professionnels systématiques entre public et privé pour les hauts fonctionnaires. Ainsi des patrons d'entreprises privées ou de cabinets de consultants sont-ils régulièrement nommés à des postes dirigeants de l'administration ou des agences publiques britanniques. N.B. : la rénovation de Statut général de la FP française par la loi d'août 2019 ouvrant droit à la nomination d'agents contractuels dans les emplois de sous-directeurs, directeurs de projet et chefs de service de nos administrations s'inscrit à plein dans cette veine néo-managériale. Il est trop tôt pour dire si cela demeurera un « gadget » de faible ampleur ou si cela annonce une évolution de fond et une nouvelle symbiose du monde des affaires et de la haute administration.

Reste à faire droit au cas des pays d'Europe centrale et orientale où, en contournant des lois statutaires qui sont des tigres de papier, les gouvernants recourent massivement à l'embauche, avec des contrats à temps limité de « faisant-fonction » de sous-directeur ou de directeur de ceci ou cela « non-titularisés », de copains et coquins venus du monde des entreprises, de la consultance, de la communication d'influence, des organisations internationales, etc. qui passent un mandat dans la haute bureaucratie puis repartent dans le privé faire rémunérer souvent leur bienveillance envers les situations de corruption endémique. Les « *revolving doors* » dont parlent les auteurs anglo-saxons fonctionnent alors à plein régime.

Au total, la problématique de la plus ou moins grande circulation des hauts fonctionnaires entre l'administration et le secteur concurrentiel se présente de façon différente

d'un pays à l'autre, mais partout se pose le problème des relations de travail et des rapports de force entre les « sommets de l'État » et les « sommets de l'économie » en sont bien sûr affectés. Certes, l'analyse des politiques publiques met en lumière l'habituelle collusion entre le contrôleur et le contrôlé, entre l'instance régulatrice et le milieu régulé. Mais il y a une différence de nature entre les rapports de familiarité que nouent avec leurs « clientèles » des hauts fonctionnaires allemands ou irlandais certains de passer toute leur carrière dans l'administration, le traditionnel système français qui voit – voyait ? – les membres d'un même corps administratif peupler à la fois l'administration qui supervise un secteur et les postes dirigeants des entreprises du secteur, avec pour les premiers la perspective de pantoufler à l'avenir dans ces entreprises auprès de leurs « camarades » qui s'y trouvent déjà, et la pénétration totale de la haute administration roumaine par les lobbies et intérêts privés dans un système où règnent la corruption endémique et les nominations prébendaires.

C'est la question des rapports entre degré d'autonomie des carrières et degré d'autonomie des comportements des hauts fonctionnaires qui se trouve aussi posée là. Cette question prend une acuité encore plus grande à propos des liens entre les hauts fonctionnaires et le pouvoir politique.

#### **4.4. Des carrières entre autonomie de gestion par les pairs et formes diverses de politisation**

La politisation des carrières de hauts fonctionnaires, thème récurrent de l'administration comparée, renvoie sous l'apparente constante du nominal à des réalités variées. D'une administration à l'autre, le degré et plus encore les modalités de cette politisation varient beaucoup. On peut positionner les pays européens sur un *continuum*. A l'une de ses extrémités, le modèle d'apolitisme traditionnel anglais, répliqué en Irlande et aux Pays-Bas. Le patronage politique y est inconnu, et ce jusqu'aux sommets puisque les *Permanent Secretaries* (R-U) et les secrétaires généraux (P-B) placés à l'interface direct des ministres sont nommés selon la procédure ordinaire et ne peuvent être démis jusqu'à la retraite. Ainsi, à Londres, les plus hautes nominations font intervenir la signature du Premier ministre à l'issue d'une procédure maîtrisée par le *Cabinet Secretary*, « patron » de l'administration britannique, entouré de quelques collègues. Les sommets de Whitehall sont donc peuplés des plus purs et parfaits produits de la caste administrative britannique, choisis par leurs prédécesseurs et leurs pairs, et qui forment une sorte de club inamovible. Les effets d'une telle auto-régulation dépolitisée des carrières sur les comportements administratifs sont bien documentés : c'est le « scepticisme institutionnel » désabusé et ironique de ceux qui servent une succession de gouvernements opposés. Le thatchérisme a précisément tenté d'en finir avec cette culture par un interventionnisme politique jusque là inconnu dans les nominations. Mais il est rare que des *outsiders* aux propriétés atypiques soient imposés aux postes élevés.

Les Pays-Bas connaissent, sur plus long terme, une tendance comparable. Bien que secrétaires et directeurs généraux soient titulaires d'un emploi permanent, les considérations d'appartenance partisane influent davantage aujourd'hui que dans l'après-guerre. Ainsi, beaucoup de secrétaires généraux et de directeurs généraux ont la carte d'un parti politique. Mais il n'est pas prouvé qu'il en résulte chez eux un comportement professionnel partisan. En effet, le système électoral néerlandais impose des gouvernements de coalition dans lesquels les ministres n'appartiennent pas au même parti : c'est donc d'une négociation inter-partisane que résultent les nominations des dirigeants administratifs. De surcroît, ne pouvant être révoqués, ils travaillent pour les gouvernements successifs, ce qui les incite à un comportement non-partisan.

Quoi qu'il en soit, les Pays-Bas sont bien loin de la situation qui, à l'autre bout du *continuum*, prévaut dans les administrations ouvertement politisées où règne à tous les niveaux un patronage partisan assumé : Grèce, Autriche, et Belgique bien sûr. En Autriche comme ici, le système du *Proporz* est poussé au maximum. Vous savez qu'un jeune fonctionnaire désireux de faire carrière a intérêt à s'affilier à un « parti de gouvernement » car les carrières sont gérées sur la base de ces affiliations dans des réunions inter-cabinets qui prennent la forme d'un vaste marchandage, au prorata de la représentation de chaque parti au gouvernement, sur le mode : « Un directeur général pour tel parti contre dix chefs de bureau pour tel autre ». Quels sont les effets de cette hyper-politisation des carrières sur l'attitude des hauts fonctionnaires envers le pouvoir gouvernemental ? Sont-ils identiques d'un pays et d'une période à l'autre ? Il me semble que ce n'est pas le cas : ainsi, j'ai constaté un certain attentisme désabusé chez des amis hauts fonctionnaires belges, qui se plaignent souvent d'être dépossédés des dossiers par les cabinets ministériels, pardon les « cellules stratégiques » maintenant. Au contraire, il semble que les hauts fonctionnaires autrichiens soient étroitement associés aux grandes décisions : leur affiliation partisane crée un rapport de connivence avec « leur » ministre qu'ils utilisent pour faire prévaloir leurs vues. Les relations de cause à effet n'ont donc rien d'évident en la matière, et des comparaisons affinées seraient bien sûr nécessaires.

Quant aux Etats post-communistes d'Europe centrale et orientale qui ont rejoint l'UE, l'atavisme y semble très fort. En dépit des belles lois et garanties statutaires adoptées comme conditions de leur adhésion à l'UE, la réalité des rapports entre ministres et hauts fonctionnaires est marquée dans presque tous ces pays par un accaparement politique des positions administratives supérieures, un néo-patrimonialisme voire un népotisme avéré, qui bouleverse la structure administrative à chaque changement de ministre, même dans la même coalition gouvernementale : du secrétaire général aux chefs de bureau, la « valse » peut être impressionnante d'ampleur et de rapidité.

Entre les deux pôles du *continuum*, on note des situations intermédiaires et plus complexes. L'Italie semble combiner, à l'inverse de la Belgique, le patronage et le favoritisme au recrutement initial avec une carrière où prime l'ancienneté. En Allemagne et en France, le droit distingue l'ensemble des hauts fonctionnaires dont les carrières échappent en principe à la politisation et les hauts dirigeants officiellement politisés : ce sont les « *Politische Beamten* » et les « emplois à la discrétion du gouvernement » (de l'ordre de 700 environ en France). Pour l'ensemble des hauts fonctionnaires, les promotions sont, comme les recrutements, marqués en Allemagne par une forte autonomie de chaque ministère. Le haut fonctionnaire est susceptible d'être promu au fil des ans à des responsabilités croissantes au terme de négociations où s'équilibrent les mérites professionnels et des critères d'acceptabilité politique voire des interventions appuyées du ministre, le tout sous la menace de recours juridictionnels qui interdisent les excès du patronage. Au pays du *Rechtsstaat*, l'influence du politique sur les carrières administratives est ainsi plus forte qu'on le croit souvent.

En France, il faut souligner que les grands corps jouissent d'une autonomie de gestion des carrières, sans pour autant que l'indépendance à l'égard du politique soit complète car les ministres maîtrisent les recrutements en cabinets ministériels et les nominations de directeurs, passages obligés des grandes carrières. Dans les corps diplomatique et préfectoral, la nomination aux dignités suprêmes d'ambassadeur et de préfet répond à un subtil équilibre de méritocratie et de jeux d'influence. Les intéressés alternent ensuite entre de beaux et moins beaux postes au gré de la conjoncture politique. Quant aux administrateurs civils, leurs « premières carrières » jusqu'au sous-directorat, voire à un poste de chef de service, peuvent se dérouler sur la seule base du mérite. En revanche, leur accès à mi-carrière à un débouché nécessite toujours que le cabinet du ministre s'en soucie : le soutien de leur

hiérarchie suffit pour les débouchés classiques, mais les emplois les plus convoités requièrent une vraie proximité avec le cabinet. Pour ce qui est des nominations comme directeur d'administration centrale, elles mêlent à une compétence reconnue par le milieu souvent une forte dose de politisation toujours, laquelle garantit le rapport de confiance avec le ministre.

Il me faut vous préciser que la « politisation » à la française est un phénomène complexe et ambigu : être encarté ou même militant dans un parti politique n'a, sauf exception, aucun effet sur les carrières administratives, à la différence de la situation ici, en Belgique. « Politisation » désigne en France l'accélération de carrière induite par un passage réussi (or tous ne le sont pas) en cabinet ministériel, c'est-à-dire une forme particulière de l'effet-réseau. De surcroît, « monter au cabinet » n'a pas le même sens d'un ministère à l'autre : aux Finances, les passages en cabinet répondent à une logique institutionnelle dans laquelle les directions envoient de brillants administrateurs comme « correspondants » auprès du ministre ; en revanche, les passages en cabinet dans les autres ministères répondent à une logique personnelle et plus politique dans laquelle les individus se marquent davantage. Quoiqu'il en soit, c'est en passant ainsi dans un cabinet que l'on peut devenir « directorable », la nomination étant ensuite affaire de personnes et de circonstances. Il faut souligner encore que les directeurs restent en moyenne quatre ans en poste et ont donc aussi un problème de débouché : dans le cadre policé du « *spoils system* à la française », la solution consiste souvent à les nommer dans un corps prestigieux d'inspection ou de contrôle, ou dans un autre des nombreux emplois à la discrétion du Gouvernement (leur total s'élève à 700, dont seulement 164 emplois de DAC).

Un ensemble de règles et ressources institutionnelles propres à la France permet ainsi que les alternances politiques, systématiques depuis 1981 à l'exception de 1995, s'accompagnent d'alternances administratives, désormais entrées dans les mœurs, qui voient deux vastes « équipes administratives » proches (mais sans plus) de la gauche et de la droite se succéder aux affaires. Une régulation s'est ainsi établie, dans des groupes de pairs qui ont besoin les uns des autres, entre une garde montante qui prend les postes de pouvoir politico-administratif (cabinets et principaux emplois directoriaux) et salue une garde descendante qui retrouve des positions d'attente confortables.

Cette régulation des carrières, comparée à d'autres pays, soulève des questions quant aux comportements des dirigeants ministériels français. Ainsi, à l'opposé du « scepticisme institutionnel » britannique, le fait que les directeurs français soient en grande majorité passés par un cabinet ministériel, qu'ils soient nommés discrétionnairement et en moyenne pour quatre ans soit pas plus que la moyenne des ministres, ne sont-ils pas des facteurs explicatifs de leur propension bien attestée à être des « promoteurs de réformes », relayant dans le répertoire d'action administratif la propension des gouvernants à « changer les choses » ? Par ailleurs, dans la plupart des pays européens, les hauts fonctionnaires restent toute leur vie dans l'éloignement du pouvoir politique avec lequel l'interface unique passe par les directeurs généraux, alors qu'en France les volumineux cabinets ministériels sont peuplés de hauts fonctionnaires qui « redescendent » ensuite dans les services et recyclent l'expérience ainsi capitalisée dans l'exercice de leurs tâches administratives. Ce brassage entre monde administratif et entourage politique *via* les cabinets n'est sans doute pas pour rien dans l'influence que les hauts fonctionnaires, pris comme un collectif, parviennent à exercer dans la gouverne de la société française.

Un tel phénomène de brassage s'observe dans d'autres pays à cabinets ministériels, tels l'Autriche et l'Espagne. Le brassage peut aussi prendre d'autres formes dans les pays sans tradition de cabinet : ainsi, en Allemagne, se développent des *leitungsstab* d'appui à la décision politique rattachées aux ministres, qui s'apparentent de plus en plus à des cabinets par leurs fonctions et par leur effet de « tremplin » pour de jeunes fonctionnaires ambitieux. S'illustre une fois encore ici que l'étude comparée des carrières administratives permet

d'éclairer des questions centrales pour la sociologie administrative et la sociologie de l'action publique.

Parvenu à ce point, il faut à la fois conclure ce chapitre et refermer la deuxième partie du cours consacrée aux fonctions publiques comparées. Les fonctionnaires, hauts et moins hauts, sont les habitants des institutions administratives, dont ils forment le substrat humain : ce sont eux qui leur donnent vie. Il ne peut donc y avoir de démarche d'administration comparée qui ne soit dans le même temps une étude comparée des fonctions publiques. C'est cette démarche que l'on a tenté d'illustrer.

\*

\* \*

## **Troisième partie : Les administrations en action**

Ceci est le troisième temps de ce cours. Après vous avoir dans les premières séances fait une analyse comparée des institutions politico-administratives gouvernantes de nos pays, après avoir dans les deux chapitres suivants donné une densité humaine à tout cela en vous brossant à grands traits des perspectives de comparaison des fonctions publiques comparées en Europe, il s'agit de donner encore plus de vie à l'ensemble par un aperçu sur les « administrations en action ».

Les administrations prennent une part décisive à l'action publique, officiellement sous l'autorité et pour le compte du pouvoir politique, en pratique dans un jeu complexe d'interactions avec lui. Souligner ainsi la place des dirigeants politiques et des dirigeants administratifs dans la conduite de l'action publique, ce n'est pas dire qu'ils gouvernent seuls un monde social qui ne serait que la surface d'application passive de leur pouvoir. L'une des conclusions les plus importantes de cette spécialité en plein essor depuis un demi-siècle qui s'appelle l'analyse des politiques publiques est que la production et la mise en œuvre des programmes d'action publique donne lieu à un ensemble de processus d'une grande complexité, qui ne sont pas unilatéraux mais interactionnels. Les politiques publiques sont en effet produites, dans le cadre de « secteurs » (au sens de Jobert et Muller), qui mettent en correspondance les principaux sous-mondes de la société et les grandes subdivisions de l'appareil étatique, par des configurations d'acteurs interdépendants. Or ces configurations, plus ou moins stabilisées et institutionnalisées, mettent en présence à la fois les gouvernants politiques et les « fonctionnaires gouvernants » (Lagroye) avec les multiples acteurs-clé d'un secteur d'activité, les groupes mobilisés, les médiateurs d'intérêts organisés etc., qui concourent au *governing*, aux processus de gouverner dudit secteur. Le gouvernement de nos sociétés se présente ainsi comme un ensemble souvent incohérent d'interactions gouvernantes sectorielles et intersectorielles, qui de surcroît s'opèrent dans le cadre de divers niveaux territoriaux de gouvernement, depuis les collectivités locales à l'Union européenne en passant, bien sûr par le cadre des Etats-nations.

C'est d'ailleurs à ce niveau, celui des Etats-nations, que l'on situera ici la comparaison, dans le prolongement des chapitres précédents. Je n'aurai certes pas ici la folle ambition d'analyser les interactions gouvernantes, dans chacun des Etats membres des Quinze, dans toute leur complexité, ni de restituer la grande variété des types de régulations sectorielles qui caractérisent, en divers pays, les divers domaines d'action publique. Plus modestement, je vous propose d'aborder la production des politiques publiques à partir d'une perspective centrée sur la part qu'y prennent les dirigeants politiques et les dirigeants administratifs. Il s'agira notamment de restituer les formes, diverses selon les pays considérés, que prennent les relations de travail et les rapports de force entre eux les dirigeants politiques, pour montrer qu'au total se dessinent ce que Jeremy Richardson et Grant Jordan ont appelé, dans un ouvrage des années 1980, des *policy styles*, des styles d'action publique sensiblement différents d'un pays à l'autre.

## Chapitre 5 : Regards sur l'activité politico-administrative dans la fabrique nationale des politiques publiques

Passons tout d'abord en revue quelques études de cas significatifs, avant de faire dans une seconde partie (plus brève) quelques réflexions transversales sur ces interactions gouvernantes et ces *policy styles* différents.

### 5.1. Quelques cas significatifs

Commençons :

#### 5.1.1. Le cas britannique : de la dyarchie politico-administrative à la difficile coordination du *core executive*

Le régime politique du Royaume-Uni, bien sûr parlementaire, fonctionne au concret sur le mode « premier-ministérielle », vous le savez. Si bien que la Chambre des Communes donne aisément son onction législative aux programmes gouvernementaux. Ainsi, 95 % des « *bills* » proposés par le Gouvernement deviennent des « *Acts of Parliament* » au terme du processus. Cette monopolisation de l'initiative législative par les ministres pose la question de savoir qui les assiste dans l'élaboration des programmes d'action publique. Pendant un siècle et demi et jusqu'aux années récentes, la réponse était simple : Whitehall, autrement dit le *Senior Civil Service*.

De fait, le positionnement traditionnel de la haute fonction publique a donné naissance au Royaume-Uni, dès la seconde moitié du XIXe siècle, à un style de gouvernement assez particulier – il y a déjà été fait référence dans les cours précédents. Le *Civil Service of the Crown* a pour traits majeurs la permanence, l'unité, l'anonymat et la neutralité politique. Les principes de permanence et de non-politisation ont structuré un groupe professionnel très soudé autour de son *éthos* propre, dont le cœur est le modèle d'un haut fonctionnaire « généraliste » et anonyme. Ceci est parfois difficile à comprendre pour un observateur étranger : le *Senior Civil Service* est proche du pouvoir politique, donc impliqué dans le processus gouvernant et/mais neutre politiquement, donc indépendant par rapport au pouvoir politique du moment et permanent alors que les ministres passent. L'anonymat est dès lors la manière dont les Britanniques ont concilié la permanence non-politisée des très hauts fonctionnaires et leur implication directe dans l'exercice du pouvoir politique, et ce dans un cadre constitutionnel par ailleurs parlementaire où les ministres n'ont pas de légitimité propre mais tirent l'intégralité de leur autorité de la confiance de la Chambre des Communes devant laquelle ils sont responsables de l'action publique. Ainsi, l'écheveau constitutionnel tient grâce à la fiction juridique que le ministre est le seul « acteur » de chaque ministère, qu'il est le seul à parler à l'extérieur au nom du ministère, et qu'il est donc seul responsable, en positif comme en négatif, de l'action d'une administration qui se présente telle une « boîte noire », un bloc anonyme et loyal au service du Gouvernement de Sa Majesté.

Cette manière d'interpréter le principe sacro-saint de la responsabilité ministérielle a structuré de longue date, à l'exact opposé de la « transparence » scandinave, un « culte du secret » dans l'administration britannique, qui a aussi d'autres causes sociologiques, telle l'appartenance des hauts fonctionnaires à l'*establishment* issu des *public schools*, dont les membres vivent leurs appartenances sociales sur le mode de l'adhésion à un *club*, avec ce qu'elle implique d'allégeance et de discrétion : cette régulation au secret a bien sûr nourri

historiquement le pouvoir réel de ces « mandarins », selon le qualificatif que les observateurs britanniques leur donnent.

Le mode britannique traditionnel de collaboration entre le niveau politique et la haute administration peut dès lors se schématiser ainsi : les plus hauts fonctionnaires, *permanent secretary* et *deputy secretaries*, inamovibles et neutres politiquement, pleins de sagesse et d'expériences, sont les plus proches conseillers des ministres. A travers eux, l'ensemble des *senior civil servants*, soudés par le même *éthos* et le même professionnalisme, jouent dans la discrétion anonyme un rôle majeur dans l'élaboration des politiques gouvernementales. Les hauts fonctionnaires jouissent donc d'un quasi-monopole d'expertise auprès du politique et sont souvent la force de proposition qui suscite de nouveaux trains de mesures ou des programmes que le ministre endosse et « vend » ensuite au Cabinet puis aux Communes. Ce modèle classique a parfaitement fonctionné dans l'Après-Guerre où alternaient au pouvoir des travaillistes et des conservateurs qui, une fois les élections remportées, « gouvernaient au centre » en ménageant les principales forces sociales.

Car la réalité des processus décisionnels publics n'a jamais été un isolement du couple Cabinet-Civil Service dans son face-à-face quotidien et opaque : l'Etat est immergé dans la vie sociale. Les analyses de politiques publiques ont démontré, dès les années 50, les relations entre la haute administration et ce que l'on s'est mis à l'époque à appeler les « groupes de pression ». Une relation privilégiée, faite d'interconnaissance, d'identité de vues et de collusion d'intérêts tend à se nouer entre les acteurs principaux d'un secteur économique et social et les hauts fonctionnaires en charge de ce domaine. Dès les années 60, les travaux d'Henry Ehrmann ont mis en évidence comment, dans ces réseaux institutionnalisés de pouvoir, les *senior civil servants* devenaient souvent les porte-parole des professions, des entreprises, des secteurs qu'ils devaient réguler : les groupes-cible deviennent des groupes de clients. L'étude classique de Hugh Heclo et Aaron Wildavsky sur les réseaux d'acteurs prenant part dans les années 70 à la conduite des politiques économiques britanniques, en symbiose avec la *Treasury*, montre à l'œuvre ces phénomènes d'influence. Dans d'autres secteurs, une relation de clientélisme fermé de type néo-corporatiste a longtemps relié les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture et la *National Farmer's Union*, qui bénéficiait d'un monopole de représentation des intérêts agricoles. Quant au *National Health Service* officiellement contrôlé par l'Etat, c'est longtemps le puissant *lobby* médical qui a dicté au ministère de la Santé le contenu des politiques. Cela étant, il n'en reste pas moins que la tradition britannique faisait des *senior civil servants*, en symbiose avec les ministres, des « joueurs principaux » (au sens d'Allison et Halperin) des processus décisionnels publics.

C'est avec l'ensemble de cette régulation que Margaret Thatcher a voulu rompre à partir de 1979. Les critiques des conservateurs à l'encontre du *Civil Service* étaient inspirées par les théoriciens de la « nouvelle droite » qui, à la suite de Friedrich von Hayek, voyaient dans le développement de l'action de l'Etat la « route de la servitude », et dans tout haut fonctionnaire au mieux un *public budget maximizer*, selon la théorie de Niskanen, et souvent un « crypto-socialiste ». Le *roll-back of the state* était désormais à l'ordre du jour : abandon du dirigisme économique et des politiques conjoncturelles d'inspiration keynésienne, dérégulation, privatisations massives, remise en cause partielle du système de sécurité sociale, diminution des dépenses publiques en matière d'éducation, etc. Ce mouvement a entraîné une remise en cause du fonctionnement de la haute administration, visant à réduire le pouvoir réel des hauts fonctionnaires, face aux hommes politiques comme face à la société. Car, dans la conception hyper-volontariste de Margaret Thatcher, ces hauts fonctionnaires inamovibles, nuancés dans leurs positions, pratiquant un « scepticisme institutionnel » désabusé et ironique, n'avaient pas leur place. Ce gouvernement de « radicaux », bien décidés à opérer une « révolution conservatrice » et mus par une conception agonistique de la vie politique, considérait avoir besoin de hauts fonctionnaires pour mettre en œuvre ses réformes plutôt que

pour les conseiller sur l'orientation à adopter ou, *a fortiori*, les mettre en garde contre les risques. Pour l'exprimer dans les termes mêmes de la « dame de fer », des « *can-do managers* » plutôt que des « *wait-a-minute advisers* ». En dix-huit ans de pouvoir conservateur, les observateurs s'accordent à considérer que les hauts fonctionnaires ont ainsi vu diminuer le plus important des ressorts de leur influence : leur rôle de conseil au décideur politique.

De fait, les ministres se sont adressés ailleurs, prenant leurs avis auprès des *think tanks* ultra-conservateurs qui avaient précisément fourni le support théorique du programme thatchérien. Qui plus est, rompant avec la tradition selon laquelle un ministre n'avait qu'un « secrétaire privé », les ministres thatchériens s'entourèrent de divers conseillers personnels. Cette habitude d'embaucher des *special advisers* (SPADs) s'est ensuite institutionnalisée sous Tony Blair, et se perpétue aujourd'hui.

Par ailleurs, à l'autre bout du processus de politique publique, du côté de la mise en œuvre des programmes publics, Thatcher a créé des agences exécutives. C'est le programme baptisé *Next Steps* (titre d'un fameux Rapport Ibbs, de 1988). Son idée-force était de poser une claire distinction entre l'élaboration des politiques publiques (*policy-making*) qui reste de la compétence du *core ministry* sous l'autorité directe du ministre et la mise en œuvre (*policy implementation*), qui consiste souvent en un *public services delivery* dont il s'agit d'améliorer, en termes de *management*, à la fois l'efficacité et l'efficience, donc les résultats économiques – *more value for (less) money* –, en les confiant à des entités distinctes, les *Executive Agencies*, dotées d'une forte autonomie de gestion et fonctionnant le plus possible sur le modèle des entreprises privées. Dans l'idée des réformateurs thatchériens, le profil idéal des *chief executives* placés à la tête de ces agences était qu'ils fussent des *managers* du privé venant pour un temps insuffler une culture « non-bureaucratique » dans ces services publics nouvelle manière.

Ce schéma rompt avec la traditionnelle neutralité administrative britannique. Les directeurs d'agences ne sont pas censés être neutres, mais se comporter en champions du néo-managérialisme, fidèles relais des ministres ultra-libéraux. En 1987-88, lors de la mise en place des agences, la situation pouvait donc sembler critique pour les *civil servants* de carrière, en quelque sorte pris entre deux feux : d'un côté les plus proches conseillers des ministres, recrutés à l'extérieur, de l'autre les *chiefs executives* des agences.

Toutefois, l'évolution du champ du pouvoir politico-administratif britannique depuis quarante ans permet de dresser un bilan nuancé. Un nouvel équilibre et un rapport de confiance renouvelés se sont construits peu à peu entre le *Senior Civil Service* et le pouvoir. Cette évolution résulte de deux facteurs, dont la combinaison traduit une incontestable politisation de la haute administration britannique depuis 1979, en précisant toutefois qu'il n'y a pas eu de politisation dans le sens [...] de la mise en place d'un système des dépouilles. Les conservateurs, puis les New Labour blairistes, par des pressions sur les nominations, ont placé progressivement aux sommets de Whitehall des hommes à leur convenance. De plus, le *Senior Civil Service*, en tant que groupe social, a évolué à l'unisson de la société britannique en une conversion aux valeurs néo-libérales en général et, dans son cadre professionnel, à celles du *New Public Management*. Ainsi, les notions naguère politiquement dénotées comme conservatrices de *contracting out*, *business-like approach*, *market-like competition*, *performance measures*, *citizen's charters*, etc., se sont désormais naturalisées comme parties intégrantes d'une vérité officielle, partagée avec les sociaux-libéraux blairistes et néo-blairistes. Une étude menée vers l'An 2000 auprès de 10.000 fonctionnaires montrait déjà que 76% d'entre eux pensaient que l'idéologie conservatrice était devenue un élément de la culture administrative anglaise : cette représentation aussi communément partagée est révélatrice du « changement de paradigme » qui s'est opéré.

Pour mieux cerner ce qu'est aujourd'hui la répartition des rôles, donc l'équilibre des pouvoirs, dans la gouverne britannique, il faut dresser un bilan du fonctionnement des agences exécutives (les premières sont nées en 1988). Il faut d'abord souligner l'ampleur du bouleversement : il n'y a pas moins de 138 agences en activité, plus 11 autres privatisées sous John Major. Désormais, 80% des services publics aux citoyens et aux organismes privés sont fournis par des agences. Quant aux effectifs, plus de 60% des agents publics britanniques sont employés par les agences. L'« agencification » a donc été un phénomène massif.

Il faut ensuite rappeler que l'agencification repose sur une distinction apparemment simple entre conception et mise en œuvre des politiques publiques, c'est-à-dire entre responsabilité politique-stratégique et responsabilité managériale-opérationnelle. Les Conservateurs reprochaient à la bureaucratie traditionnelle de diluer la responsabilité et de fabriquer, en dépit des qualités individuelles des uns et des autres, des fonctionnaires irresponsables. La création d'agences répond au « dessein exprès d'accroître l'imputabilité en matière de gestion. En confiant une fonction administrative spécifique à une agence, on a pensé pouvoir développer le sens de la responsabilité et de l'imputabilité. Cette notion d'« *accountability* » est trop souvent traduite par « responsabilité » alors que le néologisme canadien d'« imputabilité » est préférable : être « *accountable* », c'est devoir « rendre des comptes » (dans tous les sens du terme, y compris comptable et financier) et s'exposer à ce que les résultats obtenus soient rapportés à vos actions et décisions, ce qui revient à évaluer celles-ci en positif comme en négatif. L'imputabilité est donc fondamentale dans l'agencification : mettre à distance du ministère les fonctions opérationnelles en les confiant à des organisations autonomes auxquelles sont fixés des objectifs précis, et bâtir des indicateurs de performance et des tableaux de bord gérés par le ministère de tutelle, c'est créer les conditions effectives d'un contrôle sur la gestion de managers publics désormais « imputables », le tout pour accroître la performance organisationnelle et réduire la dépense publique.

A cette fin, la fourniture dans chaque secteur des principaux services au(x) public(s) a donc été morcelée en autant d'agences que nécessaire. Au terme de ce processus, un ministère comme les Affaires sociales a vu naître une Agence des prestations sociales, une Agence des contributions sociales, une Agence du réaménagement, une Agence pour le soutien à l'enfance et un Service de la technologie de l'information.

Un point souvent mal compris est que les agences, à la différence des établissements publics français notamment, n'ont aucune personnalité juridique. Ce sont de simples démembrements fonctionnels de chaque ministère. En conséquence, le « document-cadre » qui organise les relations entre chaque agence et son ministère n'est pas un contrat dont l'irrespect relèverait du contrôle des tribunaux. C'est contradictoire avec le projet de créer des organisations autonomes dans leur gestion. Cette situation résulte de la volonté de puissance thatchérienne. La création de personnes juridiques indépendantes eût exigé le vote d'une loi par le Parlement donc des négociations avec la majorité et eût impliqué une autonomie trop importante des dirigeants des agences par rapport aux ministres : à double titre la maîtrise directe du PM sur l'une de ses principales réformes en serait sortie amoindrie. Au-delà, l'ambiguïté de cette autonomie qui n'est pas indépendance et de ces contrats qui n'en sont pas est révélatrice des ambiguïtés du *New Public Management*, qu'illustrent aussi les limites des « Mécanismes de Type Marché » (les MTM) et des « quasi-marchés » au sein du secteur public – qui se résument à la contradiction : comment créer du marché là où il n'y a ni libre fluctuation de l'offre et de la demande ni multiplicité d'acteurs ? C'est dans ce cadre ambivalent, présentant ainsi de vraies souplesses, que les « documents-cadre » définissent la politique, le budget, les cibles spécifiques et les résultats à atteindre par des *chief executives* d'agences qui doivent rendre officiellement et régulièrement des comptes à leur ministre de tutelle. Le mécanisme d'imputabilité comprend deux niveaux : le directeur d'agence rend des

comptes à son ministre, mais, en vertu de la théorie parlementaire classique, seul le ministre est responsable devant les commissions du Parlement ; c'est d'ailleurs ce qui justifie le pouvoir de supervision du ministre sur ses agences, qui comporte un droit d'examen, d'interrogation et même d'intervention dans les opérations de celles-ci lorsque cela s'impose.

Dès l'origine, le schéma ministères-agences repose sur une dialectique assez subtile dont l'équilibre n'est difficile à établir. D'où trois principaux problèmes de fonctionnement. Le premier est la difficulté concrète de distinguer ce qui est de l'ordre de la production de politique publique et ce qui est du registre de la gestion opérationnelle. Une grave affaire, celle de l'Agence des prisons, en 1994, permit d'en prendre conscience. L'agence était dirigée par Derek Lewis, ancien patron de télévision nommé à ce poste comme un symbole du nouveau cours managérialiste. Les évènements spectaculaires de plusieurs terroristes de l'IRA provoquèrent une mise en cause publique de la responsabilité du ministre de l'Intérieur, Michael Howard. Celui-ci se retourna contre le *chief executive* de l'Agence et, en dépit des conclusions d'un rapport indépendant qui critiquait l'interventionnisme intempestif du ministre dans les questions opérationnelles, au point qu'il avait empêché Mr. Lewis d'adopter des mesures de renforcement de la sécurité, le ministre se dédouana en révoquant Mr. Lewis. Il faut ajouter que ce dernier attaqua devant les tribunaux, et que l'affaire se régla à l'amiable quelques temps plus tard car l'enquête était défavorable au ministre par une grosse somme d'argent versée en dédommagement audit Mr Lewis.

Les débats qui ont résulté de cette affaire, et d'autres du même type, ont amené à poser le deuxième problème majeur : celui de la responsabilité ministérielle et de l'*accountability gap*. Certains analystes ont essayé de défendre l'idée que le ministre pouvait être tenu de rendre des comptes au Parlement (imputabilité) pour l'action des agences sans pour autant être tenu de démissionner en cas d'erreurs de gestion des agences (responsabilité), et ce en raison de leur autonomie. D'autres, au contraire, ont prôné la transformation des agences en vraies personnes publiques et le développement de procédures de « responsabilité multipolaire », en vertu desquelles les directeurs d'agences paraîtraient seuls devant le Parlement pour y répondre de leur gestion. C'est une solution intermédiaire qui a prévalu : le dogme traditionnel de la responsabilité ministérielle est maintenu mais cependant assoupli, et les *chief executives* des agences paraissent désormais avec les secrétaires permanents des ministères devant les Communes, ce qui permet au Parlement, le cas échéant, de faire la lumière sur les responsabilités des divers protagonistes.

Quoi qu'il en soit, troisième difficulté majeure, nul ne peut empêcher que la nature selon les cas « stratégique et politique » (au sens de *policies*) ou « opérationnelle et de gestion » d'un dossier varie selon la conjoncture politique (au sens de *politics*). Elle varie en fait selon le degré de sensibilité politique : quand un dossier est peu médiatique et non-controversé, un ministre n'a jamais de difficulté à le considérer comme « technique » et à en déléguer la gestion. A l'inverse, dès lors que le sujet fait la Une, l'homme politique se mêle des moindres détails, qui précisément cessent de l'être, car il y va de la survie politique du ministre et des intérêts du Gouvernement, qui sont par définition toujours « stratégiques » à ses propres yeux. Cette fluctuation est inévitable, inhérente aux règles du jeu politique.

Cependant, il est clair que le système des agences marque la fin de l'administration hiérarchique traditionnelle : même nommés par les ministres et comptables devant eux de leur gestion, les *chief executives* s'inscrivent avec le pouvoir politique moins dans un rapport d'obéissance que dans une interaction assez équilibrée faite d'échange, d'influence et de négociation. En effet, les agences dépendent des ministères pour leurs buts, qu'elles ne peuvent se donner à elles-mêmes, et ont besoin de l'autorité légale et de la légitimité politique des ministres pour agir dans certaines circonstances majeures. En outre, elles sont rarement auto-suffisantes au plan financier, et doivent donc négocier l'octroi de crédits budgétaires par le ministre et les *civil servants* du ministère, qui eux-mêmes vont les négocier auprès de la

*Treasury*. En contrepartie, les ministères dépendent des informations possédées par les agences et des ressources organisationnelles de celles-ci, surtout dans les domaines où l'agence est un monopole de fait et où le ministre ne peut en appeler à aucun concurrent. La plupart du temps, seule l'action résolue des agences sur le terrain permet à un ministre d'atteindre les objectifs que lui a assignés le Premier ministre, si bien que la réussite d'ensemble de la stratégie gouvernementale comme la réussite personnelle de chaque ministre reposent sur un engrenage harmonieux de l'action des ministères et des agences dans le cadre de jeux coopératifs.

Depuis les années 1990 se sont donc mis en place au RU ce que R.A.W. Rhodes appelle des « réseaux intra-étatiques » (*intra-state networks*), dans lesquels une action publique partenariale se négocie au quotidien. Rhodes propose pour en rendre compte la notion de « *Core Executive* » : « *The Core Executive is the heart of the machine, covering the complex web of institutions, networks and practices surrounding the Prime Minister, Cabinet and cabinet committees and their official counterparts, less formalised ministerial 'clubs' or meetings, bilateral negotiations and interdepartmental committees. It also includes co-ordinating departments, chiefly the Cabinet Office, the Treasury, the Foreign Office, the law officers, and the security and intelligence services* ». Ce « cœur de l'exécutif » est le cadre d'interactions gouvernantes désormais bien plus complexes qu'autrefois.

Dans ce cadre, le rôle des hauts fonctionnaires a changé : ils ne sont plus ces éminences grises auréolées de leur anonymat même qui, derrière les épais murs des bâtiments officiels, monopolisaient la fonction d'expertise, dans un dialogue presque intime avec les ministres. Le cadre a désormais été modifié dans deux directions majeures. D'une part, les ministres jouent un rôle plus important dans le pilotage stratégique de l'action publique. D'autre part, l'agencification et les phénomènes que désigne le terme de « gouvernance » se sont traduits par la complexification de réseaux de politiques publiques désormais multi-acteurs et multi-niveaux, dans lesquels la gestion de la coordination devient sans doute le problème principal. Dans ce contexte nouveau, la tâche principale des hauts fonctionnaires est devenue celle de « courtiers [*broker*], de synthétiseurs, parfois d'arbitres des diverses contributions et propositions de politiques publiques faites par d'autres » (Peter Barberis). Par ailleurs, ce type nouveau de hauts fonctionnaires que sont les *chief executives*, ont à tenir un rôle professionnel dont le registre est tout autre, celui du *management* réaliste et de l'efficacité de l'action concrète. Et l'on peut de surcroît penser qu'avec le temps les deux profils s'interpénétreront grâce à des mobilités alternées en cours de carrière.

En conclusion, il apparaît que le rôle professionnel transformé, redéfini et sans nul doute partiellement réduit des *senior civil servants* britanniques leur assure une place au sein du *core executive* et, au-delà, du secteur public, qui reste considérable même si les formes de leur influence ont changé.

### **5.1.2. Le cas suédois : la permanence d'un style de gouvernement partenarial et négocié**

L'organisation politico-administrative suédoise est très singulière : forte décentralisation territoriale combinée à une « dualité » des administrations centrales.

Tout d'abord, la Suède est l'un des Etats de l'UE où le poids du niveau national dans le total de l'emploi public est le plus réduit : seuls 16 % des agents publics travaillent au niveau central, contre 15% dans les administrations des comtés et 68% au niveau communal. Cette ventilation atteste d'un degré très poussé de décentralisation et d'une déconcentration des compétences administratives en direction du terrain. Tout en étant des entités politiques autonomes, municipalités et conseils de comté ne s'en consacrent pas moins, pour l'essentiel,

à appliquer les politiques adoptées par le Gouvernement et par le *Riksdag*. La mise en oeuvre des politiques publiques échappe donc largement aux ministères de Stockholm.

La seconde singularité est la « dualité » des administrations centrales entre des mini-ministères et d'énormes agences publiques, dualité qui pose le problème majeur du couple contrôle-responsabilité. **Le principe fondamental, posé dans la constitution, est celui de l'indépendance des agences à l'égard de l'autorité politique.** C'est l'article XI, alinéa 7 : « nulle autorité publique ne peut fixer la manière dont une administration centrale prendra sa décision dans un cas mettant en jeu l'exercice de l'autorité publique à l'encontre d'une personne ou d'une collectivité, ou bien dans le domaine de l'application de la loi ». Ainsi, lorsqu'une agence applique la loi à des cas particuliers ou exerce son autorité, elle le fait sans aucune ingérence du pouvoir politique. Toutefois, cette règle ne vaut que pour l'application de la loi et l'exercice de l'autorité publique ; or bien des activités des agences n'entrent pas dans ces deux catégories, ce qui ouvre une « zone grise » de négociation assez compliquée.

Avant d'en venir à cette question centrale des rapports ministères-agences, il faut souligner que le travail gouvernemental et le fonctionnement des ministères en Suède ont pour trait majeur une **extrême collégialité décisionnelle**. Toute décision gouvernementale importante doit être prise en conseil des ministres. Cette règle est appliquée à un degré inégalé ailleurs. En effet, dans un régime politique où aucun parti n'a la majorité au *Riksdag*, les gouvernements représentent toujours une coalition. La répartition des portefeuilles ministériels est négociée entre les partis qui, comme en Belgique mais à l'opposé des pratiques britannique ou française, désignent les ministres. Ce sont en général les « ténors » de chaque parti, président ou secrétaire général inclus. Quand c'est la gauche qui s'installe au pouvoir (cas de loin le plus fréquent), la Suède est dirigée par un gouvernement minoritaire, composé de membres du seul Parti social-démocrate, et soutenu par d'autres partis. Le Gouvernement n'est pas pour autant homogène, car il est fréquent que des ministres soient issus d'organisations professionnelles ou syndicales, de fédérations féminines, d'associations de jeunesse, appartenant bien sûr au « système d'action » social-démocrate.

La méthode qui s'est imposée pour assurer le bon fonctionnement de ces gouvernements disparates et minoritaires est la collégialité : la quinzaine de ministres suédois n'ont, chacun dans son ministère, aucun pouvoir propre. Alors que, dans les autres Etats de l'UE, un ministre prend des milliers de décisions par an et que le gouvernement assemblé ne débat que d'une part infime de sujets majeurs, la proportion est inverse en Suède : un ministre n'y prend que quelques centaines de décisions par an, pour l'organisation interne et la gestion du personnel de son mini-ministère. En revanche, en matière d'action publique, tout est décidé collectivement par le gouvernement réuni, chaque ministre jouant alors le rôle d'un rapporteur sur les projets, puis d'un médiateur chargé de traduire les décisions prises en actes de gestion une fois revenu dans son ministère. C'est ainsi que, chaque année, le gouvernement suédois adopte collégialement plus de 14 000 décisions.

Leur cadre n'est bien sûr pas l'officiel conseil des ministres hebdomadaire : en pratique, les ministres suédois se retrouvent tous les jours ouvrables pour le déjeuner, et c'est durant ce *lunch-beredning* que sont faits les choix. La condition de possibilité d'une telle collégialité est qu'en amont fonctionne un excellent flux d'information interministériel : projets de lois et décrets, communications orales (discours, réponses à des questions parlementaires) ou écrites avec le Parlement sont au préalable circularisées à tous les autres ministères, qui les commentent et les contestent le cas échéant. Dès lors, les discussions des déjeuners de ministres portent sur ces prises de position et ces différends, qui doivent être intégrées et aplanis d'une façon ou d'une autre.

L'originalité d'un tel mode de fonctionnement par rapport au schéma français est double : l'absence de cabinets ministériels ne confère pas aux entourages des ministres un rôle déterminant dans la coordination interministérielle, mais place les ministres eux-mêmes en

première ligne ; par opposition d'autre part à notre interministérialité principalement gérée par nos nombreux hauts fonctionnaires, la coordination à la suédoise est aux mains des politiciens, même pour des dossiers assez mineurs... et s'avère très collégiale, même pour des dossiers majeurs.

D'autant que, dans les ministères suédois, la culture au travail est peu hiérarchique : les agents de rang peu élevé peuvent être appelés dans le bureau du ministre pour des réunions informelles. Il est d'ailleurs amusant de noter que, pour contourner la célèbre et contraignante législation sur la transparence, qui rend la plupart des documents de travail internes à l'administration immédiatement accessibles à tous, en particulier aux journalistes, l'activité administrative est souvent marquée, pour les dossiers sensibles, par la totale oralité de réunions informelles : ce qui est important ne s'écrit pas, et les Suédois appellent « réunions-mains-dans-les-poches » maintes rencontres de travail sans notes préparatoires ni comptes-rendus écrits. De telles pratiques maximisent les effets du « savoir du service » dont Max Weber soulignait déjà l'importance.

Autour des ministères se trouvent les agences, chargées de la fourniture des services publics. Elles existent en Suède depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, soit un état du système administratif bien antérieur à la mode du *New Public Management*. D'ailleurs, le fort développement des missions, de l'activité, et des effectifs des agences en Suède a été le produit direct de l'expansion, entre 1945 et 1975, d'un Etat-Providence dont le développement n'a atteint nulle part ailleurs les extrémités du célèbre « modèle suédois » de socialisme de marché, précisément cloué au pilori par les théoriciens néo-libéraux. On mesure ainsi la différence avec l'inspiration néo-libérale de l'« agencification » des années 1980 dans le monde anglo-saxon. Les agences « à la suédoise » ne sont pas le fruit du néo-managérialisme, mais une spécificité nationale.

L'étude de leur mode d'organisation en témoigne. En effet, il existe deux grands types de structuration des agences en Suède. D'une part, les agences à direction individuelle, centrées sur le rôle clé du directeur général, dont les agences britanniques se sont inspirées. D'autre part, les agences à direction collégiale ont un fonctionnement plus complexe : le directeur général adopte les décisions majeures en accord avec le conseil d'administration, composé de représentants du Parlement, d'élus locaux, de dirigeants d'autres administrations et agences, d'organisations professionnelles, de syndicats, et de divers groupes d'intérêts. C'est ce que l'on nomme là-bas les « directions de laïcs » (*lekmannastyrelser*). Ce type d'organisation ouvert à la « société civile » s'est développé à l'époque de l'Etat-providence et de la régulation néo-corporatiste de la société suédoise. Mais ce modèle a été vivement critiqué au début des années 80 : il transforme en effet les organisations professionnelles et syndicales en un prolongement du gouvernement, et change les députés placés dans le conseil de direction des agences en véritables avocats de celles-ci auprès d'un Parlement normalement chargé d'évaluer et de sanctionner leur gestion. Pour remédier à cette confusion, beaucoup de conseils d'administration composés de « laïcs » ont été supprimés, et les pouvoirs de ceux que l'on a conservés ont été beaucoup réduits.

On leur a substitué des conseils d'administration composés des cadres dirigeants de l'agence, qui forment une sorte de conseil stratégique. Cette évolution générale est congruente avec l'apparition en Scandinavie, avec un retard compréhensible, des préceptes du néo-managérialisme. Les directeurs d'agences en sont sortis renforcés et dotés d'une autonomie de gestion élargie, tant au plan financier que du personnel. Au total, la position de directeur d'agence est d'ailleurs en Suède beaucoup plus confortable qu'au Royaume-Uni, en particulier en matière d'« *accountability* ». Cela tient beaucoup au type de profil professionnel et sociologique des directeurs généraux d'agences : à la différence des Britanniques, ce ne sont pas des *managers* en milieu de carrière qui ont à faire leurs preuves en calquant leurs comportements sur ceux des patrons du privé, mais des femmes et des hommes d'âge mûr,

qui sont souvent des professionnels de la politique en seconde partie de carrière, anciens ministres, députés ou dirigeants de partis.

Dès lors, la double question fondamentale qui sous-tend la relation entre ministères et agences s'énonce ainsi : du point de vue du *policy making*, c'est la question du degré réel d'autonomie dont disposent les agences. Du point de vue du jeu politique (*politics*), c'est la question du degré de responsabilité politique assumée aux yeux de l'opinion par le Gouvernement pour l'activité de ces services publics autonomisés.

Or, au-delà de la lettre de la Constitution, le Gouvernement suédois dispose en réalité de leviers puissants pour influencer les agences. Le premier est le pouvoir de nomination des directeurs généraux. Certes, les intéressés jouissent d'un mandat de six ans et se trouvent à l'abri d'une révocation politique. Toutefois, la reconnaissance due à ceux qui les ont nommés en début de mandat, puis, lorsque sa fin approche, la promesse ou la menace — selon les cas — de renouveler ce mandat ou de ne pas le renouveler, suffit en général à assurer la bienveillance de la plupart des directeurs généraux à l'égard des *desiderata* de leur ministre de tutelle. C'est *a fortiori* le cas pour les directeurs généraux les plus jeunes, qui n'ont pas atteint en fin de mandat l'âge de la retraite, et qui sont donc en attente d'une nomination à la tête d'une autre agence.

Le ministère dispose d'une deuxième arme majeure dans le donnant-donnant perpétuel avec les agences : la possibilité de s'immiscer dans leur quotidien grâce à son droit de communication informelle, qui permet aux fonctionnaires du ministère de demander toutes les informations qu'ils souhaitent sur les activités de l'agence. En pratique, les contacts sont constants, et les agences sont, très largement, des « maisons de verre » pour les fonctionnaires qui entourent le ministre, état de fait qui est à comparer avec la forte opacité qui règne, en France, entre le cabinet ministériel et les bureaux des directions d'un même ministère, pourtant inscrits dans un rapport hiérarchique et abrités (le plus souvent) dans les mêmes locaux.

D'autant que le Gouvernement maîtrise largement les ressources financières des agences. C'est en effet le Gouvernement qui propose au Parlement les crédits budgétaires pour chaque agence, puis, une fois ceux-ci votés, émet les directives quant à leur utilisation. Même si la tendance est plutôt à l'autonomisation financière des agences, le simple niveau de l'enveloppe globale allouée demeure un des plus efficaces instruments pour peser sur la stratégie d'une agence.

Au total, le pouvoir politique suédois détient assez d'instruments de persuasion pour orienter l'activité des agences. L'avantage de la dichotomie institutionnelle est bien sûr qu'en cas de problème ou d'échec dans la gestion publique le Gouvernement peut toujours invoquer l'indépendance des agences pour se dédouaner aux yeux de l'opinion.

Ainsi, la réalité de l'élaboration et de la conduite des politiques publiques en Suède est celle d'une interaction gouvernante dans laquelle les ministères et les agences sont pris dans un jeu de dépendance réciproque, auquel s'ajoute le *Riksdag*, on va le voir *infra*. Les agences peuvent agir seules dans le cadre de la législation existante, mais elles dépendent des ministères pour leurs ressources financières. Les ministères peuvent modifier la législation, mais dotés d'effectifs réduits et déconnectés de la mise en oeuvre sur le terrain, ils n'ont pas la capacité d'expertise suffisante et dépendent des informations et des réflexions accumulées par les agences. De plus, les fonctionnaires des ministères sont, pour une partie d'entre eux, issus d'agences relevant du même domaine, et que, réciproquement, les hauts fonctionnaires des agences ont souvent entamé leur carrière au ministère. Cette identité partielle de culture professionnelle garantit le maintien d'une communication très dense entre eux. C'est donc d'un réseau stabilisé de relations et d'un dialogue informel intensif qu'il s'agit, relations et dialogue souvent contraires à la lettre de la Constitution. Ce flux communicationnel contribue à une

convergence des opinions et positions des uns et des autres dans la problématisation des enjeux publics.

Dans la gouverne à la suédoise, il faut encore souligner l'importance du pouvoir parlementaire. Il ne s'agit certes pas du *Riksdag* en tant que tel car, comme presque tous les parlements contemporains, il s'est vu confisquer l'initiative législative par le Gouvernement. Il n'empêche que les 349 députés suédois (nombre assez important au regard du petit effectif de hauts fonctionnaires des ministères) sont des acteurs majeurs des communautés et réseaux de politique publique et ont une influence bien supérieure à leurs homologues d'autres pays européens, en amont et en aval du vote formel des lois.

En aval, beaucoup de députés sont membres d'assemblées ou d'exécutifs de municipalités ou de comtés : ce faisant, ils sont des acteurs-clé de la mise en oeuvre des politiques publiques, fortement déléguée aux « gouvernements locaux », d'autant plus que la politique locale suédoise fonctionne à la mode suisse, sans majorité ni opposition, tous les partis représentés à l'assemblée délibérante participant à l'exécutif de la collectivité territoriale. De plus, à Stockholm, les parlementaires sont souvent membres du conseil d'administration de plusieurs agences publiques, et chacun d'eux appartient à l'une des quinze commissions permanentes du *Riksdag*, chargées de contrôler l'action des agences relevant de leur domaine de compétence, tant au plan de la stratégie que de la gestion financière, et ce par tous moyens utiles dont des auditions publiques de directeurs généraux auxquelles les ministres ne peuvent s'opposer. Les députés suédois, demeurant longtemps membres de la même commission, se spécialisent et deviennent de véritables experts d'un secteur particulier.

Or, en amont du cycle des politiques publiques, les députés participent étroitement au travail collectif d'élaboration des lois relevant de leur domaine de prédilection, travail réalisé sous l'égide du Gouvernement. Cette multipositionnalité fait des députés des médiateurs importants dans la production des politiques publiques en Suède.

Au total, on observe dans ce pays des réseaux ou communautés de politiques publiques multi-acteurs et multi-niveaux, dont le polycentrisme est congruent avec le modèle de démocratie consociative fonctionnant au consensus caractéristique de la Suède depuis des décennies. De fait, alors que les gouvernements y sont souvent minoritaires, leurs principaux projets législatifs sont adoptés sans difficultés, les deux tiers d'entre eux sans même d'amendements significatifs. C'est que, précisément, ce ne sont pas « leurs » projets, imposés sur un mode volontariste/majoritaire typique du RU et de la France. Les processus décisionnels suédois sont en cela assez remarquables : processus très ouverts, publicisés, et explicitement orienté au consensus. Pour ce faire, tout projet d'importance passe par ce que les Suédois nomment la « cuisine préliminaire ». De quoi s'agit-il ? A la différence du Royaume-Uni et de la France, où les projets de lois sont préparés par les ministères, en un dialogue plus ou moins étroit avec les partenaires-clé du secteur d'action publique considéré, ce travail préparatoire est en Suède systématiquement externalisé à des « commissions d'enquête » *ad hoc*. C'est une tradition très ancienne, qui remonte à l'âge classique, si bien que le nombre de commissions est toujours de l'ordre de 200 à 300. Leur taille et leur composition est variable. La plupart des commissions ne comportent qu'un seul membre, chargé d'animer la mission préparatoire en faisant appel à des experts et à des conseillers, puis de rédiger seul le rapport. Pour les commissions plus importantes, deux modes d'organisation sont possibles : dans le plus classique, le Gouvernement nomme une commission composée de députés, d'un haut fonctionnaire du ministère, de représentants de toutes les « parties intéressées » (agences publiques, collectivités locales, syndicats, patronat, associations professionnelles, usagers des services publics, *lobbies* de toutes sortes) et d'experts (professeurs d'Université souvent, consultants, techniciens, etc.). Dans des cas plus rares et pour les sujets majeurs tels les affaires de défense nationale, les commissions sont composées de députés seulement, mais au

prorata de la composition du *Riksdag* : ce sont des parlements-en-miniature, où l'opposition est pleinement associée.

Quoi qu'il en soit, chaque commission est constituée à l'initiative du Gouvernement, qui oriente largement l'ensemble de la dynamique puisqu'il lui donne des directives écrites et contraignantes, lui alloue son budget, en nomme le président, et dispose au sein de la commission d'un haut fonctionnaire qui est son « œil » dans le processus. Ce dernier assure le secrétariat des réunions, donc la rédaction des travaux préparatoires et du rapport final en collaboration avec le président. Les commissions ont un fonctionnement très collégial, cherchant à prendre en compte les intérêts et opinions en présence, sans négliger une étude approfondie des aspects techniques des problèmes. Du coup, il faut souvent deux à quatre ans à produire leur rapport final, période qui voit se succéder de très nombreuses séances d'auditions de toutes les personnes utiles à éclairer son travail, tandis que sont confiées, selon les cas à des universités ou à des cabinets de consultants, de véritables études aux ambitions et aux budgets souvent considérables. La Suède représente ainsi, depuis très longtemps, un modèle d'*outsourcing* de tout un pan du travail de *policy-drawing*, modèle singulier car au lieu d'être motivé comme dans le néo-managérialisme par la volonté de « flexibiliser » et de contourner les obstacles « bureaucratiques » aux réformes, il est d'abord mû par le souci de prendre en compte tous les obstacles sociétaux et techniques et de les aplanir dans l'élaboration même des projets gouvernementaux.

C'est au point que, lorsque le rapport final d'une commission est enfin remis au Gouvernement, celui-ci le renvoie pour avis à toutes les administrations et agences publiques, dont la réponse est obligatoire, et à tous les acteurs intéressés. En fait, tout Suédois peut réagir par écrit, d'autant qu'en vertu des législations sur la transparence, la totalité des travaux préparatoires de chaque commission sont accessibles. A ce stade, ceux des groupes d'intérêt qui étaient déjà partie prenante au processus mais estiment que leurs positions n'ont pas été assez prises en compte n'hésitent pas à revenir à la charge avec des documents de plusieurs centaines de pages où ils exposent leur propre analyse et leurs solutions.

Au terme d'environ trois mois, le ministère en charge du dossier, c'est-à-dire en pratique le haut fonctionnaire qui assurait le suivi de la commission, synthétise toutes ces réactions, et le ministre propose à ses collègues du Gouvernement soit d'abandonner le projet si les résistances restent fortes soit d'élaborer un projet de loi. C'est le ou les fonctionnaires en charge du dossier qui rédigent ce projet, lequel est alors soumis au *Riksdag*, qui l'envoie pour étude à l'une de ses commissions permanentes, comme c'est de règle en toute démocratie parlementaire. Il est courant que la commission du *Riksdag* auditionne elle aussi et à nouveau les *stakeholders*. On comprend qu'au final le vote du texte de loi en séance plénière du Parlement ne soit qu'un rituel de consécration juridique assez pauvre en enjeux politiques, tant ceux-ci ont été débattus et rebattus au préalable.

La gouverne à la suédoise présente, du fait du rôle et du pouvoir respectif des divers acteurs-clé, plusieurs spécificités. Pour ce qui est des acteurs politiques, les députés y occupent une place sans commune mesure avec ce qui existe en France bien sûr, mais aussi au Royaume-Uni et en d'autres démocraties « gouvernementalistes ». A l'inverse, les ministres se sont bien plus en retrait au regard de systèmes décisionnels où existent des cabinets ministériels (Autriche, Belgique, Espagne, France) qui font peser en permanence les considérations spécifiquement politiques dans les processus décisionnels : en Suède, les ministres n'interviennent sur les commissions que par personne interposée. C'est dire l'importance du ou des hauts fonctionnaires du ministère placés dans chaque commission pour en animer les activités et rédiger les textes préparatoires, puis le rapport final, puis le projet de loi. Nantis des instructions du ministre et en contact régulier avec lui d'une part, en prise directe avec les parties prenantes et très au fait de leurs intérêts respectifs et de leurs arguments d'autre part, ces hauts fonctionnaires souvent jeunes ont un rôle qui peut sembler

modeste, celui du secrétaire de séance qui tient la plume, mais qui leur offre la possibilité de peser fortement sur le dossier car c'est souvent dans et par le travail « littéraire » de rédaction que se joue, grâce à des nuances de formulation, la construction des compromis ou l'obtention des accords. Dans cette tâche, les hauts fonctionnaires des ministères peuvent être selon les cas aidés ou gênés par leurs homologues et correspondants des agences, hommes « de terrain » et futurs responsables de la mise en œuvre du texte en discussion, dont l'étroite association dès les tout premiers stades du procès décisionnel est une des originalités suédoises au regard des pratiques administratives britannique, française ou autre. Voilà pour les acteurs politico-administratifs.

Quant au processus dans son ensemble, il convient d'insister sur deux des conséquences majeures résultant des pratiques gouvernantes à la mode suédoise. Tout d'abord, un tel processus décisionnel se révèle très lourd, redondant et itératif, puisque les mêmes personnes interviennent aux diverses étapes du processus, essayant à chaque fois de défaire l'accord déjà réalisé en amont s'il ne leur convient pas ou de faire pencher le compromis en leur faveur. Du coup, le temps mis à construire l'accord est parfois tel que les problèmes ont changé de nature lorsque la loi est enfin adoptée, ou que le compromis qu'elle consacre soit si bizarre qu'il ne convient à personne. C'est un des effets pervers bien connus de cette forme de démocratie consociative que pratiquent, selon des modalités diverses, les pays scandinaves, les Pays-Bas ou la Suisse. La seconde conséquence de cette gouvernance à la suédoise l'oppose en particulier à la régulation politique à la française marquée par la dialectique entre un volontarisme d'Etat affiché et les fortes résistances qu'il suscite périodiquement (manifestées par des crises socio-politiques récurrentes) et les permanentes et profondes reformulations au concret des politiques publiques auxquelles leur mise en œuvre donne lieu : en raison de leur mode interactif d'élaboration, les décisions publiques bénéficient en Suède d'une légitimité considérable et leur application, confiée non à des services déconcentrés de l'Etat soumis à l'autorité ministérielle comme en France mais à des agences indépendantes du gouvernement et à des collectivités locales autonomes s'en trouve beaucoup facilitée.

En fin de compte, la fabrique de l'action publique en Suède est caractéristique d'un style de gouvernement partenarial et négocié dans lequel hommes politiques et hauts fonctionnaires sont des maïeuticiens, des « accoucheurs de consensus ». Cela ne signifie pas qu'ils se contentent d'enregistrer passivement les positions en présence et de compter les points, mais implique qu'ils recherchent activement à forger l'accord, ce pourquoi ils bénéficient (on l'a montré) de réelles ressources (politiques, juridiques, financières,...) et d'une position institutionnelle favorable dans le jeu de pouvoir.

*Mutatis mutandis*, il n'en va pas autrement aux Pays-Bas.

### **5.1.3. Le cas néerlandais : de la « pilarisation » à la « gouvernance » ou l'élargissement de l'interaction gouvernante**

Les Pays-Bas présentent comme la Suède des particularités héritées de leur histoire qui influent encore fortement sur ce qu'est la conduite de l'action publique dans ce pays. Ainsi, il faut avoir à l'esprit que l'entité politique constituée suite à l'union d'Utrecht de 1579 sous le nom de « République des Provinces-Unies » ne comportait pas d'appareil administratif centralisé. La création de ministères centraux et d'une véritable administration en Hollande sont d'importation étrangère, à l'époque napoléonienne du Roi Louis Bonaparte, et c'est en 1848 qu'est opéré le compromis entre la nécessité d'un appareil central de l'Etat et la culture politique profondément anti-centralisatrice des Néerlandais : ainsi naît le schéma d'un Etat unitaire très décentralisé sur lequel fonctionne ce pays depuis lors. A ce premier

trait, il faut ajouter trois caractéristiques majeures de la vie publique néerlandaise, analysées en détail par Arendt Lijphart. La première est la fameuse « pilarisation », qui a conduit au cours du XIXe siècle à une division de la société fondée non sur des hiérarchies sociales verticales mais sur la coupure horizontale entre un pilier protestant, un pilier catholique, un pilier socialiste et un pilier libéral. Cette quadripartition se retrouvait partout, des partis politiques aux clubs de sport en passant par les syndicats, les écoles et les universités, les institutions de santé, la presse, etc. Or la version néerlandaise du principe protestant d'autonomie individuelle aboutit à limiter au maximum le rôle de l'Etat et à confier énormément de « missions de service public » concernant directement les personnes, l'éducation, la santé et la sécurité sociale, à la « libre initiative privée des citoyens », c'est-à-dire à des fondations et à des associations auto-organisées dans le cadre de ces quatre piliers. C'est un trait majeur qui a beaucoup limité le développement de l'appareil administratif néerlandais, et obligé depuis longtemps les autorités politico-administratives à négocier les politiques publiques avec des partenaires extérieurs, au rebours du modèle du « dirigisme d'Etat » français.

De surcroît, la volonté d'endiguer la montée du mouvement socialiste ouvrier à la fin du XIXe siècle a conduit la bourgeoisie néerlandaise à mettre en place une cogestion corporatiste de l'économie. Ce « compromis historique », maintenu au long du XXe siècle, a fait des Pays-Bas un des types de l'Etat néo-corporatiste, au sens de Lehmbruch et Schmitter, où certains groupes d'intérêt légalement reconnus sont dotés de sièges dans les commissions et organes consultatifs d'Etat, et ce faisant associés à la plupart des politiques publiques.

Enfin, un mode de scrutin proportionnel et un système multi-partisan engendrent depuis des lustres des Parlements où tous les partis sont minoritaires, ce qui a ancré dans la culture politique néerlandaise la tradition de gouvernements de coalition. L'accommodement et le compromis y sont ainsi de règle.

Certes, la situation a changé à la fin du XXe siècle : la société s'est « dépillarisée » en même temps que le *Welfare State* se développait. Les associations et les fondations du secteur privé subventionné et non lucratif, le « *gepremieerde en gesubsidieerde sector* » (« *g en g* »), héritières des « bonnes œuvres » de la grande bourgeoisie des cités flamandes de la Renaissance, ont de plus en plus bénéficié de financements publics et sont devenues au cours des années 70 de quasi-administrations. L'Etat central s'est aussi beaucoup développé, au détriment des compétences des provinces et des municipalités, tandis que ces dernières étaient par ailleurs fusionnées. Mais la récession économique et la crise des finances publiques de la fin des années 70, doublées de la vague libérale anglo-saxonne des années 1980 ont ensuite conduit à faire machine arrière : le désengagement de l'Etat de l'économie (assorti de privatisations) a été très fort, les dépenses sociales et d'éducation ont subi des coupes claires, tandis qu'une nouvelle décentralisation était mise en place. Ce nouveau cours a trouvé dans la culture et les structures sociales néerlandaises traditionnelles un terreau propice.

La régulation néo-corporatiste et consensuelle de l'action publique n'a pas été balayée pour autant, mais ses modes d'exercice ont évolué : ce trait est décisif car il fait du *policy-making* néerlandais un processus négocié, itératif et incrémental, où dirigeants politiques et hauts fonctionnaires semblent être des partenaires parmi d'autres, sans position de puissance incontestée. Les hauts fonctionnaires des ministères à La Haye sont tenus de proposer plus que de décider, de convaincre plus que d'imposer, d'arranger plus que d'arbitrer. Aux Pays-Bas, le « style » de politique publique, au sens de Jeremy Richardson, est donc caractérisé par la pluralité et la négociation. Aussi n'est-il pas étonnant, d'un point de vue de sociologie de la connaissance, que les « académiques » néerlandais, tels Jan Kooiman, aient pris depuis trente ans une part décisive à la théorisation de la « gouvernance », qui est précisément la mise en modèle du fonctionnement traditionnel du processus décisionnel aux Pays-Bas, érigée en

vérité réputée universelle de l'évolution des processus décisionnels partout dans le monde développé.

Pour bien comprendre le déroulement des interactions gouvernantes aux Pays-Bas, il faut rappeler que les gouvernements néerlandais sont toujours représentatifs d'une coalition de partis (le plus souvent deux à trois), le Ministre-Président n'ayant pas une autorité très forte sur ses collègues, qui administrent chacun leur ministère de façon assez autonome, dans le cadre des grandes lignes de « l'accord de coalition » signé avant la formation du gouvernement. Le Ministre-Président peut difficilement interférer dans l'activité d'un ministre. Or, appartenant à des partis divers voire concurrents, les ministres ont des objectifs politiques hétérogènes et contradictoires. La conduite des politiques publiques aux Pays-Bas s'en trouve donc naturellement très segmentée.

Dans chaque ministère, le principal interlocuteur des ministres sur le fond est le secrétaire général du ministère, fonctionnaire dirigeant titulaire d'un emploi naguère permanent et désormais à durée limitée, qui est amené à travailler avec plusieurs ministres successifs. Le secrétaire général est chargé de l'organisation du ministère et de la coordination de ses diverses activités. Selon sa personnalité et la configuration d'acteurs ou la conjoncture politique du moment, le secrétaire général s'en tient à un rôle gestionnaire ou exerce une fonction éminemment politique de principal conseiller du ministre. Par ailleurs, depuis quelques années, un « collège des secrétaires généraux » a été créé : dans le cadre de la transversalité croissante des enjeux publics, il a pour tâche de formuler des recommandations qui aient une claire dimension interministérielle.

La coordination supérieure des politiques publiques sectorielles repose, dans chaque ministère, sur le couple secrétaire général-directeurs généraux. En pratique, le secrétaire général n'est pas avec les directeurs généraux dans le rapport de hiérarchie que l'on pourrait attendre, car ces derniers ont un accès direct au ministre, avec qui ils travaillent régulièrement. Aussi les secrétaires généraux et les directeurs généraux travaillent-ils d'ordinaire comme une équipe. C'est d'ailleurs ce qui explique qu'un tiers des ministères néerlandais se soit réorganisé ces dix dernières années selon le modèle dit « du conseil d'administration » qui associe les directeurs généraux autour du secrétaire général en une direction collégiale.

Au-delà des ministères, il faut élargir le champ de vision au secteur public dans toute son étendue, et même à la « zone grise » d'organisations privées qui, dans le contexte des Pays-Bas, participent de l'action publique. En effet, l'Etat néerlandais a toujours été très ouvert sur « la société civile », tant au stade de l'élaboration des politiques publiques, où les décisions sont prises après de considérables concertations avec les divers groupes d'intérêt, selon un schéma co-gestionnaire, que pour ce qui concerne leur **mise en œuvre, largement déléguée à la société civile elle-même**. C'est là une des particularités historiques de l'organisation des services publics aux Pays-Bas : à côté de l'administration et des institutions publiques au sens strict du terme, existe cet énorme secteur privé subventionné et non lucratif : le « *g en g sector* ». Peuplé d'associations et de fondations, le « *g en g sector* » est privé par son organisation juridique, para-public par son fonctionnement et sa sociologie du travail, et public par ses missions. Il couvre des domaines qui, dans beaucoup d'autres pays, font partie intégrante du secteur public, voire de l'administration *stricto sensu* : hôpitaux, écoles, musées, logement social, etc. C'est d'ailleurs l'existence de ce secteur qui explique, dans les comparaisons internationales, que la taille du secteur public aux Pays-Bas paraissent si réduite au regard des pays voisins. Bien sûr, ni les hommes politiques ni les hauts fonctionnaires des ministères à La Haye n'ont la moindre autorité hiérarchique sur ces institutions, dont l'implantation est de surcroît très locale, si bien que leurs interlocuteurs privilégiés sont plutôt les autorités communales et provinciales. Il n'en demeure pas moins qu'une bonne part des services publics sont délivrés aux citoyens par ce secteur « *g en g* »,

avec lequel les autorités politico-administratives centrales doivent donc négocier leurs objectifs de politiques publiques, sans quoi ceux-ci resteraient lettre morte.

Les Pays-Bas étant décidément riches de complexités organisationnelles, il faut en outre souligner qu'au sein même de l'administration se sont développées depuis le début du XXe siècle, de façon totalement anarchique, des structures autonomes que les spécialistes de science administrative ont baptisées du nom de « *Zelfstandige Bestuurorganen* » ou *ZBO*. Créer un *ZBO* est le moyen d'affaiblir le contrôle gouvernemental sur l'exercice d'une mission de service public, dans la plus pure tradition néerlandaise d'une limitation du pouvoir central d'Etat. Au nombre des *ZBO*, on peut citer l'agence nationale pour l'emploi, la Banque centrale des Pays-Bas, l'Office des Forêts, ou la Commission centrale des statistiques. Il faut noter que, selon les domaines, la création d'un *ZBO* peut marquer une volonté de décentralisation fonctionnelle d'une mission publique précédemment exercée par un ministère (c'est alors une alternative très adoucie à la privatisation), ou à l'inverse résulter de l'héritage historique de compromis passés entre la puissance publique et les forces socio-économiques, comme dans le cas de la banque centrale. C'est dire que les *ZBO* ne sont pas une réponse nouvelle à des problèmes récents, mais peuvent être aussi une solution ancienne à des problèmes dépassés qui, parce qu'elle a été conservée, a acquis au fil du temps des fonctions renouvelées. Dès lors, il n'est pas étonnant que les statuts des *ZBO* soient disparates, que le régime d'emploi de leur personnel soit divers (une majorité de fonctionnaires statutaires cependant), et que leur financement soit composite et variable. Le point commun cependant est bien que ces organismes autonomes de droit public échappent à l'autorité hiérarchique des ministres. Se pose donc un réel problème de contrôle politique de l'activité des *ZBO* par le Gouvernement, et par le Parlement. Le pouvoir gouvernemental doit donc négocier son autorité et la réalisation de ses programmes d'action publique, avec des partenaires sur lesquels il a certes des moyens de pression (financière notamment) mais qui ont une marge de manoeuvre plus importante que des organisations comparables dans d'autres pays, en particulier en France nos établissements publics, dont l'indépendance est souvent plus formelle que réelle.

Par ailleurs, les Pays-Bas ont conduit à partir de 1994 un vaste processus de privatisation et d'« agencification », inspiré du Royaume-Uni mais toutefois moins radical dans son inspiration et ses modalités. Au terme de ce processus, l'administration néerlandaise compte désormais 22 agences, employant 26.000 personnes, soit près d'un quart du total des fonctionnaires de l'Etat. Au nombre, citons le Service d'immigration et de naturalisation (*IND*), l'Institut météorologique ou les Services de la police nationale. Cette politique de réforme institutionnelle a résulté d'éléments de contexte « idéologique » (au sens large de ce terme) et surtout de nécessités financières. L'objectif était de casser voire d'inverser la tendance à l'explosion des dépenses publiques en faisant échapper tout un pan des services publics aux règles des finances publiques. L'essentiel de l'affaire consiste à doter ces structures d'une gestion financière plus souple.

Les agences « à la néerlandaise » sont une forme d'autonomisation « **interne** », ce qui indique bien que la différenciation des règles de gestion financière est réalisée tout en maintenant l'entière responsabilité ministérielle, donc le contrôle politique : les agences ne sont pas des *ZBO*, et en dépit d'une dénomination similaire, leur situation a très peu à voir avec l'indépendance des agences suédoises ; bien des établissements publics français ont même davantage de marges de manoeuvre. Il faut d'ailleurs remarquer que tous les personnels des agences demeurent des fonctionnaires. Quant aux directeurs généraux d'agences, ils sont nommés comme les directeurs généraux des ministères, et soumis à l'autorité hiérarchique du ministre : à la différence des *chief executives* des agences britanniques, ils ne sont pas responsables personnellement des résultats de l'agence. D'un point de vue de sociologie administrative, il est en outre révélateur que la plupart des agences soient d'anciennes directions générales qui continuent à occuper les mêmes bureaux qu'auparavant dans les

bâtiments de leur ministère ! On a simplement changé la plaque sur le palier de l'ascenseur ... et les règles financières qui s'appliquent à ce morceau d'administration. Car la nature logique (et juridique) de ces institutions demeure très ambiguë : comme leurs équivalents britanniques d'ailleurs, elles ne sont pas des personnes juridiques distinctes de l'Etat. Créées par simple arrêté ministériel, les agences s'inscrivent au fond avec leur ministère de rattachement dans un rapport double : le ministère est en quelque sorte le « propriétaire » et le commanditaire de l'agence. Ainsi, la mise en place d'une agence n'implique pas par définition une plus grande autonomie en matière de politiques publiques. C'est moins d'un transfert de pouvoir vers une entité autonome qu'il s'agit que d'une **transformation des modalités de gestion d'une action étatique qui demeure sous l'autorité du gouvernement.**

Pour en terminer, comme l'observe Walter Kickert, « il ne faut jamais oublier qu'aux Pays-Bas les frontières entre secteur public et secteur privé sont bien plus ambiguës que dans beaucoup d'autres pays ».

De fait, si, ayant étudié les structures publiques, on s'attache ensuite aux processus décisionnels néerlandais, ce qui frappe est leur collégialité, la multiplicité des partenaires publics, para-publics et privés qui s'y trouvent associés, au-delà des frontières institutionnelles. Aux Pays-Bas comme en Suède toutes les décisions d'importance remontent à la réunion du Conseil des ministres, qui est une véritable instance de décision collégiale. Le travail préparatoire s'opère dans chaque ministère, sous la responsabilité suprême du ministre et sous l'autorité effective du secrétaire général et des directeurs généraux. Comme dans tous nos pays, le caractère inter-sectoriel des enjeux publics donc des programmes d'action publique conduit à la nécessité d'une coordination interministérielle. Celle-ci se réalise dans des « comités interministériels » réguliers, composés des directeurs et des spécialistes des dossiers, et parfois de certains directeurs généraux : les intéressés y viennent investis d'un mandat de leur ministère, et les compromis sont souvent difficiles à négocier. Les solutions et désaccords sont ensuite transmis aux « antichambres bureaucratiques » qui réunissent les secrétaires généraux et les directeurs généraux concernés par chaque secteur. Ces instances ont pour mission de transmuter les arrangements ou les conflits inter-bureaucratiques en accords ou en désaccords exprimés dans des catégories politiques afin de les soumettre à la validation ou au débat politique, qui intervient au niveau supérieur, celui des sous-conseils de cabinet, réunissant les ministres et les secrétaires d'Etat intéressés. A ce niveau, il est capital que le dossier, ayant été préparé dans les services de chaque ministère, soit porté, endossé et défendu par un ministre qui ait du poids dans les jeux d'influence internes au Gouvernement.

Mais, plus largement, la conduite des politiques publiques aux Pays-Bas relève de bout en bout d'une logique négociée dans un cadre qui, naguère très largement néo-corporatiste, a évolué vers une plus ample ouverture de l'espace décisionnel à des acteurs multiples. Il existe une myriade de conseils consultatifs et de groupes d'avis qui sont intimement entremêlés avec l'appareil d'Etat et forment un « anneau d'acier autour des ministères ». Bien sûr, cela varie d'un domaine à l'autre (les problèmes de défense nationale ne se traitent pas de façon identique aux questions agricoles). Toutefois, le caractère « coalitionnel » et consensuel de la politique néerlandaise demeure vivace et se traduit par un style de gouvernement où « la résolution des problèmes politiques à La Haye commence toujours par la création d'un comité dans lequel les divers groupes d'intérêt sont représentés et qui, après de longues négociations, atteint une solution consensuelle, ou au moins un point de compromis majoritaire » (Kickert).

Le processus de production d'un texte législatif important suit d'ailleurs aux Pays-Bas des voies assez similaires à celles observées en Suède. Même si les hauts fonctionnaires exercent dans le processus un rôle qui semble plus important, la méthode consiste à conduire des contacts « tous azimuts » permettant aux divers groupes et partenaires de faire entendre leur voix. A cette fin, il n'est pas rare que soit constituée une commission d'étude

préparatoire, le plus souvent interministérielle, rassemblant les divers spécialistes et les acteurs collectifs intéressés. Des travaux de ces commissions de réflexion, les hauts fonctionnaires du ministère intéressé tirent un projet de loi qui, toujours accompagné de la « note explicative » qu'ils ont élaborée, entre dans le circuit de concertations interministérielles qui le fait remonter jusqu'au Conseil des ministres, puis, après les avis rituels du Conseil d'Etat et, le cas échéant, d'autres organismes tel le Conseil économique et social, aboutir au Parlement. Suit le travail en commissions permanentes des deux Chambres, avec auditions publiques, rédaction de volumineux rapports, etc., qui sont autant d'occasions de renégociation avant la discussion en séance plénière. Durant toute cette période, le ministre responsable doit déployer un intense travail politique de séduction dans une « pêche aux voix » des députés dans ce Parlement sans majorité absolue.

Tout au long de ce circuit décisionnel, les hauts fonctionnaires ont un rôle de tout premier plan en appui des ministres et, parfois, contre eux. En effet, un ministre néerlandais ne saurait adopter un mode de *leadership* autoritaire à l'égard de ses services, car un tel comportement serait illégitime aux Pays-Bas. Ce qui est vrai à l'externe l'est aussi à l'intérieur du ministère : le pouvoir politique doit ainsi, en permanence, faire des concessions et passer des compromis sur le fond des dossiers avec ce « pouvoir d'administration » qu'incarnent les secrétaires généraux et directeurs généraux.

Aux Pays-Bas comme en Suède, les « hommes des bureaux » ont de fait, dès les premiers niveaux de la hiérarchie, d'importantes responsabilités conceptuelles dans la mise au point des politiques publiques. Il est d'ailleurs de règle que le ministre ne soit pas coupé et isolé de ses services, comme il l'est en France, mais travaille directement avec les fonctionnaires. Ainsi les hauts fonctionnaires néerlandais, très associés au *policy making*, en dépit de la modestie et de la discrétion qui est la leur, sont souvent perçus comme un « quatrième pouvoir » (R. Crinckle Le Roy). Mais, corollairement, les fonctionnaires des ministères néerlandais, impliqués en première ligne dans toutes les phases de la fabrication des politiques publiques, et ce dans un système d'action multi-partenaires, se plaignent régulièrement que les considérations politiques et les demandes sociales envahissent leur quotidien et pèsent de façon excessive sur la dimension d'expertise technique de leur travail. Ils sont donc contraints en permanence à un complexe ajustement entre l'expertise technique qu'ils ont des dossiers, la mémoire qu'ils conservent de l'historique des problèmes et des dispositifs d'action publique mis en place, et la connaissance du rapport des forces politiques et sociales du secteur considéré. Ces hauts fonctionnaires n'ont donc eux-mêmes qu'un pouvoir d'influence, subtil et nuancé, en demi-teinte comme l'est au fond toute la gouvernance néerlandaise.

D'autant que la haute fonction publique ne se trouve pas du tout dans une situation de monopole de l'expertise et du discours légitime sur les problèmes publics. Au contraire, le processus gouvernant néerlandais est très perméable aux apports extérieurs à l'Etat. En fait, une foule d'organismes consultatifs, hauts conseils, comités et commissions en tout genre entourent et pénètrent les ministères. Au nombre est l'important Conseil scientifique de la politique gouvernementale (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR*) sorte de *think-tank* public à la néerlandaise, composé de très nombreux professeurs d'université. De fait, le développement depuis les années 70 de filières d'enseignement et de recherches en administration publique dans la plupart des grandes universités, en particulier à Twente, Rotterdam et Leiden, a tissé de nombreux et puissants liens entre le monde académique et les ministères. Au total, un nombre considérable de comités *ad hoc* et de consultants individuels sont actifs dans le milieu décisionnel central néerlandais.

On observe même des cas de *contracting-out* en matière d'élaboration de politiques publiques. Le recours à l'expertise extérieure est une stratégie classique d'externalisation du

conflit, qui peut être pour le pouvoir politique une manière de reprendre la main dans un jeu qui s'enlise dans des batailles intra-bureaucratiques.

Ce recours très large aux expertises extérieures n'est pas sans lien avec l'absence d'un véritable entourage de conseillers politiques autour du gouvernement néerlandais sur le mode des cabinets ministériels. De fait, les cabinets de consultants sont souvent une forme contemporaine d'officine politique parée des atours fortement légitimants de « l'expertise » (juridique, managériale, financière, etc.). En somme, la politique ne disparaît pas mais change de visage et de modalités d'expression.

Avec ce constat se termine l'analyse du cas des Pays-Bas, marqué durant les décennies récentes par le passage d'une régulation néo-corporatiste à un mode de gouvernement au cercle d'interactants nettement élargi dont la notion de « gouvernance » rend assez bien compte, pour autant que l'on souligne que cette évolution s'est opérée 1. sans rupture de la tradition historique néerlandaise, dont le style décisionnel a toujours été négocié et consensuel, et 2. sans que les hauts fonctionnaires perdent le rôle discret mais fondamental d'intégrateurs et de médiateurs qui est depuis longtemps le leur dans ce pays, si bien qu'au total la nouveauté du phénomène n'est sans doute pas si grande que les théoriciens l'avancent.

On pourrait, on devrait même considérer bien d'autres cas, dont celui de l'Allemagne, où la fabrication des programmes d'action publique est profondément marquée par le fédéralisme, avec un chancelier tenu de négocier l'application du cœur de son programme de gouvernement avec les ministres-présidents des *Länder*, et une administration fédérale très réduite qui fixe au mieux un cadre juridique dans lequel les administrations des *Länder* conduisent les politiques publiques de façon autonome, mais librement coordonnée entre elles. Il faudrait s'arrêter aussi au cas italien, longtemps marqué par la faiblesse du rôle des administrateurs des ministères dans la fabrication des politiques publiques, où le rôle central était joué par les dirigeants des nombreuses, volumineuses et puissantes autorités publiques parastatales, les *enti pubblici*, sortes d'agences nées en Italie au début du XXe siècle et développées sous le fascisme. Mais le temps et l'espace manquent. Quant au cas français, ce serait une gageure de le présenter en quelques paragraphes, et il sera plutôt abordé obliquement dans la section suivante, dans le cadre de réflexions plus transversales.

## **5.2. Des interactions gouvernantes et des *policy styles* différents**

Un regard transversal, informé de la réalité française, porté sur les processus de gouvernement des Etats membres de l'UE, en particulier sur l'activité des dirigeants politico-administratifs en son sein, amène à dresser un premier constat fort simple, mais déterminant par ses effets : celui de la diversité persistante des modalités de gouverner de nos sociétés.

Dans chaque Etat européen que l'on considère, les modes opératoires de la décision publique, du pilotage des politiques publiques et de leur mise en œuvre sont le fruit spécifique d'héritages historiques, d'agencements institutionnels, de routines et de traditions, d'équilibres entre forces politiques, économiques et sociales et d'arrangements entre acteurs propres à chaque espace national. Ainsi n'est-il pas fortuit et n'est-il pas sans conséquences que le conseil des ministres français soit un rituel pesant et codé où se donne à voir la majesté de notre monarque républicain, où lui seul donne et retire la parole aux ministres et tire les synthèses qui lui conviennent sans que personne ne puisse « reprendre la parole » derrière lui, alors que la collégialité des ministres suédois se réunit tous les jours à déjeuner pour discuter à bâtons rompus, dans une chaleureuse ambiance, tous les grands dossiers politiques, et que chez nos amis belges ont lieu d'interminables réunions de « *kern* » souvent très conflictuelle entre les principaux chefs de file des partis de la coalition représentés au gouvernement. De

même, le fonctionnement d'un mini-ministère suédois où le ministre travaille régulièrement avec les jeunes hauts fonctionnaires des bureaux n'a-t-il rien de commun avec nos ministères français, où de volumineux cabinets ministériels font écran entre le ministre et les fonctionnaires des services, qu'il ne rencontre guère. Et que dire de la procédure de genèse des projets législatifs, marquée par la négociation la plus large dans les démocraties consociatives et par des processus beaucoup plus opaques et beaucoup plus concentrés entre les mains des ministres, de leurs conseillers et des hauts fonctionnaires dans les régimes majoritaires à exécutif surpuissant, tels le R-U et la France. Ajoutons que le pouvoir de contrôle des parlementaires sur l'action des ministres est incommensurablement plus important dans les pays à parlements émiettés, ou en Angleterre en raison du prestige conservé de Westminster, qu'en France où le Parlement n'inquiète personne, et surtout pas les ministres. On peut souligner encore les spécificités de la cohabitation qui touche la France de façon intermittente et y modifie sensiblement le fonctionnement des institutions, ou celles du fédéralisme ou du quasi-fédéralisme qui touche en permanence l'Allemagne et l'Espagne et façonne le processus d'adoption des principales politiques publiques dans ces pays. Il faut dire aussi que la place respective, le rôle et le pouvoir des administrations ministérielles et des agences, établissements et entités diverses qui peuplent alentour le secteur public varient substantiellement d'un pays à l'autre, et que ces configurations différentes d'acteurs co-gouvernants produisent ensemble des types de politiques publiques différents.

La litanie des diversités et des singularités pourrait être prolongée à l'envi. La conclusion resterait que les interactions gouvernantes sont diversement structurées de pays à pays. C'est bien logique, sans quoi cela signifierait que l'histoire, la culture, le droit, l'état des rapports sociaux sont sans effet sur le politique ! Et cette diversité se manifeste par ce que Jeremy Richardson et Grant Jordan appellent des « *policy styles* », des styles d'action publique différents. Ils ont avancé cette notion dans un livre de 1982, *Policy Styles in Western Europe*. La notion est séduisante et stimulante, et mériterait d'être mobilisée dans de vraies recherches de terrain, dans un comparatisme empirique, ce qui n'a pas trop été le cas jusqu'à présent. En effet, Richardson et Jordan se sont contentés de proposer une typologie assez sommaire de quatre styles de politique publique différents. Le premier style, plutôt allemand, serait caractérisé par le fait que les *policy makers* vont au devant des problèmes collectifs et tentent de les traiter d'une façon consensuelle : *proactive-consensus oriented*. Le deuxième style, plutôt propre aux gouvernements du RU en déclin des années 1960-70, verrait les gouvernants chercher le consensus mais être réactifs face aux problèmes : *reactive-consensus oriented*. Le troisième style, plutôt français, verrait les gouvernants réagir aux problèmes mais en cherchant à imposer leurs décisions plutôt qu'à négocier : *reactive-dissensus oriented*. Enfin le dernier style voit les *policy makers* à la fois anticiper les grands problèmes et imposer à la société les décisions les concernant : *proactive-dissensus oriented*. Ce serait un style là encore assez courant en France (De Gaulle), et que l'on retrouverait ailleurs chez les gouvernants particulièrement volontaristes (Thatcher au RU). Tout cela semble être une analyse un peu rapide, mais la perspective d'ensemble n'en est pas moins intéressante.

Ainsi, on peut s'efforcer de l'appliquer à la France, en se fondant sur l'étude du corpus considérable de travaux de recherche empirique sur l'action publique produit depuis quarante ans. La « gouverne à la française », pour l'exprimer avec quelque stylisation, semble marquée par le rôle-clé joué par les hauts fonctionnaires, appartenant en général à des grands corps, d'une part dans les réseaux de « réformateurs » qui pilotent la dimension transversale de l'action publique au cœur du « milieu décisionnel central », et d'autre part dans la conduite sectorielle des principales politiques publiques, marquée par un « néo-corporatisme à la française » où les corps d'Etat jouent un rôle éminent dans la reconnaissance voire la « production » des représentants des intérêts sectoriels, puis relaient ces intérêts sectoriels au sein d'une sphère étatique extrêmement fragmentée, une « administration en miettes » où la

négociation interministérielle se vit comme un combat. Le style traditionnel de l'action publique en France était ainsi marqué, sur la base du comparatisme, par son caractère à la fois « dirigiste » et corporatiste, avec un contrôle assez marqué d'une administration et, le plus souvent, d'un corps au sein de celle-ci, sur la conduite de chaque politique publique. Cet énoncé est fait au passé, car nos interactions gouvernantes ont fort évolué, pour partie à l'unisson des pays voisins.

Car le constat que l'on vient de dresser de la diversité des interactions gouvernantes et des styles d'action publique nationaux ne signifie bien sûr pas qu'il y ait incommensurabilité des situations nationales. Bien au contraire, on relève maints phénomènes très voisins de pays à pays. Ainsi, la relation qu'entretiennent les gouvernants politiques et les hauts fonctionnaires se caractérise, dans toutes les administrations nationales, par une dialectique fondamentale entre une soumission hiérarchique (même si les rapports de subordination des fonctionnaires aux dirigeants politiques ne se donnent pas à vivre de la même façon aux acteurs d'une culture à l'autre) et une dépendance réciproque (même si le potentiel d'influence des bureaucrates sur les dirigeants ministériels n'est certes constant ni dans l'espace ni dans le temps, comme on l'a souligné à plusieurs reprises). Comme je l'ai théorisé pour le cas français, les hauts fonctionnaires sont un peu des « serviteurs-ministres », inscrits avec les hommes politiques dans une ambivalente relation de docilité et d'influence. Partout aussi on constate que, par-delà la différence bien réelle, tant de pays à pays que d'un secteur à l'autre au sein du même pays, des configurations d'acteurs co-gouvernants impliqués dans la fabrication des politiques publiques, qui sont plus ou moins vastes, plus ou moins partenariales dans leur fonctionnement, les hauts fonctionnaires ont toujours *a minima* un rôle de scribes, de secrétaires de séance, de rédacteurs et de metteurs en bonne et due forme. C'est loin d'être une chance de puissance mineure, car celui qui « tient le stylo » dans des processus de part en part écrits est celui qui a le plus de probabilités d'en influencer le cours : c'est la figure, récurrente, des hauts fonctionnaires comme « écrivains publics ».

De plus, la liste est longue des enjeux qui se posent en termes à peu près identiques au couple gouvernants-hauts fonctionnaires, quel que soit le pays. C'est le cas, notamment, des problèmes quant à la difficile délimitation entre ce qui est considéré par eux comme « sensible politiquement » et doit donc remonter pour décision aux ministres et ce qui est considéré comme de nature « strictement technique » et reste pour l'essentiel de la responsabilité des services administratifs. Un autre problème récurrent, on l'a vu dans les trois pays étudiés, mais on pourrait l'illustrer ailleurs, notamment en France, a trait aux difficultés rencontrées par les interactants à maintenir l'équilibre forcément instable entre les nécessaires délégations de compétences aux agences et autres entités autonomisées et/mais le contrôle par les gouvernants politiques sur l'activité de ces organisations et la responsabilité politique assumée par eux aux yeux de l'opinion pour cette activité.

De surcroît, on relève certaines évolutions concomitantes qui affectent les espaces décisionnels centraux des divers pays européens et semblent lancer des défis comparables tant à leurs dirigeants politiques qu'administratifs, que ceux-ci relèvent de façon non pas similaire mais parfois voisine d'un Etat à l'autre. C'est en particulier le cas de la tendance à la multiplication du nombre d'acteurs, de statuts et de niveaux variés, qui se trouvent impliqués à des titres divers dans les configurations d'acteurs co-gouvernants qui élaborent et conduisent les programmes d'action publique. Les responsables politico-administratifs de niveau national en charge de gérer les processus décisionnels ont dû s'adapter à cette complexité interactionnelle croissante et à cet *overcrowded policy-making* dont parle Richardson, d'autant plus dans les pays dont ce n'était pas la tradition politique, comme le R-U et la France. Or, il est remarquable que, pour ce qui concerne le rôle professionnel des hauts fonctionnaires, les analystes comme les intéressés eux-mêmes semblent rendre compte de ces

évolutions en des termes à peu près semblables dans les divers pays étudiés : hauts fonctionnaires britanniques, néerlandais, suédois et français se vivent et sont perçus de plus en plus comme des animateurs de réseaux, des courtiers et des médiateurs en problèmes publics, des synthétiseurs de solutions acceptables voire des inventeurs de consensus. Cela ne signifie toutefois ni que la dimension de pouvoir ou d'influence caractéristique de leur activité quotidienne se soit évaporée ni que leur position soit devenue celle d'acteurs « comme les autres » : les théories de la « gouvernance » n'ont à cet égard qu'une validité au mieux partielle, dans certains domaines de politique publique. La centralité et la particularité de la position d'intermédiaires des hauts fonctionnaires, en partenariat avec les dirigeants politiques, est patente au sein de la plupart des configurations de politique publique dans la plupart des pays d'Europe. C'est d'autant plus vrai si l'on considère la régulation intersectorielle des politiques publiques au niveau central, autrement dit les activités de coordination interministérielle des politiques publiques dans chaque pays, qui est un enjeu évidemment de plus en plus important à mesure que la complexification des processus de gouvernement s'accroît. La coordination interministérielle peut être organisée de façon sensiblement différente, très horizontale et négociée en Allemagne, très verticale, conflictuelle et hiérarchisée en France, mais dans tous les cas le rôle des administrateurs centraux de l'Etat y est considérable, même s'il est inégal.

Il faut encore ajouter, au titre des évolutions générales, l'europanisation croissante de la fabrication des politiques publiques, dont certaines ne sont d'ores et déjà plus nationales (politique monétaire, politique de la concurrence, politique commerciale extérieure, etc.). Là encore, l'on est en présence d'un mouvement de fond, mais dont il faut prendre garde à ne pas analyser les effets de façon paresseusement univoque. Au contraire, l'europanisation est une dynamique complexe, dont la diffusion et la « digestion » en chaque Etat de l'UE se réalise selon des formes particulières, en fonction des dynamiques socio-politiques propres à chacun.

L'on doit encore mentionner, au titre des dynamiques transnationales, la diffusion généralisée depuis vingt ans des préceptes et recettes du néo-managérisme, le *New Public Management*. Dans sa version initiale et radicale, anglo-saxonne, celle d'une importation de la logique du privé dans le secteur public, il n'a de loin pas triomphé partout. En revanche, tous nos Etats d'Europe se sont convertis à une espèce d'idéologie de la réforme administrative, si bien qu'il n'y a pas un pays où les administrations ne soient sous le coup d'un ou de plusieurs programmes gouvernementaux de « réforme de l'Etat » ou de « modernisation administrative », quel que soit la terminologie utilisée. Cela ne veut pas dire pour autant que cette tendance générale, dont la vogue de l'agencification est caractéristique, se traduise par l'adoption de solutions similaires partout et entraîne une homogénéisation poussée des styles d'interaction gouvernante et d'action publique nationaux. Là comme ailleurs, les effets de diffusion de modèles et de mimétisme institutionnel sont « digérés » par des sociétés nationales qui restent plus hétérogènes qu'on ne le dit parfois.

Sur ce constat s'achève ce chapitre qui a essayé de vous donner un aperçu, trop rapide, sur les administrations en action.

\*

\* \*

## **Chapitre terminal :** **Des administrations en « réforme » permanente :** **entre néo-managérialisme et nouvelle quête de cohérence.**

Il ne s'agit pas, dans cet ultime chapitre, de faire une vaste conclusion-synthèse. Je veux plutôt déplacer à la fois le niveau d'analyse et l'angle d'attaque. Après avoir cherché à décrire, à comprendre, à expliquer ce que sont les choses, les hommes et l'action des administrations publiques, un éclairage final sur ce qui est en train de leur arriver : les administrations de nos vieux Etats-nations sont toutes traversées, par une dynamique transnationale, que résume le maître-mot « réforme ».

C'est depuis la décennie 1980 dans quelques pays-leaders et de manière généralisée depuis la décennie 1990 que les administrations publiques des pays européens sont l'objet de nombreux programmes gouvernementaux de « réforme » ou de « modernisation administrative », quelle que soit la terminologie. Il faut d'abord rappeler que ces politiques réformatrices se sont épanouies sur le terreau commun d'un néo-managérialisme, le *New Public Management*, qui s'est diffusé à tous les pays développés depuis les années 1980.

### **7.1. L'expansion du néo-managérialisme public**

Loin de n'être qu'un *corpus* de recettes et de techniques de bonne gestion, le néo-managérialisme s'analyse comme une véritable doctrine et revêt la forme d'un projet ambitieux visant à la transformation des organisations publiques.

Le *New Public Management (NPM)* est apparu dans les pays anglo-saxons à la fin des années 1970, part du principe que l'entreprise privée est un modèle indépassable d'organisation humaine et le marché le mécanisme idéal de régulation des sociétés complexes. Le dogme qui forme le socle du *New Public Management* est que : « *Private sector is best* ». Dès lors, la voie du salut pour les administrations publiques est la suivante : importer, autant que faire ce peut, dans ces institutions publiques les modes opératoires du secteur privé, en particulier la norme de marché (*marketization*) et le souci du « client » (*client-orientedness*), ce afin de promouvoir les « trois E » – « Economie, Efficience, Efficacité ».

Le mouvement a rapidement pris une vaste ampleur dans les Etats-Unis de Reagan, puis au Canada de Brian Mulroney, mais surtout en Nouvelle-Zélande, en Australie et au Royaume-Uni, trois pays considérés comme des « modèles ».

Dans son étude approfondie de ce phénomène politique et social, Christopher Pollitt a démontré que le *NPM* constitue bien une doctrine ayant sa forte rhétorique interne : négation de toute différence de nature entre le secteur privé et le secteur public et principe qu'il faut donc redéfinir le citoyen en tant que consommateur ; affirmation que l'organisation présente des institutions publiques est dépassée et doit être réformée ; énoncé corollaire qu'un *corpus* de bonnes pratiques dont le succès a été éprouvé dans le privé doit être transplanté dans le secteur public ; et conviction qu'une efficacité accrue des administrations découlera forcément de ces réformes principalement organisationnelles. Quant à Vincent Wright, il n'hésitait pas à affirmer que « la nouvelle gestion publique possède toutes les caractéristiques d'une idéologie ».

Sur le fond, le résultat est que le *NPM* s'est imposé, comme le soulignait Christopher Hood il y a déjà dix ans, comme le « paradigme global » en matière d'administrations publiques dans les pays développés, et même de plus en plus dans les pays en voie de développement, où la *doxa* de la Banque mondiale en termes de « bonne gouvernance », dont les tenants et les aboutissants sont bien plus larges, reprend dans ses « tables de la loi » les

principaux préceptes néo-managérialistes. Cette diffusion internationale du néo-managérialisme public n'a été possible qu'au prix de glissements de sens, de redéfinitions et d'ajouts : la lecture des publications de l'OCDE sur deux décennies donne à voir un travail d'atténuation des aspects les plus radicalement néo-libéraux du *NPM* aux fins de le rendre endossable par des gouvernements sociaux-démocrates. Ainsi le mot d'ordre de « marchandisation » de la production des services publics a été remplacé par celui, plus consensuel et plus qualitatif, du souci d'**orientation au client** (*client-orientedness*) dans la délivrance des services. De même, l'objectif de « privatisation des conditions d'emploi » des agents publics de naguère a été remplacé par l'objectif plus modeste de « flexibiliser la GRH » dans le secteur public et d'introduire une petite proportion de rémunération variable à la performance. Quant aux ajouts, l'apparition et la consécration, à une vitesse inouïe, de l'*eGovernment*, l'administration électronique, comme un des pans majeurs des réformes néo-managérialistes, a été remarquable.

C'est ainsi que le *New Public Management*, à travers ses avatars successifs, s'est diffusé à la fois comme idéo-logique et comme praxéo-logique, comme discours dominant sur l'Etat repris sur un mode mimétique de pays en pays et comme répertoire de recettes et de techniques (l'agencification, les *benchmarks*, les tableaux d'indicateurs, l'accréditation, le management par objectifs, les guichets uniques, les partenariats public-privé, etc.) érigées en « bonnes pratiques » qui font l'objet d'intenses opérations d'import-export d'un pays et d'un niveau de gouverne à l'autre. C'est au point qu'il n'y a pas aujourd'hui un pays développé où les administrations ne soient sous le coup de programmes gouvernementaux de « réforme de l'Etat » ou de « modernisation administrative », quelle que soit la terminologie.

Mais du discours à la réalité il y a parfois loin : la thèse défendue par l'OCDE selon laquelle il y aurait « convergence » pure et simple des systèmes administratifs nationaux résiste-t-elle à l'observation empirique ? Cette thèse s'avère très excessive à l'observation comparée des réalités de terrain.

## 7.2. Des politiques de réforme... au pluriel

Pour résumer d'une formule, je dirai que **tous les travaux comparatistes démontrent que le néo-managérialisme et les politiques de réforme administrative qui s'en inspirent peu ou prou se conjuguent au pluriel**. Certes, tous les gouvernants politico-administratifs de tous les niveaux de gouvernement, depuis Bruxelles jusqu'aux municipalités, reprennent en chœur le discours de l'« indispensable réforme administrative ». Mais cela n'emporte pas que ces diverses administrations adoptent en pratique des solutions organisationnelles et fonctionnelles similaires, ni que les formes d'interaction gouvernante qu'elles animent et les styles d'action publique, territoriaux et sectoriels, s'homogénéisent. L'observation comparée de la réalité (et non du discours officiel) des réformes administratives dessine plutôt un paysage nuancé : on constate à la fois les effets mimétiques de diffusion de certains modèles et de certaines recettes et/mais la « digestion » en des formes différenciées et contextualisées propres à chaque Etat, à chaque territoire, à chaque secteur, dont ces éléments communs sont l'objet. Il semble que toutes les administrations d'Europe se réforment peu ou prou, mais toutes ces politiques réformatrices ne s'équivalent pas, comme le souligne notamment la vaste enquête de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert (voir bibliographie).

Cette différenciation empiriquement observable n'a rien pour surprendre : elle est socio-logique. Elle tient bien sûr à une pluralité de facteurs dont il n'est possible de démêler l'écheveau qu'au cas par cas. Evoquons certaines variables importantes par l'évocation de quelques exemples : ainsi, il est clair qu'un programme ambitieux de réforme administrative n'est pas conçu, n'est pas mis en oeuvre, ne produit pas les mêmes effets concrets dans un

Etat fortement centralisé, doté d'un régime parlementaire primo-ministériel – cas du Royaume-Uni de Margaret Thatcher – et dans un Etat fédéral où le chancelier d'un gouvernement de coalition doit négocier l'essentiel des politiques publiques avec les ministres-présidents de *Länder* de couleur politique en majorité opposée à la sienne – cas de l'Allemagne de Kohl et Schröder. C'est la variété du type de régime politique qui est évoquée là. Il est clair que les réformes administratives ne sont l'objet ni de la même « mise en récit » ni de la même mise en pratique selon que, comme en France, le magistère du discours sur l'Etat appartient par tradition à la haute administration, qui tend à exercer un oligopole sur les travaux de réflexion modernisatrice et a collectivement réussi, jusqu'à présent, à jouer les premiers rôles dans le pilotage de la réforme de l'Etat. La configuration est toute différente dans les pays du Nord, où la tradition d'un style de gouvernement co-gestionnaire associant tous les groupes intéressés dans des communautés de politiques publiques très institutionnalisées sous la forme de commissions préparatoires aux projets de loi a conduit, dans le cas qui nous occupe, à une étroite association des professeurs d'administration et de management public, des grands cabinets de consultants, de *think-tanks* divers et variés, des dirigeants du secteur associatif et, bien sûr, des représentants syndicaux, à la production des grandes réformes administratives. Quant à la situation italienne, elle est encore tout autre : la faiblesse chronique et le manque de prestige de l'*alta dirigenza* (les hauts fonctionnaires ministériels), de surcroît longtemps inféodée à la *partitocrazia* de la I<sup>ère</sup> République, ont eu pour conséquence, lorsque celle-ci a été balayée par l'opération *mani pulite* et qu'une nouvelle classe politique venue du Nord, et souvent du monde de l'entreprise, a accédé au pouvoir à Rome, que la réforme administrative et la « privatisation de l'emploi public » en Italie ont été largement imposées de l'extérieur à la hiérarchie administrative, sur le mode d'une importation brutale des schémas et du discours anglo-saxons. C'est la variété de structuration nationale des coalitions d'acteurs réformateurs qui est évoquée là. D'autres facteurs jouent encore. Il est clair que l'individualisation des conditions d'emploi des agents publics ne pose pas les mêmes problèmes d'acceptabilité et ne fait pas l'objet des mêmes usages sociaux dans un pays comme le Danemark où les règles d'éthique dans les recrutements sont appliquées avec un rigorisme tout luthérien et dans un pays comme la Grèce, où le patronage politique et le clientélisme demeurent des voies ordinaires pour l'accès aux emplois publics. C'est la variété du type de culture politique et civique qui est évoquée là. Il est clair encore que l'introduction de nouveautés managériales tel le contrôle de gestion ne soulève pas les mêmes difficultés dans une fonction publique de carrière comme la nôtre, où les fonctionnaires restent quarante ans en poste et dans un système de l'emploi comme celui de la Finlande, où il est possible de recruter à tout moment des professionnels compétents sur le marché du travail pour permettre la montée en charge rapide d'une nouvelle fonction dans l'administration. C'est la variété du type de structuration socio-historique de la bureaucratie en chaque Etat qui est ici évoquée. Pour quitter la comparaison internationale et observer le niveau territorial de gouverne, il est clair que la promotion des partenariats public-privé n'est pas une problématique qui se pose dans les mêmes termes pour la riche Catalogne et pour la plus pauvre des communautés autonomes espagnoles. C'est la variété des conditions économiques de possibilité qui est ici évoquée. Et que dire des différences d'appropriation d'une même recette néo-managériale d'un segment administratif et d'un secteur à l'autre au sein d'un même pays : ainsi, chez nous, la notion de rémunération à la performance n'a pas la même résonance parmi les ingénieurs des ponts et chaussées des DDE, les administrateurs territoriaux en poste dans les intercommunalités, les médecins hospitaliers ou les enseignants des lycées publics. C'est la variabilité sectorielle, au sein d'un même espace national, des cultures au travail et des identités professionnelles donc sociales qui est ici évoquée.

La grande hétérogénéité des réalités sociopolitiques dans lesquelles se diffuse le réformisme néo-managérial induit une grande variabilité dans la mise en sens et en pratique

des programmes réformateurs en chaque contexte particulier. Il en résulte aussi, au niveau de l'économie pratique des pratiques des metteurs en oeuvre de terrain et des publics concernés, une grande différenciation des formes concrètes selon lesquelles ces programmes et dispositifs de réforme sont « acclimatés » en chaque pays, à chaque niveau territorial de gouverne, dans chaque segment des appareils administratifs et chaque secteur d'action publique.

Ce constat d'une différenciation persistante et même renouvelée au quotidien des *outcomes* concrets-réels des politiques de modernisation administrative d'inspiration néo-managériale suffit-il à épuiser la réflexion ? Certes pas. Il est possible de proposer un début d'analyse transversale sur ces politiques de réforme.

### **7.3. Comprendre les logiques de production des politiques de réforme administrative : en quête d'une cohérence renouvelée de l'Etat**

Une première réflexion s'inscrit dans le droit fil de celles de Christopher Hood pour le Royaume-Uni et de Philippe Bezes sur la réforme de l'Etat en France. Ces politiques de réforme qui prennent les institutions publiques elles-mêmes comme objet d'action publique ont pour effet de « rebattre les cartes » et les « atouts » qu'ont en main les partenaires des interactions gouvernantes (gouvernants politiques, hiérarchies administratives des ministères, agences, groupes ou « corps » de fonctionnaires spécialisés, représentants des groupes intéressés, etc.). Hood souligne que les réformes administratives sont des politiques « transversales » qui mobilisent des répertoires, savoirs et des savoir-faire « génériques » - je préfère dire « généralistes » - réputés valoir pour toutes les administrations publiques. Elles viennent donc percuter la tendance partout illustrée à la « compartimentalisation » et à la segmentation entre des administrations spécialisées imbriquées chacune dans tel secteur socio-économique. Ces réformes ont ainsi, au-delà de leurs objectifs affichés, pour logique profonde de mieux intégrer, par de nouvelles normes et pratiques communes, des administrations sectorielles que leurs cultures institutionnelles différencient fortement. Du coup, elles suscitent des conflits intra-bureaucratiques importants entre les institutions aux prises avec cette ambition intégrative. Avec des différences d'un pays à l'autre, le clivage est récurrent entre un pôle d'institutions qui revendiquent le *leadership* sur la réforme, et une masse d'administrations qui essaient de ne pas être que des objets de réforme. On constate sans surprise que les premières sont partout des institutions situées au « cœur de l'Etat », dans ce que R.A.W. Rhodes nomme le « *core executive* » : *Cabinet Office* et *Treasury* au Royaume-Uni ; cabinet du Premier ministre, ministères de la Fonction publique, de l'Intérieur et Direction du Budget en France ; services du Premier ministre, *Staatskontoret* et Département des Finances en Suède, etc. Ces institutions centrales qui investissent dans la production d'ambitieux programmes transversaux de réorganisation se livrent à une vive concurrence, dont l'enjeu est bien sûr de maintenir et d'accroître leurs positions de pouvoir respectives dans et sur l'appareil d'Etat. Cette concurrence est même l'un des moteurs de la dynamique des « réformes » administratives. Ainsi retrouve-t-on de pays en pays l'opposition entre le ministère de Finances et les services en charge de la réforme administrative auprès du Premier ministre, à quoi peut s'ajouter dans les Etats où il existe, le ministère en charge de la fonction publique. Les Finances portent une conception des réformes où prédominent les économies budgétaires, l'accroissement de productivité des services publics, la réduction des effectifs, et plus généralement l'usage d'outils quantitatifs. Les ministères de la Fonction publique privilégient de nouvelles politiques de recrutement, des améliorations de la formation initiale et permanente, l'introduction d'une véritable gestion des ressources humaines (la fameuse « GPEEC »), etc. Quant aux « réformateurs » proches du chef de

gouvernement, ils promeuvent le plus souvent une « approche globale » des réformes dans leurs dimensions plurielles et tentent d'en élaborer la « doctrine générale ».

Pour ces acteurs centraux, l'enjeu semble bien être le « contrôle » de plus en plus difficile sur des administrations de plus en plus différenciées institutionnellement, spécialisées fonctionnellement et distribuées territorialement. La sphère publique est devenue, dans nos pays, un conglomérat hautement différencié animé de logiques centrifuges et/ou parcellaires, sur lequel les « capacités de pilotage » des institutions du « cœur de l'exécutif » se sont réduites depuis vingt ans – c'est du moins la perception des gouvernants politico-administratifs centraux. Dès lors, la réforme administrative a vite été perçue comme une vraie opportunité par ces acteurs centraux et transversaux, qu'ils soient gouvernants politiques ou fonctionnaires gouvernants, lesquels se sont dans la plupart des pays (mais non dans tous) assez aisément convertis au néo-managérialisme. Opportunité d'imposer de nouveaux principes d'ordre à ce secteur public protéiforme : la réforme est une entreprise politico-administrative de donation de sens, de mise en cohérence, de (re)mise en ordre de la complexité qui est tout uniment une entreprise de domination visant à « reprendre du pouvoir » dans le jeu intra- et interinstitutionnel. De ce point de vue, il n'est pas fortuit que l'un des dogmes du *NPM*, repris dans la doctrine française de réforme de l'Etat comme ailleurs, soit d'instituer une claire séparation entre les fonctions stratégiques de *policy-making* d'une part et les fonctions de gestion administrative et de service aux publics d'autre part. L'on sait que les premières doivent être le privilège exclusif d'instances politico-administratives centrales déchargées des procédures bureaucratiques et recentrées sur l'élaboration, la décision, le pilotage mais aussi le contrôle et l'évaluation des programmes publics, tandis que la gestion des programmes et services existants est décentralisée fonctionnellement à des agences exécutives (schéma britannique) ou déconcentrée territorialement aux administrations de l'Etat sur le terrain (schéma davantage français). A cela s'ajoutent les transferts, de charge souvent plus que de moyens, en direction des gouvernements territoriaux résultant de la décentralisation française ou de la dévolution britannique.

Les politiques de réforme administrative d'inspiration néo-managériale visent ainsi à une certaine forme de renforcement d'un *core executive* recomposé autour des fonctions stratégiques, autrement dit gouvernantes, qui sont bien sûr les plus nobles aux yeux des gouvernants politico-administratifs. Au Royaume-Uni, en France et dans les pays voisins, ces programmes de réforme s'analysent ainsi, pour bonne part, comme un processus, certes non-univoque, de « re-régulation », selon la formule de Hood. La sphère publique voit se différencier en son sein (c'est ce que démontre Philippe Bezes) des instances centrales-transversales qui focalisent leurs activités sur la régulation, le pilotage, la coordination, l'intégration, le contrôle des activités de gouverne sectorielle conduites par les administrations publiques diverses et variées. *Mutatis mutandis*, un phénomène comparable s'observe aux niveaux de gouverne territoriaux, que ce soient les *Länder*, les régions ou autres, et les grandes municipalités, où les mots d'ordre « ne plus faire mais faire faire », « pratiquons la gestion déléguée pour se recentrer sur le pilotage stratégique » sont bien faits pour séduire les gouvernants territoriaux, que ce soient les politiques élus ou les dirigeants administratifs, dont le rôle institutionnel se trouve de ce fait revalorisé et ennobli.

Ennobli **et politisé** : c'est une réflexion importante. La diffusion du néo-managérialisme nourrit ce que des collègues allemands, Renate Mayntz et Hans-Ulrich Derlien, ont identifié depuis longtemps comme une « politisation fonctionnelle » des hauts administrateurs. En effet, l'un des enjeux principaux des réformes d'inspiration néo-managériale est d'orchestrer le basculement du modèle traditionnel d'une administration servante du *Rechtstaat*, focalisée sur le respect de la légalité et les « obligations de moyens » à un modèle nouveau, où des *managers* publics principalement soucieux d'efficience et

d'efficacité doivent rendre des comptes et sont évalués (c'est la fameuse *accountability*) par rapport à des obligations de résultat. Ce basculement emporte une redéfinition de la loyauté des hauts fonctionnaires : à la loyauté wébérienne comme expertise neutre, *sine ira et studio*, s'est substituée une définition post-wébérienne de la loyauté des *managers* publics comme devoir d'engagement, à la fois engagement dans le travail toujours politique de définition des fins, des objectifs de l'action publique et engagement au sens d'un investissement de la personne même des *managers*, sommés de « se mouiller », comme on dit, dans le succès de « leurs » dossiers. En cela le néo-managérialisme nourrit une forme particulière de politisation de l'administration, non au sens classique d'une allégeance partisane des fonctionnaires couplée à une dépendance de leurs carrières à l'égard du patronage politique, mais au sens d'une « politisation fonctionnelle » croissante de l'activité de hauts fonctionnaires de plus en plus appelés, au nom de l'efficacité, à intégrer les considérations et les finalités politiques à leur action quotidienne.

Le comparatisme montre, dans tous les Etats européens, la réalité empirique de cette soudure fonctionnelle grandissante de l'activité et des objectifs des élus politiques et des hauts fonctionnaires. C'est vrai tant au niveau du pouvoir d'Etat central que des gouvernements locaux en plein essor du fait des réformes de décentralisation et de dévolution un peu partout à l'ordre du jour, qui redoublent les effets des réformes administratives. Ainsi les hauts fonctionnaires des *Länder* allemands, des communautés autonomes en Espagne ou des nouveaux exécutifs écossais et gallois se comportent-ils de moins en « bureaucrates » qu'en « topocrates » manifestant une forte allégeance aux intérêts de l'entité politico-territoriale qu'ils servent, tels que définis en étroite synergie avec eux par les gouvernants politiques de ces entités, comme le montrent plusieurs chapitres d'un ouvrage à paraître bientôt sous ma co-direction, *Science politique de l'administration*. Ce constat vaut aussi pour la Belgique ou la France.

Outre qu'elles contribuent ainsi à la soudure politico-administrative, les politiques de réforme administrative ont aussi pour trait majeur d'être devenues des instruments de légitimation des institutions gouvernantes. Le secrétaire d'Etat aux réformes administratives français disait l'autre jour en ma présence (je cite) : « La réforme de l'Etat n'est jamais acquise. Elle ne sera bien sûr jamais achevée. Elle est permanente ». On l'avait compris à l'observation, les gouvernants le confirment : loin que les administrations publiques de l'UE connaissent une période de d'exceptionnelle fébrilité réformatrice appelée à se refermer, nos vieux Etats se sont installés dans l'ère de la réforme administrative à perpétuité. Au vrai, ces « politiques constitutives » au sens de Ted Lowi semblent être devenues constitutives du fonctionnement ordinaire et des circuits de légitimation des institutions publiques. Car, on le sait, tout se passe comme si, à la figure d'un Etat-en-majesté, welfariste et dirigiste, tenu pour évidemment légitime à exercer une sorte de tutelle sur la société, telle qu'elle s'est illustrée durant les Trente Glorieuses, avait succédé depuis la stagflation des années 1970 et le « tournant néo-libéral » des années 80 la figure d'un Etat-en-accusation, à ce point taxé par le sens commun d'inefficacité, d'inefficience et d'irresponsabilité que la seule ligne de défense de ses dirigeants serait d'afficher que l'Etat est « en cours de réforme ». Ainsi, la réforme administrative semble être devenue la principale source de légitimation des institutions publiques, légitimation non pas en positif mais en creux et qui, loin de passer par la mise en valeur des *outcomes* de l'action publique, est une légitimation principalement procédurale. Dès lors, il n'y a pas un Etat où le gouvernement puisse envisager de mettre un terme aux dites réformes en assumant, par exemple, qu'elles auraient atteint leurs objectifs. L'hypothèse même paraît incongrue. Il semble que la logique de la réforme administrative soit celle d'une spirale sans fin. Ce constat pose question quant à la durabilité de l'efficace symbolique du dispositif. De même que Weber nous montre combien l'autorité légitime de l'homme providentiel est menacée par l'inévitable routinisation du charisme, les effets de légitimation

que produit la figure de la réforme administrative ne cesseront de s'éroder au fil du temps. Et l'on peut penser qu'à force de se perpétuer, les politiques de réforme administrative finiront par faire à ce point partie du décor institutionnel que plus personne ne croira à leur capacité de produire plus ou mieux qu'un « plus ça change, plus c'est la même chose ».

L'étude comparée des changements effectifs qui se produisent, dans la diachronie des décennies à venir, pourra seule permettre d'apprécier la réalité des effets de transformation des administrations publiques qui résulteront vraiment de ces programmes pérennisés. Et c'est sur cet appel à une vigilance critique sur l'avenir que l'on peut terminer ce cours.

\*

\* \*

**FIN DU COURS**