

Communication de Monsieur le Doyen Etienne Criqui



Séance du 20 novembre 2009



Les relations entre la haute fonction publique et la politique en Europe

Pendant longtemps en France, comme dans la plupart des démocraties européennes, s'est appliqué le modèle weberien de l'administration de carrière subordonnée au pouvoir politique. Pouvoir politique qui est confié, nous dit Max Weber, à des dirigeants élus dont «l'honneur social consiste dans la responsabilité personnelle exclusive pour tout ce qui est fait sous leur direction», alors que «l'honneur du fonctionnaire consiste dans son habileté à exécuter consciencieusement un ordre sous la responsabilité de l'autorité supérieure, même si - au mépris de son propre avis - elle s'obstine à suivre une fausse voie»^[1].

Cette conception est aujourd'hui remise en cause au profit d'une fonction publique plus politique. Ainsi Georges Burdeau écrivait déjà, au début des années 80 :

«Dans l'Etat fonctionnel, le fondement du pouvoir met certainement en cause l'administration (...). Elle est appelée à s'affranchir de la subordination juridique où la confinait la distinction classique entre le politique activité inconditionnée et l'administratif activité dérivée»^[2].

Depuis vingt ans, l'explosion administrative, la complexité croissante de la gouvernance, les réformes et la modernisation de l'administration inspirées du «New Public Management» ont sensiblement changé la donne et, comme l'écrivent Yves Mény et Yves Surel, «il faut bien constater que si les gouvernements font de la politique (*politics*), les administrations façonnent (pour une large part) les politiques (*policies*)»^[3].

Cela dit, si le problème des relations entre administration et politique est général, il se pose surtout, en Europe, au niveau des décideurs, hommes politiques et hauts-fonctionnaires. Ceux que l'Union Européenne qualifie de «personnel d'encadrement supérieur». Nous évoquerons donc principalement dans cette communication les relations entre la haute fonction publique et le pouvoir politique.

Même ainsi restreint le sujet est très vaste. Nous nous contenterons, notamment faute de temps, de traiter principalement de ce qu'on appelle parfois la politisation de la haute fonction publique, c'est-à-dire sa dépendance ou son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, notamment en terme de carrière. Nous ne prendrons pas en compte les relations de travail et les rapports de force entre les dirigeants politiques et les hauts-fonctionnaires dans le quotidien de la gestion et de l'élaboration des politiques publiques.

Traditionnellement on distinguait en Europe deux modèles : celui de l'isolement et celui de l'osmose^[4]. Dans le premier l'administration, même à son niveau le plus élevé, est indépendante du pouvoir politique et la carrière des hauts fonctionnaires échappe totalement ou presque à toute influence politique. C'est le cas du Royaume-Uni notamment. Dans le second les hauts-fonctionnaires sont beaucoup plus dépendants du pouvoir politique.

Nous évoquerons, dans une première partie, ces deux modèles opposés, puis je montrerai ensuite comment, dans une évolution récente, ils se sont peu à peu rapprochés.

I - Des modèles divergents

Je distinguerai donc le modèle de l'indépendance entre haute fonction publique et pouvoir politique et celui de la dépendance.

A) L'indépendance entre haute fonction publique et pouvoir politique

Les deux exemples les plus caractéristiques sont ceux du Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, de l'Italie. Cela dit, d'autres démocraties européennes, comme les Pays-Bas ou la Suède, possèdent une fonction publique autonome et indépendante pour sa carrière du pouvoir politique.

1) *L'exemple britannique :*

C'est celui du «Civil Service», c'est-à-dire l'ensemble des fonctionnaires permanents appelés à gérer l'administration publique d'Etat. Le «Senior Civil Service», qui a d'ailleurs une taille très réduite, regroupe les très hauts fonctionnaires des ministères.

L'absence de constitution écrite au Royaume-Uni, et l'existence d'un droit coutumier expliquent l'absence d'un véritable statut général des fonctionnaires.

Serviteur de la Couronne, le (haut) fonctionnaire offre des caractéristiques connues et traditionnelles : anonymat, permanence et neutralité politique.

Recruté assez jeune par concours, avec la perspective de la garantie d'un emploi à vie, le haut fonctionnaire britannique doit ses promotions au jugement de ses pairs, en l'espèce au «Senior Appointment Selection Commitee» présidé par le chef du «Civil Service». Traditionnellement la proximité qu'il entretient forcément avec les Ministres, ne le conduisait pas à essayer d'obtenir un passe droit ou une promotion plus rapide. Comme l'écrit Richard Rose : «les fonctionnaires ont des intérêts de carrière à long terme et toute tentative d'utiliser les liens politiques partisans pour des avantages à court terme mettrait en péril leurs perspectives de promotion futures»^[5]. Très proches des membres du Gouvernement, dont ils sont les premiers collaborateurs, compte tenu de l'absence de cabinets ministériels, les hauts-fonctionnaires britanniques font preuve d'une grande loyauté. Leur neutralité politique et donc leur indépendance par rapport au pouvoir, qui n'a pas de prise sur le déroulement de leur carrière, leur permanence au sommet de l'Etat leur confèrent un très grand prestige social.

La restriction des droits politiques est la contrepartie de ce statut protecteur et de cette indépendance. Le militantisme dans un parti est interdit tout comme le soutien accordé publiquement à un candidat à une élection. L'engagement dans la vie politique locale nécessite une autorisation ministérielle. Une candidature à une élection parlementaire vaut démission d'office du «Civil Service» (il n'y a pas de détachement pour raisons politiques). Le «pantouflage» est très difficile et doit être autorisé, même après la retraite. L'engagement syndical est lui aussi très encadré et par tradition les fonctionnaires n'ont pas recours à la grève dans les services essentiels de l'Etat.

Enfin le fonctionnaire britannique a une très stricte obligation de réserve et de confidentialité vis-à-vis du fonctionnement du service ou de l'administration.

Dans un contexte différent la tradition italienne a toujours été celle d'un isolement entre la fonction publique et la politique.

2) *La tradition italienne :*

Comme au Royaume-Uni, la haute fonction publique était traditionnellement peu sensible à la politique. Certes l'entrée dans la carrière pouvait être

favorisée par une intervention politique (surtout aux échelons inférieurs, plus favorables au clientélisme et au patronage politique). Mais ensuite le pouvoir politique n'avait quasiment plus aucune prise sur des fonctionnaires dont la carrière se faisait essentiellement à l'ancienneté, même au sommet de la hiérarchie. Bénéficiant, comme en France et en Allemagne, de droits politiques conséquents (ce qui la distingue de son homologue britannique), la haute fonction publique italienne (*la dirigenza*), forte de plus de 8 000 personnes, est relativement effacée et marginalisée par la classe politique. Essentiellement originaire du Sud de l'Italie, elle s'apparente surtout à une bureaucratie très formaliste, très scrupuleuse de ses droits, considérant son poste comme une propriété personnelle^[6], et somme toute de ce fait très en retrait du pouvoir de décision. La volonté de se protéger de l'influence du politique et des partis a un prix pour la haute fonction publique italienne : celui de son effacement et de son cantonnement à des tâches d'exécution. «Elle ne peut guère qu'empêcher et freiner (ce dont elle ne se prive pas) et gérer son «fonds de commerce», c'est-à-dire protéger son recrutement son statut, sa carrière»^[7].

Assez éloignés de leurs homologues britanniques ou italiens, les hauts fonctionnaires français, allemands, belges ou autrichiens sont beaucoup plus dépendants du pouvoir politique.

B) La dépendance entre haute fonction publique et pouvoir politique

Si on laisse de côté, faute de temps là encore, les systèmes, comme en Belgique ou en Autriche (le fameux «*proporz*»), dans lesquels les partis politiques (et les communautés en Belgique) se répartissent les postes, notamment de hauts fonctionnaires, en fonction de leur représentativité et où l'appartenance à un grand parti est déterminante pour le recrutement et la carrière, on peut mettre à jour deux modèles de dépendance ou d'osmose (relative) entre politique et administration, le modèle français et le modèle allemand, dont se rapproche celui de l'Union Européenne.

1) Le modèle français

Très spécifique le modèle français est assez éloigné aussi bien des modèles précédents que même du modèle allemand. Ainsi, par exemple, alors qu'au Royaume-Uni, en Italie ou en Allemagne, notamment, la fonction publique est «fermée» et réserve donc, en particulier ses postes de direction, à des hauts fonctionnaires, la haute fonction publique française est «ouverte», certes moins qu'aux Etats-Unis, mais permettant toutefois, notamment par le «tour extérieur», la nomination à des postes élevés de personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaire.

Mais ce qui caractérise surtout la France, c'est pour reprendre la formule de Jean-Michel Eymeri, une sorte de «pacte implicite de politisation»^[8].

Le haut fonctionnaire serviteur de l'Etat n'a correspondu en France qu'à certaines périodes de grande stabilité politique : la III^{ème} République (et encore après 1905) et la IV^{ème} qui est caractérisée par une dissociation entre pouvoir politique et administratif et par des gouvernements de coalition sans véritable alternance. Le retour du général de Gaulle en 1958 marque le renforcement des liens entre le pouvoir exécutif et la haute administration. Nombreux sont les hauts fonctionnaires qui accèdent à des postes de responsabilité et même au Gouvernement (c'est le sens de la règle de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle). Georges Pompidou franchit une nouvelle étape en se servant des hauts fonctionnaires pour renouveler la classe politique. Valéry Giscard d'Estaing a une conception plus présidentielle de la fonction^[9]. Il contrôle de très près la nomination des hauts fonctionnaires et accroît l'influence des cabinets ministériels. L'élection de François Mitterrand en 1981 marque la première véritable alternance politique de la V^{ème} République. L'interpénétration entre administration et politique est renforcée. Elle est accentuée par certaines déclarations de personnalités socialistes comme Paul Quilès au Congrès du PS à Valence en juin 1981 :

«Il ne faut pas se contenter de dire, de façon évasive, comme Robespierre à la Convention le 8 Thermidor 1794 : «Des têtes vont tomber». Il faut dire lesquelles et le dire rapidement (...). Il en va de la réussite de notre politique».

Les changements et mutations à la tête de l'administration seront effectivement nombreux, tout comme en 1986 après le succès de l'opposition aux élections législatives. Certains auteurs ont alors développé la thèse selon laquelle l'administration de carrière aurait fait place en France depuis 1981, à un «*spoils system*» à l'américaine. L'affirmation mérite d'être sensiblement nuancée, non seulement parce que la politisation est bien antérieure à 1981, mais aussi parce qu'elle est très différente de la pratique américaine.

Tout d'abord la politisation à la française, à la différence des modèles autrichiens ou belges, n'implique pas la promotion (sauf rares exceptions) de militants du parti au pouvoir. Il n'est pas nécessaire d'être encarté pour faire carrière (très peu de hauts fonctionnaires le sont), il suffit d'afficher sa sympathie pour le parti ou la majorité au pouvoir. D'autre part, à la différence du modèle américain, comme le souligne Jean-Louis Quermonne^[10], ce «turn-over» ne concerne pas, loin de là, l'immense majorité des fonctionnaires et quand il s'applique (donc exclusivement aux hauts fonctionnaires) il reste généralement interne à la fonction publique. Il s'agit donc plus, et depuis les années 70, d'un «*spoils system* en circuit fermé» limité à la haute fonction publique (emplois

«discrétionnaires», cabinets ministériels, soit guère plus de 1 000 personnes). La pratique ayant montré aussi qu'un haut fonctionnaire écarté par le Gouvernement se voit toujours proposer un poste équivalent, voire plus prestigieux.

Aujourd'hui en France existent deux cohortes de hauts fonctionnaires aux sensibilités politiques différentes qui se succèdent au pouvoir en fonction des alternances politiques.

Ce système est rendu praticable par trois éléments qui en forment le dispositif.

- les emplois «discrétionnaires», c'est-à-dire les postes à la discrétion du gouvernement, pourvus en Conseil des Ministres (préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs d'administration centrale...). Ils concernent aussi certains emplois dans les entreprises publiques ou les sociétés nationales. Ils s'apparentent, dans une certaine mesure, aux «fonctionnaires politiques» allemands.

- les cabinets ministériels : leur nombre s'est accru et leur influence s'est renforcée sous la V^{ème} République, au détriment de l'administration. Les militants des partis n'y sont pas rares, ce qui renforce la politisation de la gestion. D'autant que le passage en cabinet est souvent la voie royale pour accéder précisément aux emplois discrétionnaires.

- le «tour extérieur» permet au Gouvernement de nommer librement toute personne (le plus souvent fonctionnaire néanmoins), dans un des grands corps. Il a parfois permis de promouvoir et de récompenser de fidèles serviteurs politiques.

La politisation à la française a finalement permis d'assurer en douceur les alternances successives depuis une trentaine d'années. Il est toutefois permis de formuler trois critiques. Tout d'abord le système laisse «sur la touche» les hauts fonctionnaires qui ne prêtent pas allégeance à l'un des deux grands partis et dont la carrière est beaucoup plus lente. D'autre part le passage en cabinet est aujourd'hui un «accélérateur» de carrière tout à fait excessif. Il favorise la politisation en incitant les plus ambitieux à se rallier très vite à une majorité ou à un parti. Enfin la politisation «à la française» découle d'une pratique, certes routinisée, mais sans garantie réglementaire à la différence de l'Allemagne.

2) L'exemple allemand :

Comme en France ou en Italie les droits politiques sont assez généreusement garantis aux fonctionnaires allemands, notamment l'adhésion à un parti ou la participation aux élections. Le statut assez protecteur, comme en France, explique là aussi la présence nombreuse de fonctionnaires dans la classe politique et en particulier au Bundestag. Néanmoins les fonctionnaires allemands n'ont pas le droit de grève et ont une obligation de loyauté très stricte à l'égard des

institutions, et notamment de l'ordre constitutionnel fédéral. A la différence de la France, l'Allemagne a une fonction publique «fermée» et réserve donc les postes de direction à des fonctionnaires, dont la promotion se fait au mérite. Mais surtout l'Allemagne a reconnu la spécificité des postes les plus élevés, à l'intersection entre la haute administration et la politique (secrétaire général de ministère, directeur de service...). L'article 36 de la loi sur la fonction publique fédérale en fait des «fonctionnaires politiques» (*politische beamtete*). Provenant exclusivement de l'administration ces hauts-fonctionnaires sont nommés (et révoqués) par le pouvoir politique, sachant même que très souvent ils appartiennent au(x) parti(s) au pouvoir. Révoqués ils sont mis en disponibilité tout en percevant une pension assez conséquente (au moins 75 % du traitement pendant 5 ans). C'est ce que les allemands appellent les «retraités provisoires».

C'est ce système qui a permis en Allemagne des alternances sans heurts. Comme l'écrit Klaus Goetz :

«Pour les hauts fonctionnaires la compétence politique est une condition de succès»^[11].

A l'instar du système allemand, l'Union Européenne reconnaît un rôle politique à ses fonctionnaires des rangs les plus élevés. Depuis la réforme du printemps 2004, l'Union Européenne distingue le «personnel d'encadrement supérieur», c'est-à-dire les emplois visés par les anciens grades A1 et A2 (Directeurs généraux, Directeurs, Directeurs généraux adjoints, conseillers principaux et chefs de cabinet). Pour ces emplois, qui sont qualifiés de «fonctionnaires politiques» et par dérogation au régime de droit commun, le recrutement ne se fait pas forcément par concours et la stabilité dans l'emploi est plus précaire, l'article 50 du statut prévoyant le retrait d'emploi «dans l'intérêt du service», sans que cette décision ne s'apparente à une mesure disciplinaire^[12]. Comme en Allemagne, le haut fonctionnaire privé de son emploi et qui n'est pas affecté à un autre emploi de son grade, bénéficie d'une indemnité et ensuite du droit à pension s'il a atteint l'âge de 55 ans.

Les modèles traditionnels offrent donc une large palette dans les rapports entre la haute fonction publique et le pouvoir politique. Mais la période récente montre une certaine convergence.

II - L'évolution vers une certaine convergence

Que ce soit en Grande-Bretagne ou en Italie, notamment, le contrôle du pouvoir politique semble s'affirmer, alors qu'en France des freins ont été mis à la politisation de la haute fonction publique.

A) L'indépendance sous contrôle

1) *La relative emprise du pouvoir politique sur la haute fonction publique au Royaume-Uni*

L'indépendance du «Senior civil service» avait déjà été critiquée par les travaillistes lors de leur retour au pouvoir en 1964. Mais c'est surtout Margaret Thatcher qui a essayé, à partir de 1979, de limiter la toute puissance et l'autonomie des hauts fonctionnaires et de s'assurer de leur obéissance. Elle les trouvait trop attachés au consensus d'après guerre de l'Etat providence, trop marqués par leur appartenance à *l'establishment* «d'Oxbridge», trop persuadés «d'être les garants de la rationalité à long terme par opposition à l'opportunité politique à court terme»^[13]. En bref pas assez disposés à mettre en œuvre la révolution conservatrice et libérale qu'elle appelait de ses vœux.

Pour ce faire Margaret Thatcher a essayé de réduire l'influence de la fonction publique en réduisant sa taille et en privatisant un certain nombre de services. Ainsi la création d'agences exécutives en charge de la mise en œuvre des programmes publics a permis de recruter discrétionnairement des directeurs, éventuellement sur le marché du travail privé (assez peu néanmoins) avec un contrat à durée déterminée et des objectifs. «L'agencification» a redonné une certaine souplesse au système qui s'apparente finalement au modèle du «circuit fermé» français, puisque les «outsiders» y sont, à la différence des Etats-Unis, presque totalement exclus. Dans le même ordre d'idée, Margaret Thatcher a usé de son influence pour promouvoir les hauts-fonctionnaires qui avaient sa préférence aux postes les plus importants. Certes le système interdit au Premier Ministre d'imposer son choix au *Cabinet Secretary* qui a seul le pouvoir de proposition, mais celui-ci ne peut réaliser une nomination sans l'approbation du Premier Ministre. En pratique le plus souvent les nominations ont résulté d'une négociation, le *Cabinet Secretary* essayant de proposer des hauts-fonctionnaires ne déplaçant pas au Premier Ministre, voire même que celui-ci aurait suggéré...

Les travaillistes de retour au pouvoir en 1997 se sont inscrits dans la continuité. Ainsi sans créer de véritables cabinets ministériels, Tony Blair a lui aussi nommé quelques sympathisants à des postes clés et a surtout multiplié le nombre de conseillers spéciaux, conseillers en communication notamment, extérieurs à la fonction publique. Ceux que l'on a appelé les *spin doctors* et dont le modèle a été Alastair Campbell, véritable gourou de Tony Blair. Ce faisant M. Thatcher puis T. Blair ont en partie privé les hauts-fonctionnaires de leur rôle traditionnel de conseil au décideur politique, au profit de ces conseillers spéciaux ou de *think tanks* chargés d'élaborer les politiques^[14].

En Italie aussi le système a évolué.

2) *La politisation de la haute fonction publique en Italie*

Deux réformes (l'une du centre gauche en 1998 ; l'autre du centre droit en 2002) ont mis fin au régime d'inamovibilité des hauts fonctionnaires. Elles s'inscrivent tout à fait dans la réforme institutionnelle et politique, avec l'introduction d'un système électoral en partie majoritaire, et la bipolarisation qui a suivi avec des alternances politiques successives.

Aujourd'hui les hauts fonctionnaires soumis au régime du droit privé, avec contrat de travail à durée déterminée, sont devenus dépendants du pouvoir politique. Tout changement de gouvernement «annule» les nominations au sommet de l'administration et permet la nomination de nouveaux fonctionnaires choisis par le pouvoir, éventuellement même, dans la limite de 10 %, issus du secteur privé. Qui plus est les hauts fonctionnaires nommés pour une durée assez brève peuvent être déplacés s'ils n'ont pas atteint les objectifs fixés.

Ce changement radical, lié aux alternances centre-gauche/centre-droit, a été justifié par la nécessité fonctionnelle de la gestion de l'Etat, un gouvernement devant disposer, pour faire sa politique, d'hommes de confiance. Cela dit Sabino Cassese y voit plutôt la «passion des places» des partis italiens :

«Le remplacement des hauts fonctionnaires par désignation politique et la précarisation ne répondent donc pas à des nécessités fonctionnelles de la gestion de l'Etat, mais aux besoins internes d'un corps politique, comme le corps politique italien, qui a toujours eu faim de places pour nantir ses clients et veut ainsi s'assurer la fidélité politique de la bureaucratie»^[15].

A rebours de l'Italie, certains pays comme la France ou la Belgique ont cherché à restreindre la politisation de la haute fonction publique.

B) La dépendance relative

Le système français précédemment évoqué a évolué depuis une quinzaine d'années vers une limitation et un encadrement des nominations politiques.

Ainsi l'utilisation, notamment à des fins politiques, du «tour extérieur» est elle plus strictement encadrée par la loi de 1994, votée à l'initiative du ministre de la fonction publique de l'époque, André Rossinot. Ainsi elle limite le tour extérieur à un cinquième des emplois vacants et surtout prévoit avant chaque nomination l'avis du chef de corps. Avis qui est rendu public. Certes le pouvoir politique peut passer outre (cf. en 1995 la nomination de Paule Dayan, proche du Président Mitterrand, au Conseil d'Etat ou de Brice Hortefeux dans le corps préfectoral). Mais il a néanmoins une marge de manœuvre beaucoup plus restreinte.

Depuis Alain Juppé en 1995, tous les gouvernements ont mis l'accent, parfois sans véritable succès, sur la limitation en nombre des cabinets ministériels, avec le souci de renforcer le pouvoir des hauts-fonctionnaires des directions centrales.

La période récente a également été marquée par la diminution du nombre d'emplois «discrétionnaires» dont le titulaire est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres.

Enfin la révision constitutionnelle de juillet 2008 a introduit une sorte de contrôle du pouvoir de nomination du Président par le Parlement^[16]. Certes n'ayant besoin que de l'assentiment de 40% des parlementaires, il ne court guère le risque d'être désavoué, sauf en cas de cohabitation. Mais cette procédure conduira à mettre sur la place publique les propositions du Président et partant devrait éviter les nominations trop politiques.

L'évolution récente en Europe de la haute fonction publique «tord le cou» au mythe de la neutralité d'une fonction publique «apolitique», c'est-à-dire détachée de tout lien avec le pouvoir politique.

Même en Grande Bretagne les liens entre haute fonction publique et pouvoir politique sont beaucoup plus étroits. N'y aurait-il pas aujourd'hui consensus pour reconnaître, comme en Allemagne, comme dans l'Union Européenne, comme en Suède (avec les «secrétaires d'Etat») que les hauts fonctionnaires au sommet de la hiérarchie, donc à l'interface entre le pouvoir politique et l'administration, sont des «fonctionnaires politiques» dont la nomination doit être, sous certaines conditions, entre les mains du gouvernement ? Comme l'écrivent Yves Mény et Yves Surel :

«Si l'on veut agir sur la politisation des fonctionnaires pour la maintenir dans des limites raisonnables, c'est moins sur le milieu administratif que sur le système politique qu'il faut agir»^[17].



Discussion

Le Président remercie M. Criqui du large panorama spatial et temporel qu'il a brossé et lui demande si l'équivalent de l'ENA existe à l'étranger et quelle est son influence. M. Criqui répond qu'il n'y a pas d'équivalent sauf peut-être Oxbridge (Oxford et Cambridge) au Royaume-Uni. L'influence de l'ENA est réelle, ainsi d'ailleurs que dans le domaine des affaires.

M. Bonnefont souligne l'excellence des propos du conférencier, se demande si le jeu n'est pas plus brouillé qu'il ne le dit (camps divisés, intérêt de se trouver

dans le bon groupe, etc.), et, évoquant l'affaire Papon, indique que si le fonctionnaire est dans la main du gouvernement, il n'est pas responsable, et inversement. M. Criqui répond qu'effectivement la situation n'est pas binaire mais plus compliquée. Quant à l'obéissance, c'est un problème de conscience.

M. Vicq indique que le fonctionnaire n'a pas à obéir à des ordres illégaux et cite la décision de la Cour de cassation à propos de l'affaire des paillottes en Corse.

M^{me} Mathieu a vécu en Grande-Bretagne l'effacement relatif du *Civil Service*. Elle indique qu'il y a aussi maintenant quelques modes de recrutement autres qu'Oxbridge.

M. Giuliano demande ce qu'il en est des pays ex-communistes. M. Criqui ne s'est pas penché sur cette question. Il pense que cela diffère selon les pays et que l'indépendance des fonctionnaires doit y être limitée.

M. Petiot indique que les cabinets ministériels accueillent de nombreux membres du Contrôle général des Armées ainsi, aujourd'hui, que des membres de la Gendarmerie nationale, ce qui politise ces corps.

M. Guerrier de Dumast dit que la question est d'actualité avec les nominations en cours dans la Communauté européenne, et qu'un nouveau droit est en construction, d'autant que la société s'internationalise. M. Criqui répond que les fonctionnaires internationaux sont recrutés par concours avec des quotas nationaux, sauf au plus haut niveau, comme cela a été dit pour la haute fonction d'Etat en France et de plus en plus dans les pays européens.

M. Le Tacon demande ce qu'il en est dans les collectivités territoriales. M. Criqui, qui n'a pas traité de cet aspect, précise qu'il s'y passe actuellement la même chose que dans la haute fonction publique d'Etat, mais que cette fonction publique n'existe que dans notre pays.

M^{me} Dupuy-Stutzmann évoque le cas d'un directeur de la Musique énarque et ex-directeur à EDF. M. Criqui répond que cela existe effectivement, et que la participation aux cabinets ministériels accélère les carrières. M. Vicq pense que l'absence de compétences du directeur entraîne diverses réactions de défense et d'autonomie de la part de ses services, et l'apparition éventuelle d'une sorte de directeur de substitution en leur sein.

Notes

- [1] Weber (M.) *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, p. 129
- [2] Burdeau (G.) *Traité de science politique*, t.III, vol. 2, LGDJ, 1981, p. 324.
- [3] Mény (Y.), Surel (Y.) *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 8^{ème} édition, 2009, p. 371
- [4] Idem, p. 372
- [5] Rose (R.) «The political Status of Higher Civil Servants in Britain», in Suleiman (E.) (dir) *Bureaucrats and policy making*, Holmes and Meyer, 1984, p. 151
- [6] Cf. Stefano Battini «Administration et politique en Italie : des logiques contradictoires», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 86, avril-juin 1998, p. 208
- [7] Mény (Y.), Surel (Y.), op. cit., p. 376.
- [8] Eymeri (J.-M.) *Pouvoir politique et haute administration*, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2001, p. 38
- [9] «Les équipes dirigeantes seront appelées à changer avec l'élu du peuple au pouvoir exécutif»
- [10] Quermonne (J.L.) *L'appareil administratif de l'Etat*, Le Seuil, 1991, collection «Points Politique».
- [11] Goetz (K.) «Politique, fonctionnaires et légitimité administrative en Allemagne» in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 86, op. cit., p. 187
- [12] Cf. Dalle-Crode (S.) *Le Fonctionnaire communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2008, pp. 72
- [13] Clifford (C.) Wright (V.) «La politisation de l'administration britannique» in *Revue Française d'Administration Publique*, op. cit., p. 270
- [14] Avec un succès parfois limité. Ainsi la *Poll Tax* très impopulaire et à l'origine de la chute de M. Thatcher avait été élaborée à l'extérieur de l'administration..
- [15] Cassese (S.) «Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 104, p. 681.
- [16] Article 13 : «Une loi organique détermine les emplois ou fonctions (...) pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquième des suffrages exprimés au sein des deux commissions (...).»
- [17] Mény (Y.), Surel (Y.) op. cit., p. 381.