

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18,19, 20 et 21 septembre 2002

Table ronde n°3

« Pour une science politique de l'administration »

**Sous la direction de
Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eyméri**

**La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein à la modernisation.
Comparaison France, Grande-Bretagne, Italie**

Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot, Pascal Thobois
Observatoire des dirigeants, LSCI, CNRS

Comment les élites administratives participent-elles à la modernisation de l'action publique, et qu'apporte, de ce point de vue, la comparaison entre les situations en France en Grande-Bretagne et en Italie ?¹ La réponse à cette question suppose de distinguer deux situations très contrastées.

Dans un cas, l'action de modernisation de l'administration inclut des réformes touchant directement les hauts fonctionnaires, leur statut, leur mode de renouvellement et/ou de gestion ; et dans cette éventualité, le travail d'analyse est double : il faut analyser les réformes et en déduire les caractéristiques des nouveaux hauts fonctionnaires que celles-ci produisent ; et il faut préciser les logiques d'action tant de ces nouveaux fonctionnaires supposés être en meilleure adéquation avec les réformes de l'administration que les « anciens », qui regrettent peut-être, du moins pour certains, l'ordre antérieur.

Dans l'autre cas, l'action de modernisation de l'administration n'inclut pas de réforme touchant directement les hauts fonctionnaires, leur statut, leur mode de renouvellement et/ou de gestion ; et dans cette éventualité, le travail d'analyse est théoriquement plus simple, puisqu'il se limite à analyser dans quelle mesure et sous quelles conditions les mêmes hauts fonctionnaires qui servaient une administration traditionnelle sont en capacité de servir une administration modernisée.

Pour se donner les moyens de distinguer ces deux situations, on propose de centrer d'abord la comparaison entre les trois pays sur la question de l'existence de réformes touchant directement la population des hauts fonctionnaires et visant à accompagner et/ou faciliter la modernisation de l'administration, puis, seulement dans un deuxième temps, d'observer comment les hauts fonctionnaires de ces trois pays, impactés ou non par ces éventuelles réformes accompagnent le procès de modernisation des administrations qu'ils dirigent.

1. Ce papier présente les résultats d'une recherche effectuée en 2001/2002 pour le compte de la DGAFP au Ministère de la Fonction publique. Celui-ci n'engage que ses auteurs.

1- LA GESTION DE LA RESSOURCE DIRIGEANTE COMME LEVIER DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : UNE SINGULARITE HEXAGONALE

La réforme de la gestion et du renouvellement des hauts fonctionnaires est-elle considérée comme un levier pour la modernisation de l'administration ?

Les observations réalisées en Grande-Bretagne, en Italie et en France permettent d'apporter des premiers éléments de réponse très contrastés à cette question : si la Grande-Bretagne et l'Italie ont lancé d'importantes réformes de leur administration et simultanément transformé le mode de gestion et de renouvellement de leurs hauts- fonctionnaires, en France ce lien est resté beaucoup plus ténu.

Après avoir caractérisé cette singularité française et avant d'essayer d'en rendre compte dans la partie suivante, on tentera de préciser les conditions d'une comparaison internationale qui vise à mieux comprendre ce phénomène.

La réforme de la gestion et du renouvellement des hauts fonctionnaires comme levier de modernisation de l'action publique : la singularité française d'un levier non utilisé

La Grande-Bretagne a connu, depuis les importantes réformes conduites par Margaret Thatcher, des transformations très radicales à la fois de son administration et de sa haute fonction publique. La politique de modernisation des Pouvoirs Publics a redéfini tout à la fois : le périmètre de l'administration, son mode de structuration et son mode de fonctionnement, le mode de gestion de sa ressource humaine, et même le mode de définition des performances qui y sont attendues et leur mode d'évaluation ; et à l'occasion de ces changements, le statut avec la contractualisation, de même que le mode de renouvellement et de gestion de la population des hauts fonctionnaires ont été profondément bouleversés. Ainsi, progressivement, de nouveaux processus ont été mis en place pour recruter et gérer la population des hauts fonctionnaires, avec en particulier :

- une modification et diversification des recrutements (instauration d'un concours, commun aux différentes administrations, le « fast-stream »),
- la création d'un organisme de gestion centralisée des hauts fonctionnaires (le Senior Civil Service),
- la mise en place de systèmes complexes et évolutifs de mesure de la performance professionnelle,
- une grille évolutive de compétences-clés requises avant nomination dans un poste,
- un mode de rémunération fortement lié aux résultats de la performance,
- la création d'une structure de formation professionnelle de haut niveau, valorisée et ouverte aux cadres du privé,
- une formation à l'externe avec de fortes incitations à effectuer des stages dans le privé (...mais d'une durée déterminée),
- des objectifs chiffrés du pourcentage de femmes et de minorités ethniques à intégrer chaque année dans la haute fonction publique,
- et de nouvelles ambitions et/ou rectificatifs revus chaque année, après évaluation des pratiques, des processus mis en œuvre.

Pour les réformateurs qui ont impulsé et/ou conduit ces changements, ces différentes réformes font système : la réforme de la haute fonction publique est un élément et, en même temps, une condition indispensable, de la réforme de l'administration.

C'est dans le même esprit que l'Italie a lancé une dizaine d'années plus tard de profondes réformes de son administration qui, elles aussi, participent d'une ambition globale de modernisation. Les réformes mises en oeuvre concernent tout à la fois l'organisation générale de l'Etat (privatisation, décentralisation, restructuration des

administrations centrales, ...) et l'efficacité interne de ses services (déconcentration, investissements massifs dans les NTIC, révision des principes et des modalités de contrôle, élimination des doublons fonctionnels, simplification des procédures, nouvelles relations aux usagers ...). Elles concernent aussi le statut des fonctionnaires et hauts fonctionnaires (contractualisation), la gestion de l'ensemble du personnel et la gestion des hauts fonctionnaires (recrutement, formation, mobilité, responsabilisation, évaluation...). Dans ce contexte, afin de faciliter une gestion plus efficace de ces derniers, une structure de gestion centralisée, le « rôle unique », a été mise en place pour les dirigeants.

A l'inverse, quand on considère le processus de modernisation de l'administration française, il est frappant de constater que les réformes importantes concernant l'organisation générale de l'Etat (décentralisation, privatisation, etc.), n'ont guère été accompagnées de réformes significatives concernant les hauts fonctionnaires. Tout se passe comme si la population des hauts fonctionnaires, telle qu'elle fonctionnait avant la politique de modernisation, pouvait, et sans aucun changement la concernant, accompagner et même consolider la modernisation de l'Etat.

On constate ainsi que si, les Anglais comme les Italiens n'ont aucune difficulté à lister quelques-unes des plus importantes réformes mises en œuvre dans leur pays au cours des 10 ou 20 dernières années sur le mode de gestion et/ou de renouvellement de leurs hauts fonctionnaires, les Français éprouvent au contraire un vrai embarras à citer des réformes d'envergure².

Ainsi, à considérer l'histoire récente de la modernisation administrative dans ces trois pays, en Grande-Bretagne comme en Italie, une réforme de la gestion de la ressource dirigeante a constitué, du moins dans l'esprit des réformateurs, un levier potentiel important de la modernisation de l'administration, alors que cela ne semble pas avoir été le cas en France.

Comment comprendre cette apparente exception française ?

Avant d'apporter quelques éléments de réponse à cette question et de cerner les raisons éventuelles et la signification de cette singularité hexagonale, on précisera les conditions d'un travail comparatif entre des politiques et des contenus de réformes qui, chacune, s'enracine dans un système socio-historique singulier.

b) Les conditions d'une comparaison entre les réformes menées dans trois pays

Si la proximité entre les trois administrations, sur nombre de dimensions et de questions qu'elles ont à résoudre, rend légitime la comparaison entre les pratiques de gestion de leurs hauts fonctionnaires, voire même entre leurs politiques de modernisation de l'administration, des différences structurelles et conjoncturelles expliquent néanmoins qu'une grande prudence soit nécessaire dans ce travail comparatif.

** Des ambitions de modernisation semblables dans les trois administrations*

Une comparaison entre les dynamiques à l'œuvre dans l'administration de ces trois pays européens se justifie non seulement du fait de la proximité géographique, économique et même socio-politique de ces trois pays, mais aussi parce que les ambitions de modernisation qui s'y développent participent, pour une part, des mêmes logiques : les trois administrations sont confrontées à des problèmes socio-politico-économiques très semblables.

2. Ainsi, pour répondre à une enquête de l'OCDE de 1997 sur les principales réformes réalisées vis à vis de la population des hauts fonctionnaires, les responsables britanniques citaient la création d'un nouveau système de gestion et d'évaluation alors que les Français se contentaient de citer des réformes des dispositifs de formation continue...

Cette proximité des questions à résoudre trouve à s'illustrer notamment dans les six problèmes suivants :

- * La redéfinition du rôle de l'Etat et le nécessaire recentrage de son administration d'une part sur des missions régaliennes et d'autre part sur quelques missions redéfinies et ayant trait aux questions de cohésion sociale (fracture sociale et culturelle), de sécurité, de santé...

- * La confrontation idéologique entre les logiques d'Etat et les logiques de marché, l'interpellation des actions publiques sur la question de leur efficacité, et la découverte concomitante de la complexité des problèmes d'évaluation des politiques publiques.

- * L'encastrement de l'action publique nationale entre d'une part une action publique européenne appelée à s'étendre et d'autre part les actions des collectivités publiques territoriales, locales et/ou régionales, appelées sur certains enjeux à se développer.

- * La crise des finances publiques et l'exigence corrélatrice d'une plus grande efficacité de l'action publique.

- * Les exigences croissantes des « usagers » qui s'affirment simultanément comme des « citoyens » attentifs à leurs droits et... au montant des impôts qu'ils doivent acquitter et comme des « consommateurs » souhaitant une qualité de service sans cesse améliorée.

- * Le développement des nouvelles technologies et les potentialités qu'elles offrent tant en termes de communication interne au sein de l'administration que dans les relations que celle-ci noue avec l'extérieur et notamment les usagers.

Et cette proximité entre les trois administrations se vérifie jusque dans le type de travail que celles-ci réalisent pour apporter des réponses satisfaisantes à ces difficiles questions : elles s'efforcent, toutes les trois, de concilier ces dynamiques de modernisation et d'adaptation aux exigences nouvelles de leur environnement avec la consolidation de principes de fonctionnement plus traditionnels et notamment l'égalité d'accès à la Fonction Publique, la neutralité politique et le professionnalisme de leurs fonctionnaires, y compris les plus « hauts » d'entre eux.

** Des différences structurelles entre les trois administrations*

Mais à côté de ces dynamiques semblables, chacune de ces trois administrations s'enracine dans des réalités socio-historiques singulières qui interdisent des comparaisons trop formelles entre chacune de leurs caractéristiques : la signification de chaque élément de réforme est d'abord à rechercher en l'inscrivant dans une réalité nationale singulière qui constitue un système dont les différents éléments s'articulent, se répondent, s'opposent et/ou s'ajustent et prennent donc un sens particulier en fonction de leur histoire et de leur contexte.

L'approfondissement de chacune des trois analyses nationales suppose des investigations historiques, culturelles et juridiques, sociologiques et politiques portant notamment sur :

- * Le rôle de l'Etat, les traditions de l'action publique et le mode de construction de l'intérêt général.

- * Le mode de structuration et le degré de différenciation de la classe dirigeante, et notamment la nature des relations entre élites politiques, administratives et économiques, comme entre élites dirigeantes, classes moyennes et classes populaires.

- * Le mode de structuration des organisations publiques, les relations entre l'univers administratif et l'univers politique, les relations entre les différentes

fonctions publiques et, au sein de l'administration d'Etat, les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

* L'image, dans l'opinion publique, de l'administration, de son rôle et de son efficacité, et les conceptions dominantes sur les nouvelles relations à construire entre les logiques publiques et les logiques de marché.

* Le mode de constitution de l'autorité légitime qui prédomine dans les grandes organisations, publiques et/ou privées, et le rapport que les acteurs dirigeants entretiennent avec les différents types de savoir et de performances.

Ces réalités structurelles, qui expriment des dynamiques sociales, culturelles, politiques et/ou organisationnelles singulières, donnent un sens particulier aux différentes réformes conduites dans chacun des pays et rendent évidemment tout travail comparatif très difficile.

** Des différences conjoncturelles entre les trois politiques de réforme : des différences de durée, d'intensité, de politisation et d'implication*

Simultanément, il est une autre difficulté, plus conjoncturelle, qui rend elle aussi le travail de comparaison malaisé : la différence des durées des réformes, des intensités de leur mise en œuvre, de leur degré de politisation et du niveau d'implication des différentes forces politiques.

En Grande-Bretagne, le mouvement de réforme de l'administration, tant des conditions de l'action administrative que du mode de gestion et de renouvellement de ses hauts fonctionnaires, s'est développé de manière continue sur plus de vingt cinq ans. Certes, selon les périodes, il a connu certaines inflexions, accélérations et/ou approfondissements, notamment à l'occasion des changements de gouvernement, mais il n'y a eu ni véritable discontinuité ni remise en cause.

Sur cet enjeu, un consensus politique existe entre les responsables conservateurs et les responsables travaillistes ; et cette situation d'un profond accord sur une longue période, a permis tout à la fois de passer du niveau du discours au niveau des actes, et donc de mettre en œuvre de nombreuses dynamiques de changement, et de conduire ces réformes de modernisation sans en faire un enjeu de conflit partisan.

La conduite de changements profonds, non partisans, et sur longue période, au sein de l'administration britannique et de sa haute fonction publique, offre évidemment à l'observateur un terrain de choix non seulement pour comprendre pourquoi dans l'esprit des modernisateurs, la réforme de la gestion de la ressource dirigeante a toujours constitué un levier essentiel de la modernisation de l'action publique, mais aussi pour étudier le comportement de ses hauts fonctionnaires face à cet enjeu, et regarder si ces derniers agissent comme un levier ou plutôt comme un frein dans cette dynamique de modernisation.

En Italie, on l'a vu, les décisions de modernisation de l'administration et les changements touchant au mode de gestion des hauts fonctionnaires, font penser aux décisions britanniques, non pas toujours par leur contenu, mais par leur intensité et leur ambition de créer un électrochoc tant au sein de l'administration que plus globalement de la société.

Une comparaison précise entre les dynamiques de changement introduites dans ces deux pays est cependant rendue difficile par le fait que les réformes italiennes (qui datent de 1993) sont beaucoup plus récentes que les réformes britanniques. Malgré une grande continuité politique jusqu'en 2001, et par delà les changements de gouvernement intervenus durant cette période, elles n'ont donc pas eu le temps de s'imprimer au plus profond de l'univers administratif.

Et ce handicap pour un travail comparatif anglo-italien a été redoublé par l'élection récente de Silvio Berlusconi dont l'action en termes de modernisation de l'administration

marque sur certains enjeux des orientations différentes, et s'apparente même vis à vis des hauts fonctionnaires à des « retours en arrière ».

Enfin, de ce triple point de vue (intensité et ampleur du mouvement de réforme, durée de ce mouvement et continuité politique), la situation française est encore différente et, à certains égards, paradoxale.

Sans doute constate-t-on dans les faits, sur nombre de réformes (décentralisation, privatisation, développement de nouvelles technologies, simplification administrative, qualité de service aux usagers, évaluation des politiques publiques, etc.) une grande continuité politique depuis plus de 20 ans, au-delà des phénomènes d'alternance politique.

Mais, à l'exception de la réforme de décentralisation de 1982 et de la réforme très récente de l'ordonnance de 1959, ces réformes ont rarement été présentées comme de véritables ruptures avec les pratiques du passé. Sur nombre de ces sujets, un véritable consensus politique entre les partis de gouvernement semble s'être créé pour éviter de présenter (et a fortiori de célébrer - comme en Grande-Bretagne ou en Italie -) une politique de réforme ambitieuse touchant simultanément tous les éléments constitutifs du fonctionnement de l'administration.

Cette situation politique, relativement inconfortable pour les modernisateurs de l'Etat, explique de surcroît que lorsqu'une réforme échoue (réforme de l'Education Nationale ou de Bercy), les responsables politiques d'opposition s'emparent du sujet et le réinscrivent au cœur du débat politique partisan ; et ces phénomènes ainsi que l'intensité des oppositions partisans et les longues périodes de cohabitation, ont plutôt contribué à limiter les dynamiques de modernisation de l'Etat et peut-être même à ne pas les articuler à des réformes difficiles à faire passer. Ainsi la situation politique explique peut-être, pour partie, l'absence de réforme concernant le statut ou la gestion et le renouvellement (dont le mode de recrutement et la formation) des hauts fonctionnaires.

Ces trois configurations nationales très contrastées, avec d'une part deux mouvements de réformes très ambitieux et très globaux mais dont l'un se développe sans discontinuité depuis 25 ans alors que l'autre n'a pas dix ans et semble pour partie en suspens, et d'autre part un mouvement de réforme prudent et limité, rendent évidemment les comparaisons internationales terme à terme très difficiles.

2- TROIS TYPES D'EXPLICATION POUR RENDRE COMPTE DE LA SINGULARITE FRANÇAISE ET POUR CARACTERISER CHACUN DES MODELES NATIONAUX

Tout en considérant ces différences structurelles et conjoncturelles, on tentera quelques investigations comparatives pour approfondir la question de la réforme de la gestion de la ressource dirigeante comme levier de la modernisation de l'administration et pour mieux cerner ce qui relève d'une éventuelle exception française.

On tentera ainsi d'expliquer la singularité hexagonale en considérant successivement les différences entre ces trois pays du point de vue de l'efficacité perçue de l'administration, de la conception de l'efficacité de l'action publique et de la structure de la classe dirigeante.

a) Première tentative d'explication de l'exception française : des situations historiques très contrastées en termes d'efficacité perçue

Pourquoi, alors que la Grande-Bretagne et l'Italie ont décidé de très importantes et très ambitieuses actions de réforme concernant tout à la fois, et simultanément, la modernisation de l'administration et la gestion des hauts fonctionnaires, la France s'est-elle contentée d'une politique de réformes moins globale et surtout n'a guère transformé le mode de gestion de ses hauts fonctionnaires ?

De premiers éléments de réponse à cette question sont à chercher dans une comparaison de l'efficacité perçue des administrations et des hauts fonctionnaires de ces trois pays au moment du lancement des réformes.

A son arrivée au gouvernement, Margaret Thatcher trouve le pays dans une situation économique difficile avec des services publics tout à la fois coûteux et très décriés dans l'opinion publique. Elle propose un projet global de transformation de la société britannique par la « libération des forces du marché », et c'est avec cette ambition de rupture qu'elle s'attaque à la réforme de l'Etat et de l'action publique.

Cette situation historique et cette ambition politique expliquent sans doute l'intensité des réformes, leur caractère global et le fait qu'elles concernent simultanément les conditions de l'action publique, le statut des fonctionnaires et le mode de renouvellement des hauts fonctionnaires.

Il fallait sûrement un grand courage politique pour mettre en cause aussi brutalement nombre de pratiques traditionnelles et s'attaquer à autant de « privilèges » dans tous les groupes sociaux, et y compris au sein de « l'establishment ».

Mais la situation était « facilitée » par le profond consensus qui régnait à l'époque dans la société britannique sur l'inefficacité de l'action publique et des services publics : l'image de ces derniers était catastrophique, leurs dysfonctionnements régulièrement dénoncés par la presse, et les hauts fonctionnaires tenus pour partie responsables du déclin économique du pays. La situation était vécue à ce point comme dégradée que le changement pouvait et devait même être profond : d'où la mise en place d'une politique drastique de réduction du périmètre de l'action publique et des dépenses publiques, et simultanément la décision de rapprocher la gestion des fonctionnaires (et des hauts fonctionnaires) des pratiques en vigueur dans les entreprises privées anglo-saxonnes.

Dans le cas italien, on trouve aussi, au moment du lancement du mouvement de réforme, une situation particulièrement dégradée : sans doute l'opinion publique italienne critiquait depuis longtemps le fonctionnement de sa fonction publique dont l'image était (et reste encore) d'autant plus mauvaise qu'elle est associée à des pratiques de corruption, de gabegie, d'abus de pouvoir, d'inefficacité et de privilèges. Mais le décalage entre cette situation traditionnelle et l'ambition partagée par les élites italiennes (et nombre de citoyens) d'entrer dans l'Union Monétaire Européenne (malgré les conditions économiques et financières de cette décision) créait une situation de crise et d'urgence : là encore les représentations partagées d'une grande inefficacité de l'action publique ont pu faciliter l'ampleur des réformes.

Ces deux pays, malgré des situations de départ très différentes tant de leur administration que de leur système politique, ont ainsi pu mettre en œuvre des réformes d'autant plus globales et ambitieuses de leur administration que celle-ci était vécue par les opinions publiques comme peu performante. Et, dans les deux cas, pour manifester l'importance qu'ils accordaient à cette modernisation comme moyen de lutter contre cette inefficacité, les responsables politiques ont cherché à créer un « électrochoc » dans leur population de fonctionnaires, en transformant leur statut antérieur de carrière à vie par un statut contractuel de droit privé - y compris pour la population des hauts fonctionnaires - et en mettant en œuvre de nouveaux dispositifs de gestion des carrières et de nomination.

Par comparaison, l'administration française, ses services publics et ses hauts fonctionnaires, malgré les critiques plus ou moins vives, qui leur sont régulièrement adressées, n'ont jamais eu une image aussi dégradée qu'en Grande-Bretagne ou en Italie. Les Français demeurent globalement très attachés à l'action de l'Etat et à leur service public, même s'ils demandent de plus en plus fréquemment d'en améliorer l'efficacité. Les hauts fonctionnaires français sont plutôt bien considérés par l'opinion publique qui leur reconnaît à

la fois compétence et honnêteté. En France le monde du public n'a jamais été l'objet d'un rejet aussi fort qu'en Grande-Bretagne et en Italie.

L'absence d'une véritable image d'inefficacité de l'administration française et de ses hauts fonctionnaires expliquerait, pour partie, que les responsables politiques de l'hexagone, n'aient pas eu à (ou n'aient pas pu...) initier un mouvement de réforme aussi global, brutal et important qu'en Grande-Bretagne et en Italie. La situation française n'était pas vécue comme suffisamment dégradée pour nécessiter des mutations complètes et les réformes de modernisation de l'action publique ont donc pu être lancées progressivement, sans bouleversement général.

Et on comprend de même que le corpus de règles organisant le mode de production et de renouvellement des hauts fonctionnaires, malgré l'intensité des critiques, formulées dans de nombreux rapports, qui pèsent sur certains dispositifs participant de cette production, et notamment sur l'Ena, n'aura « bénéficié » que de réformes très légères : d'une part, il produisait des hauts fonctionnaires ayant mis en œuvre une action publique relativement efficace (ils ne pouvaient donc être tenu pour responsables d'une inefficacité grave et générale de l'action publique) ; d'autre part la lecture attentive des textes réglementaires manifeste qu'ils autorisent, en l'état, de nombreuses pratiques différentes des pratiques dominantes : celles-ci, pour évoluer, n'ont donc pas besoin d'un nouveau cadre réglementaire.

Ainsi des situations historiques très contrastées en termes d'efficacité perçue peuvent expliquer que la Grande-Bretagne et l'Italie ont introduit des dynamiques de modernisation de leur administration par la crise et le changement brutal, et ont simultanément modifié le mode de gestion et de renouvellement de leurs hauts fonctionnaires, alors que les Français, qui bénéficiaient d'une situation globalement moins dépréciée, se sont contentés de changements progressifs, par petites touches, de l'univers administratif, à l'exclusion de la population des hauts fonctionnaires qui, elle, demeurait inchangée³.

b) Deuxième tentative d'explication de l'exception française : une autre conception de la performance et/ou des conditions de la performance

Parce que les hauts fonctionnaires sont chargés de préciser et mettre en œuvre l'action publique, on devine que les caractéristiques de leur activité et donc de leur métier sont directement liées à la conception que leur administration a de l'efficacité de son action et des conditions de cette efficacité : une transformation significative de ces conceptions doit donc se traduire par des transformations du métier de haut fonctionnaire et donc sans doute, sous peine d'inefficacité, par des changements dans les modalités de gestion et de renouvellement de la population des hauts fonctionnaires.

Si cette proposition permet de comprendre les ambitieuses réformes de modernisation initiées tant en Grande-Bretagne qu'en Italie - avec des changements importants du métier des hauts fonctionnaires comme de la gestion de cette population - on ne peut expliquer l'exception française que par l'une ou l'autre des deux hypothèses suivantes :

Hypothèse N°1 : les réformes de modernisation de l'administration introduites dans notre pays avaient bien pour objet de faire évoluer en profondeur la conception d'une action publique efficace, mais n'avaient néanmoins pas besoin d'être amplifiées ni relayées par des réformes touchant au mode de gestion et de renouvellement de nos hauts fonctionnaires, car

³ Et pour ceux qui refuseraient cette interprétation des différences nationales en termes de relative efficacité/inefficacité perçue de l'action publique, on rappellera que la réforme italienne, et notamment la création du « cours-concours », consiste, pour partie, à importer un dispositif de production de ressource dirigeante certes décrié de ce côté des Alpes, mais dont on espère de l'autre côté qu'il contribuera à lutter contre l'inefficacité : une école de type ENA.

ces responsables sont suffisamment compétents pour s'inscrire rapidement (et magiquement) dans toute nouvelle logique : l'Etat français a ainsi pu redéfinir fortement ses missions et les conditions de l'efficacité de son action, sans crise et sans bouleversement, et sans toucher au mode de gestion et de renouvellement de ses hauts fonctionnaires grâce à la qualité de ces derniers.

Hypothèse N°2 : les réformes de modernisation de l'administration introduites dans notre pays n'avaient pas pour objet de faire évoluer en profondeur la conception d'une action publique efficace ; et dans cette éventualité, elles n'avaient pas à se traduire par des transformations substantielles du métier de haut fonctionnaire et donc n'avaient pas à être accompagnées de réformes touchant le mode de fabrication et de gestion de cette ressource dirigeante.

* L'hypothèse N°1 : des changements majeurs mis en œuvre grâce à l'extrême qualité des hauts fonctionnaires

Une comparaison entre le niveau de formation initiale des hauts fonctionnaires français d'une part et de leurs homologues britanniques et italiens d'autre part, pourrait donner corps à cette hypothèse : d'un côté les élèves les plus brillants de nos meilleures écoles, de l'autre, en Grande-Bretagne, de simples diplômés de l'université ne pouvant se prévaloir d'aucune formation initiale exceptionnelle et, en Italie, une situation encore plus « médiocre ».

On comprend que ces deux dernières administrations ne considèrent pas que leurs hauts fonctionnaires puissent changer de métier sans aucune préparation ni accompagnement tant individuel que collectif. C'est dans cet esprit qu'elles ont mis en place de nouveaux dispositifs de formation et de gestion de leurs hauts fonctionnaires, l'Italie ayant de surcroît décidé de renforcer leur formation initiale et s'étant fortement inspirée pour ce faire du dispositif français de l'ENA.

En France, au contraire, les hauts fonctionnaires, et surtout les plus « hauts » d'entre eux, ont été reconnus par le système d'enseignement comme les meilleurs élèves de leur génération et ont bénéficié des meilleures formations. Qui et comment pourraient encore aider à progresser cette élite républicaine dont les compétences professionnelles ont été prouvées par la valeur de leur diplôme initial et par l'entrée dans un des plus prestigieux corps de l'Etat ?

Et cette question vaut d'autant que, contrairement à leurs homologues anglais et italiens, les hauts fonctionnaires français se définissent aussi et simultanément comme les serviteurs les plus légitimes de « l'intérêt général » tel que défini dans ce pays, c'est-à-dire d'un intérêt général qui s'est construit au-dessus des intérêts particuliers, en s'en affranchissant. Qui, au nom de quelle compétence mais aussi de quelle légitimité, pourrait leur suggérer de se mettre en cause professionnellement pour être plus performants ?

Alors qu'en Grande-Bretagne ou en Italie, il est tout à fait envisageable de transformer le cœur du métier des hauts fonctionnaires, et en conséquence le mode d'évaluation et de renouvellement de cette population, il n'en est pas de même en France : l'hypothèse N°1 s'enracine dans la conception singulière de l'excellence méritocratique et de l'intérêt général que portent nos hauts fonctionnaires.

* L'hypothèse N°2 : des ambitions de changement et de modernisation de l'administration très différentes selon les pays

La deuxième hypothèse met plutôt le projecteur sur des différences qualitatives importantes entre les politiques de modernisation introduites d'une part en Grande-Bretagne ou en Italie et d'autre part en France.

En Grande-Bretagne comme en Italie, les politiques de modernisation ont pour ambition des ruptures importantes tant dans la définition de l'efficacité de l'action publique que dans les conditions de cette efficacité et notamment les logiques de pilotage à l'œuvre.

Ce qui donne leur cohérence aux multiples réformes introduites simultanément tant sur l'enjeu du fonctionnement des administrations que sur l'enjeu du renouvellement des hauts fonctionnaires, c'est la détermination de redéfinir la performance attendue des organisations publiques : dans les deux pays, les réformateurs manifestent leur volonté de raisonner sur les effets produits par les organisations publiques que cela soit en termes de qualité de service aux usagers ou d'efficacité globale.

D'où à la fois, l'émergence de nouvelles logiques de pilotage, l'ouverture d'un énorme chantier portant sur la définition des objectifs à atteindre et des conditions de cette atteinte, et la volonté d'évaluer les hauts fonctionnaires en fonction de leur contribution (et celle de leurs services) à cette dynamique. D'où des transformations majeures dans les relations entre l'administration centrale et ses services déconcentrés qui doivent se réorganiser d'une part autour de ce travail de définition des objectifs à atteindre et des conditions de cette performance, et d'autre part de la recherche active de ces résultats. D'où aussi, compte tenu de l'importance de ces changements au plan culturel comme au plan méthodologique et/ou organisationnel, toutes les difficultés de mise en œuvre de ces réformes tant en Grande-Bretagne qu'en Italie.

L'importance de ces changements et le caractère relativement récent de la réforme italienne expliquent que de nombreux hauts fonctionnaires italiens ont évoqué la difficulté à faire vivre la réforme du fait notamment de retards considérables pris dans la construction des objectifs ; et sans doute les réformateurs n'avaient-ils pas suffisamment tenu compte de la complexité de ce travail puisqu'ils avaient même cherché à l'inscrire dans une logique de budget annuel, contrairement à ce qu'ont fait les Britanniques.

En Grande-Bretagne, du fait d'une plus grande antériorité dans la mise en place de cette nouvelle logique de pilotage, les objectifs à atteindre sont presque partout définis, mais tous nos interlocuteurs sont conscients que, pour ce travail essentiel, de gros progrès restent à faire : les objectifs ne sont pas toujours suffisamment pertinents pour traduire les ambitions de l'action publique et des dérives se manifestent parfois autour d'un « pilotage à l'indicateur » qui oublie la finalité de l'action.

Ce changement de mode de pilotage est à l'origine, dans les deux pays, de nouveaux défis à relever ; il introduit de nouvelles difficultés conceptuelles et méthodologiques et se traduit par des changements qualitatifs profonds du travail (et même du métier) des hauts fonctionnaires. Dans ces pays, le changement dans le mode de gestion et de renouvellement des hauts fonctionnaires doit se comprendre comme la condition de faire vivre ce nouveau métier : la réforme du mode de gestion et de renouvellement des hauts fonctionnaires apparaît comme un levier essentiel de l'introduction de nouvelles logiques de pilotage.

En France au contraire, hormis la réforme de l'ordonnance de 59 - qui vient d'être votée - cette dynamique de redéfinition de l'action publique autour d'objectifs débattus et mobilisateurs demeure peu développée. La conception des conditions de l'efficacité de l'action publique reste enracinée dans le double travail, traditionnel, des hauts fonctionnaires : à ceux de l'administration centrale de traduire les ambitions politiques en décrets, règles et procédures ; et à ceux des services déconcentrés de faire en sorte que ces règles et procédures soient mises en œuvre sur tout le territoire.

Bien que la proposition, célèbre aujourd'hui dans tous les pays occidentaux, selon laquelle « *on ne gouverne pas par décret* » ait été produite par un sociologue français, la culture dominante de l'administration et même de la haute administration de ce pays, reste empreinte de cette logique de pilotage constitutive du modèle bureaucratique ; nombre de nos

hauts fonctionnaires ont l'impression d'avoir fini leur travail dès lors qu'ils ont produit, précisé et/ou diffusé des procédures.

Et cette conception bureaucratique de l'action publique apparaît d'autant plus dominante et plus légitime qu'elle est en phase avec une conception républicaine de l'égalité qui a du mal à prendre en compte les spécificités locales et régionales et se méfie souvent des acteurs de terrain, réputés enclins, par nature, à défendre des intérêts particuliers.

On saisit ainsi que si le mode de pilotage de nos administrations est resté pour l'essentiel inchangé, il n'a guère été nécessaire de mettre en œuvre des réformes touchant les hauts fonctionnaires, leur mode de recrutement et/ou leur mode de gestion et d'évaluation.

Et on comprend que les hauts fonctionnaires français, dans leur ensemble, se soient définis comme des partisans déterminés de la réforme de l'Etat, puisque celle-ci ne venait jamais mettre en cause les traditions de production et de gestion de la ressource dirigeante : les logiques de corps (et notamment de « grands corps ») et de concours qui y sont attachés (avec pour l'essentiel des évaluations ne concernant pas directement les performances professionnelles) demeurent ; et la légitimité de ces dispositifs est d'autant moins interrogée qu'ils apparaissent comme les garants, tout à la fois de la neutralité politique, de l'ouverture de la compétition et de l'égalité des chances.

L'absence de réforme concernant le mode de pilotage des administrations françaises est ainsi en résonance avec la conception dominante, dans ce pays, de l'élitisme républicain dont la critique constitue encore un véritable sacrilège : pour garantir l'objectivité des évaluations, les compétences d'accès à la haute fonction publique doivent rester très formelles, l'efficacité exigée des hauts fonctionnaires demeurer une efficacité de moyens, et le recrutement, l'évaluation comme le pilotage, continuer de fonctionner surtout à la conformité.

On comprend, avec cette hypothèse, qu'en France, à l'inverse de ce qui s'est produit en Grande-Bretagne où l'on a transformé substantiellement le métier de haut fonctionnaire, et à la différence de ce qui était ambitionné en Italie, les réformes de modernisation de l'action publique n'aient pas recherché de transformation majeure du rôle et du métier de haut fonctionnaire.

Et parce que, à conception inchangée du rôle et du métier du haut fonctionnaire, le mode de gestion et de renouvellement de cette population fonctionne plutôt bien, on comprend que les réformateurs ne l'ait guère fait évoluer, et aient donc pu se passer de ce levier potentiel.

c) Troisième tentative d'explication de l'exception française : la structure de classe dirigeante et les relations entre élites politiques et élites administratives

Du point de vue du rôle socio-politique de leurs hauts fonctionnaires et du mode de structuration de leur classe dirigeante, les trois pays connaissent des situations très contrastées.

Quand on examine la composition de sa classe dirigeante, l'Italie apparaît dans une situation originale comparée à la France et à la Grande-Bretagne : si les dirigeants économiques et politiques exercent une véritable emprise sur le pays et ont d'ailleurs tissé de nombreux liens entre eux, il n'en est pas de même des dirigeants administratifs. Dans ce pays les hauts fonctionnaires n'appartiennent pas à la classe dirigeante.

Cette proposition trouve à s'illustrer dans l'image sociale du haut fonctionnaire italien, infiniment moins prestigieuse que celle de son homologue britannique ou français et/ou dans le fait qu'il n'y a guère de « migration » de hauts fonctionnaires italiens (à l'exception de quelques professeurs d'universités) vers les sommets des entreprises et/ou les postes de dirigeants politiques, alors que ces phénomènes de mobilité sont fréquents entre les responsabilités politiques ou syndicales et les sommets des entreprises de ce pays.

Elle se vérifie aussi quand on étudie le mode d'élaboration des réformes de l'administration italienne : ces réformes ont été produites et pensées par les élites politiques du pays puis négociées avec les élites syndicales ; les dirigeants administratifs ont été tenus à l'écart de cette dynamique et ont dû se contenter de les accepter et de les mettre en œuvre.

A l'inverse en Grande-Bretagne comme en France, les élites administratives participent très directement de la classe dirigeante du pays, ce qui se manifeste non seulement par un réel prestige social, et/ou des mobilités vers des postes de responsabilité dans les grandes entreprises, mais aussi par le rôle éminent que les hauts fonctionnaires ont joué dans la préparation et la définition des réformes de l'action publique.

Du point de vue du mode d'inscription des hauts fonctionnaires dans la structure sociale du pays, la singularité apparaît plutôt italienne que française. Néanmoins une comparaison plus précise des situations française et britannique manifeste des différences importantes tant dans la contribution des hauts fonctionnaires à la politique de réforme, que dans leurs relations aux responsables politiques.

En Angleterre, les impulsions de réforme ont été données par les responsables politiques ; mais le contenu précis des réformes, leur approfondissement et même leur suivi, sont le fait de hauts fonctionnaires ; et cette proposition vaut tant pour les réformes touchant les modalités de l'action publique que pour celles qui concernent le renouvellement de la ressource dirigeante.

Ce mode de coopération entre élites administratives et politiques se développe dans une structure sociale où la différenciation entre ces deux élites est très forte, comme l'illustre l'obligation de démissionner de la fonction publique pour entreprendre une carrière politique et le mode de nomination des très hauts fonctionnaires, le mode de coopération entre ces derniers et les ministres et l'absence de « cabinet ministériel » faisant écran entre le ministre et son administration.

La relation entre les hauts fonctionnaires britanniques et les responsables politiques du pays est ainsi une relation complexe, structurée par une reconnaissance partagée tout à la fois d'une subordination des élites administratives aux élites politiques et d'une réelle autonomie et responsabilité des élites administratives.

Ce type de relation très professionnelle, où chaque élite reconnaît les prérogatives et la nécessaire autonomie de l'autre, explique le mode d'inscription original des élites administratives de ce pays dans le procès de modernisation de l'Etat : elles en sont l'un des principaux acteurs et, simultanément, elles sont prêtes, pour mieux répondre aux demandes des responsables politiques à se remettre en cause ; elles acceptent l'idée d'une mutation, non seulement à impulser chez les autres, mais à vivre collectivement et même individuellement. Pour rendre plus efficaces les politiques publiques définies par les responsables politiques, les hauts fonctionnaires ont ouvert un énorme chantier, à forte dimension culturelle et méthodologique, et ils savent qu'ils doivent s'y construire un nouveau professionnalisme.

En France, ce type de relation de coopération entre la population des hauts fonctionnaires et celle des responsables politiques est plus difficile à développer car la différenciation entre élites politiques et élites administratives est beaucoup plus faible : les élites administratives s'inscrivent d'autant plus fortement dans une action de classe dirigeante qu'elles alimentent en permanence les élites politiques (et économiques) du pays, et qu'elles ont conscience de fonctionner comme le vivier le plus important de la classe dirigeante du pays.

Cette place de choix au sein de la classe dirigeante explique que les élites administratives ne soient pas restées à l'écart d'une action concernant la modernisation de l'Etat et de l'administration. Si, pour certaines réformes (décentralisation, privatisations, etc.), le rôle des responsables politiques a été déterminant, pour d'autres, et notamment pour tout ce

qui a trait au mode de fonctionnement de l'administration, c'est au contraire les hauts fonctionnaires qui ont été force de proposition, et souvent de décision et de mise en œuvre.

Et si les élites administratives françaises reconnaissent « formellement » une subordination aux élites politiques, elles ont aussi le sentiment que, parce qu'elles sont les porteurs les plus légitimes de l'intérêt général, elles peuvent et doivent mettre en œuvre les réformes qui assureront une plus grande efficacité de l'action publique.

De par leur place originale au sein de la classe dirigeante du pays, les hauts fonctionnaires français ont toujours considéré qu'ils étaient, par nature, les vrais responsables de la modernisation de l'action publique et qu'ils pouvaient piloter les réformes de l'administration sans changer eux-mêmes, sans se mettre en cause, ni individuellement, ni collectivement.

Dès lors que l'on prend en compte le mode d'inscription des élites administratives dans la structure sociale du pays, l'exception française évoquée précédemment doit céder la place à une exception particulière pour chaque pays :

- L'exception italienne

L'Italie a d'autant plus constitué sa réforme de la gestion et du renouvellement des hauts fonctionnaires en levier de modernisation de l'action publique, que cette réforme était pour ce pays une tentative de « créer de la ressource dirigeante administrative » et de pallier ainsi à « une absence » au sein de la classe dirigeante.

Ainsi s'explique l'accent mis sur le rajeunissement des hauts fonctionnaires, leur formation et la transformation de leurs relations au politique ; ainsi s'explique aussi le caractère ambivalent des réformes initiées en Italie quand on les compare aux réalités françaises et britanniques : l'Italie s'inspire du modèle français pour créer une élite administrative qui puisse prétendre s'inscrire dans la classe dirigeante du pays ; et elle s'inspire du modèle anglais pour transformer le mode de fonctionnement de son administration⁴.

- L'exception britannique

La Grande-Bretagne donne à voir des élites administratives qui savent faire reconnaître par les élites politiques leur autonomie et leur professionnalisme et qui, simultanément reconnaissent leurs limites, en termes de prérogatives comme en termes de métier : de même qu'elles n'imaginent pas aller exercer des responsabilités dans l'univers politique et/ou économique sans préparation, elles n'imaginent pas participer à ce grand mouvement de réforme sans accompagnement individuel et collectif.

A l'occasion de la réforme de modernisation de l'Etat, les missions des hauts fonctionnaires et donc leur métier et les exigences de ce dernier se transforment : l'ensemble des hauts fonctionnaires a à cœur de piloter cette réforme dans la réforme qui les concerne directement, et qui constitue un des leviers privilégiés d'une action publique plus performante.

- L'exception française

⁴ Comme en Grande-Bretagne, après revalorisation des salaires des hauts fonctionnaires et en échange d'une contractualisation, les italiens ont modifié et ouvert leur mode de recrutement et se sont dotés d'un organisme interministériel de gestion des dirigeants, le « rôle unique » ; et sur le modèle des Anglais, ils ont tenté d'insuffler une dynamique d'évaluation des performances et de l'efficacité professionnelles au sein des administrations et de leur haute fonction publique ; enfin ils n'ont pas hésité à s'inspirer directement de dispositifs britanniques pour construire un certains nombres d'outils.

Les hauts fonctionnaires français constituent une ressource dirigeante à vocation universelle : de même qu'ils ont vocation à diriger tout à la fois les administrations, les entreprises et les partis politiques du pays, de même ils peuvent, sans aucune remise en cause individuelle et/ou collective, conduire les réformes de l'Etat. Leur mode d'accès à la classe dirigeante du pays garantit leur efficacité.

On comprend que la question du levier que représenterait une éventuelle réforme du mode de production et/ou de gestion de cette ressource dirigeante ne se pose pas.

3. LES MODERNISATEURS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION : LES ELITES ADMINISTRATIVES COMME ACTEUR OU FREIN DU CHANGEMENT CULTUREL ET ORGANISATIONNEL

Les élites administratives fonctionnent-elles comme un frein ou comme un levier de la modernisation de ces administrations européennes ?

Après avoir rappelé que la réponse à cette question varie nécessairement selon que les responsables administratifs aient été, ou non, directement impactés par des réformes les concernant individuellement et/ou collectivement, on tentera des éléments de réponses pour chacune des deux éventualités.

** L'effet d'une réforme du mode de gestion et/ou de renouvellement des hauts fonctionnaires*

Parce qu'elle met en cause le mode de fabrication de l'autorité légitime de l'élite administrative, toute réforme du mode de gestion et de renouvellement de la population des hauts fonctionnaires, et même la mieux étudiée, peut susciter des résistances, voire constituer un véritable frein au processus de modernisation :

Comment l'ensemble des hauts fonctionnaires produits dans l'ordre ancien, pourraient-ils s'affirmer comme les défenseurs d'une réforme qui met en cause les modalités de fabrication de leur autorité, et donc pour partie leur autorité professionnelle ?

Comment pourraient-ils s'affirmer comme les leviers d'importants changements culturels alors même qu'ils sont le produit le plus valorisé de l'ordre culturel ancien ?

Comment pourraient-ils s'affirmer comme les acteurs d'importants changements organisationnels alors même qu'ils sont légitimes à occuper une place de choix dans l'ordre social ancien ?

Et ces interrogations pourraient même laisser penser que les hauts fonctionnaires éprouvent d'autant plus de difficultés à s'affirmer comme des acteurs moteurs du mouvement de transformation de l'ordre social et culturel au sein de l'administration, qu'ils sont eux même impactés par des réformes de modernisation.

Pour approfondir la question du rôle des hauts fonctionnaires comme levier ou comme frein de la modernisation de l'administration, on ne peut pourtant se limiter à ce type de raisonnement; il est indispensable d'inscrire ce phénomène dans la dynamique conflictuelle qui se développe au sein de la haute administration entre « conservateurs » et « modernisateurs ».

** Le poids relatif des dynamiques de conservation et de transformation*

Autour de toute dynamique de changement au sein de l'administration s'opposent nécessairement des groupes d'acteurs en tension, des « modernisateurs » partisans de la transformation de l'ordre social et culturel ancien, et des « conservateurs » qui tentent plutôt de conforter et de défendre cet ordre ancien.

Et même si chaque haut fonctionnaire vit personnellement et professionnellement cette tension, une haute fonction publique est toujours composée à la fois de hauts fonctionnaires plutôt « conservateurs » et de hauts fonctionnaires plutôt « modernisateurs » : la population des hauts fonctionnaires apparaît donc à la fois comme un « frein » et un « levier » du procès de modernisation des administrations.

Pour approfondir la question il est donc indispensable de cerner le poids relatif et le dynamisme des logiques de conservation et de modernisation de l'ordre social et culturel au sein de la population des hauts fonctionnaires. On effectuera ce travail en considérant d'une part les pays (Grande-Bretagne et Italie) où il y a eu des réformes importantes touchant directement le mode de gestion et de renouvellement des élites administratives, et d'autre part le pays observé (France) où de telles réformes n'ont pas été mises en œuvre.

** La relation modernisateurs/conservateurs dans les pays où il y a eu des réformes touchant les hauts fonctionnaires*

Dans les pays où il y a eu des réformes touchant directement la population des hauts fonctionnaires, répondre à la question suppose de préciser sous quelles conditions les nouvelles formes de gestion et de production de hauts fonctionnaires peuvent modifier l'équilibre entre « modernisateurs » et « conservateurs ».

En Grande-Bretagne, les « modernisateurs » de la première heure, alliés aux responsables politiques et tirant parti de la relation de subordination qui existe entre élites politiques et élites administratives, ont su très vite imposer une transformation significative de ce qui fonde la performance et donc l'autorité légitime des hauts fonctionnaires.

Ils ont ainsi initié un cercle vertueux de la réforme : en modifiant concrètement, régulièrement et profondément, les conditions d'accès aux postes des plus hautes responsabilités, ils ont transformé progressivement le poids relatif, au sein de la haute fonction publique, entre « conservateurs » et « modernisateurs » ; ils ont ainsi consolidé la dynamique de réforme tant de l'administration que de la gestion et de la production de la ressource dirigeante.

Et cette dynamique administrative, confortée par la grande continuité politique qui s'est manifesté sur cet enjeu au cours des 25 dernières années, explique que l'on puisse observer une réforme en acte : ainsi se comprend que, malgré les tensions qui persistent entre les hauts fonctionnaires les plus « modernisateurs » et ceux qui regrettent plutôt l'ordre ancien, tous considèrent que le processus de réforme est aujourd'hui inéluctable :

Les « conservateurs » résistent, mais ils résistent surtout pour défendre une situation individuelle menacée et éviter d'avoir une fin de carrière trop difficile : ils savent aujourd'hui, au fond d'eux-mêmes, qu'ils mènent un combat d'arrière garde.

Les « modernisateurs », qui grâce à une conjoncture politique favorable, ont su imposer de nouvelles logiques d'action et de nouveaux modèles culturels, ont pourtant le triomphe d'autant plus modeste que la réforme est encore en chantier et qu'ils savent à quel point toutes les difficultés sont loin d'être résolues.

A l'inverse, dans le cas italien, les mouvements de modernisation de l'administration et les changements du mode de fabrication et de gestion de la ressource dirigeante sont beaucoup plus récents et n'ont donc pas encore eu le temps de s'inscrire au cœur des pratiques ; et cette difficulté liée au manque de temps a encore été accrue par le comportement rétif de nombre de hauts fonctionnaires et le résultat des dernières élections.

Dès le lancement des réformes, leur mise en œuvre s'est souvent heurtée à une posture défensive ou attentiste des hauts fonctionnaires qui avaient été tenus à l'écart de cette dynamique de modernisation, contrairement aux syndicats italiens qui l'avaient fortement approuvée. Cette situation interdisait d'observer rapidement les changements profonds que les

réformateurs avaient voulu imprimer à la haute administration : les conflits entre réformateurs et conservateurs allaient sans doute se développer longtemps avant d'être résolus. Et aujourd'hui, avec l'élection de Silvio Berlusconi, les « conservateurs », c'est-à-dire les partisans de la conservation de l'ordre social ancien, semblent en train de regagner certaines positions perdues.

En Italie, les logiques de levier et de frein ont ainsi été simultanément très présentes dans cette dynamique de réforme :

Les responsables politiques réformateurs avaient une claire conscience du rôle de levier de la modernisation que la haute fonction publique, rénovée, pouvait jouer ; mais ils n'ont pas eu le temps d'inscrire cette conviction dans des dynamiques sociales pérennes.

Et les hauts fonctionnaires « modernisateurs », très faiblement représentés au sein de la haute administration, n'ont pas encore mené de réels combats pour transformer en profondeur le mode de fonctionnement de leur administration et le mode de gestion de la ressource dirigeante : les « conservateurs » sont restés dominants.

Enfin l'élection de Silvio Berlusconi semble assurer qu'aujourd'hui ce poids relatif des logiques de « conservation » et de « modernisation » au sein de la haute administration ne se modifiera guère rapidement.

** La relation modernisateurs/conservateurs dans un pays sans réforme touchant la population des hauts fonctionnaires*

L'absence de réforme touchant le mode de gestion et de renouvellement des hauts fonctionnaires permet d'esquiver tout débat, au sein de la fonction publique, sur le mode de fabrication de l'autorité légitime et du professionnalisme des hauts fonctionnaires ; cette situation permet ainsi d'éviter que les « conservateurs » ne fassent entendre leur voix, et n'entrent en conflit avec les « modernisateurs ».

Ainsi comprend-on qu'en France, la tension entre hauts fonctionnaires « modernisateurs » et hauts fonctionnaires « conservateurs » ne trouve guère d'enjeu pour se développer, et peut céder la place à une tension politique de type partisan - et cette dérive a d'autant plus tendance à se produire que, entre les différents partis de gouvernement, les différences quant au contenu des actions publiques à mener restent très faibles.

Cette situation propice à une certaine atonie sociale au sein de la haute administration (une atonie qui contraste avec le grand chantier ouvert outre Manche) entre en résonance avec certains traits culturels de l'administration française, selon lesquels :

- la politique de modernisation de l'Etat est d'abord une question d'ambition politique à assumer et à porter par les responsables politiques : elle ne concerne que de manière incidente les hauts fonctionnaires,
- le mode de fabrication des hauts fonctionnaires vaut quelles que soient les ambitions de réforme et les critères de performance de notre administration.

Mais à ne pas réformer le mode de gestion et de renouvellement des hauts fonctionnaires, l'administration s'interdit de transformer en profondeur le métier et l'activité des hauts fonctionnaires, et ne peut donc introduire de façon significative de nouvelles logiques de pilotage au sein de l'administration.

Dans une telle éventualité, les réformes de l'administration ont tendance à rester formelles, et la politique de modernisation de l'Etat à fonctionner davantage comme une politique de communication que comme une action de changement⁵.

5 Le seul levier possible pour conforter l'efficacité de l'action publique est alors à chercher du côté de l'accroissement des moyens budgétaires : et comme ce levier est par nature limité (du fait de la crise des finances publiques), la recherche d'une plus grande efficacité est en partie illusoire (et d'autant que de nouvelles exigences pèsent sur la demande de service public).

L'absence réelle de tension au sein de la haute administration peut laisser penser que la situation est maîtrisée : malgré certaines évolutions (notamment dans le domaine technologique) qui permettent d'afficher des réalisations de modernisation, les logiques de pilotage ne sont guère modifiées ; l'ordre ancien peut triompher discrètement.

La valeur ajoutée des hauts fonctionnaires se limite alors à introduire de nouvelles règles pour tenter de corriger les dysfonctionnements induits par d'autres règles : l'appareil bureaucratique se complexifie mais ne se transforme pas qualitativement.

L'absence de véritables pratiques d'évaluation de l'action publique permet à cette dynamique de perdurer ; au nom des grands principes de la conformité et de l'égalité, le débat sur la nature même de la modernisation est interdit.

Et l'animation de ce débat tout comme la transformation des logiques à l'œuvre au sein de cet appareil bureaucratique sont d'autant plus difficiles à initier que l'on se refuse à transformer le mode de gestion et de renouvellement de la population des hauts fonctionnaires.

On comprend que dans ces conditions les élites administratives ne soient considérées ni comme un levier ni comme un frein à la modernisation de nos administrations. Tout en faisant acte d'allégeance aux pouvoirs politiques et en prétendant servir au mieux l'intérêt général du pays, elles refusent de se situer dans une tension entre des dynamiques de conservation et de transformation de l'ordre social ancien ; et au nom de leur neutralité, et de compétences prouvées par la valeur de leur diplôme initial, elles refusent que soit envisagée sérieusement une réforme des conditions d'accès aux responsabilités de haut fonctionnaire et/ou des conditions de renouvellement de cette ressource dirigeante.

La boucle est bouclée : l'absence de réforme sur le mode de gestion et/ou de renouvellement des hauts fonctionnaires interdit tout débat sur le contenu d'une politique de modernisation qui en retour garantit la pérennité des logiques de pilotage à l'œuvre dans l'administration, qui, elle-même, rend inutile toute réforme concernant la production de cette ressource dirigeante.

Et l'absence de tension autour de l'enjeu « modernisation/conservation » de l'ordre administratif, permet à l'ensemble des hauts fonctionnaires de se proclamer en faveur de la modernisation : la haute fonction publique française n'est peuplée que de « modernisateurs », qui peuvent regretter d'autant plus facilement que le processus de modernisation ne soit pas plus rapide qu'ils se savent professionnellement à l'abri de tout changement.

** L'illusion de la réforme et le danger du refus de traiter explicitement le conflit entre les dynamiques de conservation et de transformation de l'ordre social ancien*

Les observations faites en Italie et en Grande-Bretagne interpellent sur la modalité de réforme de l'administration française, fondée sur une conception socialement éthérée du rôle, de la légitimité et de l'efficacité de ses hauts fonctionnaires : elles nous montrent en effet l'importance des conflits et des tensions qui se développent entre « modernisateurs » et « conservateurs », dès lors que l'on s'attaque en profondeur aux logiques à l'œuvre dans l'administration.

Par contraste avec la situation française, la politique de modernisation de la gestion et du renouvellement des hauts fonctionnaires y apparaît doublement utile pour moderniser l'administration : non seulement elle produit une ressource dirigeante plus en phase avec les changements culturels et organisationnels qu'il s'agit de conduire dans l'administration, mais de surcroît elle favorise un réel débat sur le contenu des changements à initier.

Les analyses sur la situation en Grande-Bretagne manifestent que, même dans une situation politico-administrative particulièrement favorable (une réforme simultanée de l'administration et du mode de fabrication de la ressource dirigeante, initiée avec force par

des responsables politiques déterminés, non rejetée immédiatement, et finalement mise en œuvre avec une grande continuité sur plus de vingt cinq ans), de telles transformations ne peuvent que s'inscrire sur des durées particulièrement longues : on ne modifie que très progressivement le modèle culturel d'une population dirigeante, la conception de sa mission et de sa valeur ajoutée, et/ou la définition de sa performance individuelle et collective.

Et si on prend au sérieux ces analyses qui montrent que les transformations du métier de haut fonctionnaire sont tout à la fois très lentes à réaliser et déterminantes pour conduire, en profondeur, une politique de modernisation de l'administration, on doit en conclure qu'il s'agit là d'un levier essentiel de la modernisation de l'action publique.

Pour ce qui concerne notre pays, sauf à attendre que l'image de la fonction publique atteigne les niveaux de dégradation auxquels étaient parvenus les fonctions publiques anglaises et italiennes, il est temps de s'atteler très vite à une réforme, en actes, du mode de production et de renouvellement de nos élites administratives.

Résumé

Comment les élites administratives participent-elles à la modernisation de l'action publique, et qu'apporte, de ce point de vue, la comparaison entre les situations en France en Grande-Bretagne et en Italie ? Les résultats de la recherche effectuée dans les trois pays permettent d'apporter des premiers éléments de réponse très contrastés à cette question.

Suite à d'importantes réformes de leur administration la Grande-Bretagne et l'Italie ont lancé et simultanément transformé, avec plus ou moins de résultats concrets, le mode de gestion et de renouvellement de leurs hauts fonctionnaires (modes de recrutement, de formation, d'évaluation, de rémunérations, de responsabilisation...). En France à l'inverse, la modernisation de l'Etat n'a pas été accompagnée par des réformes touchant la population des hauts fonctionnaires. En effet, peu de changements sont intervenus, tant en termes de mode de recrutement que de mode de gestion et d'évaluation de ces derniers: les logiques de corps (et notamment de « grands corps ») et de concours qui y sont attachés, demeurent encore les seuls garants, tout à la fois de l'égalité des chances, de l'efficacité et de la neutralité politique de la haute fonction publique.

Les observations faites en Italie et en Grande-Bretagne interpellent notre conception du rôle, de la légitimité et de l'efficacité de nos hauts fonctionnaires. Elles nous montrent l'importance de la relation qui existe entre une politique de modernisation de l'administration d'une part et une politique de modernisation de la gestion et de la production de la ressource dirigeante d'autre part. Elles manifestent que les transformations qui touchent à la production et à la gestion de la ressource dirigeante tout à la fois s'inscrivent sur du temps très long et sont déterminantes pour conduire, en profondeur, une politique de modernisation administrative.