

Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État?

Passé et avenir

Actes du colloque organisé par le Comité d'histoire
du Conseil d'État et de la juridiction administrative
à Paris, le 5 février 2021

CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

QU'EST-CE QU'UN GRAND COMMIS DE L'ÉTAT ? PASSÉ ET AVENIR

Actes du colloque organisé par le Comité d'histoire
du Conseil d'État et de la juridiction administrative
à Paris, le 5 février 2021

Créé en 2001, le **Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative** a été investi d'une triple mission :

- entreprendre et promouvoir des travaux de recherche sur l'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et du droit public;
- promouvoir l'organisation de colloques et de journées d'études relatifs aux mêmes thèmes;
- diffuser ses travaux auprès des instances spécialisées et assurer leur promotion auprès du plus large public.

À cet effet,

- le Comité d'histoire recueille les témoignages d'anciens membres du Conseil et constitue des archives orales, déposées aux Archives nationales;
- il encourage la recherche en décernant, tous les deux ans, un prix de thèse distinguant une recherche originale, dont il favorise la publication;
- il organise également plusieurs conférences par an, dans le cadre du cycle des conférences « Vincent Wright ».

Conseil d'État

1 Place du Palais-Royal 75001 Paris

comite-histoire@conseil-etat.fr

Tél. 01.40.20.81.31

<http://www.conseil-etat.fr>

Illustrations en couverture :
Lithographie P. Benoist © Conseil d'État

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2021.
ISBN : 978-2-11-157236-2

Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

(Composition au 31 mars 2021)

Présidente :

Martine de BOISDEFFRE, présidente de la section du Rapport et des études au Conseil d'État

Membres du conseil scientifique :

Éric ANCEAU, maître de conférences à l'université Paris-Sorbonne

Bernard BARBICHE, professeur honoraire à l'École nationale des chartes

Jean BARTHÉLEMY, président honoraire de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Grégoire BIGOT, professeur à l'université de Nantes

Jeannette BOUGRAB, maître des requêtes au Conseil d'État

Marc BOUVET, professeur à l'université d'Angers

Alain CHATRIOT, professeur au Centre d'histoire de Science Po

Michel COMBARNOUS, président de section honoraire au Conseil d'État

Jean-Marie DELARUE, conseiller d'État honoraire

Pierre FANACHI, conseiller d'État honoraire

Yves GAUDEMET, professeur émérite de l'université Paris II Panthéon-Assas

Pascale GONOD, professeure à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Jean-Pierre MACHELON, professeur émérite de l'université Paris Descartes, doyen honoraire de la faculté de droit

Jean MASSOT, président de section honoraire au Conseil d'État

François MONNIER, directeur d'études à l'École pratique des hautes études

Terry OLSON, conseiller d'État

Bernard PACTEAU, professeur des universités honoraire

Étienne PICARD, professeur émérite de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Benoît PLESSIX, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

Denis SALAS, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice

Marc SANSON, conseiller d'État honoraire

Céline VAN MUYLDER, première conseillère au tribunal administratif de Rouen

Katia WEIDENFELD, vice-présidente au tribunal administratif de Montreuil, professeure à l'École nationale des chartes

Secrétaire scientifique :

Claire SIBILLE-DE GRIMOÛARD, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État

Sommaire

Préface	9
Martine de BOISDEFFRE	
Ouverture	11
Propos introductifs	13
Bruno LASSERRE	
Hommage à Marceau Long	19
Renaud DENOIX DE SAINT MARC	
Marceau Long, grand commis	23
Pierre DELVOLVÉ	
Première partie	
Construction historique de la notion	29
Introduction	31
Martine DE BOISDEFFRE	
Les grands commis de l'État en France à la fin du Moyen Âge ..	33
Katia WEIDENFELD	
Peut-on parler de grands commis de l'État sous l'Ancien Régime?	45
Cédric MICHON	
Le modèle napoléonien	51
Grégoire BIGOT	
Troisième République et grands commis de l'État : une idée en construction	61
Pascale GONOD	
Deuxième partie	
Regards sur les grands commis de l'État	71
Approche théorique et approche de la science politique : introduction	73
Yves GAUDEMET	
Les grands commis de l'État : approche théorique	75
Patrick WACHSMANN	



Les métamorphoses du « grand commis » Regard politiste sur une figure du haut fonctionnaire	93
Brigitte GAÏTI	
Approche déontologique et comparaison avec des modèles étrangers : introduction	109
Sylvie HUBAC	
Regard déontologique	111
Christian VIGOUROUX	
Deux grands commis britanniques	117
Peter RICKETTS	
Troisième partie	
Quelques grandes figures	123
Introduction	125
Bernard STIRN	
Un grand commis de l'État : François Bloch-Lainé.....	127
Jean-Claude TRICHET	
Pierre Laroque	133
Nicole QUESTIAUX	
Paul Delouvrier	137
Jean-Pierre DUPORT	
Conclusion	
La notion de grand commis de l'État : quel avenir ?	143
Jean-Marc SAUVÉ	
Annexes	155
Index des noms de personnes.....	187
Liste des auteurs.....	191
Table des illustrations	193



Préface

Martine de Boisdeffre

Le présent colloque, organisé par le Comité d'histoire en hommage à Marceau Long, vice-président du Conseil d'État de 1987 à 1995, a été l'occasion d'évoquer sa personnalité marquante et son sens de l'intérêt public. Marceau Long eut, tout au long de sa carrière, la charge des plus hauts emplois publics, notamment comme directeur général de l'administration et de la fonction publique, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées, secrétaire général du Gouvernement ou président du conseil d'administration d'Air France avant d'être vice-président du Conseil d'État. Dans chacun de ces emplois, il fut un grand réformateur pour toujours moderniser le service public. Il mena à bien en 1987 la profonde réforme de la juridiction administrative et ne cessa de faire rayonner le droit public en France, en Europe et dans le monde, notamment avec son ouvrage Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, coécrit avec Prosper Weil et Guy Braibant. En tout cela, Marceau Long illustre parfaitement la notion de « grand commis de l'État ». C'est pourquoi il a paru intéressant de s'interroger sur le sens, le contenu de cette notion.

Souvent synonyme de « haute fonction publique », l'expression « grand commis de l'État » recouvre tout à la fois l'appartenance à un corps de la haute fonction publique, l'importance des responsabilités occupées et une certaine conception de l'intérêt public. Elle est présente dans le débat démocratique, avec plus ou moins de force, selon les périodes de l'histoire. Mais sans véritable définition juridique adossée, sait-on réellement ce qu'est un grand commis de l'État ?

Le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a tenté de répondre à cette question à travers une approche pluridisciplinaire. La première partie du colloque a présenté l'apparition et l'évolution de la notion à travers les siècles : au Moyen Âge, où le besoin de pouvoir s'appuyait sur une administration et des agents compétents accompagne la construction progressive de l'État monarchique ; sous l'Ancien Régime, où les hautes fonctions sont confiées à la noblesse de sang ou aux mains de la noblesse de robe, qui a acquis ou hérité des charges vendues par le roi ; sous l'Empire et après 1815 où la fonction publique est professionnalisée et largement réorganisée ; sous la Troisième République, où les hauts fonctionnaires incarnent la continuité républicaine dans un contexte de forte instabilité interministérielle... Après cette mise en perspective historique, la notion a été étudiée sous différents prismes, théorique, politiste, déontologique et comparatiste. Ces différents points de vue visaient à mieux cerner ce qu'est un grand serviteur de l'État. La manifestation s'est conclue sur l'évocation de quelques figures de grands commis de l'État, reconnus comme tels, sous les Quatrième et Cinquième Républiques, François Bloch-Lainé, Pierre Laroque, le père de la sécurité sociale, ou encore Paul Delouvrier, celui des « villes nouvelles », et sur des réflexions prospectives sur l'avenir de la notion de grand commis de l'État aujourd'hui.



En multipliant les points de vue, ce colloque a offert un panorama des différentes facettes du concept de « grand commis de l'État ». Il ne saurait avoir toutefois épuisé le sujet. Le grand serviteur de l'État est-il une figure du passé ou toujours actuelle? Ce type de figure est-il plus fréquent dans certains corps ou secteurs administratifs, et si oui lesquels? Est-ce une figure spécifiquement française? La place à part que les hauts fonctionnaires occupent dans l'espace public et l'opinion n'est-elle pas en train de changer et dans quel sens? Telles sont les questions auxquelles les différentes contributions ont commencé à apporter des éléments de réponse.

Outre les textes des interventions, ce volume inclut un état des ressources archivistiques et bibliographiques établi par la direction de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État et illustrant la carrière de Marceau Long.

Que tous les intervenants qui ont contribué à la réussite de cette journée soient vivement remerciés, et plus particulièrement Pascale Gonod, professeure à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, Grégoire Bigot, professeur à l'université de Nantes, Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'État, et Claire Sibille-de Grimouard, directrice de la bibliothèque et des archives, pour leur implication dans la préparation du colloque.



Ouverture

Propos introductifs

Bruno Lasserre ¹

Messieurs les vice-présidents honoraires,
Messieurs les membres de l'Institut,
Monsieur l'ambassadeur,
Mesdames et Messieurs les membres du conseil scientifique du Comité
d'histoire,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Chers collègues et chers amis,

Je suis très heureux d'ouvrir ce nouveau colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Heureux et soulagé que nous n'ayons pas à nouveau dû le reporter, car je tiens beaucoup à la fonction d'étude et de réflexion du Conseil d'État. Elle nous permet de prendre du recul sur ce que nous sommes et ce que nous faisons, d'échanger avec les représentants de tout un ensemble de disciplines et de professions, de nourrir l'intelligence collective qui fait la force de cette maison. Et c'est grâce aux outils de visioconférence et de *streaming* que nous avons développés depuis presque un an que nous sommes parvenus à concilier la continuité de cette fonction avec les restrictions sanitaires en vigueur.

Certains intervenants s'exprimeront ainsi depuis chez eux, d'autres depuis cette salle d'assemblée générale, quand le public, que je salue, suivra leurs discussions derrière un écran. Pour cette organisation, je tiens d'emblée à remercier la présidente du Comité d'histoire, Martine de Boisdeffre, et la directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État, Claire Sibille-de Grimoüard, qui ont été à la manœuvre. Je remercie également chaleureusement Pascale Gonod, Grégoire Bigot et Bernard Stirn, qui se sont beaucoup investis dans la conception et l'organisation de ce colloque, ainsi que tous les membres du conseil scientifique du Comité d'histoire et, bien sûr, les intervenants qui se succéderont lors des différentes tables rondes.

Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? Telle est la question qui nous réunit aujourd'hui et sera l'occasion de rendre hommage au vice-président Marceau Long, qui a tant fait pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. Certains ici se souviennent que lorsque Marceau Long a pris ses fonctions le

¹ Texte écrit en collaboration avec Guillaume Halard, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

26 février 1987, beaucoup s'accordaient à dire que le Conseil d'État était mal en point : l'asphyxie menaçait la section du contentieux, où les affaires s'accumulaient depuis trop longtemps ; l'horizon était bouché et la confiance entre les membres, pourtant indispensable à la spontanéité du débat collégial, s'étiolait çà et là, gâtée notamment par le contexte politique ². Marceau Long apparaissait alors comme le seul capable de redonner au Conseil d'État sa stabilité, d'incarner son destin collectif et de le projeter dans l'avenir. Et le fait est que le calme et la confiance sont effectivement revenus très peu de temps après sa nomination. Le temps qu'il lui a fallu pour mener à bien la réforme du contentieux administratif inscrite dans la loi du 31 décembre 1987 ³, qui a créé les cours administratives d'appel, transféré au Conseil d'État la gestion des juridictions du fond et institué le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. On ne soulignera jamais assez l'importance de cette réforme, qui a unifié la juridiction administrative tout en lui permettant à nouveau de regarder devant elle, vers l'extérieur, vers l'Europe ; de retrouver le dynamisme, la force créative et la capacité à se transformer dont elle fait preuve depuis lors.

Comme un oracle de ce qu'il s'apprêtait lui-même à faire, Marceau Long avait d'ailleurs ordonné, peu après son retour au Palais-Royal, d'en faire nettoyer la façade noircie par des décennies de pollution ⁴ ...

* * *

Ce qu'a fait le président Long pour le Conseil d'État et la juridiction administrative ne suffit sans doute pas à faire de lui un grand commis de l'État, ni moins encore à tracer les contours de cette figure qui occupe une place structurante dans l'histoire et la mythologie politiques de la France. Mais on peut entrevoir ce que recouvre ce concept en étudiant un peu plus avant le « cas Long », à supposer que tout le monde s'accorde sur la prémisse selon laquelle « Marceau Long a été un grand commis de l'État ».

Au moins deux ingrédients me semblent nécessaires pour donner naissance à une telle figure : certains sont liés à la personne (1), d'autres au contexte (2).

1) Certaines qualités distinguent le grand commis, qualités qui vont souvent par paires et que l'on retrouvait toutes chez Marceau Long. Juge et juriste de grande classe, penseur du droit administratif, coauteur des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* avec, notamment, Pierre Delvolvé, que je suis très heureux et honoré d'accueillir à cette tribune, Marceau Long était en même temps un homme de solution. Un homme, comme l'a relevé Michel Pinault, de conception et d'action, qui aimait les « maturations lentes, les discussions descendant progressivement jusqu'au cœur des sujets », avait le « sens de la durée »,

2 Voir le récit que fait D. Labetoulle de la période qui a précédé l'arrivée de Marceau Long à la vice-présidence : « 1987 : souvenirs sur une année charnière », *Le service public, mélanges en l'honneur de Marceau Long*, Dalloz, 2016, p. 301.

3 Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

4 Voir sur ce point les souvenirs de M. Pinault, « Le vice-président Marceau Long au travail », *Le service public, mélanges en l'honneur de Marceau Long*, préc., p. 397.

mais aussi celui du mouvement rapide, « sachant saisir les opportunités au vol ⁵ ». Il savait en d'autres termes « jouer en même temps aux échecs et au ping-pong », comme il le confia un soir au président Stirn, alors secrétaire général du Conseil d'État ⁶. Par ailleurs nourri d'histoire, attaché aux traditions, Marceau Long ne portait pas moins sur toutes choses un regard frais et novateur, qui lui permettait de comprendre et d'anticiper les nécessités du temps. Il possédait enfin une rare capacité à susciter l'adhésion, à associer et agréger derrière lui les appuis nécessaires et, en définitive, à produire de l'apaisement.

Cet ensemble de qualités, que l'on retrouve peu ou prou chez tous les grands commis de l'État, exprime au fond leur principale caractéristique, qui est d'être capables, mieux que les autres, de conduire des réformes, de mettre en œuvre le changement, de *faire* et non seulement de *dire* ou de *concevoir*. Cela se comprend aisément si l'on admet l'idée selon laquelle l'État moderne, organisateur et anticipateur, l'État conçu comme le seul acteur à même d'assurer la solidarité nationale et la cohésion de la société ne peut s'inscrire dans la durée, ne peut vivre et survivre que s'il s'adapte aux nécessités du temps par la réforme. La réforme est sa respiration. La figure du grand commis est en cela le pendant d'une conception particulière de l'État : elle y représente l'idéal du haut fonctionnaire.

2) Le concept de grand commis de l'État est ainsi le fruit d'un contexte spécifique. À cet égard, la période durant laquelle s'est déroulée la carrière de Marceau Long représente un âge d'or pour la haute fonction publique et l'émergence de grands commis, à qui est encore attribuée – au moins autant qu'aux politiques – la mise en place de choix structurants pour l'avenir de la France ⁷ : ainsi Paul Delouvrier et l'aménagement du territoire, Pierre Laroque et la sécurité sociale ou encore François Bloch-Lainé et les finances de l'État, autant de grandes figures qui seront étudiées lors de la dernière table ronde. Fort de sa stabilité retrouvée, peu, voire pas concurrencé de l'extérieur, l'État pouvait alors se projeter dans le temps long, il était perçu comme le seul acteur légitime pour prendre en charge le destin collectif et faire advenir le progrès. Il s'appuyait pour cela sur une haute fonction publique de carrière dont les modalités de recrutement avaient été sensiblement améliorées par la création de l'École nationale d'administration, et à laquelle le général de Gaulle a laissé d'autant plus de pouvoirs que cela lui permettait de s'émanciper de l'appareil partisan. En retour, s'engager au service de l'État était attractif et gratifiant, car considéré comme « la fonction la plus importante et la plus noble qui soit dans l'ordre temporel ⁸ ».

Ainsi, la place qu'occupe l'État dans les faits, et plus encore dans les représentations collectives est assurément déterminante pour comprendre la figure du grand commis de l'État. Cette question occupera la première table ronde,

5 M. Pinault, art. cit.

6 B. Stirn, « Jouer en même temps aux échecs et au ping-pong », *Le service public, mélanges en l'honneur de Marceau Long*, p. 455.

7 D. Kessler, « Les grands serviteurs de l'État, une espèce en voie de disparition? », *Pouvoirs*, 2017/2, n° 161, p. 97.

8 Discours du général de Gaulle aux élèves de l'ENA le 17 novembre 1959, cité par A. Teysier, « Le général de Gaulle et la création de l'ENA », *Espoir*, n° 103, 1995.

qui sera consacrée à sa construction historique. De ce point de vue, l'émergence de grand commis est sans doute le fruit de l'autonomisation de l'État moderne par rapport aux pouvoirs religieux et féodaux, de l'apparition progressive d'une distinction public/privé et du déclin des liens d'allégeance personnels au profit d'un État incarnant la permanence et la continuité du collectif. François Bloch-Lainé refusa dans cet esprit le portefeuille des finances que lui avait proposé le général de Gaulle, estimant devoir rester exclusivement au service de l'État. Marceau Long incarna lui aussi cette continuité en demeurant secrétaire général du Gouvernement au moment de l'alternance de 1981. Mais avant? La République romaine, éthique et consensuelle, mais sous-administrée a-t-elle connu des grands commis de l'État⁹? Et le Moyen Âge? À partir de quand les « grands prêtres du culte de l'État¹⁰ » se sont-ils substitués aux serviteurs de Dieu? La perspective comparatiste sera assurément très utile pour répondre à ces questions, et nous sommes à cet égard très heureux d'accueillir par visioconférence Lord Peter Ricketts, qui évoquera en début d'après-midi le modèle anglais.

Mais la représentation de l'État n'est pas tout; d'autres éléments doivent être pris en compte pour comprendre cette figure du grand commis. Je pense en particulier aux rapports fluctuants que le pouvoir politique entretient avec la haute administration, qui distingue par exemple la Quatrième République, tout entière soumise aux combinaisons partisans de la Chambre, de la République gaullienne, qui fit de la stabilité politique, et par voie de conséquence de l'exercice durable du pouvoir, son principal objectif¹¹. Le pouvoir grandissant des cabinets ministériels observé depuis le début des années 1980 traduit-il à ce titre un changement dans ces rapports? C'est, plus largement, l'organisation administrative de l'État qui doit être prise en compte pour comprendre l'image que l'on se fait des hauts fonctionnaires, qui ne sont jamais loin de passer du statut de « grands commis » à celui de « technocrates », voire d'exécutants¹².

* * *

Ces pistes de réflexion seront, j'en suis certain, explorées, raffinées, complétées lors des différentes tables rondes. Elles auront toutes comme toile de fond le problème du service de l'État, qui me tient à cœur et à propos duquel j'aimerais vous livrer, en guise de conclusion, quelques convictions.

9 R. Draï, « Qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire? Contribution à l'histoire des sources idéologiques du modèle administratif français », publication du Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique (CURAPP-ESS), université de Picardie (<https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/18/drai.pdf>).

10 P. Contamine, « Le Moyen Âge occidental a-t-il connu des serviteurs de l'État? », in *Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, 29^e congrès, Pau, 1998, p. 9.

11 D. Kessler, « Les grands serviteurs de l'État, une espèce en voie de disparition? », art. cit.

12 Voir D. Chagnollaude, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1991, p. 117 et s.

Que la notion de grand commis de l'État ait encore un avenir, c'est une question ouverte à laquelle Jean-Marc Sauvé, dont nous nous réjouissons tous de la présence à ce colloque, répondra à la fin de la journée. Mais que servir l'État ait encore du sens, c'est pour moi une évidence, que partagent assurément les 1 774 candidats qui se sont présentés en 2020 au concours de l'ENA, ce qui est un record. L'État est certes limité par la globalisation et la construction européenne, affaibli par un individualisme qui s'oppose à l'intérêt général et à la croyance en un destin partagé, incapable parfois d'anticiper les évolutions d'un monde devenu trop complexe. Mais telles sont précisément les raisons pour lesquelles le *besoin d'État* n'a jamais été aussi fort. Car face à l'incertitude, face au risque d'atomisation, l'État reste le seul acteur capable de produire une identité collective, de faire émerger l'intérêt général et de projeter la société dans le temps long.

Pour ceux qui s'engagent à son service, les responsabilités n'en sont que plus grandes. L'audace, le courage, la créativité, la loyauté, l'honnêteté et l'intégrité, le sens de la réforme, toutes les qualités généralement attribuées aux grands commis de l'État doivent rester leur idéal. Mais dans un contexte de défiance croissante à l'égard des « élites » et des « experts », les hauts fonctionnaires d'aujourd'hui et de demain ont une responsabilité supplémentaire, impérieuse, qui est de produire de la confiance. Cela signifie en particulier que ces hauts fonctionnaires doivent assumer pleinement leur propre part de responsabilité dans l'affaiblissement qui les touche, et ne pas avoir peur d'en tirer toutes les conséquences. Savoir réformer, c'est aussi savoir *se réformer*, pour toujours mieux servir, mieux entendre, mieux représenter la société dans sa diversité et sa complexité.

Les hauts fonctionnaires doivent être les acteurs de ce processus de transformation, en se remettant en cause et en imaginant les moyens, par exemple, de diversifier leur recrutement, de renforcer le sens du débat, et plus largement de moderniser la structure de l'État¹³. En ce sens, être un bon, voire un grand serviteur de l'État, c'est aussi et peut-être avant tout être un *humble* serviteur de l'État. Je crois pouvoir dire que Marceau Long aurait approuvé cette formule.

Mesdames et Messieurs, le temps passe, il faut achever et je forme le vœu que les travaux de cette journée soient fructueux et stimulants, ce dont je ne doute pas compte tenu de la qualité des intervenants. Je m'empresse de céder la parole à Renaud Denoix de Saint Marc, qui succéda à Marceau Long au Secrétariat général du Gouvernement et à la vice-présidence du Conseil d'État après avoir été son collaborateur à l'hôtel Matignon et à l'ORTF. Cher Renaud Denoix de Saint Marc, lors de votre installation à la vice-présidence du Conseil d'État, vous disiez que Marceau Long avait été « au premier rang de ceux qui [avaient] fait naître en [vous] le désir, l'ambition de servir l'État » : nous sommes impatients de vous entendre évoquer le souvenir du président Long et de nous confier ce qu'est, pour vous, un grand commis de l'État.

13 D. Kessler, « Les grands serviteurs de l'État, une espèce en voie de disparition? », art. cit.

Hommage à Marceau Long

Renaud Denoix de Saint Marc

Merci, mon cher vice-président, pour cette brillante introduction qui avait même les allures d'une conclusion. Je vais vous dire pour ma part, très brièvement et très simplement, ce que je sais de Marceau Long et c'est une façon de lui rendre hommage moi aussi. Je voudrais dire aussi que je suis très content de me retrouver dans cette salle d'assemblée générale du Conseil d'État que j'ai quittée il y a un nombre d'années considérable et que je retrouve avec grand plaisir.

* * *

Marceau Long est né le 22 avril 1926 à Aix-en-Provence. Son père était chef du personnel technique de la Société des eaux de Marseille. Il a fait toutes ses études à Aix-en-Provence, sa ville natale. C'était un élève brillant et appliqué, doté d'une vive intelligence. Il a accompli de très brillantes études secondaires, puisqu'il a été lauréat à deux reprises du concours général, en histoire, comme il était en classe de rhétorique comme on disait encore alors, et en philosophie, en classe terminale. C'est donc également à Aix-en-Provence qu'il a suivi les cours de l'enseignement supérieur, à la fois à la faculté des lettres et à la faculté de droit de cette ville. Licencié ès lettres et licencié en droit, il approfondit ses connaissances juridiques avec un diplôme d'études supérieures de droit public et il se présente au concours d'entrée à l'École nationale d'administration. Il y est admis dès sa première tentative. Il en sortira major de la promotion « Europe » 1949-1951. C'est la promotion dans laquelle on retrouve Valéry Giscard d'Estaing, qui le fit par la suite nommer secrétaire général du Gouvernement, et André Chandernagor qui entra aussi au Conseil d'État avant de voir sa carrière évoluer vers d'autres horizons. Donc il sort major de cette promotion et choisit d'être affecté au Conseil d'État où il entre en 1951.

Comme tout jeune membre du Conseil d'État, il commence dans les fonctions de rapporteur à la section du contentieux, comme il se doit, mais dès 1953, il est chargé de créer avec un collègue plus ancien, François Gazier, le centre de documentation qui se mettait en place à l'époque concomitamment avec la réforme de 1953 et la création des tribunaux administratifs. La création du centre de documentation s'explique par la création des tribunaux administratifs et l'abandon à ceux-ci d'une grande part du contentieux de l'excès de pouvoir, ce qui inquiétait énormément les membres du Conseil d'État de l'époque. La création d'un centre de documentation avait pour objet de permettre aux membres des tribunaux administratifs nouvellement créés de venir se documenter à la source de la maison mère, le Conseil d'État, en matière notamment du contrôle de la légalité des actes administratifs. Dans ce centre de documentation, il sera remplacé assez vite, deux ans après, par Guy Braibant, en 1955, puisque c'est à ce



moment-là qu'il est nommé commissaire du Gouvernement, ou plus exactement commissaire du Gouvernement adjoint car il était encore auditeur. Cette fonction de commissaire adjoint a disparu, probablement à cette époque. Il s'illustre dans ces fonctions, notamment par ses conclusions dans des affaires qui marquent le renouveau de la doctrine du service public (Conseil d'État, 20 avril 1956, Époux Bertin et Ministre de l'agriculture c/ consorts Grimouard), renouveau auquel il faut associer le nom du président Roger Latournerie qui était le président de la sous-section qui avait instruit ces affaires. Le mérite de ce renouveau de la théorie du service public ne revient donc pas au seul Marceau Long. Mais dès cette année 1951, Marceau Long fait l'expérience du cabinet ministériel auprès d'un homme un peu oublié aujourd'hui, Émile Claparède, secrétaire d'État aux affaires étrangères. Il exerce ces fonctions parallèlement à ses fonctions de commissaire du Gouvernement, ce qui aujourd'hui serait considéré comme absolument impossible. Il travaille également à la préparation des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* avec Guy Braibant qui lui a succédé au Centre de documentation du Conseil d'État, et avec Prosper Weil, son condisciple de la faculté d'Aix-en-Provence, sorti major lui aussi à sa première tentative du concours d'agrégation de droit public. *Les Grands arrêts* sont publiés pour la première fois au mois de novembre 1956. Je dois dire que cela a été pour moi une divine surprise parce que j'étais en deuxième année de droit à l'époque, je suivais les cours d'un professeur vénéré, Marcel Waline pour ne pas le nommer, qui était un homme excellent. Mais son manuel de droit administratif était fort compliqué et je désespérais de comprendre quoi que ce soit à cette matière du droit administratif et la révélation a été pour moi la publication des *Grands arrêts* en novembre 1956. C'est à travers *Les Grands arrêts* que j'ai essayé de comprendre ce qu'était le droit administratif et par conséquent j'ai conservé à l'égard des *Grands arrêts*, à travers leurs multiples éditions, une grande tendresse.

En 1958, Marceau Long part au Maroc auprès de l'ambassadeur de France pour exercer des fonctions de conseiller juridique, qui existaient avant et qui d'ailleurs existeront après lui. Je n'ai pas beaucoup de renseignements sur l'action de Marceau Long auprès de l'ambassadeur de France au Maroc. En 1961, il revient pour prendre la tête de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. C'est son premier poste de responsabilité directe et il a 35 ans. Il y restera jusqu'en 1967, époque à laquelle il rejoint le ministère des Armées pour y exercer les fonctions de secrétaire général pour l'administration. C'est une fonction qui venait d'être créée et il en sera l'initiateur. En 1973, il est appelé par le président Pompidou à la tête de l'ORTF, énorme maison, avec pour mission de le réformer et de le décentraliser. Mais il ne pourra pas aller au terme de cette mission car le président Giscard d'Estaing, dès son élection, décide de dissoudre cet établissement public et de créer un certain nombre de sociétés de programmes à sa place. Mais Marceau Long ne perd pas au change, car s'il quitte l'ORTF, il est nommé secrétaire général du Gouvernement, fonction pour laquelle il avait une vocation affirmée. Il y succède à notre collègue Jean Donnedieu de Vabres. Il restera au rez-de-chaussée de l'hôtel Matignon jusqu'en 1982 après avoir installé le premier gouvernement socialiste de la Cinquième République avec Pierre Mauroy comme premier ministre. Il y sera remplacé à ce moment là par Jacques Fournier, notre collègue, et il prend la tête de la compagnie d'aviation Air Inter, puis en 1985 celle de la compagnie Air France. Il y reste jusqu'en 1987 avec le départ à la retraite du président Pierre

Nicolaÿ, qui lui permet de devenir, comme chacun le présentait et l'espérait dans cette maison, vice-président du Conseil d'État. Il y restera jusqu'en 1995, lorsqu'il sera atteint par la limite d'âge. Sa vice-présidence sera essentiellement marquée par la réforme de l'appel et la création des cours administratives d'appel, sans faire état, comme l'a fait le vice-président à l'instant, de son rôle essentiel d'apaisement des tensions qui pouvaient exister dans la maison.



Marceau Long, vice-président du Conseil d'État de 1987 à 1995.
Archives du Conseil d'État.



Après son départ à la retraite, il exercera encore certaines fonctions au Comité pour la commémoration des origines, de la Gaule à la France : et surtout à la commission chargée de mener une réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite commission Stasi, commission dans laquelle il jouera un rôle majeur. Il présidera aussi une fondation d'entreprise, dénommée Institut de la gestion déléguée.

Voilà les traits majeurs de cette carrière au service de l'État. Ce qu'elle offre de remarquable, c'est la diversité des fonctions exercées par le président Long, juridictionnelles, bien sûr, mais administration publique *stricto sensu* (direction générale de l'administration et de la fonction publique, secrétaire général du ministère des Armées), industrielles et commerciales (Air Inter et Air France), culturelles (l'ORTF) et à la jonction de l'administration et du Gouvernement (ses fonctions de secrétaire général du Gouvernement). Ce qui est aussi remarquable, c'est que ces fonctions diverses ont été exercées avec un égal bonheur, avec une très grande autorité et avec une efficacité reconnue. Sa force de travail, son intelligence subtile, sa capacité d'écoute, le talent qu'il avait de s'entourer d'excellents collaborateurs lui ont permis de maîtriser tous les aspects des différentes fonctions qu'il a exercées. Le président Marceau Long n'était pas intimidant. Je vais évoquer là mes relations personnelles avec lui. Il avait le contact facile et l'accueil avenant, toujours affable. Sa figure ronde, son teint coloré, son verbe un peu lent à la tonalité égale mais à l'expression précise, sa pointe d'accent méridional, tout cela mettait en confiance les interlocuteurs, les collaborateurs et les collègues. Il avait un très grand talent pour présider, j'entends par là pour amener les autres à partager ses propres vues, grâce à sa parfaite connaissance des dossiers. Il travaillait avec acharnement dans les détails, il savait parfaitement où il voulait en venir et tout son art, notamment au sein des commissions qu'il a présidées, mais aussi à la présidence de l'assemblée générale, était d'y mener tout le monde, pas à pas, avec la patience, l'égalité d'humeur et la volonté qui le caractérisaient, en acceptant parfois des concessions mais sur des points absolument mineurs.

Au-delà de l'exposé un peu sec d'un *curriculum vitae*, j'ai essayé de vous dresser le portrait du président Long, que j'ai bien connu puisqu'il fut mon maître de conférences à Sciences Po et que j'ai été son collaborateur occasionnel, d'abord à l'ORTF pour préparer précisément le projet de décentralisation de cet établissement public en une sorte de grappe d'établissements publics couronnés par un établissement chapeau. J'ai été également son collaborateur modeste au Secrétariat général du Gouvernement puisqu'il m'avait chargé de rédiger les observations du Premier ministre devant le Conseil constitutionnel. Et ensuite j'ai été son interlocuteur fréquent lorsqu'il était vice-président de cette maison et que j'étais moi-même secrétaire général du Gouvernement. Il ne se passait pas de semaine sans que nous ayons de longues conversations au téléphone. Au-delà de l'admiration que je professais, que je professe toujours, pour son talent, et que je partage avec tous ceux qui l'ont approché, j'avais établi, je crois, avec lui des relations vraiment affectueuses. Reste à savoir s'il a été un grand commis, quelle que soit la définition qu'on en donnera dans ce colloque, et qui a été plus qu'esquissée par le vice-président. Je n'ai guère de doute. Un grand journaliste André Passeron n'en avait pas, qui avait salué sa nomination à la vice-présidence du Conseil d'État en le qualifiant de « type achevé de grand commis de l'État ».

Marceau Long, grand commis

Pierre Delvolvé

Le président Long a été un grand commis par sa carrière, comme vient de le démontrer le président Denoix de Saint Marc. Il l'a été par ses conceptions.

Celles-ci sont exposées dans ses écrits, non pas de manière systématique dans un ou plusieurs textes qui les auraient développées méthodiquement, mais à travers la multitude de contributions au sein desquelles elles se révèlent en filigrane. La bibliographie établie à l'occasion des mélanges réalisés en son honneur sous le titre *Le service public*¹ et de nouveau à l'occasion du présent colloque en fait le recensement et en montre la variété : conclusions, notes, articles, conférences. L'accueil généreux de la direction de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État, en particulier de Madame Sibille-de Grimouard, en a facilité la consultation pour la préparation du présent exposé.

La personnalité du président Long en ressort dans toute sa richesse. La gravité des sujets est atténuée par des pointes personnelles. Notamment les « Souvenirs des premières années de l'indépendance du Maroc² », outre les délicates fonctions du conseiller juridique de l'ambassade de France en ce nouvel État dont est jaloux le pays, évoquent les personnalités rencontrées, les voyages effectués en famille, les quelques moments de détente. L'humour se glisse dans des analyses austères : ainsi, à propos de l'examen de la recevabilité du recours d'un campeur contre un arrêté municipal interdisant le camping sur le territoire de la commune, le commissaire du Gouvernement sourit des « joies... de la vie à l'état de nature », des « délices du paradis perdu³ » ; en contrepoint, le citoyen « cherche le clignotement et la fluorescence des enseignes lumineuses⁴ ».

La diversité des sujets n'en empêche pas l'unité. Ils couvrent l'administration, le Gouvernement, la justice, la jurisprudence, la fonction publique, les entreprises publiques, les contrats administratifs, les biens publics ; on ne sera pas étonné de l'attention particulière portée au Conseil d'État et aux autres juridictions administratives, au secrétariat général du Gouvernement, à l'École nationale d'administration, aux grands arrêts, aux concessions ; elle s'est étendue à certains aspects de l'histoire de France en rapport avec la situation contemporaine. De plus, si les rapports résultant des travaux des commissions présidées par Marceau

1 Dalloz, 2016.

2 « Souvenirs des premières années de l'indépendance du Maroc 1956-1961 : du cabinet ministériel à notre ambassade à Rabat », *La Revue administrative*, 2000, n° 313 (p. 14-21), n° 314 (p. 118-125), n° 315 (p. 230-239), n° 316 (p. 342-347).

3 Conclusions sur CE sect. 14 février 1958, *Abisset*, Lebon 98.

4 Conclusions sur CE sect. 20 avril 1956, *Ville de Nice*, RDP 1956.582.

Long ne peuvent lui être imputés comme auteur, ils expriment des positions auxquelles il n'est évidemment pas étranger.

Les questions traitées expriment une conception générale ; celle-ci s'est traduite dans l'action ; elle ressort aussi des rédactions. Elle porte sur les institutions auxquelles Marceau Long a consacré son activité. Elle est marquée par le sens de l'État et par le sens du service.

Le sens de l'État

Il n'y a pas d'écrit de Marceau Long qui porte systématiquement sur l'État, en définisse la notion et les composantes. Néanmoins, outre ses fonctions au service de l'État, qui n'ont pu s'exercer sans une certaine conception de l'État, cette conception apparaît à travers ses divers écrits, dont l'un, rédigé alors qu'il n'était plus aux affaires, peut être retenu comme particulièrement révélateur⁵. Sa conception ne lui est pas propre : elle est celle « que nous nous faisons de l'État ».

De manière générale, « dans la conception juridique française, l'État est le dépositaire de la souveraineté nationale » mais l'auteur « répugne, et beaucoup plus – à le définir comme le détenteur... de la violence... ». C'est qu'il lui revient de poursuivre certains buts et d'utiliser certains moyens.

Ses finalités sont la réalisation de l'intérêt général et du bien commun. L'État « est pour nous le garant de l'intérêt général, du bien commun », celui-ci ne se dissociant guère du « commun profit⁶ ». Marceau Long emploie les deux expressions, l'une qui est couramment utilisée dans le vocabulaire jurisprudentiel, l'autre qui l'est dans le vocabulaire chrétien à la suite notamment de saint Thomas d'Aquin⁷. L'un et l'autre doivent être poursuivis par l'État, se combinant plutôt que se distinguant.

Ils peuvent comporter des changements. Particulièrement aujourd'hui l'État « peut et doit prendre la mesure... de toutes ses nouvelles missions de conduite et d'accompagnement de peuples qui veulent vivre et vivre leur vie dans une société et un monde nouveaux ».

Tel est le cas par exemple d'une opération de reboisement, qui, imposée par l'insuffisance et l'inefficacité des initiatives privées », est « d'intérêt public⁸ », ou encore de vaccinations, dont les prescriptions sont « prises dans l'intérêt général de la santé publique⁹ ».

5 « Service public et réalités économiques du XIX^e siècle au droit communautaire », *RFDA* 2011.1161.

6 « Du Palais de Justice au Palais Royal : suite à un dialogue inachevé », *Mélanges offerts à Pierre Drai*, Dalloz, 2000, p. 75, spécialement p. 86.

7 Voir *Qu'est-ce que le bien commun ? Hommage à Jean-Marc Sauvé*, Berger-Levrault, 2020.

8 Conclusions sur CE sect. 20 avril 1959, *Ministre de l'agriculture et ses consorts Grimouard*, D. 1956.429 et *RD* 1956.1058.

9 Conclusions sur CE ass. 4 juillet 1958, *Graff*, *JCP* 1959. II. 11117 et *RD* 1959.315.

Si le commissaire du Gouvernement conclut à l'annulation, pour rétroactivité et manque de base légale, de la confiscation de bénéfices de change, il n'en souligne pas moins qu'il s'agit pourtant d'une « mesure d'intérêt général pour lutter contre les transferts de fonds spéculatifs ¹⁰ » et qu'« en période de disette et de tension sociale, la lutte contre les accapareurs de données essentielles touche à la sûreté de l'État ¹¹ ».

Son rôle s'illustre en particulier par la gendarmerie, « bras armé de la loi », qui « assure la continuité de l'État dans le temps et dans l'espace ¹² ».

Mais, si l'État est « le gardien de l'intérêt général ¹³ », il n'est pas le seul : « Nous ne pouvons... faire de l'État le seul garant du bien commun, ou de l'intérêt général ¹⁴. »

Il garde cependant un rôle fondamental : il doit assurer la paix sociale, maintenir le lien social, et ainsi « nous épargner une déchirure du pacte social ¹⁵ ». Cette exigence revient plusieurs fois sous la plume de Marceau Long. Elle a inspiré les travaux qu'il a conduits comme président de la commission de la nationalité ¹⁶ puis du Haut Conseil à l'intégration, et comme membre de la commission de réflexion sur l'application du principe de la laïcité dans la République.

Ce principe doit contribuer à la paix religieuse, qui fait partie de la paix sociale. À ce sujet, le Conseil d'État, par les arrêts et avis qu'il a rendus, a « contribué à l'apaisement des passions ¹⁷ » tout autant pour les problèmes nés de l'avancée de l'islam que pour ceux qui avaient suivi l'adoption de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des églises et de l'État.

Pour assurer son rôle, deux modalités essentielles sont mises en œuvre par l'État : la puissance publique et le service public.

On aurait pu penser que Marceau Long, l'un des régénérateurs de la notion de service public en jurisprudence ¹⁸, l'aurait mise au premier rang : or, il considère que la « mission de l'État implique d'abord qu'il dispose de la *puissance publique* afin de pouvoir prescrire et, s'il est nécessaire, d'imposer ¹⁹ ». C'est pourquoi « en

10 Conclusions sur CE ass. 16 mars 1956, *Société Banque de l'Indochine*, AJDA II. 147.

11 Conclusions sur CE sect. 20 avril 1956, *Société Les quatre frères*, AJDA 1956. II. 190.

12 « La gendarmerie et l'État de droit », RFDA 1991, p. 881.

13 « La modernisation de l'administration », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 1990, p. 53, spécialement p. 76.

14 Service public et réalités économiques du XIX^e siècle au droit communautaire », préc.

15 « Service public et réalités économiques du XIX^e siècle au droit communautaire », préc.

16 Voir O. Fouquet, « « La commission de réforme de la nationalité : être français aujourd'hui et demain », in *Le service public. Mélanges en l'honneur de Marceau Long*, op. cit., p. 181.

17 « Liberté religieuse et liberté de conscience », *Deuxième centenaire du Conseil d'État*, *Revue administrative*, 2001, t. 1, p. 329.

18 Notamment conclusions sur CE sect. 20 avril 1956, *Époux Bertin*, AJDA 1956. II.272 et du même jour, *consorts Grimouard*, préc.

19 « Service public et réalités économiques du XIX^e siècle au droit communautaire », préc.

principe l'administration ne peut renoncer à ses principes et elle a l'obligation d'agir²⁰».

« Ce fondement du droit public a été enrichi dès que fut dégagé le concept de *service public* – l'État ne peut, en effet, se borner à ordonner et sanctionner. Il y a dans la société des *besoins à satisfaire* qui sont communs à tous, ou à une partie de ses membres, besoins de toute nature, qui varient dans le temps et dans l'espace, et qui, lorsqu'ils deviennent vitaux pour la communauté, sont pris en charge par l'autorité publique. » Le service public est ainsi un élément du pacte social²¹.

Des services publics, les premiers sont inhérents aux fonctions de l'État. Il s'agit évidemment des « services publics régaliens traditionnels, ou de souveraineté », qui ne se limitent pas à la police, la justice, la défense, la diplomatie, la fiscalité : « Le rapatriement des ressortissants étrangers, leur hébergement avant leur départ, entrent dans les attributions les plus traditionnelles, les moins discutables de l'État²² ». « Une irrésistible progression » y a ajouté « des services économiques, puis les services publics sociaux et culturels. »

Si l'administration confie à autrui l'exécution d'une mission de service public, elle ne peut « se dépouiller, en même temps, des droits et prérogatives que lui assure le *régime de droit public*²³ » ; aux concessionnaires, « l'administration doit pouvoir... imposer toutes les obligations nouvelles qui sont nécessaires pour assurer le fonctionnement du service au mieux des besoins changeants des usagers²⁴ ».

Ce qui est rendu comme service aux usagers commande ce qui doit être rendu au service par ceux qu'il emploie et le sens qu'ils doivent en avoir.

Le sens du service

Il n'est pas nécessaire d'insister sur le sens du service que Marceau Long a manifesté dans l'exercice de ses différentes fonctions : « l'itinéraire de ce grand serviteur de l'État », évoqué par le président Sauvé dans l'avant-propos des *Mélanges* qui lui ont été offerts, suffit à le prouver. Particulièrement Marceau Long a exprimé l'évidente satisfaction qu'il a éprouvée en retrouvant en 1987, comme vice-président du Conseil d'État, « le service immédiat de l'État²⁵ ».

Comme directeur général de l'administration et de la fonction publique (1961-1967), il a de celle-ci, non seulement géré les statuts, mais mis en œuvre

20 Conclusions sur CE 20 avril 1956, *Ville de Nice*, RDP 1956.575.

21 Formule de Marceau Long citée par J.-F. Lachaume, « Le Président Marceau Long et la revalorisation du service public », in *Le service public. Mélanges en l'honneur de Marceau Long*, op. cit., p. 315, spécialement p. 324.

22 Conclusions sur CE sect. 20 avril 1956, *Époux Bertin*, préc.

23 Conclusions sur CE sect. 20 avril 1956, *Époux Bertin*, préc.

24 Conclusions sur CE sect. 19 octobre 1956, *Société Le Béton*, AJDA II.472, D. 1956.681 et RDP 1957.310.

25 « La modernisation de l'administration », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, préc.



Marceau Long (à droite), vice-président du Conseil d'État de 1987 à 1995, avec Pierre Arpaillange (à gauche), ministre de la Justice de 1988 à 1990. Archives du Conseil d'État.

les principes qui doivent l'animer : c'est bien le sens du service qui fonde la conception de la fonction publique et qui commande son adaptation.

La conception de la fonction publique en France est spécifique. Les cours de Marceau Long sur le sujet ²⁶ le soulignent d'emblée : « La fonction publique n'est pas, en France, un métier comme les autres » ; « le fonctionnaire incarne la puissance publique, qui est profondément distincte, dans sa nature, dans ses missions, des activités privées. »

Il n'en existe pas moins une grande diversité des administrations, qui « tient d'abord de leurs missions : les unes sont régaliennes, ... les autres sont prestataires de services... Certaines *gèrent directement* des activités, d'autres ont pour tâche *d'encadrer, de stimuler, d'animer* ²⁷ ». Cela n'empêche que les fonctionnaires, dans quelque structure qu'ils se trouvent et quelque rôle qu'ils exercent, ont la conscience – en tout cas doivent l'avoir – qu'ils sont au service, non pas tant de l'institution publique de laquelle ils relèvent (État ou l'un de ses prolongements), que, à travers elle, de la collectivité tout entière, en elle-même et dans ses membres.

26 *La politique de gestion de la fonction publique : les conditions de sa conduite*, direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1966 ; *Les problèmes actuels de la fonction publique*, École nationale d'administration, 1967.

27 « La modernisation de l'administration », préc.



Les « grands corps » ont pour particularité d'être au service d'une grande fonction de l'État, à laquelle ils apportent un certain esprit, « *l'esprit de corps* », une certaine éthique, exigeante ; « chez tous l'attachement à des valeurs communes : bien commun, solidarité, intérêt général...²⁸ ».

On ne peut cacher les dérives auxquelles cet état d'esprit peut conduire : le conformisme, la routine, la compétition entre corps, l'esprit de supériorité, voire la tentation de domination.

On ne peut sous-estimer non plus les conséquences de la reconnaissance, à la fois légitime et nécessaire, de nouveaux droits au profit des fonctionnaires, les protégeant par exemple contre une exagération du pouvoir hiérarchique. Le risque est que l'esprit de contestation fasse oublier le sens du service.

Il peut y être remédié par une adaptation de la fonction publique. Marceau Long observe ses changements, parallèles à ceux de la société.

De manière générale, la revue des missions, des fonctions, des organigrammes doit permettre d'obtenir plus d'efficacité et une meilleure adaptation des agents à leurs tâches. La recherche d'objectifs de développement, l'adoption de projets d'administration, de contrats de performance ou d'objectifs, l'évaluation, l'expérimentation, doivent permettre aux fonctionnaires de s'impliquer plus personnellement dans leur rôle.

Plus particulièrement, doit être assurée une meilleure formation des agents. De plus, « sans mise en cause des garanties du statut général, il doit être possible de revenir à un juste équilibre des droits et obligations souvent compromis par des pratiques trop laxistes ».

Cela doit permettre à chacun « de rester le gardien de la cohérence et de l'intérêt général ».

28 « Le Conseil d'État, rouage au cœur de l'administration et juge administratif suprême », *Revue administrative*, 1995, n° 283, p. 5.



Première partie

**Construction historique
de la notion**

Introduction

Martine de Boisdeffre

« M. Trudaine, rendu au repos, à l'amitié, aux Sciences, allait être heureux ; (...) en perdant ses places, il avait conservé toute sa considération, parce qu'il ne la devait pas à ses places, mais à vingt ans d'une administration sans tache, à une probité pure et courageuse, à l'habitude que la Nation avait prise de respecter son nom. »

Le philosophe et mathématicien Condorcet évoque en ces termes la retraite, en 1777, de son ami Charles Philibert Trudaine de Montigny, le troisième des Trudaine, intendant des finances, chargé des ponts et chaussées et membre de l'Académie des sciences. Il salue ses qualités d'administrateur, la persévérance dans le service de l'État, la probité et le courage qui lui ont valu considération et respect.

Les propos de Condorcet sont rapportés par Suzanne Delorme, auteur en 1950 d'un article intitulé « Une famille de grands commis de l'État, amis des sciences au XVIII^e siècle : les Trudaine. » L'expression existe donc en 1950. Elle est utilisée par une historienne qui l'applique à une famille de serviteurs de l'État sous l'Ancien Régime.

Qu'est-ce qu'un « grand commis de l'État » ? Des éléments de définition ont déjà été donnés pendant l'ouverture de cette journée. En ce qui nous concerne, nous devons nous intéresser donc à la construction historique de la notion, à la recherche sinon de ses origines, en tous les cas d'une réalité comparable à différentes périodes de notre histoire. Il s'agit peut-être de savoir quand le concept apparaît, quand la formule est usitée, mais surtout de se demander si des personnes l'ont incarnée, illustrée, de savoir aussi si ces qualités attendues et reconnues sont toujours les mêmes ou changent.

Katia Weidenfeld a accepté de mener l'enquête au Moyen-Âge. N'oublions pas à cet égard que le vingt-neuvième congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public réuni à Pau en 1998 s'est interrogé sur les serviteurs de l'État au Moyen Âge. Il n'y a donc pas un paradoxe total à poser cette question. Katia Weidenfeld est vice-présidente du tribunal administratif de Montreuil, professeure d'histoire du droit contemporain à l'École nationale des chartes et membre du conseil scientifique du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Elle a consacré sa thèse de doctorat aux origines médiévales du contentieux administratif.

Cédric Michon poursuivra l'investigation durant l'Ancien Régime au cours duquel donc ont pu prospérer certaines dynasties comme celle des Trudaine que j'évoquais tout à l'heure. Cédric Michon a toutes les armes pour mener cette enquête, puisqu'il est professeur d'histoire moderne à l'université Rennes II et



auteur de plusieurs ouvrages sur l'histoire politique de la Renaissance. Il a été directeur des Presses universitaires de Rennes de 2016 à 2020.

Avec Napoléon et d'ailleurs la création du Conseil d'État conçu notamment comme un vivier d'administrateurs – mais les administrateurs sont-ils des grands commis de l'État? –, s'élabore un modèle napoléonien que nous présentera Grégoire Bigot. Grégoire Bigot est professeur d'histoire de droit public à l'université de Nantes et membre, également, du conseil scientifique du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Il est notamment l'auteur d'un ouvrage sur *L'administration française : politique droit et société, 1789-1944* en deux tomes.

Le modèle napoléonien s'installe-t-il pendant le XIX^e siècle? Résiste-t-il à l'instauration de la Troisième République? Est-il conduit à évoluer? Pascale Gonod répondra à ces questions. Professeur de droit public à l'École de Droit de la Sorbonne de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, membre du conseil scientifique du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, elle est également spécialiste de la procédure contentieuse administrative et auteure de nombreux ouvrages et articles sur le droit administratif dont une biographie d'Édouard Laferrière.

Que nos quatre intervenants qui ont répondu positivement à l'invitation du Comité d'histoire soient vivement et chaleureusement remerciés, pour avoir accepté de participer à nos débats, pour avoir consenti aussi à concentrer leurs propos dont la version intégrale sera publiée dans les actes à venir du colloque, car il y aura des actes.



Les grands commis de l'État en France à la fin du Moyen Âge

Katia Weidenfeld

Évoquer les « grands commis de l'État » à la fin du Moyen Âge ne va pas de soi. Cette thématique se heurte en effet à plusieurs obstacles d'inégale importance.

La première difficulté réside dans le choix des termes. Si les *missi dominici* de Charlemagne participent à la construction de la mythologie nationale du xv^e siècle¹, si les « commissaires » de l'époque moderne, tels que les définit Loyseau, apparaissent au crépuscule du règne de Louis XI², le terme de « commis » n'est pas utilisé par les hommes du Moyen Âge. Les médiévistes ne l'ont pas davantage retenu. Lorsque leur intérêt s'est tourné vers ceux qui ont accompagné la construction de l'État moderne, à partir des années 1980, ils ont surtout utilisé le vocable « serviteurs de l'État ». Il est vrai, comme le notait Philippe Contamine dans ses propos introductifs à un congrès consacré à la question en 1998 que cette expression peut elle-même sembler anachronique³. La notion de *servitium* a longtemps évoqué l'esclavage et, comme le soulignait Françoise Autrand en conclusion de ce congrès, « certains de ceux que nous nommons, sans leur avoir demandé leur avis, *serviteurs de l'État* n'auraient pas voulu en faire autant, eux qui s'intitulaient fièrement *conseillers du prince*⁴ ». D'autres, toutefois, puisaient dans la connotation domestique du service une source de légitimité. Christine de Pizan n'hésite pas à qualifier son père, Thomas, médecin de Charles V, de « conseiller et humble serviteur » du roi⁵. Élu premier président du Parlement de Paris le 20 novembre 1373, Arnaud de Corbie prête aussi serment – comme beaucoup d'autres – de « bien et loyaument *servir* et conseiller le roi⁶ ».

1 Voir par exemple la très connue miniature d'un manuscrit des *Grandes Chroniques de France* (1450) reproduites notamment par Jacques Le Goff, *Héros et Merveilles du Moyen Âge*, Seuil, 2013.

2 Jean-Louis Harouel, « Officiers et commissaires », dans *Le Miracle capétien*, éd. Stéphane Rials, Perrin, 1987, p. 208-212.

3 Philippe Contamine, « Le Moyen Âge occidental a-t-il connu des “serviteurs de l'État” ? », dans Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public. *Les serviteurs de l'État au Moyen Âge*, 29^e congrès, Pau, 1998, p. 9-20.

4 Françoise Autrand, « Conclusion », *ibid.*, p. 299-304, spéc. p. 302.

5 Epistre Othea, éd. Gabriella Parussa, Genève, Droz, « Textes littéraires français », 1999, p. 195 (v. 19-21).

6 Félix Aubert, *Le Parlement de Paris de Philippe le Bel à Charles VII (1314-1422) : sa compétence, ses attributions*, Alphonse Picard, 1890, p. 109 (souligné par mes soins).

Cette formule manifeste la deuxième ambiguïté – beaucoup plus sérieuse – que recèle l’expression « grand commis de l’État ». Qui sert-on lorsque l’on est officier à la fin du Moyen Âge, l’État ou le prince, voire un corps de ville, un seigneur ou une institution ecclésiastique ? De nombreux travaux ont montré que les derniers siècles du Moyen Âge voyaient naître, en France notamment, le phénomène étatique⁷ ; les responsabilités publiques tendent à se concentrer entre les mains du roi, mais l’évolution est lente et incomplète. Cette construction de l’État est « indissociable de la genèse d’un groupe de gens (...) intéressés à son fonctionnement⁸ ». Pour autant, jusqu’au xvi^e siècle au moins, les relations personnelles continuent à jouer un rôle important dans le fonctionnement des institutions ; le féodalisme terrien a cédé la place à un féodalisme d’État. Si l’on ne parle plus de féalité, la fidélité occupe une place essentielle. Le roi fait et défait les carrières⁹. Et cette fidélité n’est pas encore une abstraction ; elle reste « due à la personne du souverain dont le corps réel et périssable se dégage encore mal de celui de son administration¹⁰ ». C’est un enjeu important pour les légistes médiévaux que d’affranchir les officiers de l’enveloppe mortelle du monarque, pour les rattacher à la couronne.

La troisième difficulté réside dans l’adjectif qui est accolé au terme « commis ». Distinguer les grands des petits serviteurs de l’État n’est en effet pas une évidence au Moyen Âge. Cela tient d’abord au nombre relativement limité des agents de l’administration royale. Dans les derniers siècles médiévaux, les effectifs des officiers augmentent sensiblement. Dans un contexte financier exsangue, les contemporains s’en inquiètent ; la thématique de la réduction des agents royaux devient, déjà, un *leitmotiv*¹¹ : les ordonnances de réformation¹², qui se succèdent aux xiv^e et xv^e siècles, placent en tête des préoccupations la maîtrise de la croissance de l’appareil administratif. Mais finalement les agents royaux demeurent en assez petit nombre. Philippe Contamine considère que le nombre réel des offices royaux, même en prenant en compte les plus modestes des sergents, ne dépassait pas 10 % du chiffre fantasmé de 64 000 évoqué au milieu

7 Notamment : Albert Rigaudière, *Penser et construire l’État dans la France du Moyen Âge (xiii^e-xv^e siècle)*, Comité pour l’histoire économique et financière de la France, 2003 ; Jean-Philippe Genêt, *La genèse de l’État moderne : culture et société politique en Angleterre*, PUF, 2003.

8 Pierre Bourdieu, *La Noblesse d’État*, Les Éditions de Minuit, 1989, p. 62.

9 Voir par exemple Frédéric F. Martin, *Justice et législation sous le règne de Louis XI – La norme juridique royale à la veille des temps modernes*, LGDJ, 2010.

10 Claude Gauvard, « Avant-propos », dans *Actes...*, *op. cit.*, p. 7-8.

11 Sur l’avenir de ce thème à la période contemporaine, voir Émilien Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Histoire d’une obsession française (xix^e-xx^e siècles)*, Fayard, 2021.

12 C. Gauvard, « Ordonnance de réforme et pouvoir législatif en France au xiv^e siècle (1303-1413) », dans *Renaissance du pouvoir législatif et genèse de l’État*, A. Gouron, A. Rigaudière (dir.), Montpellier, 1988, p. 89-98.

du x^v^e siècle¹³. C'est dire que le service du roi est, en soi, une distinction¹⁴. Dans les faits, les grands serviteurs – que l'on trouve notamment dans ce « grand corps de l'État » qu'est le Parlement de Paris¹⁵ – possédaient sans doute certains traits spécifiques. La règle du recrutement par élection – au sens de désignation par un collège – est ainsi, en ce qui les concerne, admise dès le début du xiv^e siècle et sera régulièrement mise en œuvre. Si elle est étendue en principe à la plupart des officiers de justice dans la deuxième moitié du siècle, elle n'est pratiquée que sporadiquement sous les règnes de Charles V et Charles VI et rangée par la suite parmi les vœux pieux rappelés chaque fois que la réforme du royaume revenait en discussion¹⁶. Cet exemple illustre toutefois que le modèle de l'agent royal, bâti à partir des grands offices, et notamment des gens du Parlement de Paris, se diffusait jusqu'aux plus petits serviteurs du roi, pour autant qu'ils exerçaient des fonctions de justice. C'est sans doute là que se situe la différenciation des serviteurs du roi. Les sources – notamment judiciaires – distinguent en effet régulièrement les officiers « ayant connaissance de cause », parmi lesquels sont rangés les prévôts, les baillis, les receveurs, les trésoriers, c'est-à-dire ceux qui disposent d'un pouvoir d'appréciation et que les avocats assimilent, d'un point de vue procédural, à des juges, de ceux qui n'ont pas de « connaissance de cause » et dont la mission exclusive est l'exécution des ordres, catégorie qui recouvre principalement les sergents¹⁷.

Enfin, se pose la question de l'unité de la « fonction publique ». Peut-on parler des « serviteurs de l'État », comme d'un groupe socioprofessionnel distinct ? À la fin du Moyen Âge, le groupe des officiers n'est pas clairement perçu comme formant un tout au sein du corps social. Lorsque les secrétaires du roi rédigent les ordonnances qui concernent l'ensemble des serviteurs de l'État, ils ne disposent pas d'un mot unique pour les désigner mais ils procèdent par énumération : « les baillis, sénéchaux, receveurs et tous nos officiers et justiciers et autres juges quelconques. »

13 Philippe Contamine, « *An officarii regis sint multiplicandi*. Une réflexion scolastique sur la nature et les limites de la puissance du roi de France à la fin du Moyen Âge, à propos des officiers de sa Chambre des comptes », dans P. Contamine et O. Mattéoni dir., *Les Chambres des comptes en France aux XIV^e et XV^e siècles, textes et documents*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998, p. 19-28.

14 L'historien érudit de l'administration, Gustave Dupont-Ferrier, traduit cette formule en constatant que « tous les officiers royaux un peu notables étaient (...) conseillers » du roi, « Ignorances et distractions administratives en France aux XIV^e et XV^e siècles », dans Bibliothèque de l'école des chartes, 1939, t. 100., p. 145-156.

15 Françoise Autrand, *Naissance d'un grand corps de l'État. Les gens du Parlement de Paris, 1345-1454*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1981.

16 Romain Telliez, « Le contrôle des agents du pouvoir : une priorité pour la royauté ? (en France à la fin du Moyen Âge) », Contrôler les agents du pouvoir. Actes du colloque organisé à l'université de Marne-la-Vallée, 30 mai – 1^{er} juin 2002, Laurent Feller (dir.), Limoges, Pulim, 2004, p. 191-209.

17 K. Weidenfeld, *Les origines médiévales du contentieux administratif XIV^e-XV^e siècles*, De Boccard, 2001, p. 310 et s.



Néanmoins, les derniers siècles médiévaux sont le théâtre d'une intense réflexion sur l'exercice du pouvoir qui conduit à dessiner, sur le terrain de la représentation politique et juridique, des traits communs à ces différents officiers. Certaines caractéristiques donnent progressivement une unité au service de l'État et permettent d'esquisser, avec les méthodes de l'histoire du droit, une réponse à la question posée par cette journée d'études : qu'est-ce qu'un grand commis de l'État au Moyen Âge ?

Les juristes s'efforcent en effet de dégager des règles applicables à l'ensemble des serviteurs du roi. À cette occasion, ils forgent des expressions promises à une grande longévité ; c'est le cas, comme l'a montré Albert Rigaudière, de la « reconstitution de carrière ¹⁸ ». Mais au-delà de la sémantique, ils élaborent une théorie juridique du service de l'État.

Par ailleurs, au fil des ordonnances royales, des lettres de nomination ou de privilèges, ou encore des plaidoiries à l'occasion de l'obtention d'un office, de la destitution ou de la sanction d'un officier, se dessine la figure idéale du serviteur de l'État. Les vertus et les qualités attendues des grands, comme des petits, agents de l'État donnent ainsi une unité à ce groupe.

L'émergence d'une théorie du service de l'État

La définition de modes de désignation des offices royaux et de règles destinées à remédier aux abus dénoncés chez les agents du pouvoir est une préoccupation régulière de la législation royale des ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècle ¹⁹. Les ordonnances interdisant, ou limitant, le cumul des offices se répètent ; il en va de même de l'obligation, qui lui est en partie liée, de résidence au lieu des fonctions ²⁰. À travers la promotion de l'élection des officiers ²¹, plutôt que la nomination en Conseil de roi, Charles V et Charles VI cherchent à éviter les faveurs royales désordonnées. Leur ambition est de donner une traduction concrète à l'idée, régulièrement invoquée par les légistes, selon laquelle nommer les officiers est « un droit (...) de la Co [u] ronne du roy », dont le monarque, en tant que personne, ne peut pas disposer ²².

18 « Destitution d'officiers et reconstitution de carrières au milieu du ^{xiv}^e siècle », dans *Mélanges en hommage à Jean Gaudemet. Nonagesimo anno*, C. Bontems éd, Paris, 1999, p. 837-873.

19 F. Autrand, « Offices et officiers royaux en France sous Charles VI », *Revue historique*, 242, 1969, p. 285-338.

20 Caroline Decoster, « Service du roi et privilèges : le statut des officiers royaux dans la législation de Charles VI », dans *Revue historique de droit français et étranger*, 2005, vol. 83, n° 4, p. 587-609.

21 R. Telliez, « L'élection des officiers royaux en France à la fin du Moyen Âge », *Élections et pouvoirs politiques du ^{vif} au ^{xviii}^e siècle, Actes du colloque réuni à Paris 12, du 30 novembre au 2 décembre 2006*, Corinne Péneau (dir.), Paris, éd. Bière, 2008, p. 213-238.

22 28 janvier 1411, AN, X1a4789, fol. 40 v°.

Les règles de destitution des officiers, qui sont clairement affirmées par les avocats devant le Parlement de Paris dès le début du xv^e siècle, et reprises dans la fameuse ordonnance du 21 octobre 1467²³, ont la même portée. En interdisant au roi de révoquer un officier sans un motif valable et sans l'avoir entendu précédemment, elles cherchent à éviter les destitutions et les remplacements arbitraires²⁴. L'enjeu est moins de garantir la « perpétuité des offices royaux » que de réguler la discrétion royale.

L'ambition est avant tout de détacher la volonté royale de la personne physique et mortelle du roi, pour en faire l'émanation de la dignité royale. C'est ce qu'exprime clairement cet avocat du xv^e siècle : « Voirement l'auctorité du roy est grant et puet disposer des offices à sa volenté, mais sa volenté est raisonnable et ordonnée selon ses lois ; et seroit chose scandaleuse de despointier ainsi à volenté, sans cause, officiers²⁵. »

À travers cet ensemble de règles, les officiers apparaissent avant tout comme des représentants du roi. C'est de manière très concrète le rôle que joue le costume que le roi fournissait à ses serviteurs. Signe extérieur de position sociale, il rend également la souveraineté royale visible sur l'ensemble du royaume²⁶.

Avant de devenir à l'époque moderne un outil de dépossession du pouvoir royal dont le Parlement de Paris usera et abusera, le concept de représentation permet d'affirmer la permanence de la *dignitas regia*, par-delà la personne physique et périssable du monarque. C'est en ce sens que les ordonnances royales rappellent régulièrement, aux xiv^e et xv^e siècles, que les gens du Parlement « représentent sans moyen la personne et la majesté royales²⁷ ». À cette formule, venue du droit successoral, répond la mise en scène des funérailles royales qui magnifie le caractère perpétuel du Parlement, dont les membres ne portent pas le deuil²⁸.

23 Sur cette ordonnance, voir Jacques Kubler, *L'origine de la perpétuité des offices royaux*, Nancy, 1958.

24 Un exemple précoce peut être donné avec la « réhabilitation des vingt-deux » officiers de son père destitué par l'ordonnance du 3 mars 1357 par le régent Charles en 1359 : il admet à cette occasion que « bien connaissons que icelle privacion estoit prononcée non pas de bonne entencion ne pour le bien de justice », par conséquent « les diz officiers et conseillers et chacun d'eulx restituons entièrement et réintégrons pleinement », cité par A. Rigaudière, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 389.

25 2 juillet 1425, AN, X1a4794, fol. 104.

26 C. Decoster, *Service du roi...*, *op. cit.*

27 Jacques Krynen, « De la représentation à la dépossession du roi : les parlementaires "prêtres de la justice" », dans *Mélanges de l'École française de Rome. Moyen Âge*, tome 114, n°1, 2002, p. 95-119.

28 Ralph E. Giesey, *Le roi ne meurt jamais. Les funérailles royales au temps de la Renaissance*, Flammarion, 1992, p. 92 et s.

Mais cette théorie de la représentation ne s'arrête pas aux cours souveraines²⁹. Comme l'a montré Ernst Kantorowicz³⁰, la matrice idéologique de l'État moderne s'appuie sur l'idée que les serviteurs du roi forment avec le monarque un seul et même corps dont ils sont les membres et dont le roi est la tête. L'ordonnance du 21 octobre 1467 sur l'inamovibilité des offices s'en fait ainsi l'écho, pour souligner que l'autorité royale ruisselle sur ses officiers : « Considérant que en noz officiers consiste, soubz nostre auctorité, la direction des faicts par lesquelz est policée et entretenue la chose publicque de nostre royaume, et que d'icelluy ilz sont les ministres essentialx, comme membres du corps dont nous sommes le chief³¹ ». L'image du corps mystique imprègne non seulement la théologie politique, mais aussi le droit de la fonction publique en gestation. Des conséquences juridiques concrètes y sont ainsi attachées.

La majesté royale qui se dresse derrière les officiers royaux lorsqu'ils agissent au nom du roi justifie, d'une part, de les protéger des dangers qu'ils peuvent encourir.

L'ordonnance du 2 juillet 1388 promet une punition exemplaire à ceux qui refuseront de prêter « aide et confort » aux agents royaux dans l'exercice de leurs offices³². Si, ni cette ordonnance, ni les décisions de justice ne paraissent avoir été jusqu'à qualifier les atteintes portées aux officiers royaux de crimes de lèse-majesté, les avocats et les juristes plaident régulièrement en ce sens. C'est le cas s'agissant des meurtres ou tentatives de meurtres contre des conseillers du Parlement³³. Mais des atteintes plus ordinaires à des agents plus distants du roi pouvaient également recevoir cette qualification. Ainsi les railleries subies par le maire d'Abbeville, dans l'exercice d'une justice rendue au nom du roi, sont dénoncées comme tel car « toute la justice dépent du roy et ainsi y a crime de lese majesté³⁴ ».

De manière plus originale, l'ordonnance de 1388 assure aux officiers la protection spéciale du roi dans l'exercice de leurs fonctions. Si, en pratique, dans les procès dirigés contre des officiers, le procureur du roi est souvent partie jointe au plaignant, manifestant ainsi le souci de contrôler et de réprimer un

29 J. Krynen, « Qu'est-ce qu'un Parlement qui « représente le roi »? », dans *Excerptiones iuris : Studies in Honor of André Gouron*, Robbins Collection. Series "Studies in comparative legal history", vol. 15, 2000, Berkeley, p. 353-366.

30 *Les Deux Corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, Gallimard, 1989.

31 François-André Isambert et al. (éd.), *Recueil général des anciennes lois françaises*, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789, Paris, 1825, vol. 10, p. 542.

32 Isambert, *op. cit.*, vol. 6, p. 631.

33 F. Autrand, « Office et officier », art. cit, p. 304 et s.

34 L'écuyer sera puni d'une amende honorable et profitable, du bannissement de la ville et du poing coupé, soit une peine moindre que la peine capitale normalement attachée au crime de lèse-majesté, Claude Gauvard, « Nommer le crime et les peines », *Violence et ordre public au Moyen Âge*, C. Gauvard (dir.), Picard, 2005, p. 37-47.

usage indu de l'autorité royale³⁵, il peut également se substituer aux officiers – les « garantir » – lorsqu'ils ont agi sans corruption ou collusion. À défaut de tomber d'accord sur son application concrète, les avocats s'entendent sur la règle : « Par les usaiges, statuts et ordonnances royaulx, officier royal ne doit estre tenu en procès des choses qu'il a fectes touchant le fet de son office et en icellui exerçant (...) sinon qu'on allègue dol, fraude ou décepcion contre eulx³⁶ ».

Tant qu'il agit « *in figura officii* », c'est-à-dire en respectant les formes de la fonction, l'officier peut prétendre à être mis hors de procès et à bénéficier de la garantie des gens du roi. À la fin du xv^e siècle, les avocats tentent même de défendre l'idée qu'avant tout procès dirigé contre un officier à titre personnel, le plaignant doit démontrer l'existence d'un dol ou d'une fraude. Au-delà de ses justifications juridiques, puisées dans le droit savant, la théorie avait surtout une portée pratique : comme l'expliquait l'avocat Piédefer en 1441, « autrement les officiers du roy seroient souvent travaillés [importunés] car ils ont des envieus ». À l'inverse, s'il négligeait les formes de sa fonction, l'officier royal n'était plus protégé par son statut. C'est ce que dit très clairement le procureur du roi lorsque, en 1389, il refuse de voler au secours du prévôt de Paris, Audouin Chauveron, dont l'état de grâce prend fin avec l'accession des Marmousets au pouvoir. En parlant « par chaleur », en jurant « Dieu en colère », il s'est exprimé comme « Audouin, et non pas comme prévost³⁷ ».

Autant les serviteurs du roi devaient être soutenus lorsqu'ils agissaient comme de « vrais officiers », autant les actes commis « sous ombre de leur office », c'est-à-dire en utilisant à mauvais escient les prérogatives qui leur étaient confiées, étaient regardés avec sévérité³⁸. Mais une certaine exemplarité était également attendue des officiers en dehors de leurs fonctions. Du moins est-ce ce qu'affirme Desages, avocat du roi devant le parlement de Toulouse, pour requérir une sanction sévère contre un sergent coupable de relations adultères : « quant les sergens et huissiers d'a [r] mes ou autres officiers du roy délinquent et font contre justice, ilz doivent estre plus puniz que les autres³⁹ ». C'est dire les vertus attendues des serviteurs de l'État.

35 Bernadette Auzary et Serge Dauchy, « L'assistance dans la résolution des conflits au civil devant le Parlement de Paris au Moyen Âge », dans *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions : l'assistance dans la résolution des conflits*, t. 64, 3, Bruxelles, 1997, p. 41-83.

36 K. Weidenfeld, *Les origines médiévales...*, *op. cit.*, p. 310.

37 *Ibid.*

38 G. Dupont-Ferrier, *Les origines et le premier siècle de la Cour du Trésor*, Champion, 1936, p. 99.

39 17 janvier 1446, archives départementales de la Haute-Garonne, B. 2298, fol. 62v.

Les qualités attendues des serviteurs de l'État

Sur la foi des dénonciations des réformateurs, l'historiographie a souvent présenté les officiers royaux de la fin du Moyen Âge comme des serviteurs ambitieux et avides, prompts à tous les abus, paresseux, absentéistes ou prévaricateurs⁴⁰. Le portrait que dressent les sources juridiques de l'agent royal théorique est pourtant diamétralement opposé. Dans les lettres de nomination des officiers, comme dans les lettres de privilèges (notamment lorsque sont accordés des gages à vie aux officiers âgés) et dans les procès, les qualités fondamentales qui sont exigées des agents s'organisent autour du triptyque «loyauté, sens et diligence».

La première vertu attendue d'un officier est ainsi la loyauté envers le roi qui est d'ailleurs incluse dans le serment prêté par tous les agents royaux à leur entrée en fonction⁴¹. L'officier idéal doit être fidèle au roi, et lui préférer ses réseaux personnels et familiaux⁴². L'émergence des principes de hiérarchie et d'efficacité va de pair avec la mise en relief de cette qualité essentielle du serviteur de l'État : l'obéissance. Mais celle-ci est soigneusement distinguée de l'admiration servile. Le roi sage doit se défier des conseillers flatteurs qui, en le laissant persévérer dans ses erreurs, «dérangent et détruisent la police et l'ordre du royaume entier⁴³».

D'ailleurs, le roi demande régulièrement à ses serviteurs de s'opposer à sa volonté lorsque celle-ci est désordonnée. L'ordonnance de Blois de Louis XII de mars 1499, qui interdit la vénalité des offices, traduit cette méfiance à l'égard des pétitions qui pourraient faire dévier le roi. Ce texte envisage en effet d'abord l'hypothèse où, malgré tout, une dérogation serait commandée par le roi, «par inadvertance, importunité ou autrement», pour défendre au chancelier de la sceller. Il ajoute ensuite un deuxième verrou : si ces lettres «par surprise ou autrement sont scellées» «défendons aux gens tenans nos cours de Parlement, baillifs, sénéchaux et autres juges et officiers ou leurs lieutenans, par quelques commandement ou lettres itératives qu'ils puissent obtenir de nous, de n'y obéir ni obtempérer»⁴⁴. Dans ce cas, l'obéissance à la loi que le souverain attend de ses serviteurs leur impose de désobéir au commandement royal. Et en cas de manquement à cette obligation de vigilance, les officiers pouvaient être attrait

40 Voir par exemple : Alfred Coville, *Les Cabochiens et l'ordonnance de 1413*, Paris, 1888, p. 37 ; Gustave Dupont-Ferrier, *Les officiers royaux des bailliages et sénéchaussées et les institutions monarchiques locales en France à la fin du Moyen Âge*, Paris, Bouillon, 1903.

41 R. Telliez, «Le contrôle...», art. cit.

42 À cet égard, des ordonnances limitent les possibilités de constituer des réseaux familiaux au sein d'une même fonction, F. Autrand, «Office...», art. cit.

43 F. Autrand, «De l'Enfer au Purgatoire : la cour à travers quelques textes français du milieu du XIV^e au milieu du XV^e siècle», dans *L'État et les aristocraties (France, Angleterre, Écosse), XII^e-XV^e siècle*, P. Contamine (dir.), Paris, 1989, p. 51-78 ; Jean Masselin, *Journal des États généraux de France tenus à Tours en 1484* (trad. Bernier), collection de documents inédits sur l'histoire de France, Paris, 1835, p. 437 ; Franck Collard, «La pensée politique d'un clerc humaniste de la fin du XV^e siècle : Robert Gaguin (1433-1501)», *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 7, 1998, p. 3-45.

44 Isambert, *Recueil...*, op.cit., t. 11, p. 332.

en procès, voire sanctionnés⁴⁵. Tout se passe comme si les juristes à l'œuvre derrière ces textes voulaient expurger la relation entre le roi et ses officiers de la dimension affective que lui confère la requête⁴⁶, pour ne conserver qu'un pur rapport de fidélité et d'obéissance.

Loyaux, les officiers doivent également être diligents. Ils ont en effet vocation à accomplir les actes que le roi ne peut pas faire lui-même. Le serviteur décrit par les ordonnances est ainsi un homme de terrain qui se déplace beaucoup, pour connaître son territoire et ses habitants et pour rendre compte de son action⁴⁷. Cette activité leur impose d'être vaillants⁴⁸. Si la question de la limite d'âge ne semble pas posée en tant que telle, la santé est en revanche une exigence pour aspirer à un office royal. Lorsqu'il s'agit, en 1403, de justifier d'avoir préféré – contre les pratiques usuelles d'avancement à l'ancienneté – le quatrième président, Henri de Marle, au second président, Pierre Boschet pour prendre le poste de premier président du Parlement, à la mort de Jean de Poupaincourt, le greffier de la Cour indique ainsi que Boschet était « foible et maladiz et ledit Marle fort et laborieuz ».

La maladie ne signe pas nécessairement l'heure d'une retraite qui ne conserve des ressources aux anciens officiers qu'au prix de bricolages aléatoires (gages à vie, *resignatio in favorem*...). Mais elle justifie au moins le changement de fonction pour un office adapté. La presbytie contraint ainsi Nicolas de Baye, à 52 ans, à quitter son office de greffier car il ne peut plus « enregistrer sans avoir lunettes » pour un siège à la Grand-Chambre où il pourra encore bien servir. En 1402, le trésorier de France Miles Baillet, qui s'est « moult diligemment et loyalement » comporté dans son office en parcourant le royaume, « devenu ancien et moult maladiz » est nommé à la Chambre des comptes pour lui épargner les « peines et labours » qu'il ne peut plus assumer⁴⁹.

Enfin, et peut-être surtout, le bon serviteur du roi doit être « sensé ». Cet adjectif est sans doute celui qui recouvre les qualités les plus variées. Sont d'abord attendues de l'officier moralité et tempérance. À l'occasion des procès pour la nomination à un office, c'est un lieu commun de se présenter comme une « bonne personne », « de bonne vie et conversation honnête » et d'accuser, à l'inverse, son adversaire d'être « parfois furieux ».

45 K. Weidenfeld, « Le modèle romain dans la construction d'un droit public médiéval : "assimilations et distinctions fondamentales" devant la justice aux XIV^e et XV^e siècles », *Revue historique de droit français et étranger*, t. 81(4), 2003, p. 479-502, spéc. p. 487.

46 Olivier Mattéoni, « Les requêtes des officiers en France à la fin du Moyen Âge », dans *Institutions et pouvoirs en France. XIV^e-XV^e*, O. Mattéoni (dir.), Paris, Picard, « Les médiévistes français », 2010, p. 21-32.

47 Alain Demurger, « Les déplacements professionnels des agents du roi (vers 1380-vers 1410) », dans *Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public, 26^e congrès : Voyages et voyageurs au Moyen Âge*, Aubazine, 1996, p. 103-121.

48 O. Mattéoni, *Servir le prince. Les officiers des ducs de Bourbon à la fin du Moyen Âge (1356-1523)*, Publications de la Sorbonne, 1998, p. 52.

49 F. Autrand, « La force de l'âge : jeunesse et vieillesse au service de l'État en France aux XIV^e et XV^e siècles », *Comptes rendus de l'Académie des inscriptions et belles lettres*, 1985, p. 206-223, spéc. p. 219.

Mais la notion, proche de la « preudomie » du siècle précédent, ne renvoie pas seulement à un comportement sage et modéré ; elle recouvre aussi un état social : le service royal ne va pas forcément de pair avec la noblesse, mais il suppose, autant qu'il implique, la notabilité⁵⁰. On touche là une ambiguïté fondamentale de la société de la fin du Moyen Âge. En théorie, pour reprendre les termes de Jacques Le Goff, « le devoir de l'homme médiéval était de rester là où Dieu l'avait placé. S'élever était signe d'orgueil, s'abaisser péché honteux⁵¹ ». Mais en pratique, le service du roi génère des ascensions sociales, parfois remarquables⁵². La notabilité contribue à les invisibiliser en incorporant dans une propriété essentielle des qualités acquises.

Parmi ces dernières, figure le fait de « s'être toujours bien gouverné », expression qui renvoie à une attitude vertueuse, comme on l'a vu, mais aussi à une expertise. L'anti-portrait du bon officier dressé par Thomas Basin est éloquent quant au rapprochement opéré entre la condition sociale, d'une part, le mauvais comportement et le défaut d'éducation, d'autre part : les serviteurs du roi, et en premier lieu le barbier Olivier Le Daim, sont dénoncés comme des « gens de bas étage, sans lettres et sans vertus, de mœurs dissolues et n'ayant aucun sentiment de justice⁵³ ».

Ainsi, le bon serviteur du roi doit avoir des lettres⁵⁴. Avec la place croissante donnée à l'écrit et au droit, à la fin du Moyen Âge, avoir une formation universitaire devient, de plus en plus souvent, une nécessité pour les membres de l'institution de l'État⁵⁵. Mais sur ce point, le tableau que dressent les textes juridiques est nuancé : l'expertise requise paraît en effet davantage s'apprécier au regard de l'expérience que de la formation universitaire.

Dans tous les procès d'office, les candidats s'échinent à démontrer qu'ils ne sont pas des novices, mais qu'ils ont au contraire une longue « fréquentation » des cours de justice⁵⁶, et particulièrement des cours souveraines qui, en cette fin du Moyen Âge, jouent un rôle d'école d'apprentissage de la vie publique

50 F. Autrand, « L'image de la noblesse en France à la fin du Moyen Âge. Tradition et nouveauté. », dans *Comptes rendus des séances de l'Académie des inscriptions et belles-lettres*, 1979, p. 340-354.

51 *L'homme médiéval*, Paris, Le Seuil, 1989, p. 41.

52 Voir par exemple : Gillette Tyl-Labory, « Nicolas de Baye », dans *Dictionnaire des lettres françaises, t. 1 : Moyen Âge*, (dir.) G. Hasenohr et M. Zink, Paris, Fayard, 1992, p. 1061-1062 ; Boris Bove, « Un cas d'ascension sociale à la fin du XIV^e siècle : Audoin Chauveron, prévôt de Paris », *Revue historique*, 1996/1 (n° 597), p. 49-82.

53 Cité par Jean-Patrice Boudet, « Genèse et efficacité du mythe d'Olivier Le Daim », dans *Médiévales*, n° 10, 1986, p. 5-16, spéc. p. 8.

54 Danielle Courtemanche, « Droit et Rhétorique – ou Droit ou Rhétorique ? La formation des gens du roi en France dans la première moitié du XV^e siècle », dans *Cahiers du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions*, 9, 1998, p. 69-83.

55 Jacques Verger, « Regnum et studium : l'université comme auxiliaire du pouvoir au Moyen Âge » dans *Le pouvoir au Moyen Âge : idéologies, pratiques, représentations*, Aix-en-Provence : Presses universitaires de Provence, 2007, p. 297-311.

56 K. Weidenfeld, *Les origines...*, *op. cit.*, p. 90.

et administrative⁵⁷. Ces qualités pratiques semblent souvent préférées à une formation théorique. À la fin du xv^e siècle, la Cour de Parlement donne ainsi gain de cause à Nicolas le Rendu qui est « fort expert et entendu touchant la pratique et les coutumes et loys municipables du pais » même si son niveau de latin paraît faible, s'il n'est ni bachelier en droit, ni même maître ès arts. Cette jurisprudence sera invoquée quelques années plus tard par le lieutenant particulier du bailli de Sens qui faisait valoir que l'expérience des litiges et de la pratique était le critère essentiel⁵⁸.

Les qualités des serviteurs royaux de la fin du Moyen Âge dessinées par les sources juridiques sont ainsi en accord total avec la théorie de la représentation. Leur loyauté leur permet de se fondre avec le souverain dans la métaphore organiciste. Leur diligence est le gage de leur capacité à agir efficacement, en somme à être les bras et les jambes de la volonté royale. Enfin, procédant du roi au nom duquel ils exercent leurs fonctions, ils se doivent de posséder sa qualité primordiale, la sagesse. Dans les sources juridiques de la société chrétienne du xv^e siècle, servir le roi, c'est ainsi agir au nom d'un idéal de justice et – comme le disait Jacques d'Ableiges au siècle précédent – « en ayant Dieu devant ses yeux et en mémoire⁵⁹ ».

Sans doute la réalité des faits s'éloignait-elle souvent du portrait que les juristes dessinaient à travers les lettres de provision ou de privilèges, les plaidoiries ou les traités. Mais ce réseau de fictions n'en constituait pas moins un idéal promis à un long avenir.

57 F. Autrand, *Naissance...*, *op. cit.*, p. 26.

58 K. Weidenfeld, *ibid.*, p. 104.

59 *Les rites de la justice : gestes et rituels judiciaires au Moyen Âge*, C. Gauvard et R. Jacob (dir.), Paris, Le Léopard d'or, 2000, p. 9.

Peut-on parler de grands commis de l'État sous l'Ancien Régime ?

Cédric Michon

Je voudrais, dans les quelques pages dont je dispose, esquisser des éléments de réponse à deux questions : « qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? » d'une part, et « existe-t-il (ou non) des grands commis de l'État dans la France d'Ancien Régime ? » d'autre part. De là où je parle, en tant qu'historien moderniste, quelle définition pourrait-on donner du « grand commis de l'État » ? Il est tentant de proposer une approche par synonyme : un grand commis est un haut fonctionnaire. Mais cette expression de « haut fonctionnaire » n'est pas tellement plus claire. Elle renvoie davantage à une notion sociale qu'à une notion juridique. Elle désigne ceux qui ont atteint les sommets de la fonction publique. De surcroît, depuis la seconde moitié du xx^e siècle, la situation s'est encore compliquée sous l'effet de deux évolutions. D'abord, la fonctionnarisation du personnel politique dans un contexte de montée en puissance des énarques au sein du milieu ministériel. Ensuite, la multiplication des allers-retours entre la haute fonction publique et le secteur privé.

Sous l'Ancien Régime il n'y a pas d'ENA, et, s'il n'y a pas d'aller-retour public-privé, il y a une confusion claire entre le service de l'État et le service de soi. Jamais autant que sous l'Ancien Régime, le service de l'État n'a enrichi les hommes qui le choisissaient. Les fortunes extraordinaires d'un Richelieu ou d'un Mazarin témoignent de ce que les courtiers du pouvoir en sont plus que jamais les rentiers.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui le grand commis n'est plus – si tant est qu'il ne l'ait jamais été – un être chimiquement pur et il est particulièrement difficile de séquencer son ADN. On bascule assez facilement dans un dialogue de Platon. À la question « Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? », Hippias répondrait sans doute : « Un grand commis de l'État, c'est Marceau Long, Wilfrid Baumgartner, François Bloch-Lainé, Pierre Laroque ou Paul Delouvrier. » Il faut sans doute, pour cerner l'essence de ces grands commis, ajouter une approche morale et quasi métaphysique.

Pour être un grand commis, il faut certes appartenir à la haute fonction publique, être honnête et compétent, occuper d'importantes responsabilités, mais il faut aussi être maître de soi-même, soucieux du bien-être des agents dont on a la charge, conscient des exigences qui pèsent sur soi, avoir une certaine conception de l'intérêt public et une notion de service dans le sens le plus noble du terme. Il y a clairement une éthique du grand commis, lequel incarne l'idée d'un homme au service de quelque chose qui le dépasse, qu'on l'appelle *res publica*, chose publique, chose commune, intérêt collectif ou bien commun.



Regarder le passé amène à envisager l'avenir : y aura-t-il demain des « grands commis de l'État », dans un contexte de crise des démocraties, et, au-delà des démocraties, de crise des États eux-mêmes, face à des intérêts privés qui disposent d'une puissance inégalée dans l'histoire de l'humanité, et au-delà des États, de crise de l'individu ? Individu que ces mêmes puissances envisagent avant tout comme des consommateurs et du temps de cerveau disponible.

Dans ce monde compliqué qu'est le nôtre, coincé entre le fondamentalisme de l'argent et de la consommation – destructeur de sens – et le fondamentalisme religieux ; dans un monde qui combine accélération des bouleversements et immobilisme ; dans ce monde qui est le nôtre, le « grand commis de l'État » renvoie l'image rassurante d'un individu compétent et calme, et au service des autres – et non d'intérêts privés ou partisans ; d'un individu dont la mission est de comprendre ce qui est en train de se passer et qui est le garant et le gardien de l'intérêt commun et des valeurs sur lesquelles s'est bâtie la société, tout en étant capable, comme les grands commis de l'après-guerre, d'accompagner le mouvement du monde et la modernisation du pays. Depuis quand existe ce grand commis idéal – au moins dans les représentations si ce n'est dans la réalité ? Qu'en est-il en particulier de l'Ancien Régime ?

Le « commis » sous l'Ancien Régime

Disons d'emblée que le terme de « commis » n'est pas central dans l'histoire des agents de la monarchie sous l'Ancien Régime. Les plus connus de ces agents sont au nombre de deux. Il y a d'abord les officiers qui sont inamovibles et irrévocables (sauf en cas de forfaiture). Il y a ensuite les commissaires qui sont chargés par le roi d'une mission temporaire et révocable. Ces commissaires sont par excellence les agents de la monarchie absolue, les plus célèbres d'entre eux étant les intendants. Mais il est vrai que, à la toute fin de l'Ancien Régime, à ces officiers et commissaires, s'ajoutent les fonctionnaires (le terme apparaît sous la plume de Turgot, en 1770). Et c'est parmi ces fonctionnaires que l'on rencontre des commis. Ils désignent les employés aux écritures, qui apparaissent dès le ^{xvi}^e siècle dans l'entourage des secrétaires d'État puis dans la haute administration des finances, et qui se multiplient aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, peuplant alors l'ensemble des départements ministériels, les intendances et la Ferme générale.

De manière significative, l'épuration révolutionnaire frappe essentiellement les officiers, les commissaires et les fermiers généraux, mais touche peu les bureaux et leurs commis. La transmission aux régimes du ^{xix}^e siècle des méthodes et des habitudes de travail de la fin de l'Ancien Régime se fait donc par les commis. Ce sont eux qui assurent la permanence et la stabilité de l'administration et donc de l'État. Si la question était : « Y a-t-il des fonctionnaires ou des pré-fonctionnaires dans la France d'Ancien Régime ? », la réponse serait oui. Mais ce n'était pas la question. La question était celle de l'existence de grands commis de l'État sous l'Ancien Régime.



Grand commis de l'État ou du roi ?

Pour qu'il y ait des grands commis de l'État, il faut qu'il y ait un État. Et si je m'autorise à parodier la phrase apocryphe que l'on prête à Louis XIV, affirmant, « l'État c'est moi », il convient de s'interroger et de poser la question suivante : « Sous l'Ancien Régime, l'État c'est qui ? ». Est-ce François I^{er} ou son favori Anne de Montmorency ? Louis XIII ou Richelieu ? Le jeune Louis XIV ou Mazarin ? Cela dit, prince ou ministre, le choix est toujours, lorsque l'on pose la question ainsi, une question d'hommes. Que les serviteurs travaillent pour le roi ou son ministre, c'est toujours une fidélité à un homme qui est mise en avant. Car la notion d'État n'est pas en usage avant la seconde moitié du xvii^e siècle lorsque Thomas Hobbes (1588-1679) et Samuel von Pufendorf (1632-1694) décrivent la personne artificielle de l'État comme le véritable souverain, une abstraction distincte de la personne physique du prince. Il faut toutefois distinguer le signifié du signifiant. L'existence d'un État doit être distinguée de la conscience qu'en ont ses contemporains. L'intelligibilité d'une époque ne peut pas être écrite simplement avec la langue de ses acteurs. Et d'ailleurs, certains de ces acteurs emploient le terme, tel Louis XIV qui aurait affirmé sur son lit de mort : « Je meurs, mais l'État demeurera toujours. »

Cette transformation théorique est rendue possible en raison de la technicité croissante que l'on observe dans les entourages princiers à l'origine de la mise en place d'un appareil d'État. C'est une évolution qui se traduit par le démembrement progressif de la *curia regis* dans les derniers siècles du Moyen Âge au cours desquels émergent chancellerie, parlements, chambre des comptes et Conseil du roi. Les hommes qui sont à la tête de ces institutions – les chanceliers, présidents du parlement, secrétaires d'État – peuvent-ils être qualifiés de grands commis de l'État ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord les distinguer les uns des autres. Un président du parlement de Paris n'est pas un secrétaire d'État ; pas plus qu'aujourd'hui un gouverneur de la Banque de France est un ministre des Finances (qu'il suffise de penser à François Bloch-Lainé qui refuse par deux fois le ministère des Finances). Le gouverneur de la Banque de France et le ministre des Finances aujourd'hui incarnent deux logiques différentes telles qu'elles sont résumées par Max Weber dans son analyse de l'affirmation de l'État à partir de la fin du Moyen Âge. Selon Max Weber, l'État se développe parallèlement dans deux directions. Il y a, d'une part, la montée en puissance de fonctionnaires spécialisés dans les trois domaines des finances, de la guerre et du droit, et, d'autre part, l'émergence d'« hommes politiques dirigeants [*leitende Politiker*] » qui se trouvent réunis dans le « cabinet » du prince. Émergent progressivement ce que Weber appelle des « hommes politiques professionnels [*Berufspolitiker*] »¹.

Toutefois, pour le sujet qui nous intéresse aujourd'hui, l'analyse de Weber gagne à être enrichie de l'histoire de la pratique des institutions françaises de l'Ancien Régime. Car, même si le sociologue a tendance à la minimiser, la

1 Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, 2003 [1917 et 1919], p. 144.



tension entre l'exécutif et l'administration est une réalité tangible des sociétés. La logique des institutions établies n'est pas la même que celle de l'exécutif. Les présidents et conseillers du parlement, d'une part, les secrétaires du roi, puis secrétaires d'État, d'autre part, appartiennent à deux milieux distincts, qui produisent deux cultures, deux discours et deux pratiques politiques opposés. Les gens du parlement, en même temps qu'ils exaltent le pouvoir du prince, ont tendance à l'enfermer dans sa propre logique de pouvoir légitime alors que les secrétaires, nourris de la pratique quotidienne du pouvoir, ne posent pas la question des bornes du pouvoir, mais se contentent de l'exercer, éventuellement contre les institutions déjà en place. Tandis que le secrétaire est le serviteur direct du prince et formule implicitement une idéologie basée sur la raison d'État, les gens du Parlement appartiennent eux à des organismes institutionnels dont la pente naturelle est l'indépendance et l'autoproclamation de garants de l'intérêt commun. La fin du Moyen Âge voit ainsi se développer deux grands processus qui mènent à un affrontement inéluctable : d'une part, le renforcement du pouvoir du prince avec ses serviteurs immédiats ; d'autre part, la multiplication de structures administrativo-judiciaires qui portent en elles un gène d'autonomie qui les amène inéluctablement à s'affirmer comme des foyers de résistance au renforcement du pouvoir du prince qui les a fait naître.

Dans le cas français, les premiers affrontements significatifs du roi avec le Parlement se soldent par la brutale mise au pas du second par le lit de justice de 1527, mais annoncent deux siècles et demi de confrontations sporadiques qui culminent d'abord dans l'épisode de la Fronde, puis sous le règne de Louis XV, avant que la Révolution française ne mette tout le monde d'accord en faisant disparaître les deux protagonistes.

On a donc, pour employer un vocabulaire contemporain, d'une part le roi et ses ministres ; et, d'autre part, des institutions administrativo-judiciaires (chancellerie, parlements) qui ont des prétentions à l'indépendance et au contrôle du pouvoir du roi. C'est la question de l'autonomie de l'administration et donc de l'autonomie de l'éventuel grand commis qui se pose ici. Dans le cadre d'un conflit de loyauté, le grand commis doit-il être avant tout loyal à l'esprit de son administration ou à l'autorité du politique qui l'a nommé ? Cette question, essentielle sous l'Ancien Régime l'est tout autant aujourd'hui.

Lorsqu'Emily Murphy, directrice des services généraux de l'administration américaine (GSA), refuse pendant seize jours de reconnaître officiellement la victoire de Joe Biden, en ne signant pas la lettre de formalisation de la transition entre le président défait et le président élu, trahit-elle la mission qui lui a été confiée ? Ou bien témoigne-t-elle tout simplement de ce que le grand commis doit avant tout fidélité au politique qui l'a nommé là où il est, voire plus généralement au politique tout court ? C'est la question de l'autonomie de l'administration par rapport au politique. Et on ne peut pas exclure que cette question qui s'est posée aux États-Unis ces dernières années se pose en France dans les années qui viennent. Il y a un certain degré d'allégeance au politique de la part du grand commis, à charge pour ce dernier de ne pas faire passer cette allégeance avant le service de l'État.



Conclusion : le grand commis et l'homme politique

De ce point de vue, l'autonomie de l'administration en France sous l'Ancien Régime n'est pas telle qu'on y trouve, à la tête des services qui la composent, des grands commis qui pourraient être pris dans un conflit de loyauté entre l'esprit des institutions gardiennes d'une constitution écrite ou non écrite et la fidélité au roi. Ils sont soit fidèles au roi, soit à eux-mêmes et à leur institution. Richelieu, Mazarin, Colbert, Louvois et les autres ne sont pas des grands commis. Ce sont des ministres. De leur côté, les parlements, qui, au XVIII^e siècle, auraient pu être un repère de grands commis, ne défendent pas l'intérêt collectif, s'opposent aux réformes fiscales qui visent à établir une égalité devant l'impôt, et défendent leur propre agenda, qui est d'unifier les parlements pour obtenir un pouvoir législatif, sur le modèle anglais. Ils sont au service d'eux-mêmes.

Pour autant, les grands commis d'aujourd'hui sont les descendants des commis d'hier. Sans vouloir cultiver le paradoxe, on peut considérer que la grandeur du « grand commis » réside dans la petitesse du « commis ». Alors que son cousin le « commissaire » disposait d'entrée de jeu d'une honorabilité qui tenait à la « commission » qui le faisait commissaire et qui le liait directement au prince ; alors que son autre cousin, le secrétaire, bénéficiait d'entrée de jeu du prestige de l'initiation aux secrets de l'État dont il tire son nom ; le commis, de son côté, n'a pas cette légitimité originelle et n'a pas connu la carrière éclatante de ces deux cousins.

Les commissaires, lointains héritiers des *missi dominici* s'incarnent régulièrement dans des « hauts-commissariats ». Les secrétaires d'État du XVII^e siècle sont restés (plus encore dans le monde anglo-saxon ou les ministres américains et britanniques portent le nom de « secretary »). On n'a pas en revanche de « commis aux affaires étrangères » ou de « commis à l'intérieur » en France, pas plus que de « clerk for Foreign and Commonwealth Affairs » ou « clerk for the Home department ».

Mais, par sa position subalterne, le commis est en mesure d'être la basse continue de l'État. Plus de commis, plus d'État. Et si l'on rappelle qu'aucune organisation humaine ne peut être meilleure que les hommes et les femmes qui l'administrent, sans grand commis, pas d'administration qui fonctionne. Et si je poursuis le raisonnement, sans grand homme politique – sans homme d'État – pas de grand commis. Et comme un peuple de citoyens a les hommes politiques qu'il mérite, l'avenir des grands commis est entre nos mains à toutes et à tous.



Le modèle napoléonien

Grégoire Bigot

S'il existe une science universitaire, c'est en ce qu'elle interroge l'objet de sa science. À commencer par le vocabulaire qui vient en son soutien. Ne pas être dupe des mots que l'on emploie suppose que l'on s'efforce d'en décrypter le sens et/ou la portée. Or, dans le titre choisi pour cette journée d'études, tout pose problème. Car les mots retenus pour en définir le périmètre scientifique induisent ou présupposent qu'il existe un État et des commis à son service. Chacun sait que le commis – surtout lorsqu'il est qualifié de « grand » au sens de l'ordre protocolaire dans le pouvoir – est un vocabulaire juridique qui nous renvoie à l'ancien droit, au monde d'avant 1789 et, pour ce qui concerne le droit public, à une pratique ancestrale des envoyés du roi, qu'il s'agisse des *missi dominici* carolingiens ou des intendants de l'absolutisme. Quant à l'État, c'est un mot trop simple pour désigner une réalité trop complexe. On ne cesse d'être fasciné que des juristes, en principe habitués à la précision, à la rigueur, à l'exactitude, emploient encore le mot. Aucune définition juridique n'en étant possible, il relève d'une culture, plus héritée que comprise. Le mot État, depuis qu'il est admis comme synonyme du corps politique unifié depuis le xvi^e siècle, participe plus d'une répétition du mot que d'une volonté d'en interroger le sens profond. On l'aura compris : dans « les grands commis de l'État » il y a au moins deux présupposés et/ou deux implicites. D'une part, la perpétuité de ce que l'on appelle l'État. D'autre part, et comme par voie de conséquence, l'idée selon laquelle cet « État » aurait toujours disposé de sa puissance ou imposé sa puissance par le biais d'agents nommés par le monarque et/ou le « chef de l'État » (ce qui est un pléonasme).

On ne peut qu'éprouver du malaise intellectuel à l'égard de ces présupposés au regard de ce que fut, en France, la Révolution. Or, ne mésestimons pas 1789. Pour plusieurs raisons qui regardent de près le thème de notre journée d'études. D'abord, parce que la Révolution consacre un idéal démocratique – le régime représentatif – sans État. Ensuite, parce qu'elle crée par voie de conséquence une administration élue, collégiale et délibérative, par détestation de tout commis. C'est parce qu'il renie ces deux idéaux que le modèle napoléonien est à son tour un modèle. 1799 est, comme contre-révolution, comme modèle réactionnaire au sens premier du terme, exemplaire. C'est de ce point de vue un moment autant fondateur que l'est le moment 1789. C'est parce que ce régime napoléonien est spécifique, en ce qu'il consacre pour plus de deux siècles et l'État et les « grands » agents nommés à son service, qu'il peut être érigé et/ou théorisé en modèle. On l'aura compris, ce que nous appelons « modèle napoléonien » suppose que nous interrogeons en premier lieu l'arrière-plan politico-constitutionnel du régime consulaire puis impérial. L'anéantissement de toute forme de démocratie explique,



en profondeur, l'irruption de « commis », spécifiques à ce modèle constitutionnel, en la personne des préfets. Ils ne sont « grands » que dans la mesure où ils incarnent l'autoritarisme administratif au détriment de la démocratie. Ils assurent ainsi le triomphe d'un État qui, à tout le moins, ne mérite pas qu'on lui voue un culte en supposant qu'il soit la forme accomplie du politique.

Arrière-plan politico-constitutionnel du « modèle napoléonien » : l'État contre la société démocratique

Le « grand commis » suppose, de par l'adjectif « grand », non seulement qu'il soit placé au sommet d'une hiérarchie mais, qu'en outre, il soit investi de qualités qui le situent en surplomb de ce qu'il dépasse par la hauteur où il est supposé résider. Dans le préjugement que sous-entend l'adjectif « grand » se niche donc une légitimité. Quelle est-elle ? Répondre à cette question nécessite que l'on s'interroge au préalable sur la légitimité de l'administration en général, dont le commis est forcément l'agent. Peut-on modéliser l'administration du point de vue de sa légitimité ? Une telle interrogation implique de lier ou de relier l'administration et le politique. Cette préoccupation fut celle de 1789. Si la Révolution porte bien son nom, c'est qu'elle a notamment révolutionné l'assise du politique. Par la création *ex nihilo* des départements et de leurs subdivisions, elle entendait faire coïncider l'administration et l'idée démocratique. Si la Constitution de frimaire an VIII rompt avec la Révolution, c'est dans la mesure où un pouvoir monocratique non élu inféode les assemblées. L'administration, qui vise désormais plus à la réalisation de l'État que de la nation, doit se couler dans ce modèle : des agents nommés dominant, au nom du Gouvernement, les anciennes administrations délocalisées, élues et délibératives.

L'administration élue et délibérative : le modèle révolutionnaire contrarié

Le moment 1789 est essentiel en ce qu'il révèle la création d'une administration conforme à l'idéal constitutionnel : la nation souveraine est une et uniforme mais l'administration qui la révèle est conforme à l'idéal démocratique des constituants, à savoir qu'elle procède d'assemblées élues, émancipées de tout agent de l'État.

Lorsque le second comité de constitution, dès l'automne 1789, propose la création des départements, c'est d'abord en vue de réaliser la représentation nationale de façon ascendante. Des collègues électoraux égaux concourent à la désignation des députés de la nation depuis tous ses territoires. Ces derniers détiendront à titre quasi exclusif la souveraineté d'exercice : ils proposent et votent les lois (simple veto suspensif du roi depuis septembre 1789). Expression de la volonté générale, elles sont supposées s'appliquer de façon directe et uniforme. Mais il était hors de question de confier cette tâche à un agent ou un commis tant la Constituante est animée par une détestation des intendants, des ministres et



de tout ce qui peut s'apparenter à l'ancienne souveraineté du roi. Les institutions administratives des départements seront sur le modèle constitutionnel : des assemblées élues et délibératives aux antipodes du modèle de l'intendant puisque l'organe chargé de l'exécution sera lui-même élu (les directoires de département). Dans ce système administratif délocalisé et quasi fédératif¹, existe-t-il seulement un agent de liaison entre les départements, le roi et ses ministres ? La loi sur les départements de décembre 1789 crée à cette fin des procureurs généraux syndics, inspirés de la réforme provinciale initiée à la fin de l'Ancien Régime. Ils ne contrarient en rien l'idée selon laquelle l'administration doit être émancipée du pouvoir central dans la mesure où ils sont des citoyens élus et non des agents nommés. Interface entre les citoyens et l'administration révolutionnaire, ils témoignent de ce qu'une administration élue et délocalisée peut assurer dans le même temps le rattachement de l'administration départementale à l'exécutif central. Contrairement à une légende noire forgée contre eux dès la dictature d'assemblée, ils ne consacrent pas une anarchie révolutionnaire contre laquelle le recours à des commis aurait été la solution nécessaire. La thèse récente qu'a consacrée Gaïd Andro aux procureurs généraux syndics en apporte une brillante démonstration².

C'est en effet à compter de 1793 que les révolutionnaires remettent en cause le modèle administratif savamment échafaudé quatre ans plus tôt. Le constitutionnalisme de 1791 s'interdisait en effet de penser ce qui était pourtant ressenti comme une nécessité dès la Constituante, à savoir « la force du gouvernement³ ». Il ne faut pas s'étonner que la suspension de la Constitution de 1793 s'accompagne de ce point de vue de la mise en place d'un « gouvernement révolutionnaire » à l'automne 1793. Billaud-Varenne nous explique en quoi « gouverner » trouve plus sa résolution dans une « machine administrative » que dans l'administration collégiale, délibérative et élue. Dans son rapport « sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire », présenté devant la Convention le 18 novembre 1793 (28 brumaire an II), Billaud-Varenne témoigne d'une obsession pour la métaphore mécaniciste, laquelle est bien entendu aux antipodes de l'idéal démocratique de 1789. « En gouvernement comme en mécanique, tout ce qui n'est pas combiné avec précision, tant pour le nombre que pour l'étendue, n'obtient qu'un jeu embarrassé, et occasionne des brisements à l'infini. Les résistances entravantes, et les frottements destructeurs, diminuent à mesure qu'on simplifie le rouage. [...] ainsi tout bon gouvernement doit avoir un centre de volonté, des leviers qui s'y rattachent immédiatement et des corps secondaires sur qui agissent ces leviers, afin d'étendre le mouvement jusqu'aux

1 G. Andro, « Le projet administratif et territorial de la première Constitution (1789-1790). Historiser des concepts politiques révolutionnaires : fédération et territoire », *AHRF*, n° 389, p. 39-56.

2 G. Andro, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*, Paris, Société des études robespierristes, 2015.

3 G. Bigot, « La force du Gouvernement, écritures et réécritures constitutionnelles de l'administration (1789-1799) », *AHRF*, n° 389, 2017, p. 19-37.

dernières extrémités⁴. » Très concrètement, le décret du 6 décembre 1793, qui inaugure la fameuse centralisation jacobine, se traduit par une diminution du nombre des rouages administratifs⁵. L'administration départementale, jugée « entravante », est quasi supprimée au profit de celle des districts. Pour cette raison que « ce sont des leviers d'exécution, tels qu'il en faut ; passifs dans les mains de la puissance qui les meut, et devenant sans vie et sans mouvement, dès qu'ils ne reçoivent plus l'impulsion⁶ ». Cette « impulsion », qui préfigure le « fluide électrique » lors des débats relatifs à la loi de pluviôse an VIII, est censée être directement reçue de la Convention, en charge du gouvernement révolutionnaire par le truchement des deux Comités de salut public et de sûreté générale qu'elle nomme en son sein. À cette fin, les procureurs généraux syndics élus s'effacent au profit d'agents nommés par le pouvoir central. Auprès de chaque district, un « agent national » est chargé « de requérir et de poursuivre l'exécution des lois » (article 14) tandis qu'il doit adresser aux comités un rapport décadaire de son action (article 16). S'il existe une origine révolutionnaire aux commis de l'État, elle réside en la personne de ses agents, garants de l'unité et de la centralité du pouvoir sur tous les territoires de la République. Ils seront d'autant plus dociles qu'ils sont sous la coupe concrète et immédiate de députés, dépêchés dans tous les départements sous le titre de « représentants en mission⁷ ».

La Constitution de 1795 perpétue l'idée selon laquelle l'administration élue et délibérative doit être simplifiée et, surtout, placée sous la surveillance d'un agent directement nommé par le pouvoir central. Bien que cette centralisation gouvernementale devienne l'apanage exclusif du pouvoir exécutif (on sépare à nouveau les pouvoirs pour obvier la dictature d'assemblée), sa philosophie demeure inchangée. Il faut diminuer les rouages de l'administration, conçue comme une machine. La légitimité élective devient un lointain souvenir ; l'administration est en train de céder définitivement à l'impératif de l'efficacité. Ce sont cette fois les administrations de district qui font les frais de l'opération. Elles sont supprimées au profit de l'administration départementale. Mais à la condition que les élus locaux soient beaucoup moins nombreux : la Constitution de 1795 refuse de rétablir les conseils généraux au profit des seuls directoires de département. De même que cinq directeurs gouvernent au sommet de l'État, cinq agents doivent pouvoir administrer le département⁸. La méfiance qu'inspirent néanmoins ces élus est palpable dans la mesure où la Constitution elle-même, en son article 191, prend soin de préciser que « [l]e Directoire exécutif nomme, auprès de chaque administration départementale et municipale, un commissaire qu'il révoque

4 *Archives parlementaires*, t. LXXXIX, p. 453

5 G. Bigot, *L'administration française. Politique, droit et société, 1789-1870*, tome I, Paris, LexisNexis, 2^e éd., 2014, p. 83-85.

6 *Archives parlementaires*, t. LXXXIX, p. 455.

7 M. Biard, *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Éditions CTHS, 2002, et *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français »*, Paris, Champ Vallon, 2007, p. 212-264.

8 Cf. le discours de Boissy d'Anglas du 5 messidor an III, *Moniteur universel* n° 282 du 12 messidor an III, p. 1133-1138.

lorsqu'il le juge convenable». Chargés de «surveiller» et de «requérir l'exécution des lois», ces commissaires ne préfigurent pas le préfet dans la mesure où ils n'administrent pas en présence des administrations locales théoriquement élues. Par ailleurs les commissaires, comme le précise l'article 192, doivent être choisis parmi les citoyens domiciliés dans le département⁹. C'est ce qui permettra au pouvoir de nommer à ces fonctions un grand nombre d'anciens procureurs généraux syndics. Mais les commissaires préfigurent bien entendu l'institution préfectorale – qui dès lors sera à peine discutée – dans la mesure où d'une part, ils sont l'œil du Gouvernement en province et que, d'autre part, ils sont une force d'impulsion; elle est supposée ébranler les rouages d'une administration plus que jamais machinale.

L'administration nommée et exécutante : le modèle napoléonien comme solution

Pour la première fois depuis 1791, cette quatrième constitution en moins de dix ans qu'est la Constitution de 1799 ne réserve aucun développement spécifique à l'administration, qu'elle passe quasiment sous silence.

Ce n'est pas au titre de l'administration que la Constitution consulaire instaure le Conseil d'État, mais au titre «Du gouvernement» (titre IV), mot nouveau du constitutionnalisme en ce qu'il vient supplanter l'ancienne expression «pouvoir exécutif». De ce point de vue, il faut probablement exclure les conseillers d'État de notre étude même s'ils sont évidemment spécifiques d'un modèle napoléonien. En effet ils ne sont pas tant commis que l'État lui-même. Leurs fonctions ne sont pas subalternes au sein de l'État. Ils contribuent à le révéler comme le dit assez bien le nom même de leur institution. La Constitution mentionne d'ailleurs les conseillers d'État avant les ministres avec lesquels, à défaut de complètement les dominer, ils pourront rentrer en concurrence. En témoigne la recréation des directions, sur le modèle de l'Ancien Régime, au sein des ministères, parfois à leur profit. Peut-on dire d'un conseiller d'État placé à la tête d'une direction ministérielle qu'il est un «commis»? Peut-on dire d'un Roederer qu'il fut le commis de Chaptal¹⁰?

Le Conseil est en outre et avant tout une chambre législative qui ne dit pas son nom : le Conseil rédige les projets de loi (et les règlements d'administration publique) dont le Gouvernement a seul l'initiative. La création (ou recréation) du Conseil d'État est, de ce dernier point de vue, surtout symptomatique d'un État non élu qui se substitue définitivement à la nation élue et représentative. Pour les révolutionnaires, l'élaboration de la loi, première marque de la souveraineté, ne pouvait être le fait que d'élus, conformément à l'idée selon laquelle la loi serait l'expression d'une volonté générale représentée. Pour les rédacteurs de la Constitution de l'an VIII, l'élaboration de la loi est le fait d'un «gouvernement» nommé (par l'article 39 de la Constitution). La souveraineté

9 G. Andro, *Une génération au service de l'État...*, préc. p. 320-327.

10 G. Bigot, *L'administration française...*, préc. p. 163-164.

abstraite et élective cède le pas à une souveraineté réincarnée, concrète, dont la légitimité ne sera plus qu'une légitimité d'exercice. D'où le besoin, comme les rois anciens, de gouverner par conseil, notamment pour l'élaboration de lois efficaces. Le Premier consul, bientôt roi sous le titre impressionnant d'empereur, est le premier « chef de l'État » moderne. Il l'est au sens étymologique du terme. Il est la tête (supposée donc pensante) d'un corps qui est le Conseil bien nommé d'État. Logiquement la Constitution lui confie la présidence dudit Conseil dont il nomme discrétionnairement les membres. Dès lors que le chef de l'État fait corps avec le Conseil, il est difficile d'imaginer ses membres en position d'être de simples commis d'un État qu'ils incarnent au plus haut point. L'article 75 de la Constitution, qui soumet à l'autorisation préalable du Conseil d'État les poursuites engagées contre les agents de l'État, en témoigne.

Cette position subalterne de commis – fussent-ils « grands » – sera réservée en premier lieu, dans la Constitution de frimaire an VIII, aux ministres. Comme l'exprime sobrement l'article 54, ils « procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique ». En présence du Conseil d'État, il ne peut exister de conseil des ministres. Il faudra attendre le retour au constitutionnalisme libéral – à savoir la Charte de 1814 – pour que le Conseil des élus supplante le Conseil des conseillers d'État. La position subalterne d'être commis sera réservée en second lieu à ces « agents » dont l'article 41 de la Constitution nous dit, dans un style très bonapartiste, que le Premier consul les « nomme et révoque à volonté ».

Traduction institutionnelle : les préfets en grands commis d'un État autoritaire

Qui sont les « agents » dont parle l'article 41 de la Constitution consulaire ? C'est ici que la loi du 28 pluviôse an VIII, qui réorganise l'administration pour tout le XIX^e siècle, va venir se couler dans le moule constitutionnel. Le préfet qu'elle institue va défier le temps et les régimes en ce qu'il présente les caractéristiques que l'on attend du premier des commis de l'État dans les départements.

Le système de la loi du 28 pluviôse an VIII, calque du modèle constitutionnel

On emploie le mot de système dans la mesure où les rapporteurs de la loi de pluviôse prennent eux-mêmes soin de souligner que l'administration doit refléter la nouvelle philosophie constitutionnelle. Le 7 février 1800, le conseiller Roederer expose ainsi devant le Tribunat les motifs du projet de loi : « La réforme que l'expérience demandait, la Constitution l'a exigée ¹¹. » On propose de conserver la subdivision révolutionnaire de la France en départements, districts (rebaptisés arrondissements) et communes, mais l'administration y subit la contagion du

11 *Archives parlementaires*, 2^e série, t. I, p. 169.



système autoritaire de l'an VIII. À savoir qu'elle doit être le reflet de la logique constitutionnelle, celle d'un exécutif ramassé sur un seul homme, et qui inféode des assemblées nommées. L'administration doit subir, comme par contagion, le monocratisme institué en frimaire an VIII au profit du Premier consul. La solution est connue : un préfet, directement nommé par le chef de l'État, est « seul chargé de l'administration » comme l'exprime sobrement l'article 3 de la loi de pluviôse an VIII. La logique est dupliquée, suivant une logique de hiérarchie militaire, au sein des arrondissements et des communes, où sous-préfets et maires sont nommés et, à ce titre, agents et commis de l'État.

Le Directoire n'avait pas osé renier jusqu'au principe d'une administration élue, dans la mesure où la création de l'administration départementale, en 1789, visait à réaliser la nation démocratique, légitime parce que représentative. Dès lors qu'il n'existe plus, au plan constitutionnel, de représentation nationale élue, le Consulat peut brader et l'élection et le rôle des assemblées départementales. Les conseils généraux, au terme de la loi de pluviôse, seront composés d'agents nommés dont les attributions – hormis en matière financière – sont quasi nulles. Cette loi entérine ainsi la disjonction entre administration et représentation et, par voie de conséquence, le divorce entre administration et idéal démocratique (celui d'une société apte à s'administrer par le biais de ses élus comme le croyaient les constituants de 1789).

Si ce nouveau modèle administratif réorganisé autour du préfet nommé ne fait pas l'objet de longs débats devant le Tribunat, si la création même du préfet comme agent unique du Gouvernement n'est pas discutée, c'est essentiellement parce que, comme lors des débats de 1795, l'administration révolutionnaire, collégiale et délibérative, fait figure de repoussoir. Elle n'est plus jugée à l'aune de sa légitimité mais de son efficacité. Or, les conseils sont trop bavards : ils parlent au lieu d'agir. En outre l'élection est quasiment ce qui les discrédite : la politisation des administrations est une hantise en l'an VIII. Terminer la Révolution, comme l'ont promis les consuls, c'est aussi assurer la neutralité de l'État contre l'ancien « fanatisme » des élus. Les qualités que le pouvoir va immédiatement exiger des préfets en témoignent.

L'impersonnalité de l'État : les qualités requises du préfet en commis

La première qualité que l'on en attend est qu'il se comporte comme le premier rouage d'une machine, par principe impersonnelle. La métaphore mécaniciste, afin de qualifier le fonctionnement de l'administration d'État, n'est pas seulement une figure de style. On souhaite concrètement l'avènement d'une machine administrative qui recevrait l'impulsion d'un seul, à savoir le chef de l'État. Les sciences physiques sont des savoirs sûrs ; elles sont ainsi mobilisées à la recherche de l'efficacité dans l'art de gouverner. Le grand chimiste et conseiller d'État Chaptal, rédacteur de la loi de pluviôse an VIII aux côtés de Roederer, croit en l'avènement d'un tel système, où les agents nommés – à commencer par les préfets – diffuseraient mécaniquement la volonté du Premier consul jusqu'aux tréfonds du corps de la nation. Il a ce résumé célèbre pour décrire



le fonctionnement de l'administration idéale : « Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet ses ordres au sous-préfet ; celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages ; de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du Gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique ¹². » Lors des débats parlementaires, les tribuns témoignent eux-mêmes de leur fascination pour une institution préfectorale qui serait avant tout machinale. Ainsi Dieudonné à la séance du 24 pluviôse pour qui « l'organisation de ces autorités ou pouvoirs secondaires doit être telle qu'aucun obstacle ne s'oppose aux différents rouages qui composent, si je puis m'exprimer ainsi, la machine administrative. Ainsi, l'action et la surveillance du Gouvernement doivent se communiquer et faire sentir sans difficulté, depuis le centre jusqu'à l'extrémité des rayons ¹³ ».

Le préfet ne sera grand commis de l'État qu'à la condition qu'il agisse et se taise, deux qualités que le pouvoir requiert de lui comme en témoignent les débats parlementaires et les premières circulaires envoyées par le ministre de l'Intérieur ¹⁴. Outre l'appel du pied à une pseudo République romaine, le mot même de préfet, préféré à celui de commissaire, en dit long sur les intentions de la loi de pluviôse an VIII. L'étymologie de préfet renvoie à *pro* et *facere*, c'est-à-dire « pour faire », être préposé à une tâche ¹⁵. Dans l'idéal, administrer n'est ni délibérer, ni parler, ni écrire, mais faire. Ou obliger les subordonnés (sous-préfets et maires) à faire. C'est du moins ce qu'exprime Roederer le 23 pluviôse : « Procurer l'action est la principale fonction de l'administrateur du département ; ainsi que les ministres, il a moins à faire lui-même qu'à mettre le sous-administrateur dans l'obligation de faire, et celui-ci encore moins obligé à l'action qu'à assurer celle des municipalités, qui a leur tour, ont elles-mêmes presque autant à ordonner qu'à faire ¹⁶. » Le préfet, et à travers lui l'État, n'auront de légitimité d'exercice qu'à la condition d'atteindre cette efficacité. Le ministre de l'Intérieur en a conscience, qui va multiplier les circulaires en direction des nouveaux préfets. La fameuse circulaire du 21 ventôse an VIII (12 mars 1800) est ainsi remarquable en ce qu'elle témoigne d'une détestation de la Révolution, jugée anarchique et source de divisions. Le préfet ne sera l'homme de la concorde qu'à la condition de la stricte neutralité, pendant de sa grande autorité. « Dans vos actes publics, et jusque dans votre conduite privée », écrit le ministre, « soyez toujours le premier magistrat du département, jamais l'homme de la Révolution ¹⁷ ». Ce devoir de neutralité est réitéré et précisé par une seconde circulaire du 5 germinal an VIII (26 mars 1800). Comme le préfet est un rouage commis au fonctionnement de la machine étatique,

12 *Ibid.*, p. 230.

13 *Ibid.*, p. 192.

14 Cf. en dernier lieu : P. Karila-Cohen, *Monsieur de Préfet. Incarner l'État dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Champ Vallon, 2021, p. 28-36.

15 M. Biard, *Les lilliputiens de la centralisation...*, préc. p. 266.

16 *AP* 2^e série, p. 169.

17 Cité par M. Biard, *Les lilliputiens de la centralisation...*, préc. p. 381.



Claude Philibert Édouard Mounier (1784-1843), auditeur au Conseil d'État en 1806.
Album de dessins de Frédéric-Christophe d'Houdetot. Archives du Conseil d'État.

le ministre rappelle à deux reprises qu'il lui est interdit de commenter son action ou d'avoir une opinion à l'égard de ce qu'on le charge de faire¹⁸. Dans une troisième circulaire du 24 germinal an VIII (14 avril 1800), relative aux « Devoirs et fonctions du préfet », les préfets bavards sont rappelés à l'ordre : « Les préfets sont chargés par le Gouvernement d'administrer, sous ses ordres, dans l'étendue du département ; ils sont les organes de la loi et les instruments de son exécution [...] ; ils n'ont le droit de proclamer ni leur propre volonté, ni leurs opinions [...]. Plusieurs préfets ont méconnu cette règle ; ils ont publié des écrits dans lesquels ils exposent, soit la théorie de leur administration, soit leurs principes, soit leurs sentiments. Je ne puis approuver cette conduite, et je rappelle dans le cercle de leurs fonctions ceux qui en sont sortis¹⁹. » Dans une quatrième circulaire du 6 floréal an VIII (26 avril 1800), toujours relative aux « Fonctions des préfets », le ministre réitère l'obligation d'exécuter sans discuter les ordres du Gouvernement. « Suivez l'exemple qu'il vous donne ; il fait des actes et non des écrits ; il gouverne, mais il parle peu²⁰. »

18 *Recueil des circulaires et des instructions émanées du ministère de l'Intérieur, de 1790 à 1830 inclusivement*, t. I, Paris, Paul Dupont, p. 65-69.

19 *Ibid.*, p. 66.

20 *Ibid.*, p. 69.



Troisième République et grands commis de l'État : une idée en construction

Pascale Gonod

Les régimes autoritaires ou libéraux qui se sont succédé depuis le Premier Empire ont conservé l'administration centralisée et hiérarchisée alors mise en place et, avec elle, les grands corps d'État recrutés par voie de concours et (déjà) pourvus de solides traditions. La Troisième République ne fait pas défaut à cet égard. La République s'installe en effet dans le lit de l'Empire, assume l'héritage d'un État centralisé et interventionniste, conserve les potentialités d'une administration développée, et, ce faisant, préserve largement les grands corps¹. Il n'est pour autant pas paradoxal de considérer que le changement de régime et la conjoncture historique créent les conditions de la promotion de l'idée de grand commis de l'État.

L'opinion moyenne actuelle considère que l'on trouve les grands commis au sein de « l'élite »² administrative, parmi les « hauts fonctionnaires »³ (ou la « haute fonction publique ») ou les « grands » fonctionnaires⁴, les « mandarins »⁵, expressions tout aussi courantes que dépourvues d'une quelconque valeur juridique. Grossièrement, l'on exclut les militaires et les magistrats judiciaires, et l'on désigne ainsi les « grands corps » dont la conception et le périmètre sont d'ailleurs sujets à débats⁶. Il y a par suite un anachronisme certain à convoquer toutes ces expressions pour étudier la Troisième République, car elles ne sont alors, tout au plus, que des « idées » en construction⁷. Reste que la Troisième République constitue incontestablement un moment charnière dans l'émergence de ce que nous désignons aujourd'hui de « grand commis de l'État », et ce alors même que,

1 « En matière d'administration, la République non seulement inventa peu, mais n'osa même pas ce qu'elle avait réclamé, sous l'Empire (...). Certes renouvelés par des épurations en profondeur, ni l'institution préfectorale ni le Conseil d'État (par exemple) n'auront à se plaindre des premiers républicains de gouvernement », M. O. Baruch et V. Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, La découverte, 2000, p. 9.

2 C. Charle, *Les élites de la République (1880-1900)*, Fayard, 1987.

3 C. Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Gallimard 1980.

4 B. Gournay, « Un groupe dirigeant de la société française : les grands fonctionnaires », *RFSP*, 1964, p. 215 s.

5 C. Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, op.cit., p. 53 et s.

6 M.-C. Kessler, « Les grands corps de l'État », *PFNSP*, 1986.

7 Par exemple : A. Chante-Grellet et G. Pichat, « Fonctionnaires publics », *Répertoire Béquet*, tomes 16 et 17, 1899.



au cours de cette longue période, et sauf erreur de ma part, l'expression n'est pas mobilisée dans la littérature juridique, n'apparaît pas davantage dans la littérature administrative, pas plus d'ailleurs que dans d'autres écrits.

Ce régime est pourtant propice à la promotion de l'idée de grands commis de l'État, la Troisième République se situant à la conjonction de différents phénomènes propres à produire les conditions de la reconnaissance du grand commis de l'État. L'émergence d'un pouvoir administratif permet de dégager l'idée du commis de l'État et l'apparition d'un esprit administratif d'établir sa grandeur. Reste que, dans ce cadre qui permet de déployer la qualification de grand commis de l'État, l'attribution de ce label aux personnalités de cette période lui est postérieure.

Un pouvoir administratif, condition d'éclosion de l'idée du commis de l'État

L'autonomisation de l'ordre administratif qui marque le tournant du siècle et se poursuit au cours de la Troisième République⁸ procède d'un mouvement de dépolitisation et de professionnalisation de l'administration. La dépolitisation permet d'appréhender ce rapport de soumission que suggère l'expression de « commis » de l'État, puisque l'agent « commis » est au service de l'État, dans une situation de soumission au pouvoir politique. La séparation des sphères administrative et politique en est un indispensable préalable. L'idée d'un pouvoir administratif, neutre, est notamment développée par Chardon dès les années 1910⁹. Pour ce dernier, « l'administration doit vivre d'une vie propre en dehors de la politique (...). Dans une démocratie, un pouvoir administratif basé sur la compétence, l'honnêteté absolue et le dévouement, c'est-à-dire sur la sélection des meilleurs, doit exister nécessairement à côté du pouvoir politique basé sur l'élection ; l'administratif étant subordonné au contrôle du politique, mais vivant néanmoins et agissant en dehors du politique, de telle façon que, pour chaque affaire, les citoyens puissent porter aisément un jugement sur le rôle des politiques et sur le rôle des administrateurs.¹⁰ » Les manifestations d'un mouvement de séparation de la sphère politique et de la sphère administrative sont multiples tout au long de la Troisième République, et souvent observables en raison d'événements qui rendent compte de la difficulté à inverser les habitudes (et la culture qui les porte). Il ne s'agit pas ici de lire l'histoire de ce régime pour les relater toutes, mais d'en observer la mise en œuvre.

8 Voir D. Chagnollaud, *Le premier des ordres, les hauts fonctionnaires*, Fayard, 1991, p. 189 et s.

9 « Le pouvoir administratif : la réorganisation des services publics ; la réforme administrative ; le statut des fonctionnaires et l'interdiction de la grève dans les services publics ; la suppression du ministère de l'Intérieur », 1911.

10 H. Chardon, *L'organisation d'une démocratie*, Perrin, 1921, p. 12 et s.



Dès la République proclamée, le serment politique des fonctionnaires est supprimé et l'article 75 de la Constitution de l'an VIII relatif à la responsabilité des fonctionnaires est abrogé¹¹. Sans revenir sur les débats liés à l'interprétation contrastée des juridictions judiciaires et des juridictions administratives du régime nouveau-né de cette abrogation¹², la satisfaction de cette puissante revendication des républicains dans leur lutte contre le régime impérial revêt une importance pratique autant que symbolique, premier gage d'une séparation des champs politique et administratif. Certes, et tout à l'inverse, les épurations réalisées en 1870 puis en 1879 illustrent une emprise du politique sur l'administration, et ce quand bien l'idée domine que pour installer la République, cette dernière doit disposer d'agents qui ne soient, selon la formule de Jules Grévy, « ni ennemis, ni détracteurs de la République ».

En effet, et outre les démissions décidées sous la pression de la population, dès le lendemain de la chute de l'Empire, préfets, magistrats, agents de police ... sont chassés de leur poste ou révoqués¹³. Reste que, à l'image du Conseil d'État dont la dissolution est proposée le jour même de la proclamation de la République, mais n'est finalement que suspendu pour être ... reconstitué quelques mois plus tard¹⁴, les « éliminations » sont alors limitées : « À l'exception du ministère de l'Intérieur sévèrement épuré, les autres ont conservé leurs directeurs et sous-directeurs. Des procureurs généraux et membres du corps préfectoral exerçant leurs fonctions dans les départements menacés par les Allemands ont été maintenus. Quelques-uns ont dû leur survie, indépendamment de leurs opinions personnelles, à l'amitié de personnages du nouveau régime, ou encore tout simplement de leur compétence technique¹⁵. » Après les années d'incertitude politique, le succès des républicains aux élections de 1879 porte une nouvelle épuration, celle des fonctionnaires et magistrats qui ont servi l'ordre moral ; le Conseil d'État comme la magistrature en sont les principales cibles¹⁶.

Un autre phénomène particulièrement observable entre 1899 et 1905¹⁷, dit système des dépouilles qui impose l'allégeance au Gouvernement, affecte les nominations et les avancements des agents publics, et ce à tous les échelons de la hiérarchie administrative. On peut aussi mentionner la pratique dite du « testament ministériel », qui permet *via* les nominations au tour de l'extérieur, de placer les membres d'un cabinet sortant aux plus hauts emplois, pratique que la loi du 31 juillet 1911, qui visait à lui faire échec, ne parvient pas à épuiser. De même, l'on sait combien la tendance à s'assurer des opinions politiques des

11 Respectivement décrets du 11 septembre 1870 et du 19 septembre 1870.

12 P. Gonod, « Édouard Laferrière, un juriste au service de la République », *LGDJ*, 1997, p. 10.

13 Voir par exemple, à propos des préfets, V. Wright, *Les préfets de Gambetta*, PUPS, 2007.

14 P. Gonod, « L'étude de la commission provisoire chargée de remplacer le Conseil d'État », *Mélanges Jean-Louis Mestre*, L'Épitoque 2020, t. 2, p. 135.

15 R. Bidouze, « La III^e République », dans M. Pinet, *Histoire de la fonction publique en France*, t. 3, 1993, p. 283.

16 Voir V. Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *RHMC*, 1972, p. 621.

17 J.-P. Machelon, *La République contre les libertés*, FNSP, 1980, p. 330.

agents publics et à ne pas s'encombrer de ceux dont les opinions ne sont pas conformes à celles du Gouvernement, demeure. Ainsi, quand l'anticléricalisme se manifeste violemment, la prise en compte des opinions religieuses constitue un élément aussi important que la notation pour l'avancement des militaires. De cette situation procède l'adoption du fameux article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui impose que tout fonctionnaire objet d'une poursuite disciplinaire puisse obtenir communication de son dossier. Des garanties visant à mettre les agents publics à l'abri de l'arbitraire gouvernemental sont apportées par le Conseil d'État, au fil des affaires dont il est saisi. En revanche, l'impossibilité de voir aboutir les projets de création d'une école de formation des fonctionnaires s'explique notamment par la crainte pour les gouvernants de perdre la main sur leur recrutement¹⁸, qui atteste de ce que la lutte contre les ingérences de l'ordre politique marque le pas.

Le débat sur l'opportunité d'adopter un statut législatif des fonctionnaires prend une allure spécifique dès le début du xx^e siècle¹⁹, précisément en vue d'avancer vers la dépolitisation de la fonction publique. À cet égard, les travaux de Georges Demartial²⁰, qui milite pour l'adoption d'un tel statut, sont explicites : fixer les droits et les devoirs des fonctionnaires doit permettre de lutter contre le favoritisme politique et l'incohérence des mécanismes de recrutement et d'avancement. Quant aux opposants à un tel projet, ils sont surtout mus par l'idée que l'on y puisse voir une occasion d'interdire le droit d'association des fonctionnaires, quand le droit syndical leur est refusé. Aucun des nombreux projets gouvernementaux élaborés au cours du régime n'aboutira. L'intervention du Conseil d'État dans sa fonction juridictionnelle tout au long de la Troisième République conduit à l'élaboration de ce que l'on a pu appeler un « statut jurisprudentiel²¹ ». Il comporte en effet des dispositions communes à l'ensemble des agents publics²², harmonisant ainsi les règles applicables dans les différents ministères. Ce faisant, sont définies la nature des rapports du fonctionnaire et de l'État et articulée la distinction entre les représentants et les agents de l'État²³.

Parallèlement, les rapports étroits existant entre le monde politique et ce que nous désignerions de haute fonction publique deviennent en effet plus distants, voire tendus, « les abus du parlementarisme donnant naissance à la revendication

18 P. Gonod, « À propos de la formation des administrateurs (1804-1939) », *Cahiers de la fonction publique*, 2014, n° 348, p. 51.

19 F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995, p. 214.

20 Voir notamment, « De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires », *RDP*, 1907, p. 5.

21 Cette jurisprudence est observée et commentée par les juristes de l'époque. Voir par exemple, L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., t. 2, p. 539 et t. 3, p. 1 ; M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd., 1928, p. 729 ; et de manière générale les revues juridiques. Pour une vue d'ensemble, voir notamment R. Bidouze, *op. cit.*, p. 305 s.

22 Fonction publique qui se développe fortement ; à la fin de la Troisième République, elle compte près de 900 000 fonctionnaires (environ 700 000 civils et 200 000 militaires).

23 Voir notamment É. Pisier et P. Bouretz, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Calmann-Lévy, 1988, p. 43.

d'un véritable pouvoir administratif²⁴», reposant on l'a vu sur une dépolitisation de la fonction publique et la professionnalisation du recrutement fondé sur la réalisation du principe de méritocratie. Ce sont ces corps qui sont situés à la charnière des sphères politique et administrative qui en assurent la liaison. Or, l'on s'accorde généralement à estimer que le rôle des hauts fonctionnaires « a eu tendance à s'accroître sous les régimes libéraux de la Troisième et Quatrième République », au motif que « face à des exécutifs faibles et instables, les hauts fonctionnaires, stables et compétents, ont exercé une influence indéniable sur la marche générale des affaires publiques²⁵ ». Cette thèse de la toute-puissance des bureaux et de la haute administration se développe avec l'accroissement des difficultés du régime parlementaire : « Tirant parti de l'incapacité réelle ou supposée des ministres et du personnel politique en général, (l'administration) est devenue un pouvoir autonome et seul durable dans une France anarchique²⁶. » S'oppose cependant à cette analyse une autre approche, celle d'une « dépossession du pouvoir de la hiérarchie administrative par rapport aux régimes autoritaires antérieurs. Le Parlement et les ministres, forts de leur légitimité démocratique, se seraient arrogés tous les droits d'intervention à propos et hors de propos dans la vie administrative, au profit de clientèles diverses ou au nom de considérations partisans²⁷ ».

Indépendamment de la détermination de la justesse des deux thèses avancées, elles soulignent la figuration des hauts fonctionnaires comme acteurs politiques, le processus de différenciation et de professionnalisation des fonctions administratives conduisant à placer aux emplois de direction des administrations des hauts fonctionnaires²⁸. Partant, se développe l'idée d'une autonomie qui serait irréversible de l'ordre administratif, laquelle génère aussi une critique permanente de l'administration et du fonctionnaire budgétivore. Surtout, c'est dans cet interstice que peut se déployer le grand commis : car s'il n'est pas un personnage politique, s'il se situe dans une position seconde par rapport au pouvoir politique, il exprime ce pouvoir administratif et une forme d'indépendance que le régime de la Troisième République, qui fut une période réformatrice, permet particulièrement d'exprimer, puisque, conscient des enjeux de son époque, il peut, dans l'exercice de ses fonctions, peser dans la détermination du contenu et dans la réalisation des réformes. Il est alors un incontestable acteur du processus de transformation.

24 C. Charle, *Les hauts fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 235.

25 P. Lalumière, « Les hauts fonctionnaires », Dalloz, 1959, chron. XXXVI.

26 C. Charle, *Les élites de la République (1880-1900)*, *op. cit.*, p. 424.

27 *Ibid.*

28 « Les hommes politiques devant se contenter, si l'on ose dire, de fonctions certes pas accessoires mais limitées en nombre, souvent dans l'Empire, tels le gouverneur général de l'Indochine et celui de l'Algérie. C'est la Première Guerre mondiale qui brouillera, pour un temps, les frontières avec la nomination de ministres techniciens et, en vis-à-vis, celle de hauts-commissaires issus des bancs parlementaires », M.-O. Baruch et V. Duclert (dir.), *op. cit.*, p. 14.

C'est donc dans un contexte de changement de régime, de promotion du mérite, de la progression de l'idée statutaire, mais aussi de développement d'un antifonctionnarisme aiguë que se dessine le commis de l'État : mais en quoi ce commis est-il « grand » ?

Un esprit administratif, élément de reconnaissance du grand commis de l'État

L'émergence d'un pouvoir administratif s'accompagne du développement d'un esprit administratif, fondé sur les valeurs du service public, qui exprimerait les caractères nécessaires à la reconnaissance du grand commis. Le grand commis apparaît aussi comme étant un haut fonctionnaire, membre d'un grand corps et doté d'un esprit administratif.

S'agissant des grands corps²⁹, il s'agit alors de ceux qui préexistent à la Troisième République, soit, si l'on suit les indications du *Répertoire* Béquet³⁰, le Conseil d'État, la Cour des comptes, l'inspection des finances, la diplomatie – que l'on juge alors en déclin au sein de cette catégorie –, et les corps techniques – dont le prestige est en revanche alors croissant. Le maintien de ces grands corps s'accompagne de modalités de recrutement qui accusent leur technicité et assurent du talent de ses membres. Mais l'appartenance aux grands corps ne suffit pas à faire le grand commis de l'État, même si leur situation au sein de l'État facilite leur aptitude à éclairer le pouvoir politique dans la prise de décision. Ils doivent en effet se distinguer comme les plus compétents, leur carrière doit pouvoir attester de la multiplicité des compétences, et, surtout ils doivent pouvoir faire preuve de la possession de certaines qualités « morales », qualités réunies le plus souvent sous l'expression d'« esprit administratif », soit « le bon sens appliqué aux affaires publiques ; mais un bon sens élevé, guidé par des pensées de justice, de probité et de progrès³¹ ».

Cette approche, quoique livrée dans la première moitié du XIX^e siècle, est proche de celle retenue par Henri Chardon, dans *Le pouvoir administratif*³² : pour lui, de nombreuses « gens » dignes des premières places se signalent par « leur courage, leur intelligence, leur droiture » et représentent « toute l'autorité de la nation » ; mais plus encore, le chef de chaque service public doit s'imposer par « ses qualités intellectuelles et morales ». Il se distingue par « trois vertus théologiques » que sont « l'honorabilité absolue » qui inclut une inattaquable droiture, « la compétence (...) assurée par une formation intelligente et des sélections

29 Voir C. Charle, « Les grands corps », dans P. Nora (dir.), *Les lieux de mémoire*, Gallimard, 1997, t. 3, p. 3199.

30 « Fonctionnaires publics », op. cit., p. 552.

31 Portrait idéal titré de la « Biographie de Martineau des Chesnez », cité par C. Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, op. cit., p. 9.

32 1912, p. 35.



rationnelles», «le dévouement» abordé comme une «forme spéciale et utile de patriotisme». Les composantes de cet esprit administratif relèvent par suite du dévouement, de la prise à cœur des intérêts de l'État et de ceux des citoyens, et des valeurs qui fondent le service du public, soit la probité et le mérite (qui ont alors vocation à devenir des sources de l'avancement). Les hauts fonctionnaires sont aussi assimilés aux grands commis³³, parce qu'ils cumulent «les prestiges de l'autorité, les mérites de l'action, l'auréole du savoir sans la tâche du lucre³⁴», apparaissent comme de «véritables patrons de droit divin puisqu'ils incarnent la légitimité suprême de l'État³⁵». Aussi, plus haut on monte dans la hiérarchie, plus on a de chance de rencontrer un grand commis.

Quand bien même on accepte l'idée que pour être grand commis on doit peu ou prou être haut fonctionnaire, plus précisément encore, appartenir à un grand corps, être doté de cet «esprit administratif», reste à dégager parmi ceux qui les composent, lesquels sont susceptibles de se voir attribuer le label de grand commis de l'État.

L'attribution du label «grand commis de l'État»

Les attributs du grand commis de l'État ainsi repérés, et mis en valeur par les mutations que subit l'administration au cours de la Troisième République, peuvent être sinon confirmés, du moins éprouvés, par une démarche toute différente : on peut être en effet tenté de cerner ce qu'est un grand commis de l'État sous la Troisième République en partant de l'attribution qui a été faite de ce label à certains agents publics³⁶. Compte tenu du contexte d'approfondissement d'une séparation des sphères politique et administrative, et de la qualité simple de «commis» qui marque la subordination de l'administratif au politique, le grand commis de l'État n'est pas celui qui a exercé principalement des fonctions politiques (président du conseil, ministre, député...), mais bien celui – mobilité de carrière ou non – qui a conduit cette carrière au sein de l'ordre administratif.

En privilégiant les membres des grands corps³⁷, il est possible d'explorer la manière dont les grands corps eux-mêmes singularisent – ou non – certains de leurs membres, ces grandes figures qui en seraient l'incarnation, le modèle, pour la période de la Troisième République³⁸. Il s'agit donc de partir d'aujourd'hui,

33 Pierre Lalumière se réfère aux «corps de "grands commis"», loc. cit.

34 C. Charle, *Les hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 256.

35 *Ibid.*, p. 255.

36 Sans pouvoir prétendre, de fait, à une quelconque exhaustivité!

37 Sans doute à tort, mais la présente démarche n'entend nullement se substituer à une enquête sociologique qui reste à faire.

38 De la même manière que nous avons procédé en construisant cette journée : il y a des grandes figures... Comment ont-elles été choisies?



et non de l'appréciation portée par les contemporains des figures de la Troisième République, notamment lors des discours d'obsèques qui sont évidemment élogieux, pour apprécier la pertinence des éléments déjà énoncés. Cette démarche qui manque évidemment de scientificité, mais livre quelques enseignements, illustre simplement combien l'attribution du label grand commis mobilise de données subjectives. D'où l'idée qu'est grand commis celui à qui a été attribué ce label... en général par l'opinion commune³⁹.

Certains grands corps mettent en évidence, non pas les grands commis qui en seraient issus, mais les grandes figures de ce corps. Ce n'est pour autant pas systématique⁴⁰.

Ainsi, le site internet de la Cour des comptes, qui se présente comme le plus ancien des « grands corps » de l'État⁴¹, comporte des développements sur le comité d'histoire et ses travaux, et un dictionnaire biographique des membres de la Cour est en ligne⁴². En revanche, la Cour ne distingue pas de quelconques figures marquantes... Sur le site de l'Inspection générale des finances, un développement est consacré à l'histoire de sa création⁴³ et comporte le renvoi à un « dictionnaire historique des inspecteurs de finances (1801-2009)⁴⁴ », qui comprend non seulement un dictionnaire biographique, mais des études sur la place et le rôle de l'inspection. Ce dictionnaire consacre des articles à plusieurs membres de l'Inspection : parmi les inspecteurs de la période ici considérée, Charles Laurent (1856-1939), mais des figures qui ne sont pas toutes élevées à la « grandeur », si l'on en juge de la notice consacrée à Roger Aubert de TrégoMAIN (1856-1932) par exemple. Il semble que ce soit la mobilité de carrière qui fait, d'un point de vue extérieur, de l'inspecteur de finances le serviteur de l'État et non pas le membre exclusif du service : ce serait d'ailleurs « l'élaboration d'une production intellectuelle sur le monde social en première personne et non sous la forme classique de rapports anonymes⁴⁵ » qui porterait l'Inspection générale des finances au rang de grand corps. Dans ses différents travaux, le Comité pour l'histoire préfectorale distingue en revanche très explicitement certains de ses membres. Dix-neuf des préfets de la Défense nationale se voient ainsi décerner le « qualificatif d'hommes d'État » pour être devenus « ainsi vice-présidents du Conseil d'État (Coulon), conseillers d'État (Béral, Camescasse, Dubost, Lenôel, Oustry, Régnauld, Tirman), gouverneur du Crédit foncier (Christophle), gouverneur

39 L'attribution peut sans doute avoir d'autres sources, comme en témoigne l'attribution de la qualification par la famille d'un haut fonctionnaire, présenté comme tel lors de l'annonce de sa mort dans le « Carnet du Monde » (« *Le Monde* » du 5 mars 2020, à propos de Dominique Lewandowski).

40 Comme en atteste la lecture des dictionnaires biographiques, dont l'élaboration est concomitante avec la floraison des comités d'histoire dans nombre d'institutions.

41 <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/histoire>

42 Accessible par nom avec une notice.

43 <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil/decouvrir-ligf/le-statut-et-lhistoire-de-ligf/lhistoire-de-la-creation-de-ligf.html>

44 <https://books.openedition.org/igpde/3568?lang=fr>

45 C. Charle, *Les grands corps*, loc. cit., sur l'inspection des finances, p. 3220-3221.

général de l'Algérie (Tirman), résident général à Tunis (Massicault), ou encore résident général à Annam et au Tonkin (Paul Bert)⁴⁶», et l'on pense aussi aux « deux préfets exceptionnels » que sont, à Paris, Louis Lépine, et Jean Chiappe⁴⁷. L'exploration du *Dictionnaire de juristes – Colonies et Outre-mer, XVIII-XX^e siècles*⁴⁸ confirme l'assimilation des gouverneurs des colonies à la préfectorale⁴⁹, quand on aurait pu les associer au corps diplomatique. Il y a là assurément un terreau du grand commis de l'État⁵⁰, qu'illustrent par exemple Paul Dislère ou encore les frères Cambon – Jules Cambon (en Algérie) et Paul Cambon (en Tunisie).

Indépendamment de l'action de son comité d'histoire, et de la rédaction d'un *Dictionnaire des membres du Conseil d'État*, le Conseil d'État s'attache sur son site à valoriser les « hommes qui ont profondément marqué le Conseil d'État et la juridiction administrative⁵¹ », aujourd'hui plus sobrement désignés des « grandes figures⁵² ». Si l'on excepte ceux connus principalement pour leur carrière politique (cas de Odilon Barrot et plus tard de Léon Blum), seuls y figurent Laferrière et Romieu. Cette liste est plus développée dans l'ouvrage dirigé en 1974 par Louis Fougère, qui distingue de 1872 à 1939, Aucoc, Odilon Barrot, Léon Blum, Chardon, Laferrière, Alfred Picard, Georges Cahen-Salvador, Colson, Hébrard de Villeneuve, René Mayer, Georges Pichat, Jean Romieu, Théodore Tissier. On compte donc plusieurs vice-présidents de la période considérée (Odilon Barrot, Laferrière, Picard, Hébrard de Villeneuve, Colson, Théodore Tissier, Georges Pichat), mais également des membres du Conseil d'État dont la notoriété est acquise hors l'enceinte du Palais-Royal : Léon Blum par la carrière politique qui fut la sienne, Chardon par ses écrits sur l'administration française, Cahen-Salvador pour le rôle qui fut le sien auprès des prisonniers de guerre et de la Croix-Rouge, au Conseil national économique et à la sécurité sociale ; René Mayer, pour son rôle dans les compagnies de chemins de fer, à Air France, mais surtout en raison de sa qualité de ministre et du rôle politique d'envergure qu'il a joué dans le cadre de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) ; reste Romieu, grand juriste qui a mené toute sa carrière au Conseil d'État. S'agissant des vice-présidents, il y a lieu de s'interroger sur des absents : on peut comprendre aisément que Alfred Porché n'y figure pas, mais pourquoi Georges Coulon est-il oublié ?

46 V. Wright, *Les préfets de Gambetta*, *op. cit.*, p. 58.

47 R. Bidouze, *op. cit.*, p. 229.

48 Sous la direction de F. Renucci, CNRS, 2020.

49 Les gouverneurs des colonies (ou commandants dans les établissements de moindre importance, et pour les pays de protectorat : résident général à côté du gouvernement local) ne constituent pas « un corps constitué », mais sont assimilés aux préfets et sous-préfets (jouissance du décret du 15 avril 1877). Ils sont nommés par décret du président de la République, « sans aucune condition particulière », *Répertoire Béquet*, t. 4, 1885, p. 483, n° 322. Reste que ces agents sont aussi assimilés aux membres du corps diplomatique.

50 Que favorise la création de l'École coloniale en 1930.

51 Formule du site internet en 2018.

52 Ce sont les mêmes : <https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/histoire-patrimoine/les-grandes-figures-du-conseil-d-etat>

On pourrait encore croiser cette liste avec les notices du *Dictionnaire historique des juristes français*⁵³ qui répertorie certaines personnalités déjà citées, ou bien encore avec la liste de ceux qui ont eu le privilège de voir leur patronyme désigner une salle du Palais-Royal.

Ces quelques « repérages » montrent combien l'identification du grand commis résiste à une démarche scientifique et, par suite, objective. Aussi, et s'il en a le loisir et l'envie, il appartient à chacun d'établir sa propre promotion des grands commis de la Troisième République. Pour ce faire, il convient de puiser au cœur de l'administration, au sein de ce pouvoir administratif en voie de constitution, et sachant que pour être pleinement légitime à la détention du label, ils doivent apparaître non pas seulement comme les plus compétents, mais détenir une compétence les rendant aptes à saisir les enjeux de leur époque, savoir mettre en œuvre une indépendance à l'égard du politique propre à influencer, au nom de l'intérêt général, sur la mise en œuvre des politiques menées, voire à les initier, et posséder cet « esprit administratif » consistant à posséder cette « conviction » que, « dans l'ordre des choses temporelles », rien ne soit placé « au-dessus du service de l'État »⁵⁴.

53 Sous la direction de P. Arabeyre, J. Krynen et J.-L. Halpérin, PUF, Coll. « Quadrige », 1^{re} éd. 2007.

54 Selon la formule de R. Denoix de Saint Marc, discours d'installation à la présidence du Conseil d'État, reproduit dans P. Gonod, *La présidence du Conseil d'État républicain*, Dalloz, 2005, p. 167.



Deuxième partie

Regards
sur les grands commis de l'État

Approche théorique et approche de la science politique : introduction

Yves Gaudemet

Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État? Certes, il ne faut pas moins d'une journée pour cerner la question. Je ne veux pas rallonger les débats puisque je vois que mes prédécesseurs ont déjà apporté beaucoup d'éléments à notre réflexion. Je voudrais simplement dire d'un mot mes remerciements de m'avoir associé à cette quête de l'identité des grands commis de l'État et mes compliments pour cette organisation parce que ce que nous voyons physiquement n'est pas à la mesure du travail qui a été nécessaire pour organiser cette journée de travail.

Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État? Je me suis naturellement posé une nouvelle fois cette question; encore que le terme ait été peu employé lorsque je faisais mes études de droit – il est vrai que ce n'est pas hier – et qu'il renvoyait plutôt à l'Ancien Régime.

Un grand commis de l'État se définit par ce qu'il est, par son statut : c'est un peu ce qu'on lit dans les dictionnaires actuellement encore dans la presse, qui assimilent volontiers les grands commis de l'État aux hauts fonctionnaires, aux très hauts fonctionnaires. Ou bien un grand commis de l'État se définit par sa fonction, parce qu'il sert l'État et même plus, parce qu'il est la figure de l'État et même peut-être encore plus parce qu'il construit l'État.

Et cela m'a renvoyé au second terme de notre sujet qui, pour ma part, ne m'intéresse pas moins que le premier : l'État. L'État administratif dans sa continuité depuis l'Ancien Régime. Mais est-il le même pour les légistes de Philippe le Bel, pour Jean Bodin, pour Colbert, pour Napoléon, pour les élites dont nous parle Éric Anceau dans son dernier ouvrage ¹, cet État administratif dont nous étions très fiers, construit sous l'Ancien Régime et qui a cheminé jusqu'à aujourd'hui à travers des régimes politiques successifs et une valse des Constitutions agrémentée, pour la dernière en date, d'une petite trentaine de révisions, explicites ou jurisprudentielles, qui n'est pas à mettre à son actif.

Alors qu'est-il aujourd'hui, cet État des grands commis? Je confesse qu'il peut parfois inquiéter. Cet État qui parle trop souvent le langage mou de la régulation, des chartes, des valeurs; cet État un peu nous dit-on, particulièrement aujourd'hui, en quête d'une souveraineté, souveraineté que l'on dit manquée, défaillante, éclatée à l'intérieur de lui-même et confisquée de l'extérieur. Et cet État, j'en suis à l'actualité immédiate, que l'on éprouve le besoin, par des textes

1 Éric Anceau, *Les élites françaises. Des Lumières au grand confinement*, Passés composés, 2020, 461 p.



dont le titre même est inquiétant, de reconstruire : moderniser la République, il y a quelque temps ; conforter les principes de la République aujourd'hui.

Sur tout cela je suis certain que la journée d'aujourd'hui va aussi nous apporter beaucoup ; et pour ne pas retarder davantage le bénéfice de ce que nous allons maintenant entendre, je laisse là ces propos qui n'ont pour excuse que la présidence de séance que vous avez souhaitée me confier et laisse la parole à notre collègue Patrick Wachsmann et à Madame Gaiti pour nous livrer successivement un regard théorique puis le regard d'une politiste sur les grands commis de l'État.



Les grands commis de l'État : approche théorique

Patrick Wachsmann

Lorsque l'on m'a proposé de traiter le thème d'une approche « théorique » des grands commis de l'État, j'avoue avoir été très dubitatif. Car l'expression « grands commis de l'État », je ne crois pas l'avoir jamais employée dans mes écrits, dans mes cours, même de droit de la fonction publique, ni non plus d'ailleurs dans ma conversation. Une seule association me vient, celle d'une anecdote que m'avait racontée un de mes oncles, chirurgien, celle de la cérémonie de remise de la Légion d'honneur à un professeur de médecine à Strasbourg. Le président du conseil d'administration des hospices civils, dans son discours, lance : « Vous êtes un grand commis de l'État. » Hilarité mal contenue dans la salle, parmi les confrères du récipiendaire : celui-ci était connu pour son appât du gain et, en conséquence, une préférence marquée pour ses lits privés par rapport aux contraintes du service public dont il avait la charge. Nous tenons là un premier trait indicatif d'un rapport entre le thème d'aujourd'hui et la notion de service public, laquelle, c'est bien connu, comporte des « lois », dont celle du désintéressement, pourtant passée sous silence par Rolland.

Mais c'est d'approche théorique que je suis censé vous entretenir. En l'absence de texte juridique ou de jurisprudence (ArianeWeb¹ le confirme : la recherche « grand commis de l'État » ne donne rien, en dehors des fautes commises par l'État, une fois retirés les guillemets sur le moteur de recherche), dont on pourrait d'abord entreprendre l'exégèse ou la synthèse, le plus simple est sans doute de décomposer l'expression sur laquelle porte la recherche : un commis de l'État/ qui serait grand. Essayons, sans prendre ce clivage pour autre chose qu'une commodité – les interactions seront constantes, sans doute parce qu'elles sont de structure – et en prenant le parti d'utiliser des textes littéraires, lus à la lumière de la mise au jour par Pierre Legendre des constructions imaginaires dont se soutient l'État centraliste, afin de tenter de comprendre ce qui se joue à travers le label « grand commis de l'État ».

1 ArianeWeb, base de jurisprudence du Conseil d'État et des cours administratives d'appel, est consultable à : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/arianeweb>

Commis de l'État

Commis, participe passé substantivé (1369) du verbe *commettre* (charger quelqu'un de faire quelque chose), a le sens, dit le *Dictionnaire historique de la langue française* de Robert, de « personne chargée d'une fonction », surtout actif, est-il ajouté, « dans des spécialisations dans la marine, l'administration et le commerce². Pour les fonctionnaires, c'est au XIX^e siècle qu'apparaîtraient « les grands commis de l'État, les hauts fonctionnaires » – on passe ensuite au composé *commis voyageur*, moins exaltant, et à la précision que : « Le féminin **COMMISE** (1931) se rencontre dans le sud de la France au sens de “vendeuse” »... C'est le moment de préciser que la notion est restée très (entièrement?) masculine, ce qui dispense d'une interrogation sur la féminisation en *commise*. En ce qui concerne le vocabulaire, la parité ne semble pas encore avoir accosté aux rives de l'excellence des serviteurs/servantes de l'État...

Balzac, dans *Le Député d'Arcis*, rapporte ce dialogue entre l'Inconnu, envoyé par le pouvoir royal pour s'assurer de l'élection d'un candidat acquis au Trône, et le sous-préfet venu s'enquérir de son identité – d'une livrée l'autre... : « Je suis le sous-préfet, monsieur... répondit Antonin Goulard.

– Votre père n'appartenait-il pas aux Simeuse?... »

– Et moi, monsieur, j'appartiens au gouvernement, voilà la différence des temps.³ »

Retenons ici la connotation péjorative du mot *commis*, que l'on retrouve dans la bouche de Victor Hugo lors de son procès contre la Comédie-Française : il impute le refus du théâtre de jouer ses pièces, à l'encontre des conventions formées, à l'influence d'une « coterie embusquée dans les bureaux du ministère de l'intérieur » et conclut devant la cour d'appel : « au-dessus des commis, il y a la loi⁴ ». Le propre de l'imaginaire français de la fonction publique sera de retourner en privilège la qualité de commis que revendiquent les fonctionnaires, et plus précisément les hauts fonctionnaires : servir l'État, c'est autre chose, c'est plus noble, que servir tel aristocrate ou bourgeois ou même tel despote.

Le mot « commis » dit en effet l'idéal français du service de l'État : les agents, civils comme militaires, de l'État se proclament commis, serviteurs, mais Pierre Legendre a montré l'enjeu de cette construction empruntée, y compris dans ses enjeux inconscients, au pontificat de l'Église romaine. Le sacerdoce de l'État laïc a repris du service de Dieu cet abaissement affiché destiné à masquer l'exercice d'un pouvoir. Ce propos de Legendre introduit immédiatement au cœur de

2 Le commis apparaît ici comme étant aux ordres de qui lui donne des instructions. Ainsi, Chateaubriand écrit-il, pour dénigrer Talleyrand, « il faut se bien mettre dans l'esprit qu'on est purement et simplement un commis lorsqu'on tient le portefeuille d'un conquérant, qui chaque matin y dépose le bulletin d'une victoire et change la géographie des États » (*Mémoires d'outre-tombe*, livre XLIII, ch. 8, Bibliothèque de la Pléiade, t. II, 1951, p. 900).

3 In Balzac, *La Comédie humaine*, tome VIII, Bibliothèque de la Pléiade, 1977, p. 787.

4 « Procès d'Angelo et d'Hernani », in Victor Hugo, *Le droit et la loi et autres textes citoyens*, 10-18, 2002, p. 128 et 130.

notre matière : « Si je dis, par exemple : *les fonctionnaires disposant d'un pouvoir* (j'exclus ici les strates inférieures) *sont des dieux*, je n'avance pas une métaphore équivoque ou gratuite, car ils sont effectivement des dieux, *c'est la pure vérité*, celle qui nous reporte à la théorie de l'Incarnation divine, en sa partie transcrite par les légistes. La légitimité du pouvoir, observable dans le fonctionnement même du système juridique, a été prononcée et fondée, à l'âge baroque du Texte dont nous procédons encore comme sujets, dans la matrice théocratique. [...] Cette légitimité inattaquable, transférée dans la version laïque et patriote, n'est rien moins que l'effet d'un rapport du Texte à la fable d'un masque, dont la théocratie a voulu à tout prix qu'il s'agisse du masque divin ⁵. » Du service de Dieu à celui de l'État, c'est la même logique qui opère.

Au demeurant, entre le service et la servilité s'ouvre un espace qu'il faut interroger. Dans la pièce de Griboïedov, *Le malheur d'avoir de l'esprit*, cette réplique l'exprime : « Servir, bien aise ; être servile, pouah ! ⁶ » – c'est la réponse de Tchatski à Famossov qui lui vante les emplois de l'État et l'obligation de servir (on peut ici évoquer l'écrivain lui-même, qui mourra massacré à Téhéran en 1829 au cours d'une mission diplomatique dont le pouvoir l'avait chargé, en la sachant périlleuse). Le grand commis de l'État serait alors quelqu'un qui est grand dans sa sujétion même, parce qu'il n'est pas servile. Dans son livre, dont le titre est resté célèbre, *Servitude et grandeur militaires* – elles peuvent être civiles aussi bien – Vigny s'interroge cependant sur ce qui sépare service et servitude. On peut dire que tout à la fois, il prône et efface cette différence. Il revendique paradoxalement la grandeur de la servitude ⁷ – en réponse, pourrait-on dire, au tsar Alexandre de Russie, qui appelait ses courtisans, quoique détenteurs de hautes fonctions « les frotteurs de parquet »...

D'une manière significative, ce discours de la servitude est d'ailleurs tenu également au niveau ministériel ou primo-ministériel, voire présidentiel : il est question de charge (François Mitterrand : « En ce jour où je prends possession

5 Pierre Legendre, *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Éditions de Minuit, coll. « Critique », 1976, p. 124 (italiques de l'auteur). Voir aussi, cette fois-ci à propos des évêques, la mise au jour de la substitution à la question de leur pouvoir de leur image de « purs serviteurs, esclaves de leur fonction », à la p. 258 de l'ouvrage.

6 *Le malheur d'avoir de l'esprit*, II, trad. Maurice Colin, in Griboïedov, Pouchkine, Lermontov, *Œuvres*, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1973, p. 27. Plus loin, Tchatski récidive ainsi : « On hésite à s'embrigader parmi des pitres » (p. 29).

7 Comme l'atteste la formule : « toujours esclave et toujours fier et content de sa Servitude » (II, 11, in Vigny, *Œuvres complètes*, Éditions du Seuil, 1965, p. 383). Tout l'ouvrage peut être lu comme une méditation sur l'aliénation qu'emporte le dévouement et sur les compensations qu'il comporte ainsi que sur le contraste existant entre ce que la servitude a de révoltant et l'hommage dû à ceux qui en sont les victimes (« Il faut gémir de cette Servitude, mais il est juste d'admirer ces esclaves », *ibid.*, I, 3, p. 358). Les mots servitude, esclave, obéissance, service ne cessent de parcourir le texte, qui culmine avec l'interrogation, dans le dernier récit, sur l'existence d'une différence entre assassins et soldats.

Pierre Legendre affirme brutalement : « où se trouve le pouvoir, il n'y a plus que des castrés » (*op. cit.*, p. 144 – italiques de l'auteur), proposition qui peut aussi se lire comme une élucidation du propos de Vigny.



de la plus haute charge...⁸»), de service (lors de sa désignation comme Premier ministre, Jean Castex affirme : « Servir l'État au plus haut niveau, c'est quelque chose d'exaltant et d'exigeant », avant de déclarer n'avoir « d'autre objectif que de servir mon pays et le président de la République⁹ ») – « *Dienen... Dienen!* », dit Kundry à l'acte III de *Parsifal*... S'affiche ici le dévouement, qualité de base du bon serviteur, élément clé de « cette science des chefs fabuleuse » qu'évoque Pierre Legendre¹⁰. Mais dévouement en l'occurrence à un maître qui est un principe abstrait, lequel a succédé, conformément à ce que souhaitait Vigny¹¹, à la personne de l'empereur ou du roi – même sous la Cinquième République et en dépit de la proclamation précitée de Jean Castex, qui se croit obligé d'introduire dans son propos une allégeance personnelle. Cette insistance sur la servitude qui serait celle des gouvernants et des hauts fonctionnaires est bien un trait structurel, que Pierre Legendre a caractérisé comme le « fantasme des chefs oblatifs et du pouvoir sans plaisir¹² ».

Car les vertus du grand commis reposent sur une certaine mortification, comme si l'agent ne cessait de proclamer : je ne suis que l'humble serviteur d'une abstraction, l'État, qu'incarne, au-delà de moi, le personnel gouvernemental et administratif, autrement dit, je ne suis rien, je me confonds avec la mission dont je suis investi. Ces représentations de ses serviteurs confortent l'image que l'État veut présenter de lui-même, *via* l'idée du service public : il est désintéressé, au service de l'intérêt général – « Le service public, note Legendre, stipule cette fantasmagorie : *l'oblativité de l'État*¹³. » Dans l'opéra de Francesco Cilea, *Adriana Lecouvreur*, celle-ci chante un air sublime : « *Io son l'umile ancella* » – je suis l'humble servante : de mon art, du texte, de la pièce, de l'auteur, ici aussi d'un autre que moi-même¹⁴, support nécessaire à l'exercice de ma mission. Dans le cas des hauts fonctionnaires, l'affichage de l'humilité indique ceci : « La jouissance est défendue, en tous les sens de la formule. Autrement dit, la

8 Allocution prononcée le 21 mai 1981 lors de sa prise de fonction, in *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la Cinquième République*, 2^e éd., La Documentation française, 1982, p. 31.

9 Entretien au *Monde*, 15-16 novembre 2020.

10 *Jouir du pouvoir*, *op. cit.*, p. 17.

11 « Je n'ai qu'une chose à vous recommander, c'est de vous dévouer à un Principe plutôt qu'à un Homme », confie l'amiral Collingwood au capitaine Renaud, « la canne de jonc » (*op. cit.*, III, 6, p. 402). C'est finalement la notion d'honneur qui synthétisera les mérites que Vigny attache à cette disposition d'esprit.

12 *Op. cit.*, p. 188. Legendre montre le passage de ce discours de l'oblativité, généralement tenu au sein de la haute fonction publique, au niveau ministériel sous la Cinquième République.

13 *Op. cit.*, p. 169 (italiques de l'auteur). Et plus loin : « Avec une emphase qui n'a d'égale que l'efficiencia sociale du discours, la Cinquième République a utilisé jusqu'à l'outrance la ficelle du service public, transformant les hommes au pouvoir en caste sublime. L'oubli de soi inspire désormais une littérature dévote, dont la bigoterie témoignera du point d'obscurantisme où nous sommes. » (*op. cit.*, p. 188).

14 Pierre Legendre parle du « désir du maître sans nom » (*op. cit.*, p. 9, voir aussi p. 64).

jouissance du pouvoir ne comporte aucun plaisir et ceux qui prennent plaisir à exercer l'autorité ne peuvent que s'en cacher¹⁵. »

Dans quel champ évoluent les potentiels grands commis de l'État ? Autrement dit, qui peut être, qui a vocation à être, « grand commis de l'État » ? La première remarque est évidente : il faut être fonctionnaire *de l'État*, ce qui exclut d'emblée les agents des collectivités territoriales, quelle que soit la taille de celles-ci et quelles que soient les fonctions exercées à leur service par la personne envisagée. Le cas des établissements publics, en revanche, est plus délicat : la collectivité de rattachement (c'est-à-dire l'État) importe plus ici que la détention par l'établissement d'une personnalité juridique distincte – on peut même dire que le caractère privé de l'entreprise publique s'efface au profit de l'idée qu'elle gère un service public, pour le compte de l'État (c'est ainsi que la présidence d'Air Inter, puis d'Air France par Marceau Long est pertinente pour faire de celui-ci un grand commis de l'État). Même à se limiter aux fonctionnaires de l'État, et même aux hauts fonctionnaires (l'adjectif « grand » ne peut être utilement employé que pour des hauts fonctionnaires : le fonctionnaire subalterne, si grand qu'ait été son sacrifice, fût-il décédé victime du devoir, ne sera jamais qualifié de « grand commis de l'État »), l'exercice n'est pas simple.

On partira de la manière dont le « rapport Thiriez », comme on l'appelle (officiellement « Mission Haute Fonction Publique », 30 janvier 2020), envisage son champ d'application¹⁶ : même circonscrit à la fonction publique de l'État, celui-ci est clairement trop large et évacue comme des évidences des questions délicates. Admettons la facilité de la limitation à la fonction publique civile, acceptons la prise en compte des directions d'établissements publics ou même privés gérant des services publics nationaux. Il nous semble cependant que l'assimilation pure et simple entre agents publics indépendants et agents publics soumis à une hiérarchie pose un grave problème et que l'on touche ici à l'une des critiques essentielles qu'encourt le rapport Thiriez.

En toute occurrence et pour notre propos, l'application du label de commis à des agents dotés d'indépendance, plus encore à ceux qui sont investis de fonctions juridictionnelles nous paraît logiquement contradictoire. Les magistrats judiciaires du siège – et même ceux du parquet qui, selon l'interprétation du Conseil constitutionnel, bénéficient aussi de la garantie de l'indépendance inscrite à l'article 64 de la Constitution, en dépit de leur subordination au Gouvernement¹⁷ – ne sauraient être qualifiés de commis. Le cas des membres de la juridiction

15 *Op. cit.*, p. 187.

16 Il le délimite ainsi : les corps relevant de « l'encadrement supérieur et dirigeant » des trois fonctions publiques selon la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), hors enseignants et militaires, c'est-à-dire : corps « ENA », corps « Polytechnique », administrateurs territoriaux, directeurs d'hôpital et d'établissement sanitaire, social et médico-social, directeurs d'organismes de sécurité sociale, directeurs des services pénitentiaires et directeurs d'insertion et de probation, commissaires de police et magistrats de l'ordre judiciaire, soit environ 20 000 personnes. On notera l'extrême hétérogénéité de ce *corpus*.

17 Décision du 8 décembre 2017, n° 2017-680 QPC.



administrative doit recevoir un traitement identique, clairement pour les membres de la Cour des comptes¹⁸ et des chambres régionales des comptes¹⁹, ainsi que pour ceux des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel²⁰ qui ont, en vertu de la loi, le statut de magistrat. Quant aux membres du Conseil d'État, nonobstant le particularisme qui caractérise celui-ci et sur lequel il est inutile de revenir ici, il nous semble clair qu'ils doivent également être considérés comme indépendants²¹ et, partant, exclus de la possible qualification de commis. Tout espoir n'est cependant pas perdu pour eux : dans la mesure où ils sont fréquemment appelés à exercer des fonctions à l'extérieur du Conseil d'État (et le raisonnement vaut également pour des magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif), ils peuvent, en raison de celles-ci, être éligibles à la qualité de grands commis de l'État, à commencer par les nombreuses fonctions monopolisées par ce grand corps, au premier rang desquelles figure celle de secrétaire général du Gouvernement. Les illustrations choisies pour le présent colloque permettent de l'attester – qu'il suffise de rappeler qu'il est dédié à Marceau Long, dont on sait qu'il assura exemplairement la continuité de l'État en mai 1981 en tant que secrétaire général du Gouvernement. Il convient d'ajouter qu'un passage par le secteur privé est pleinement compatible avec le maintien de la vocation à se voir qualifier de grand commis de l'État, à condition de ne pas se transformer en passage au secteur privé, dit « pantouflage²² », qui emporte renonciation à revendiquer cette qualité. Les mêmes considérations valent pour les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif. Quant aux professeurs et maîtres de conférences de l'enseignement supérieur, indépendants dans l'exercice de leurs tâches d'enseignement et de recherche, en vertu, depuis 1984, d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, ils ne sauraient, à ce titre, être commis. Ils ne peuvent prétendre à cette qualité que s'ils exercent des fonctions au sein de l'administration universitaire (recteurs, administrateur du Collège de France, présidents d'université, voire directeurs de composante) ou en dehors d'elle. Le juge, le professeur ne peuvent, ès qualités, être dits « commis ». L'incompatibilité postulée entre jouissance de l'indépendance et qualité de commis soulève aussi la question des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes : privilégier le premier adjectif conduit à les inclure, le second à les exclure.

18 Article L. 120-1 du code des juridictions financières.

19 Article L. 220-1 du code de juridictions financières.

20 Article L. 231-1 du code de justice administrative.

21 Ainsi que le rappelle, pour l'exercice de l'ensemble de leurs fonctions, l'article L. 131-2 du code de justice administrative.

22 Contrairement à ce que l'on lit souvent, celui-ci n'est pas un phénomène récent. Il est même habituel, de tradition, au sortir de l'École polytechnique. Dans son livre *À Polytechnique. X 1901*, Flammarion, 2021, consacré à l'étude de la promotion de l'École reçue en 1901, Hervé Joly relève, en soulignant qu'il s'agit d'une pratique constante : « En tout, près d'un tiers de la promotion doit se chercher rapidement une autre situation professionnelle que dans les services publics » (p. 118).

Et les titulaires de fonctions législatives ou gouvernementales ? Pour les premiers, il est évident qu'ils ne sauraient être qualifiés de « commis ». À leur fonction de représentant, qui consiste à « vouloir pour la Nation », principalement dans la confection de la loi, ce qui exclut toute exécution de la volonté d'autrui, correspondent des garanties par rapport aux autres pouvoirs qui comportent des immunités, etc. Le président de la République ne saurait, lui non plus, être qualifié de commis : pouvoir neutre, détenteur de prérogatives éminentes, détenteur d'immunités, il n'est presque jamais envisagé comme tel, ou alors seulement sous une forme très abstraite : le communiqué publié par l'Élysée dans la nuit du 2 décembre 2020 pour la mort de Valéry Giscard d'Estaing salue la mémoire d'un « immense serviteur de l'État ²³ ». La question ne se pose d'ordinaire qu'au niveau du premier ministre et des autres membres du Gouvernement : nommés par le président, responsables, devant le Parlement à qui ils doivent rendre des comptes et en pratique depuis 1959 devant le président, sauf cohabitation, ils peuvent être qualifiés de commis dans la mesure où ils n'ont pas la qualité de représentant, en hommage, disons, à la conception révolutionnaire de la séparation des pouvoirs – le mot *ministre* évoque lui-même l'exécution d'une mission et peut apparaître à ce titre comme une déclinaison de *commis*. Mais l'association de la qualité de commis et de celle de ministre est hautement problématique, ne serait-ce qu'en raison des termes de l'article 20 de la Constitution de 1958. Déterminer et conduire la politique de la nation, même sous l'impulsion, et souvent un peu plus, du président de la République, c'est décider, choisir, arbitrer, prérogatives en soi contradictoires avec l'idée de servilité que connote le mot « commis ». Le Gouvernement, écrit Charles Eisenmann, « est l'organe supérieur de l'appareil administratif ²⁴ ». Il serait illogique de qualifier ses membres de commis.

De la grandeur du commis de l'État

Le « grand » commis se distingue des fonctionnaires, des hauts fonctionnaires et même de ceux qui occupent les postes les plus élevés de la hiérarchie par une qualité spéciale : la grandeur, donc. De même que Mr Carson domine la domesticité de Downton Abbey, que Tommy Lascelles, secrétaire particulier de la reine, ordonne la Cour d'Elizabeth dans les premières saisons de *The Crown* et par-delà sa retraite...

Qui confère cette dignité de grand commis de l'État ? Comment la caractériser ? Telles sont les questions que l'on abordera.

²³ *Le Monde*, 4 décembre 2020.

²⁴ « Les fonctions de l'État », l'*Encyclopédie française*, tome X, 1964, p. 291.

Qui confère la qualité de « grand commis de l'État » et à quelle occasion ?

Relevons d'abord qu'on ne se la confère à soi-même qu'en manquant clairement à toute obligation de modestie. C'est donc d'un tiers que vient la distinction, singulièrement à l'occasion d'une remise de décoration, de départ à la retraite ou (moins drôle) d'éloge funèbre.

Tout locuteur a vocation à décerner cette appellation, non déterminée par une norme juridique quelconque, on l'a dit en commençant. Cela inclut les membres de la famille, en général *post mortem* (la formule est plutôt rare, nous semble-t-il dans les discours d'anniversaire...) : dans le carnet du journal *Le Monde*, ses sœurs font ainsi part du décès de Dominique Lewandowski, « grand commis de l'État ²⁵ » – en rappelant son parcours, effectivement prestigieux : ENA, directeur des affaires économiques au ministère de l'Agriculture, directeur des services financiers du ministère de la Défense, chef du service de l'Inspection générale des finances, puis ses décorations, au grade de commandeur. Les pourvoyeurs habituels de cette distinction sont les journalistes et tous orateurs officiant lors d'une cérémonie, volontiers officielle. Mais, comme toujours, certains procèdent avec plus d'autorité que d'autres : hauts fonctionnaires entre eux, avec une prime aux supérieurs hiérarchiques, particulièrement habilités à conférer cette distinction, personnes, recoupant généralement le cas précédent, remettant une distinction à l'agent, ainsi doublement décoré (ce serait l'équivalent civil des palmes ajoutées à la croix de guerre des militaires).

Pour l'anecdote, on relèvera l'emploi inusité de l'expression par un journaliste du *Monde* à propos d'un pays, les États-Unis, réputé ne pas disposer d'une haute fonction publique équivalente à la nôtre, à propos d'un membre de la nouvelle administration : « Joe Biden choisit un grand commis de l'État pour diriger la CIA ²⁶. » La projection de l'imaginaire national sur un État tiers est ici patente.

On peut assimiler purement et simplement aux hypothèses envisagées, celle où est utilisée une légère variante consistant à parler de « grande figure de serviteur de l'État », expression employée pour Simon Nora dans la nécrologie d'un membre de sa famille ²⁷ ou de « grand serviteur de l'État ».

Qu'est-ce qui fait la grandeur ?

L'usage du terme « grand » accolé à une profession est assez courant, pour désigner ceux qui, au sein de ladite profession, se distinguent par des qualités particulières : on parlera de grands chefs d'orchestre, de grands pianistes ou violonistes, de grands écrivains, etc. Relevons que seules des professions considérées comme suffisamment « nobles » donnent lieu à cette pratique : si compétent, voire magistral, que soit votre plombier ou votre pharmacien, l'idée ne vous vient

²⁵ *Le Monde*, 5 mars 2020.

²⁶ *Le Monde*, 13 janvier 2021.

²⁷ *Le Monde*, 15 octobre 2020.



pas de le qualifier de « grand plombier » ou de « grand pharmacien ». Le dédain français pour le commerce et les commerçants se lit clairement dans ces usages différenciés. La grandeur est censée ne pouvoir s'appliquer qu'à des professionnels, pour ainsi dire placés « hors commerce ».

Il y a, près de notre domaine, les grands hommes d'État – dans le dictionnaire des idées reçues, il convient d'ajouter qu'il y en a de moins en moins. Giulio Andreotti, qui dirigea maint gouvernement en Italie disait avec humour : « On dit que je suis un nain, mais autour de moi, je n'aperçois pas de géants. » À leur propos, l'expression est parfois employée absolument (« c'est un homme d'État ») pour désigner une aptitude à distinguer l'intérêt général de celui du parti auquel appartient l'intéressé.

L'attribution de la grandeur peut d'ailleurs, s'avérer très compliquée, par exemple à propos des grands chefs cuisiniers. Bruno Doucet – qui dirige la Régalade – déclare²⁸ : « Qu'est-ce qu'un “grand chef” ? Il y a des chefs d'exception qui ne sont pas nécessairement “grands” pour autant. Même s'ils ont trois étoiles au *Guide Michelin*. Les vrais grands cuisiniers, les Bocuse, Barrier, Ducasse, Gagnaire, sont d'abord des grands hommes. » On le voit, le cercle peut se restreindre encore, puisqu'il ne suffit même plus d'être exceptionnel et reconnu comme tel par les instances considérées, dans le milieu en cause, comme compétentes pour en décider...

Quels sont alors, parmi les hauts fonctionnaires de l'État, ceux qui accèdent à la grandeur, en raison du fait que «... par leurs belles qualités ou par leurs belles actions, [ils] ont excellé sur le commun des hommes... » « dans les vertus utiles à leur patrie », pour le dire dans les termes de Voltaire²⁹ ? Comment choisir, parmi les serviteurs, ceux qui seront ainsi distingués ? Car c'est de *distinction* qu'il s'agit, de sortir de la masse – comme de celle des statues dont parle Victor Segalen dans son étude, *Chine, la grande statuaire*, à propos des figures qui entourent le tombeau de membres de la famille impériale, en l'espèce la sépulture de la mère de l'impératrice Wu : « Ces hommes de pierre ne désirent rien exprimer d'humain. Ils sont moins des hommes que des fonctions. Ils sont là, participants ennuyés du cortège. On ne peut pas dire qu'ils “figurent” dans le cortège. Ils s'ennuient. Ce sont d'authentiques fonctionnaires. C'est pour cela qu'ils existent si peu³⁰. » Cette indifférenciation ou, au contraire, la différenciation des hommes et de la fonction nous renvoie évidemment aux fameuses formules de Laferrière sur la distinction faute de service/faute personnelle, qui marque un trait essentiel de la conception française de la fonction publique³¹. On peut, dans le cas des

28 *Le Monde*, 27 février 2020.

29 *Extrait des sentiments de Jean Meslier*, in : *Mélanges*, Bibliothèque de la Pléiade, 1961, p. 498.

30 Flammarion, 1972, p. 160. Vigny écrit dans *Servitude et grandeur militaires* : « La Servitude militaire est lourde et inflexible comme le masque de fer du prisonnier sans nom, et donne à tout homme de guerre une figure uniforme et froide » (préc., I, 3, p. 358).

31 Pierre Legendre le dit en des termes qui répondent étrangement à ceux de Segalen : « Un fonctionnaire n'a pas figure humaine, il est un autre, il est une espèce de saint [...] Être ainsi statufié, statut d'un statut, [...] tous les fonctionnaires travaillent à l'être et le sont » (*Jouir du pouvoir*, op. cit., p. 132).

grands commis de l'État, reprendre la logique de Laferrière, en la retournant positivement, pour ainsi dire : l'individu humain réapparaît, mais superlativement, derrière l'accomplissement de sa fonction. Il existe des éléments qui rendent son action *détachable* du service, non plus en mal (« ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ») mais en bien (ses forces, ses vertus, ses audaces créatrices).

Il s'agit bien de savoir « ce que nous avons à l'esprit quand nous parlons de la grandeur humaine », pour citer ici Vincent Descombes³², qui pose cette question à propos des vies exceptionnelles : « sont-elles particulièrement accomplies ou sont-elles démesurées ? » Dans notre cas, il nous semble que les deux éléments sont présents, ce qui est pleinement conforme aux représentations imaginaires déjà évoquées (grand dans la servitude) et aux circonstances dans lesquelles se révèle véritablement, comme on le verra, le grand commis de l'État. À des vertus nécessaires peut alors s'ajouter une capacité à s'affranchir des limites ordinaires de la fonction. Il paraît possible, à partir de l'interrogation de Vincent Descombes, de distinguer une version faible et une version forte de la notion qui nous occupe.

La version « faible » : l'excellence

Le haut fonctionnaire dont il s'agit est irréprochable et, partant, exemplaire : lui est décerné une sorte de prix d'excellence, après quelques années ou en fin de carrière. C'est cette exigence, celle, en somme, d'un certificat de moralité, au moins administrative, qui provoqua l'hilarité des participants à la cérémonie évoquée en commençant : un grand commis de l'État doit, à l'évidence, être désintéressé. On voit poindre les caractères dont est traditionnellement revêtu le service public à la française et les vertus qu'il exige des agents qui y sont affectés : désintéressement, dévouement à l'intérêt général, prêtre laïque, sacrifice de sa vie personnelle et familiale, etc. Ces représentations en disent long sur notre sacralisation de l'État, comme Pierre Legendre l'a abondamment montré. Cela permet d'expliquer l'usage *a priori* surprenant, comme on l'a vu, fait de l'expression pour des ministres – ainsi *Le Monde*, en janvier 2020, qualifie-t-il Bruno Le Maire de « grand commis de l'État », afin de marquer que, haut fonctionnaire, il a négligé d'enrichir sa carrière par un quelconque passage dans le secteur privé.

On peut alors esquisser, à propos des grands commis de l'État, ce que Roland Barthes appelait des *biographèmes*, des traits biographiques récurrents, par-delà la diversité des réalisations et des parcours. S'y rejoindraient des vertus publiques : le désintéressement, marque, on l'a vu, de la pureté exigée des serveurs de l'État³³, mais aussi le calme, incarné en son temps par le grand diplomate que fut Maurice Couve de Murville, qui porta la haute fonction publique au niveau du gouvernement – on se souvient de son magistral « le gouvernement français ne négocie pas sous la menace » – et des vertus privées : la discrétion, la maîtrise

32 « Grandeur de l'homme moyen », *Critique*, n° 567-568, Jacques Bouveresse : *parcours d'un combattant*, 1994, p. 661.

33 « Tout le monde sait en France que le pouvoir est un mystère, qu'il est pur quand il est reconnu souverain et céleste, mais impur quand on se réfère à la bassesse humaine et à la chose la plus sale, l'argent. *Dans l'État, personne n'est là pour l'argent ni pour aucune sorte de propriété.* » écrit Pierre Legendre (*Jouir du pouvoir, op. cit.*, p. 131 – italiques de l'auteur).

de l'expression, les bonnes manières (trait presque obligé : le représentant de l'État ne saurait être vulgaire, sauf circonstances exceptionnelles qui autorisent une certaine rudesse), l'élégance.

D'autres traits, en revanche, peuvent être tenus pour superfétatoires, en dépit des propos cités plus haut de Bruno Doucet. Ainsi : le bon caractère, la gentillesse, l'attention aux autres, notamment inférieurs en grade, l'art oratoire, l'originalité dans l'expression...

La force du lien de la notion de grand commis de l'État avec le service public débouche nécessairement sur la question de savoir si les grands commis de l'État survivront à l'ère du *management* appliqué à l'État, où la culture de l'efficience et les méthodes de gestion pratiquées en entreprise entendent se substituer à la logique de l'intérêt général et à la déontologie qu'elle suppose. L'imaginaire dans lequel s'inscrit la figure du grand commis de l'État³⁴ permet à chaque (haut) fonctionnaire de se construire par identification à un moi idéal. Assisterait-on au crépuscule des grands commis de l'État, que le présent colloque acterait en quelque sorte? S'agirait-il d'accompagner cette figure au moment de sa chute?

La position de haut fonctionnaire, en raison de la référence constante à un ordre supérieur qui la caractérise, comporte traditionnellement une forte garantie d'impunité³⁵. Elle n'offre, en revanche, aucune protection contre les (rares) retours de la morale dans le champ du politique : qualifier René Bousquet de grand commis de l'État choquerait, heureusement, aujourd'hui... La reconnaissance de la capacité des fonctionnaires, grands et petits, à « gérer d'épouvantables massacres comme s'il s'agissait d'administrer les postes et télécommunications³⁶ » est en effet trop contradictoire avec l'image que l'État veut donner de lui-même. La remarque vaut également dans le cas de Maurice Papon, que beaucoup eussent gratifié longtemps de ce titre, nonobstant son ardeur dans l'organisation des convois de déportation, puis sa férocité à réprimer les militants pour l'indépendance de l'Algérie. La figure de Maurice Grimaud, qui sut donner, lors des événements de mai 1968, les instructions nécessaires pour contenir l'usage de la force dans ses justes limites, fournit l'exacte antithèse de ces deux exemples et, partant, une excellente illustration de la figure du grand commis de l'État. Mais grand commis de l'État, Maurice Grimaud ne le fut pas seulement en un sens faible. On en vient ici au sens fort de l'expression.

La version forte : de la suggestion à la substitution

De qui est-on le (grand) commis, et dans quelle mesure? Émile Zola, dans son roman, *Son excellence Eugène Rougon* (1876), écrit de son héros, qui devient ministre de l'Intérieur sous le Second Empire : « Ses collègues lui reprochaient ses continuels empiètements de pouvoir, son besoin de domination qui le poussait

34 « Les bureaucraties gestionnaires reposent sur des croyances », rappelle Pierre Legendre (*op. cit.*, p. 13).

35 Pierre Legendre insiste sur le caractère intouchable des chefs : « Ainsi le fonctionnaire fanatique est-il assuré, toujours, de l'innocence. », note-t-il (*op. cit.*, p. 223).

36 *Ibid.*, p. 238.



à les traiter en simples commis, tandis qu'il affectait d'être le conseiller intime et le bras droit de Sa Majesté³⁷. » Le livre permet d'illustrer la thèse centrale de Legendre : la « bureaucratie patriote » permet à ses servants de s'arroger un pouvoir, pourvu qu'il prétende s'exercer au nom d'un autre, d'un supérieur, Napoléon III en l'occurrence, lequel « s'avançant muet et seul, dans le vide que le respect ouvrait devant lui », à son tour, se révèle être, dans l'accomplissement de sa mission, un être fuyant, indécis, sensible à certaines influences, pourvu que son interlocuteur se réfère aux thèmes auxquels il sait que le prince sera sensible.

Soit qu'il inspire un gouvernant en quête d'idées – quels que soient les motifs, qui peuvent être parfaitement honorables et même louables, de cette quête – soit qu'il se trouve en position de remplir l'office qui devrait incomber au gouvernant en titre, le haut fonctionnaire va ici exposer la fragilité de la fameuse distinction du gouvernemental et de l'administratif, dont Charles Eisenmann a montré, dans son analyse des fonctions de l'État³⁸, qu'elle était juridiquement et logiquement inconsistante. Il est cependant incontestable que cette distinction est opérante au niveau imaginaire, qui est celui où se situe essentiellement notre problème.

37 Le Livre de poche, 1947, p. 160.

Dans le roman de Zola, le passage de l'Empire autoritaire à l'Empire libéral se fera presque accidentellement, les ministres servant successivement, avec une même apparente conviction, l'une et l'autre option, quand bien même ils avaient su attacher leur nom à la première politique, qui se trouvait, il est vrai, coïncider comme miraculeusement avec leur tempérament.

Il faut relever que Zola ne perçoit guère, dans ce livre, l'influence de la haute fonction publique : il y a le ministre, lui-même commis de l'Empereur et dépendant de sa faveur, et quelques fonctionnaires inexistantes. Les préfets, à l'exception de celui choisi parmi les familiers du ministre et envoyé pour s'assurer que son département de destination appliquera avec zèle la politique de l'heure, ne sont bons qu'à attendre que le ministre daigne les recevoir – « ils sont faits pour ça » – et sont constamment sous la menace d'une révocation (« Je ne vous cacherai pas, reprit-il, que Sa Majesté est très mécontente en ce moment du personnel administratif. Il pourrait y avoir bientôt un grand mouvement préfectoral. Nous avons besoin d'hommes très dévoués, dans les circonstances graves où nous sommes », p. 288).

Mais on ne trouve pas, dans ce roman consacré aux hautes sphères du pouvoir, de grand commis de l'État qui serait le gardien de l'intérêt général face à un ministre que l'auteur montre avant tout attaché à rendre des services à son cercle d'obligés. Une seule exception : l'ingénieur en chef des ponts et chaussées du département des Deux-Sèvres, qui, lors de l'inauguration d'un tronçon de la ligne de chemin de fer dont le tracé permet opportunément de desservir l'exploitation d'un obligé du ministre, énonce froidement les choses : « Il jugea en quelques mots le projet de chemin de fer, avec ce dédain des ingénieurs du gouvernement pour les travaux des ingénieurs civils », « insista, sans paraître y mettre de malice, sur le coude du tracé de M. Kahn, desservant les hauts fourneaux de Bressuire. Le tout sans brutalité aucune, mêlé de phrases aimables, procédant par coups d'épingle, sentis des seuls initiés. », p. 310. Le style énigmatique à destination des *happy few*, l'impuissance politique qui se venge par un discours déchiffrable par eux seuls, l'intérêt général froissé qui fait entendre sa plainte : le portrait du haut fonctionnaire est ici tracé d'une main sûre, mais pour marquer sa défaite face aux intérêts particuliers auxquels a cédé le ministre sans qu'il puisse s'y opposer.

38 « Les fonctions de l'État », *op. cit.* Eisenmann écrit de la fonction de gouvernement qu'elle est « singulièrement indéterminée et floue et ne fournit aucun critère de détermination de son contenu ».

Première variante : la suggestion

Où l'on voit le haut fonctionnaire devenir grand commis en persuadant le titulaire de l'autorité politique de suivre une certaine ligne, d'adopter telle réforme, de prendre telle décision importante. Jouer ce rôle suppose une proximité avec le détenteur du pouvoir : des rencontres régulières permettent l'exercice d'une influence, comme Saint-Simon l'avait déjà repéré, lorsqu'il parle d'« une manière de tiercelet de ministre par son emploi de directeur général des fortifications qui le faisait travailler seul avec le Roi une fois toutes les semaines ³⁹ ». Cette proximité, de préférence régulière, par rapport au souverain est l'occasion du déploiement des ressources de l'homme de cour, en particulier de sa capacité à se saisir des occasions offertes par l'indécision, la faiblesse, voire le désarroi du titulaire des responsabilités gouvernementales.

Ce cas de figure a son emblème : le père Joseph, conseiller du Premier ministre du roi, exaltée par Alexandre Dumas et représentée par Jean-Léon Gérôme dans un tableau de 1873, *L'Éminence grise*, aujourd'hui au musée des Beaux-Arts de Boston. Celui-ci pourrait constituer un fantasme d'aspirant à la qualité de grand commis de l'État : l'escalier que descend le père Joseph est de même taille que celui au sommet duquel trône Louis XIV dans une autre toile du même peintre, le héros sobrement vêtu de noir descend l'escalier, plongé dans son bréviaire, ne semblant même pas apercevoir la foule courbée et craintive des courtisans chamarrés qui se découvrent sur son passage. Rappelons que François Joseph Leclerc du Tremblay est celui qui est censé avoir inspiré à Richelieu sa politique étrangère. Le grand commis de l'État, ici pas même investi de fonctions officielles, est celui qui chuchote à l'oreille des rois ou des conseillers des rois, plus tard de leurs succédanés démocratiques...

Ces discussions sur le véritable détenteur de l'autorité nous renvoient à une problématique de science politique bien connue. L'usage vulgaire est prompt à la faire dériver en représentations qui déposèdent les élus de tout véritable pouvoir au profit de technocrates tireurs de ficelles. Ces clichés, à leur tour, peuvent être instrumentalisés par des hommes politiques présentant leurs échecs ou leurs impuissances comme produits de la toute-puissance d'un « État profond » supposé hostile à leurs desseins et par essence déterminé à les faire échouer.

Bien entendu, la réalité est toujours beaucoup plus subtile que ces schémas. Le thème de la nécessaire sauvegarde de l'intérêt national et de la continuité de l'État et de sa politique se prête à d'innombrables variations, qui tiennent à cette considération que l'on ne peut faire n'importe quoi n'importe comment. Le rappel de la nécessité de respecter les règles juridiques et les formes qu'elles imposent et de l'obligation d'un minimum de cohérence de la politique définie précédemment est de la responsabilité des hauts fonctionnaires : s'il est toujours possible de changer de politique, ce ne peut être que dans le respect de contraintes issues de règles précédemment adoptées et de décisions antérieurement prises.

39 *Mémoires*, t. 1, p. 932 de l'ancienne édition de la *Pléiade* (1947).



Il convient de citer à cet égard le mot prêté à Alexis Léger, secrétaire général du Quai d'Orsay de 1933 à 1940, accueillant un nouveau ministre : « Je suis le gardien de la maison. » On ne saurait exprimer plus nettement ce qui est en cause : la permanence en France d'une haute administration garante de l'essentiel et détentrice d'un savoir ne signifie pas l'impuissance du politique (même si la formule citée le suggère...), mais invite celui-ci à se garder de céder à des impulsions qui s'avèreraient fâcheuses et à se résoudre à un dialogue avec les professionnels éclairés. Il est notoire que dans certains ministères, la compétence technique reconnue des hauts fonctionnaires a pour conséquence concrète une restriction importante de la marge de manœuvre dont disposent les politiques – c'est le cas en particulier pour les Affaires étrangères et les Finances, le poids de la direction du Trésor étant ainsi unanimement souligné. Cela n'empêche pas de rappeler que selon la mythologie officielle, le fonctionnaire est à la disposition du ministre dont il lui appartient de mettre en œuvre avec zèle la politique. Mais cela n'exclut certes pas la faculté de rendre ce dernier attentif à des dimensions du problème qu'il n'aurait pas perçues ou exactement évaluées, de l'« avertir », pour reprendre le mot de Proust à propos des mises en garde dispensées par M. de Norpois...

L'imagination, qui permet au grand commis de souffler au politique l'invention de la Sécurité sociale ou de la construction européenne, est évidemment une bonne porte d'entrée dans la catégorie qui nous intéresse.

L'exercice, d'ailleurs, ne va pas sans risques, ce qui est sans doute le prix d'une ambiguïté impossible à lever : est-ce le grand commis qui invente la politique suivie ou se limite-t-il à lui « donner une forme ⁴⁰ » ? En cas d'échec ou de désaveu, le grand commis court le risque d'être sacrifié au lieu et place de l'homme politique qui a fait des erreurs, pour retrouver sa condition de haut fonctionnaire, quitte à être dédommagé ultérieurement – par l'octroi du titre ici envisagé, notamment. Le succès, en somme, et c'est très banal, va aux politiques, qui préfèrent tenter d'imputer les revers aux commis.

Relevons cependant que l'histoire des décisions publiques vraiment funestes, comme celle des occasions manquées ou bien n'est pas écrite, ou bien laisse les politiques en première ligne, tel cet épisode que raconte Éric Reinhardt dans son roman, *Comédies françaises* ⁴¹, qui montre que l'abandon du Plan Calcul, lancé par de Gaulle et soutenu par Pompidou, a fait perdre à la France l'avance qu'elle avait acquise dans la maîtrise des technologies qui allaient, bien des années plus tard, déboucher sur l'alliance des télécommunications et de l'informatique dont Internet est la concrétisation. Décision politique fatale, prise par Valéry Giscard d'Estaing peu après son élection, sous influence de lobbies exploitant la rivalité de deux directions ministérielles et de deux corps d'ingénieurs (les ingénieurs des télécommunications, tenant à époque le haut du pavé administratif, et les

40 La formule est de Paul Morand (*Journal de guerre*, Gallimard, 2020, p. 236), à propos du limogeage d'Alexis Léger, secrétaire général du Quai d'Orsay, par Paul Reynaud en 1940. Morand y voit le prix payé par un haut fonctionnaire pour les erreurs commises par les ministres et les gouvernements successifs, au moins autant que le fruit de l'animosité personnelle que vouait la maîtresse de Reynaud à Léger.

41 Gallimard, 2020.

informaticiens), faisant délaissé le long terme en faveur des réalisations et des profits du jour. Comme l'écrit Reinhardt, on peut pointer « Le moment à marquer d'une pierre noire où un homme en avance sur son temps échoue à convaincre les pouvoirs publics de ne pas passer à la broyeuse une invention qu'il leur présente comme capitale pour l'avenir de leur pays ⁴². » Même si le roman surévalue peut-être le rôle visionnaire de l'ingénieur Louis Pouzin et le caractère direct du lien entre le projet Cyclades et Internet, même si l'on peut contester les raisons qu'il avance pour expliquer l'abandon du Plan Calcul ⁴³, il a le mérite de mettre au jour la difficulté des choix dans lesquels intérêts politiques et privés ⁴⁴, stratégies de corps et routine administrative (le revers de la continuité!) se combinent. Le nom des hauts fonctionnaires de l'état-major qui ont mis sous le boisseau les intuitions du colonel de Gaulle en faveur de l'arme blindée et de l'aviation demeure largement inconnu. L'administration est plus encline à l'autocélébration émue qu'à l'autocritique. Il faut, dit aussi très justement Reinhardt, « plaire au gouvernement ⁴⁵ » pour faire passer une idée.

Seconde variante : la substitution

Dans cette hypothèse, les rôles se brouillent davantage encore. Le haut fonctionnaire va faire ce qu'il n'appartient normalement qu'au responsable politique de faire, parce que ce dernier est défaillant ou empêché et que le temps pour décider est compté. La continuité de l'État, on pourrait même dire la nécessaire présence de l'État, va obliger le haut fonctionnaire à cette substitution de rôle. Le grand commis va se révéler tel dans l'éclipse, en quelque sorte, du gouvernement.

Un exemple emblématique de ce cas de figure est fourni par un épisode que narre Chateaubriand dans ses *Mémoires d'outre-tombe*. Ministre des Affaires étrangères tombé en disgrâce auprès du roi, Chateaubriand est ambassadeur à Rome au moment où le pape meurt inopinément, ce qui entraîne la tenue d'un conclave pour désigner son successeur. À l'époque, un droit d'exclusion était reconnu aux trois grandes monarchies catholiques (Autriche, Espagne, France) à l'égard d'un candidat au pontificat. N'ayant pu obtenir en temps utiles d'instructions de son ministre, il décide de récuser le cardinal Albani, qu'il qualifie d'« appartenant ouvertement à une couronne » (en l'espèce, celle de l'Autriche) et, en tant que tel, indésirable. Il écrit au cardinal de Clermont-Tonnerre : « Je vous charge, en vertu de mes pleins pouvoirs, comme ambassadeur de Sa Majesté Très-Chrétienne et prenant sur moi seul toute la responsabilité, de donner l'exclusion à M. le

42 *Op. cit.*, p. 285.

43 Voir sur cette question l'enquête de Damien Leloup, *Le Monde*, 31 mars 2021.

44 On n'a pas, dans cette étude, mentionné une question cruciale : celle de l'influence sur les grands commis de l'État, comme sur les décideurs politiques des groupes de pression. Ces derniers s'emploient notamment à formuler les intérêts privés dont ils sont porteurs dans des termes de nature à les faire regarder comme compatibles avec l'intérêt général, voire comme se confondant avec lui.

45 *Op. cit.*, p. 306.

cardinal Albani » s'il venait à obtenir la majorité des suffrages⁴⁶. Chateaubriand commente : « Cette lettre d'exclusion, confiée à un cardinal par un ambassadeur qui n'y est pas autorisé formellement, est une témérité en diplomatie : il y a là de quoi faire frémir tous les hommes d'État à domicile, tous les chefs de division, tous les premiers commis, tous les copistes aux affaires étrangères ; mais puisque le ministre ignorait sa chose au point de ne pas même songer au cas éventuel d'exclusion, force m'était d'y songer pour lui. Supposez qu'Albani eût été nommé pape par aventure, que serais-je devenu ? J'aurais été à jamais perdu comme homme politique.⁴⁷ » La formule « y songer pour lui » me paraît dire la notion que nous recherchons avec le maximum d'exactitude : le haut fonctionnaire se met à la place de l'homme politique (« comme homme politique » dit Chateaubriand) – en l'espèce avec la circonstance que Chateaubriand a lui-même été ministre des affaires étrangères – il se substitue à lui pour prendre une décision à laquelle il aurait dû penser lui-même. Le véritable « grand commis de l'État » serait alors celui qui ose s'affranchir des contraintes qui le voueraient à l'inertie, c'est-à-dire à l'impuissance, faute d'instructions dans le cas de Chateaubriand ou encore faute de possibilité légale⁴⁸ ou en ayant le courage de s'affranchir du carcan des textes ou des instructions pour imposer sa conception de ce que commande un intérêt général conçu avec courage et imagination. Pour reprendre l'analogie avec la faute selon Laferrière, il y a, a-t-on envie de dire, « faute personnelle en plus » : une action d'éclat que l'on devrait quand même, en toute rigueur administrative, tenir pour fautive. Dans la ligne de ce que Chateaubriand se vante d'avoir fait à Rome, ajoutons que le père Joseph s'était trouvé dans une situation semblable : le 13 octobre 1630, lui et l'ambassadeur en titre, Brûlart de Léon, diplomate de carrière, signent à Ratisbonne, bien au-delà des instructions reçues, un traité établissant une paix générale dont les termes provoquèrent la fureur de Richelieu, qui s'empressa de réparer les conséquences néfastes des concessions faites. Cet épisode⁴⁹ montre que les gouvernants peuvent parfois se retrouver prisonniers des liens de confiance qu'ils ont tissés avec leurs commis...

La figure vaguement masochiste du larbin récompensé s'est retournée en celle du *servo padrone*, avec la reconnaissance obtenue du tireur de ficelles, censé rester dans l'ombre, mais qui n'y est pas tant que cela : les connaisseurs savent lui rendre hommage et l'hagiographie, attestée par les dénégations, n'est jamais loin. À ce titre, le thème du colloque d'aujourd'hui participe pleinement de cet « art des

46 Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, Livre 35^e, ch. 6, éd. Bibliothèque de la Pléiade, t. II, 1951, p. 355.

47 *Ibid.*

48 Cas envisagé par Pierre Legendre, qui évoque, à propos du sort de la bibliothèque, devenue inutile, d'un ministère, la figure de « fonctionnaires suffisamment libres à l'égard de la ligne textuelle pour faire reculer la stupidité dogmatique » (*op. cit.*, p. 227). Legendre relève d'ailleurs la rareté de telles hypothèses, dans lesquelles il voit « une certaine forme de subversion » qui, à se généraliser, menacerait la cohérence de l'organisation administrative.

49 Voir Victor-Lucien Tapié, *La France de Louis XIII et de Richelieu*, Flammarion, Champs, 1967, p. 225 et s.

chefs soigneusement préservé et caché au vulgaire » dont parle Pierre Legendre ⁵⁰. En faisant visiter, avec un mélange étudié de révérence, d'affection et de dérision, la galerie des ancêtres, on peut à la fois dire élégamment d'où l'on vient et qui l'on entend rester. La salle de l'assemblée générale du Conseil d'État apparaît, à cette fin, comme un lieu idéal, fût-il resté, pour l'auteur de ces propos, virtuel.

* * *

Petit exercice en guise de *post scriptum* : le personnage de Proust qu'est M. de Norpois peut-il être qualifié de grand commis de l'État ? On apprend dans *À l'ombre des jeunes filles en fleurs* qu'il a exercé des fonctions importantes (« Il avait été ministre plénipotentiaire avant la guerre et ambassadeur au Seize-Mai », « chargé plusieurs fois depuis de représenter la France dans des missions extraordinaires » – ce qui donne lieu au passage où est démontré que de telles missions sont à l'avantage à la fois des membres des gouvernements républicains radicaux qui y démontrent leurs qualités « d'hommes d'État » et de l'aristocrate qui enrichit ses mérites d'un « loyalisme politique » et d'une « *influence politique* ». D'emblée, nous sommes placés à la charnière du politique et de la haute administration : Norpois est mêlé au succès du rapprochement entre la République et le roi Théodose, entreprise de longue haleine qui procède manifestement de l'impulsion et de l'effort constant du diplomate. Dans une étroite proximité du politique, influence, action sur le long terme, continuité, se retrouvent. Le grand commis de l'État influence le politique et conçoit, organise, suit un projet si important qu'il définit la politique même de l'État. Son rôle de concepteur de cet aspect de la politique étrangère de la France permet à Norpois ce commentaire : le discours du roi Théodose évoquant les affinités entre son pays et la France a troublé dans leur quiétude « tels de mes collègues pour qui la loi suprême semble être celle du moindre effort ».

Norpois, en réalité, paraît surestimé : « dans une longue pratique de la diplomatie, il s'était imbu de cet esprit négatif, routinier, conservateur, dit "esprit de gouvernement" et qui est, en effet, celui de tous les gouvernements, et en particulier, sous tous les gouvernements, l'esprit des chancelleries. Il avait puisé dans la carrière l'aversion, la crainte et le mépris de ces procédés plus ou moins révolutionnaires, et à tout le moins incorrects, que sont les procédés des oppositions. » Conservateur méprisant, on l'a vu, la routine de ses collègues, « avare de ses mots, non seulement par pli professionnel de prudence et de réserve, mais aussi parce qu'ils ont plus de prix, offrent plus de nuances aux yeux d'hommes dont les efforts de dix années pour rapprocher deux pays se résument, se traduisent – dans un discours, dans un protocole – par un simple adjectif, banal en apparence, mais où ils voient tout un monde ». Par ailleurs, le narrateur reconnaît que Norpois fut un des premiers à avertir l'Empereur du danger prussien : le personnage est difficile à classer, aigu ou routinier, banal (il « n'aimait pas beaucoup les agents diplomatiques des nouvelles couches ») ou

50 *Op. cit.*, p. 34.

d'avant-garde, autant que le bon goût le permet (« Les traditions diplomatiques ont certainement du bon, mais dans l'espèce elles avaient fini par faire vivre son pays et le nôtre dans une atmosphère de renfermé qui n'était plus respirable », dit-il) suivant les circonstances. Casseur de vitres (renverseur de tables, dirait-on aujourd'hui), comme sut l'être le roi Théodose, en écho aux efforts de Norpois, en parlant d' « affinités » entre son pays et la France, au mépris des prudences diplomatiques ordinaires, l'ambassadeur ne l'est évidemment qu'avec tact et mesure, sachant cependant terminer en *pointe* l'énoncé des nouveaux principes de notre diplomatie (« Qu'on le sache bien au Quai d'Orsay, qu'on l'enseigne désormais dans tous les manuels de géographie qui se montrent incomplets à cet égard, qu'on refuse impitoyablement au baccalauréat tout candidat qui ne saura pas le dire : si tous les chemins mènent à Rome, en revanche la route qui va de Paris à Londres passe nécessairement par Pétersbourg »). La maîtrise langagière caractérise incontestablement le grand commis de l'État – quant au reste, la qualification dépend du moment de sa carrière que l'on considère et du fait de savoir si l'on est dupe ou non, et si oui jusqu'où, des pièges de son langage, qui tournent rapidement, et pas seulement lorsqu'il évoque les arts ou la littérature, au pur et simple philistinisme.



Les métamorphoses du « grand commis »

Regard politiste sur une figure du haut fonctionnaire

Brigitte Gaïti

Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? Les différentes contributions rassemblées dans ce volume le rappellent : l'expression « grand commis de l'État » n'est pas un concept et ne connaît pas de définition substantielle. Quelques incursions dans les définitions des dictionnaires en témoignent, qui mêlent différents critères inégalement objectivables : la position élevée dans l'administration, l'exercice de responsabilités importantes ou encore le dévouement à l'État et le sens de l'intérêt général. Si le terme n'a guère de définition stabilisée, il connaît en revanche des usages contrastés : l'expression est connotée, souvent positivement et elle évoque alors un idéal de haut fonctionnaire, mu par l'intérêt général, dévoué au service de l'État, parfois négativement et elle renvoie à la figure du technocrate, arrogant, corporatiste plutôt que désintéressé, revendiquant une compétence à gouverner qui peut s'affranchir de la légitimité du suffrage.

Les politistes ont tenté de cerner cette figure dans leurs travaux sur les élites, le pouvoir, l'État, ou encore l'action publique. Depuis les années 1970, les « sommets de l'État » font l'objet d'enquêtes précises¹ ; le profil social, les trajectoires de cette aristocratie du mérite qu'incarnent les hauts fonctionnaires sont scrutés². L'origine sociale de cette élite est mise en statistique³, la formation donnée aux hauts fonctionnaires au sein de l'ENA⁴, de l'École polytechnique ou encore de l'École des ponts et chaussées⁵ est analysée, les relations entre hauts fonction-

1 Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Le Seuil, 1977.

2 Ezra N. Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Le Seuil, 1979 ; Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éd. de Minuit, 1989 ; Dominique Chagnollaud, *Le premier des ordres : les hauts fonctionnaires (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Fayard, 1991 ; Luc Rouban, « Les hauts fonctionnaires sous la Cinquième République. Idées reçues et perspectives analytiques », *Revue française d'administration publique*, n° 104, 2002, p. 657-675.

3 Jean-Luc Bodiguel, Luc Rouban, *Le fonctionnaire détrôné. L'État au risque de la modernisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 1991

4 Jean-Michel Eymeri-Douzans, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001 ; Sarah Kolopp, « De la modernisation à la raison économique. La formation en économie à l'ENA et les déplacements des lieux communs de l'action publique (1945-1984) », *Genèses*, n° 93, 2013, p. 53-75.

5 Julie Gervais, *L'impératif managérial. Désirs privés et devoirs publics d'un grand corps d'État*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2019.



naires et hommes politiques sont interrogées⁶ et la question de la politisation de la fonction publique fait débat, de même que celle de la fonctionnarisation de la politique. Leur poids dans les cabinets ministériels⁷ et plus largement dans la décision politique⁸ est revisité. Les liens avec les milieux d'affaires sont mis en lumière au travers de l'étude du pantouflage ou plus récemment de la transformation des frontières entre privé et public⁹.

Dans cet ensemble de travaux, la question du grand commis de l'État n'a guère été investiguée en tant que telle, même si elle reste sous-jacente¹⁰. Or, depuis les années 1980, cette figure du grand commis de l'État est non seulement mise en problème, mais aussi en politiques publiques, jusqu'aux annonces récentes de la suppression de l'ENA et des grands corps. On voudrait ici revenir sur cette figure du grand commis en la suivant sur trois moments ; un moment de rénovation radicale à la Libération, un moment de routinisation durant les premières décennies de la Cinquième République, un moment de crise et peut-être de disparition annoncée, depuis les années 1980 jusqu'aux dernières réformes programmées par Emmanuel Macron.

La reconstruction de la figure du grand commis dans l'après Seconde Guerre mondiale

Si on prenait le temps d'une analyse lexicographique sur les usages de la formule « grand commis de l'État » dans différents corpus (journaux, livres d'histoire, discours de commémoration, manuels de science administrative, etc.), gageons qu'une image un peu floue du grand commis se dégagerait, avec cependant quelques traits fixes (le dévouement, l'intérêt général, le sens de l'État, la compétence juridique, financière ou technologique) et bien sûr quelques variantes (la prudence ou l'audace, la tradition ou la réforme, la discrétion du conseil ou la publicité de l'action, la modestie ou l'arrogance, le sens de l'intérêt public

-
- 6 Ezra N. Suleiman, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil, 1974. Francis de Baecque, Jean-Louis Quermonne, (dir.) *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1981.
 - 7 René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard, *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de Sciences Po 1982 ; Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion. Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, 49 (1), 1999, p. 3-30.
 - 8 Sylvain Laurens, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, 2009.
 - 9 Pierre France, Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.
 - 10 Vincent Dubois, Delphine Dulong, (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

ou l'esprit de corps, etc.). Et si l'on creusait davantage, peut être verrait-on que cette figure décrit d'abord des positions de pouvoir, des trajectoires et un mode de légitimation singulier des élites sociales et de leur recrutement. Dans cette histoire assez stabilisée, on peut dégager quelques *turning points*; la Libération en est assurément un.

La Libération ouvre en effet une période d'élargissement des capacités d'action de l'État. Beaucoup des nouveaux dirigeants voient dans la défaite de 1940 le produit d'une faillite globale des élites libérales et conservatrices des années 1930¹¹ et s'engagent dans des politiques favorables à un État plus interventionniste, capable de suppléer aux défaillances du marché, aux égoïsmes des intérêts privés, disposé à investir et susceptible d'être un moteur de modernisation d'une société quelque peu sclérosée. Le redéploiement d'une autorité et des capacités de l'État, du gouvernement et de l'administration, est à l'agenda dès 1944. Les nationalisations, la mise en place d'un commissariat général du Plan, le renforcement d'une expertise publique avec notamment la création de l'INSEE, sont les leviers inédits de l'action publique. Dans cette conjoncture, le rôle des fonctionnaires devient crucial et fait l'objet de politiques publiques structurelles; l'élaboration d'un statut des fonctionnaires, la création de l'ENA, l'instauration d'un corps d'administrateurs civils interministériels sont autant d'innovations institutionnelles qui doivent à terme bouleverser l'exercice des fonctions publiques, défaire les cadres ministériels anciens, et construire une compétence, une indépendance et une grandeur inédites du haut fonctionnaire. Le statut de la fonction publique mis en place par l'ordonnance de 1945 garantit aux fonctionnaires une indépendance spécifique, liée à la mission d'intérêt général qu'ils sont réputés incarner. La création de l'ENA assoit durablement les nouveaux modes de formation des élites administratives, désormais recrutées par un concours commun. La quête de l'efficacité et de la compétence se double d'un souci de démocratiser les élites d'un secteur étatique marqué jusque-là par des recrutements en forme de cooptation, contrôlés par les corps¹². Le souci de démocratiser se double d'une entreprise de « remotivation¹³ » du service de l'État. Les premières promotions de l'ENA font place aux résistants. L'entrée à l'ENA est parfois pensée sur le mode de la reconversion d'une forme de militantisme patriotique en vocation administrative, comme le proclame une de ces figures exemplaires de serviteurs de l'État, Simon Nora, entré dans la Résistance à 21 ans et membre de la promotion « France Combattante » de l'ENA (1946-1947) : « Je suis passé à peu près directement du maquis à l'ENA et je dois dire que je ne me suis pas senti dépaycé. [...] *On allait dans l'administration comme on entrait*

11 Marc Bloch, *L'étrange défaite*. Témoignage écrit en 1940, Paris, Folio histoire, Gallimard, 1994.

12 Antoine Prost, « Les débuts difficiles de l'École nationale d'administration entre 1945 et 1958 », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 134, 2017, p. 65-89.

13 Pour un usage sociologique de ce terme, voir François Héran, « L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue française de sociologie*, 28 (1), 1987, p. 67-97.



en religion : pour continuer le combat¹⁴. » Entrer dans l'État comme on entre dans les ordres ; la formule, souvent reprise, illustre parfaitement le caractère vocationnel que peut prendre, dans certaines conjonctures, le service de l'État.

Les dirigeants politiques mettent en place au sein de l'État de nouvelles expertises nécessaires au gouvernement de l'économie et du social ; l'ENA renforce par exemple l'enseignement de l'économie aux côtés de celui, plus traditionnel, du droit. L'administration s'attelle à produire des outils de description du monde social et économique pour mieux outiller les interventions publiques et orienter les réformes. Ce mouvement de renforcement de l'expertise d'État s'inscrit dans un processus déjà ancien, repérable dans les années 1930, prolongé sous le régime de Vichy mais qui se redéploie dans l'après-guerre lorsqu'il n'est plus question de veiller simplement à l'équilibre budgétaire mais de créer les conditions d'un nouvel équilibre économique, y compris au moyen de la dépense publique. De nouvelles structures comme un bureau d'études du ministère des Finances (la future direction de la Prévision) ou l'INSEE sont chargées de documenter les rapports du commissariat général du Plan et de contribuer à l'orientation des investissements dans les secteurs jugés prioritaires pour la croissance. Les hommes du Plan et des Finances fondent et nourrissent une comptabilité nationale qui donne une représentation quantifiée de l'activité économique du pays, affinant les indicateurs macroéconomiques voués à étayer les politiques gouvernementales¹⁵. Un nouveau lexique de la politique et de la science économique a bien été inventé dans cette période de l'après-guerre qui transforme le gouvernement de la France et ouvre la possibilité d'une économie régulée administrativement¹⁶. Par ailleurs, le commissariat général du Plan inaugure au sein des commissions de modernisation mises en place secteur par secteur, un processus décisionnel valorisant la concertation entre les fonctionnaires, les experts et les représentants professionnels. Tout cela sonne comme une révolution tout à la fois politique et administrative. Écoutons Pierre Uri, membre du Plan de 1947 à 1952, sans doute porté à exagérer son rôle mais qui exprime sans doute le sentiment ressenti par certains fonctionnaires appelés à participer à cette entreprise de modernisation économique et sociale : « On a fait la reconstruction, le plan d'industrialisation, la stabilisation, la politique sociale ; on a fait la politique étrangère et on a terminé en faisant de la politique militaire. De mon bureau mansardé du Plan, j'ai largement inspiré la politique économique française [...] Trois types clandestins qui faisaient tout ! Et les gouvernements faisaient ce qu'on leur disait¹⁷. »

Un nouveau modèle de grand commis à l'avant-garde du monde social se dessine, à distance du milieu politique (et parfois, en surplomb de celui-ci comme le laisse penser la citation précédente), mais pleinement engagé dans la reconstruction et la démocratisation du pays. Cette émergence est en partie conjoncturelle :

14 « Servir l'État. Entretien avec Marcel Gauchet », *Le Débat*, 40, 1986.

15 François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, Paris, Éd. Recherches « Encres », 1980.

16 Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991.

17 Cité dans François Fourquet, *Les comptes de la puissance, op. cit.*, p. 87.

dans le contexte d'après-guerre où certains des cadres administratifs compromis sous Vichy sont sanctionnés¹⁸, quelques hauts fonctionnaires résistants se sont vus dotés de pouvoirs d'action et de réforme d'une ampleur totalement inhabituelle. Associés à quelques hommes politiques, ils se sont fait les chantres de la modernisation du pays. Rappelons que les pouvoirs publics disposent, grâce à la nationalisation des secteurs stratégiques, de leviers d'action considérables : le secteur public représente alors un cinquième de la population active, et réalise un quart des investissements industriels du pays. Dans ce mouvement d'émancipation d'un État modernisateur, certains hauts fonctionnaires se placent à l'avant-garde et incarnent un modèle inédit de grand fonctionnaire : Pierre Laroque, conseiller d'État, père de la Sécurité sociale, François Bloch-Lainé, inspecteur des finances, nommé à 35 ans directeur du Trésor, et créateur du circuit du Trésor propre à financer les investissements publics, Paul Delouvrier, inspecteur des finances, membre de l'équipe du Plan puis de la construction européenne autour de Jean Monnet, Maurice Lauré, polytechnicien et inspecteur des finances, « inventeur de la TVA », Claude Gruson, polytechnicien, ingénieur des mines avant d'intégrer l'inspection des finances et Pierre Uri, économiste du Plan qui, avec d'autres, bâtissent les cadres d'une comptabilité nationale¹⁹. Ils sont les incarnations d'un nouveau genre de grands commis de l'État, réformateurs, modernisateurs, porteurs d'une vision de la société et de son avenir, distants de l'engagement politique partisan.

Ces noms résonnent encore aujourd'hui dans la mémoire de nombre d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires. Comment comprendre la postérité symbolique de ces entreprises conquérantes de hauts fonctionnaires modernisateurs, planificateurs ou fondateurs de l'Europe ? La chose est d'autant plus surprenante que le temps de la conquête a été bref. De manière quelque peu paradoxale, il faut, pour appréhender la postérité de ces grands commis modernisateurs, évoquer leur traversée du désert sous la Quatrième République alors que reviennent au pouvoir à partir de 1948 des dirigeants plus favorables au marché, alors que reprennent les jeux politiques de la Troisième République dans un Parlement où les communistes sont durablement marginalisés. Peu après qu'Antoine Pinay est investi à la présidence du Conseil en 1952, François Bloch-Lainé se voit, par exemple, prié de quitter le poste stratégique de directeur du Trésor. À plusieurs reprises par la suite, il évoquera cette désillusion collective : « Nous étions, rappelle-t-il, habitués à des ministres qui écoutaient les fonctionnaires quand pour la première fois, nous nous sommes heurtés à un ministre qui disait : "C'est mon épicière qui a raison et les technocrates fiscal-dirigistes de la rue de Rivoli ont tort" »²⁰. » À la même époque, le départ de Jean Monnet pour Luxembourg accentue encore le désarroi des modernisateurs. Le Plan perd de sa capacité à transformer les manières de penser et de faire au sein de l'administration ;

18 Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997 et du même auteur *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003.

19 François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, *op. cit.*

20 François Bloch-Lainé, *France Culture*, entretien, 30 juillet 1987.



il doit s'ajuster aux revendications des ministères sectoriels²¹. La direction du Budget du ministère des Finances retrouve quant à elle de nouvelles marges d'action pour resserrer la dépense publique. La relégation politique renvoie ces grands commis à la fragilité des positions qu'ils ont pu occuper, au Plan ou dans des bureaux d'études du ministère des Finances ou de l'INSEE. Ces positions inédites, conjoncturellement puissantes n'ont pas résisté au retour de dirigeants politiques plus conservateurs ou plus libéraux dans le courant des années 1950 pas plus qu'au réveil des administrations traditionnelles. Or, durant ce temps de la relégation, les modernisateurs « recyclent » leur compétence, leur vision de la compétitivité et du rôle de l'État, leur interprétation du rôle du Trésor ou de la dépense publique. Ils le font dans les cours qu'ils donnent au sein des institutions de formation des futurs dirigeants, la nouvelle ENA ou Sciences Po. Ils écrivent des livres, des articles, des mémoires, discutent avec les historiens²², et font bientôt l'objet d'articles, de célébrations, de colloques²³ ; ils incarnent en même temps qu'ils la dessinent une nouvelle version du grand commis qui va durablement marquer les jeunes générations de hauts fonctionnaires²⁴. « J'aimais l'Administration, indéfectiblement », confie François Bloch-Lainé ; « Quand on est dans la fonction publique, on ne la quitte plus », lance Claude Gruson ; « Je n'aurais pas pantouflé à cette époque-là » reconnaît Simon Nora²⁵. L'attachement à la fonction publique se donne comme viscéral, de l'ordre de l'intime, de la révélation individuelle. La naissance de vocations a incontestablement ici une dimension collective. Dans l'énoncé des noms choisis, des personnalités élues, certains décèleront comme un air de famille. Les récits s'entrecroisent, les portraits se répondent : les cibles (Antoine Pinay ou Paul Ramadier pour la politique, Jacques Rueff pour l'économie, les financiers pour l'administration, les malthusiens pour le patronat), les parrainages (Keynes, François Perroux pour l'économie, Pierre Mendès France pour la politique), les amitiés, les thèmes célébrés (la planification, l'expansion, la prévision, la modernisation, la concertation) sont largement communs. Certaines stratégies sont discordantes, entre ceux qui restent au Plan, plus keynésiens, et ceux qui suivent Monnet dans la construction européenne,

21 Henry Rouso, (dir.), *De Monnet à Massé. Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, Paris, Éditions du CNRS, 1986 ; Vincent Spenlehauser, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse de science politique, université Pierre Mendès France, Grenoble, 1998.

22 Pour un exemple typique, François Bloch-Lainé, Jean Bouvier, *La France restaurée (1944-1954). Dialogue sur les choix d'une modernisation*, prologue de Jean-Pierre Rioux, Paris, Fayard, 1986.

23 Ainsi une journée d'études sur Paul Delouvrier, organisée le 1^{er} décembre 2003 par le Centre d'études d'histoire du xx^e siècle, l'Institut Paul Delouvrier avec le concours du conseil régional d'Île-de-France et publiée en 2005 par les Presses de Sciences Po sous le titre *Paul Delouvrier. Un grand commis de l'État*.

24 Brigitte Gaïti, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre. L'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, n° 102, 2002, p. 295-306.

25 Cf. François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 75 et François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 106 et p. 181.

mais dans l'ensemble, ce qui frappe, c'est la proximité des textes, des registres mobilisés, à rapporter à une proximité des trajectoires professionnelles.

La postérité de cette figure du grand commis modernisateur de la Libération ne tient pas seulement au travail symbolique mené par certains d'entre eux, dans leurs enseignements ou dans leurs écrits. Elle renvoie aussi aux innovations institutionnelles de la Libération, qu'il s'agisse de la création de l'ENA, ou de la reconnaissance du statut de la fonction publique. La comparaison des hautes fonctions publiques²⁶ permet de cerner la figure du grand commis « à la française » qui émerge alors. L'existence de l'ENA spécifie le cas français²⁷ : la France est marquée depuis plus d'un siècle par un double système d'enseignement supérieur (grandes écoles d'un côté et facultés de l'autre) qui, régit au nom du mérite, et distribue, au moins partiellement les positions de pouvoir social²⁸. À la Libération, la création de l'ENA n'a sans doute pas révolutionné le système mais en a incontestablement rebattu les cartes. La réussite au concours d'entrée garantit à l'élève qui achève sa formation une position à vie de cadre supérieur de l'administration, plus prestigieuse encore pour ceux qui sortent dans la botte et peuvent accéder aux plus grands corps. Une aristocratie du mérite se met en place qui redessine les contours d'un groupe de statut.

Le haut fonctionnaire français, dans sa version du second vingtième siècle, se voit en effet garanti dès son plus jeune âge un statut, une position d'autorité, d'autant plus légitime qu'elle est désormais réputée tout devoir au mérite et bien peu à la naissance. Le jeune énarque ne *devient* pas haut fonctionnaire dans le cours d'une carrière appelée à éventuellement se déployer comme ce peut être le cas dans de nombreux pays européens ; il accède *d'emblée* à ce statut qui le distingue des autres membres de l'élite sociale. Seul, le *senior civil service* britannique peut offrir des promotions aussi rapides à certains cercles sélectionnés de jeunes hauts fonctionnaires (les *fast streamers*). Sans doute y a-t-il pour certains « élus » matière à penser le service de l'État comme une « entrée dans les ordres », un sacerdoce à la mesure de l'autorité, de l'indépendance, et du pouvoir que ce service confère, à l'abri des aléas politiques et professionnels. La singularité du cas français est plus grande encore pour ce qui touche les carrières de ceux qui sont sortis dans la botte de l'ENA (ou de Polytechnique) et qui intègrent les corps les plus prestigieux. La rapidité de la carrière et la grande diversité des emplois occupés de ces très hauts fonctionnaires français détonnent dans le paysage européen. La garantie quasi statutaire d'une mobilité ascendante alors même que les premiers emplois occupés se situent déjà à des niveaux d'encadrement non négligeables, pousse à des stratégies, individuelles et collectives, de conquêtes de postes de direction dans tous les secteurs. Les membres de l'élite administrative se doivent de trouver des « débouchés » dans et hors l'État, et notamment dans la deuxième

26 Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe. Variations sur le thème de la carrière » dans *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 28-46.

27 Jean-Michel Eymeri-Douzans, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

28 Christophe Charle, « Élités politiques et enseignement supérieur. Sociologie historique d'un divorce et d'un échec », *Genre et utopie*, 2014, p. 349-376.



partie de leur carrière. L'essaimage des membres des corps les plus prestigieux, dans les mondes de la politique, de la culture, de l'entreprise, est un produit de ce système de carrière tout comme la concurrence entre les corps qui fait rage pour sans cesse conquérir des positions nouvelles (direction d'administration centrale, ou d'établissement public, secrétariats généraux dans les ministères, etc.), et pour en revendiquer ensuite le monopole.

Un autre élément encourage cette mobilité ascendante et ces entreprises de colonisation de l'ensemble des positions dirigeantes. Il s'agit du caractère généraliste de la formation dispensée à l'ENA qui autorise chez les élèves qui l'ont suivie une prétention à savoir analyser et régler toute une série de situations ou de problèmes sociaux et donc une qualification pour occuper tout poste de direction dans n'importe quel secteur. Là encore, le profil de carrière d'un haut fonctionnaire français se distingue de celui de beaucoup de fonctionnaires étrangers, souvent effectuée au sein d'un même ministère ou d'un même secteur. Être passé par l'ENA et mieux, être sorti dans la botte, garantissent une capacité à diriger les affaires publiques et privées en même temps qu'ils nourrissent l'ambition de le faire.

En ce sens, le grand commis modernisateur, propre à engager les réformes de structures mises à l'agenda à la Libération, amorçait ce mouvement de fabrication d'une strate de fonctionnaires d'état-major, qui se pense volontiers comme les moteurs « naturels » de transformation du pays, capables d'analyser l'ensemble des problèmes sociaux et aptes à dégager les meilleures solutions. Pourtant, cette figure se métamorphose progressivement dans les années 1960.

Le grand commis de l'État dans les premiers temps de la Cinquième République : la routinisation d'une figure

Sous la Cinquième République gaullienne, commence une nouvelle histoire qui consacre tout en les reformulant les ambitions des modernisateurs de l'après-guerre. Les débuts du nouveau régime voient la promotion remarquée des hauts fonctionnaires, promotion constituée en guide de lecture du régime par de nombreux analystes, journalistes et hommes politiques. Des experts du ministère des Finances sont les auteurs du Plan de redressement économique et financier de décembre 1958 ; les hauts fonctionnaires rassemblés dans le cabinet du Général de Gaulle, préfets, conseillers d'État, diplomates et militaires²⁹, sont à la manœuvre dans l'élaboration des grandes réformes prises par ordonnances à la fin de l'années 1958. On peut encore citer la nomination remarquée de ministres techniciens (comprendre des hauts fonctionnaires non parlementaires) dans le gouvernement emmené par Michel Debré en 1959. Les chances de puissance

29 Véronique Bedin, « Choix des collaborateurs du général de Gaulle à Matignon. Janvier 1958-1959 », dans Institut Charles de Gaulle, « *L'Entourage* » et *de Gaulle*, Paris, Plon, 1979.



associée à la position dans la haute administration sont visiblement rehaussées. À l'État triomphant de la Cinquième République répondrait une figure affine, celle du haut fonctionnaire affichant comme principe de ses actions l'intérêt général : l'accroissement du pouvoir de l'exécutif contribue à faire de ce dernier l'acteur idéal de cette science nouvelle de la politique, désormais débarrassée des jeux et du clientélisme parlementaires.

Le nouveau régime bénéficie de fait d'un vivier de hauts fonctionnaires disposés à l'action publique, susceptibles d'y faire valoir leurs façons de voir et de faire. Formés dans une école qui n'est plus l'ENA « héroïque » des premières promotions mais une école valorisant la compétence économique comme support rationnel de la décision publique, ceux-là transforment le métier, produisent des figures d'excellence distinctes de celles qu'incarnaient les pionniers et peuvent, dans la République gaulliste, en tirer des bénéfices accrus. La multiplication des comités et de commissions de réflexion, chargés de penser les réformes publiques à distance des partis, des députés ou des représentants d'intérêts professionnels, légitiment la réalisation d'ambitions administratives élargies. Certains énarques deviennent très visibles dans les arènes publiques et offrent de nouveaux modèles de carrière ainsi qu'une élévation des ambitions raisonnables pour un jeune haut fonctionnaire. La trajectoire d'un Valéry Giscard d'Estaing, passé par l'ENA, commençant sa carrière dans le sillage des modernisateurs, puis appelé très jeune ministre au sein du gouvernement Debré, dessine un nouveau profil de grand commis, gravissant rapidement dès la sortie de l'ENA les premiers échelons de l'administration centrale, accélérant encore son ascension par des passages dans les cabinets ministériels, dans des organismes d'élaboration de réformes d'envergure, trouvant des débouchés nouveaux dans les entreprises publiques, dans la politique ou dans le monde de l'entreprise. Qu'importent les détours de la carrière, le sens de l'État est en quelque sorte présumé inaltérable chez ces hauts fonctionnaires qui suivent ces itinéraires mobiles et la compétence fait office de viatique légitimant leur trajectoire.

Rançon de ce succès : la critique s'organise et elle se situe en partie à l'intérieur de l'institution. En 1967, deux énarques de la promotion 1965, Jean-Pierre Chevènement et Didier Motchane, sortent sous le pseudonyme de Jacques Mandrin, un pamphlet virulent contre l'Enarchie³⁰. Ils y appellent à une réforme de l'école, susceptible de lui faire retrouver sa vocation originelle, de restaurer le sens du service public et de former des hauts fonctionnaires soucieux de se mettre à la disposition des citoyens. Treize ans plus tard, en 1980, les deux auteurs rééditent leur livre et explicitent leur déception dans un chapitre intitulé « De Gaulle en Giscard » ; l'ENA, écrivent-ils en substance, a été « banalisée », normalisée et ne forme plus les « hussards de la République » mais des « managers du capitalisme », seulement aptes à gérer sans foi aucune, le secteur public comme le secteur privé.

La figure du grand commis quelque peu héroïque de la Libération, porteur de réformes ambitieuses au nom de l'intérêt général, s'est routinisée en même

30 Jacques Mandrin, *L'enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, Paris, La Table ronde de Combat, 1967.



temps que les énarques gagnaient la mainmise sur un ensemble très varié de positions de pouvoir dans et hors l'administration. Plus remarquable encore, un nombre de plus en plus important de hauts fonctionnaires réussissent à passer d'un secteur à l'autre, du public au privé avec une déconcertante facilité, invoquant leur compétence, et contribuant de fait à banaliser l'État et son service et à accroître la valeur d'échange de leur titre de dirigeant administratif sur le marché de la plupart des postes d'encadrement supérieur.

À partir des années 1980, cette figure du haut fonctionnaire se voit critiquée de toutes parts. Le haut fonctionnaire, le service public, l'État même, sont mis en problèmes. On peut rappeler ici cette phrase célèbre de Reagan, prononcée lors de sa prise de fonction, le 20 janvier 1981 ; « Dans la crise actuelle, l'État n'est pas la solution à notre problème. L'État est le problème. » La formule prophétise les succès à venir d'une idéologie néolibérale qui sera mobilisée dans la plupart des pays européens dans les décennies qui suivent et qui affecteront profondément la figure du grand commis « à la française ».

Les grands commis de l'État à l'heure du *New Public Management* : les étapes d'une disparition ?

Le 3 avril 1984, 25 jeunes énarques de la promotion « Louise Michel » font sensation en payant une page de publicité dans le journal *Le Monde* sous un titre provocateur « Offrez-vous vous un énarque. » Ils proposaient leur excellence, attestée selon eux par leur réussite au concours, aux dirigeants du secteur privé et montraient ainsi une appétence toute relative pour le service de l'État. Cette affaire, au-delà de l'anecdote, révélait de manière spectaculaire la perte de légitimité de l'État, de son action et de ses fonctionnaires.

Si à la Libération, la haute fonction publique a pu revendiquer sans grande opposition le désintéressement, le sens de l'État, et un rôle moteur dans la réforme de la société, elle est dans les années 1980 la cible de mille reproches : conservatisme, corporatisme, élitisme, arrogance, inefficacité, lourdeur, rigidité. L'entrepreneur, le patron d'entreprise, les « capitaines d'industrie » sont à l'inverse salués pour leur capacité à prendre des risques, à innover, à s'adapter au terrain et deviennent des modèles d'excellence dont la notoriété d'un Bernard Tapie dans les années 1980, appelé dans le gouvernement Bérégovoy en 1992, donne une mesure. La réforme de l'État est à l'agenda sans discontinuer depuis le début des années 1990³¹ et avec elle la réorganisation de la haute administration et de ses modes de fonctionnement. L'État est ainsi appelé à s'inspirer des méthodes de gestion en vigueur dans le secteur privé, réputées souples et performantes. Le recours aux contractuels s'accroît. Dans ce contexte, la formation donnée

31 Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.



à l'ENA est critiquée, trop surplombante, trop abstraite, trop élitiste et les propositions de réforme, voire de suppression, s'enchaînent.

Le processus de recomposition contemporaine de la figure du grand commis à l'heure du *New Public Management* et du gouvernement par la performance n'est sans doute pas terminé mais on peut déjà en distinguer deux étapes clés.

Dans un premier temps, certains très hauts fonctionnaires, en lien avec des hommes politiques sont à la manœuvre pour proposer une nouvelle architecture de l'administration dont on trouve la trace dans une série de rapports publiés au début des années 1990 : citons en 1989, le rapport de la commission « Efficacité de l'État » du x^e Plan présidée par un journaliste, François de Closets, en 1993, le rapport Blanc issu de la commission de réflexion « État, administration et services publics de l'an 2000 », et en 1995 le rapport Picq tiré de la « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État », la circulaire Juppé relative à la mise en œuvre de la réforme de l'État et enfin le rapport du commissariat à la réforme de l'État chargé d'élaborer un projet de réforme globale de l'administration. Ces rapports affichent une tonalité nouvelle. Ils proposent pour commencer un diagnostic convergent sur les difficultés nouvelles de l'action publique liées aux dépendances accrues de l'État. En sont énumérées les causes : la détérioration des finances publiques, la financiarisation de la dette, l'intégration européenne, ou la décentralisation. Les solutions préconisées tournent autour de la nécessité de séparer les fonctions de stratégie, de pilotage, de contrôle ou d'évaluation, des fonctions dites opérationnelles, administratives, de mise en œuvre. À les suivre, la réforme de l'État doit passer par la mise en marche d'un État stratège³² dans lequel quelques institutions administratives transversales pourraient déployer une capacité à piloter l'ensemble étatique. Si la lutte fait rage entre directions ministérielles, corps, secteurs pour sortir gagnants des réorganisations qu'ils tentent d'imposer, ce sont tous de (très) hauts fonctionnaires qui alimentent les propositions de réforme, en lien avec quelques acteurs politiques, montrant ainsi leur volontarisme modernisateur et leur disposition à devenir ces stratèges de l'État, porteurs de projets visionnaires, loin des routines bureaucratiques et des marchandages sectoriels. C'est leur capacité à commander l'État qu'ils tentent de restaurer, au nom d'un intérêt général mâtiné de performance et d'efficacité managériale. Ces grands fonctionnaires ont cherché dans la boîte à outils du *New Public Management* les recettes d'une émancipation des réseaux de pilotage et la mise à distance contrôlée par l'évaluation des secteurs opérationnels et sectoriels de l'administration. De fait, dans les années 2000, un programme inspiré de ces principes est engagé : les fusions de corps et de service, les créations d'agences, censées contourner des silos ministériels réputés vecteurs d'inertie et de rigidité se multiplient ; les secrétariats généraux, les corps d'inspection générale, les outils sont développés pour étayer les fonctions d'évaluation et de contrôle. Cette mise en marche d'un État stratège peut être lue comme une tentative de réactivation de la figure volontariste du grand commis, prêt à se poster aux avant-gardes de la

32 Sur tous ces points, voir Philippe Bezes « Le modèle de l'État stratège. Genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4), 2005, p. 431-450.



réforme et à en devenir le maître d'œuvre. Cependant, l'entreprise tourne court : à la fin des années 2000, la mise à l'agenda de la contrainte de la dette fait de la baisse des dépenses publiques un nouvel impératif qui tient lieu de réforme de l'État. Le lancement de la Révision générale des politiques publiques, largement pris en charge par la direction du Budget, témoigne de ce retournement. La critique d'une bureaucratie lourde et surtout coûteuse reprend de la vigueur ; grands comme petits fonctionnaires sont l'objet d'évaluation, leurs pratiques sont « benchmarkées ». Ils sont présentés comme des sources de dépenses publiques inutiles au point que certains partis politiques ou encore certains candidats à l'élection présidentielle ont pu faire de la surenchère sur le nombre d'emplois publics qu'il conviendrait de supprimer.

Depuis 2017, un pas est franchi et la haute fonction publique fait l'objet de nouvelles problématisations politiques. La critique de la haute administration, de ses modes d'organisation, de ses modes d'action ne semble plus soluble dans une réforme de l'État stratège conduite par des hauts fonctionnaires postés dans des espaces interministériels ou même à la direction du Budget. L'administration est désormais confrontée à des propositions de réforme radicales qui pourraient profondément transformer la figure du grand commis « à la française » et la reléguer au rang des accessoires. De ce point de vue, il y aurait en quelque sorte un alignement du cas français sur la plupart des pays européens. Le quinquennat d'Emmanuel Macron apparaît comme un moment de radicalisation des politiques de la haute fonction publique³³ ; les annonces de suppression de l'ENA ou des grands corps en sont les signaux les plus spectaculaires même si elles s'inscrivent dans des préconisations de rapports antérieurs écrits par des hauts fonctionnaires, comme le rapport de Silguy de 2005 ou le rapport Thiriez en 2020, même si de la souplesse dans la gestion des carrières sera probablement à l'ordre du jour dans la mise en œuvre. Mais déjà la démission de l'inspection des finances proclamée par le candidat à la présidence intriguait. Le recours massif à des cabinets d'audit ou des agences de conseil privés qui doublent ou qui se substituent aux administrations centrales et aux corps d'inspection en est un autre indicateur, largement commenté au cours de la crise Covid.

Au-delà de ces réformes de la formation et des carrières, c'est plus largement une architecture de la décision publique et une redistribution de ses acteurs clés qui se transforment. Ainsi certaines positions d'encadrement supérieur de l'État perdent de leur marge de manœuvre. Les directeurs d'administration centrale sont placés par exemple sous tension politique, surveillés étroitement par les hommes du président et le secrétariat général du Gouvernement. Ils sont régulièrement appelés à se mobiliser pour la réalisation des projets que le président de la République, sur la base de remontées ministérielles, désigne comme prioritaires dans le temps court du quinquennat. L'appareil d'État est mis à contribution pour en assurer le service après-vente et la mobilisation

33 Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Le technocrate et le président. Réflexions sur Emmanuel Macron et la haute administration », dans Bernard Dolez, Julien Fretel, Rémi Lefebvre, (dir.), *L'entreprise Macron. Sociologie d'une entreprise émergente*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017, p. 201-216.

est générale : les fonctionnaires sont appelés « à produire moins de textes » (*Le Monde*, 30 octobre 2018), sont mis « sous pression » « pour mettre rapidement en musique les réformes ». Les membres de cabinets entendent associer davantage les directeurs d'administration centrale pour « travailler en mode projet » selon le témoignage d'un participant au séminaire organisé à Matignon tandis qu'un autre explicite ainsi ce programme de mobilisation des forces gouvernementales : « Il faut aller au bout de la méthode Macron ; que les directeurs d'administrations centrale soient aussi directeurs de cabinet du ministre » (*Le Monde*, 9 avril 2019). Certains ont évoqué de façon plus large ce phénomène de « politisation fonctionnelle » de l'encadrement dirigeant³⁴ ; une liaison de plus en plus forte entre gouvernants politiques et hauts fonctionnaires contraint ces derniers à un engagement total dans la réussite du pouvoir en place, les oblige à une loyauté qui confine à la docilité sous peine d'être remerciés, remplacés par des acteurs du privé, ou par des contractuels missionnés.

« Nous devons moderniser cette haute fonction publique de deux façons », écrivait le candidat Macron en 2017 « en ouvrant bien davantage les postes de direction à des non-fonctionnaires » et en mettant fin aux protections « hors du temps », « inacceptables » dont jouissent ces hauts fonctionnaires³⁵. Remise en cause de l'indépendance du haut fonctionnaire, engagement pour le président plutôt que service de l'État, contestation de ses protections statutaires et valorisation des contractuels, mise en concurrence avec le privé, réforme-suppression de l'ENA, fin de l'accès direct au grands corps ; tous les éléments qui avaient construit le portrait du grand commis depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, ou qui lui offraient un contexte de développement favorable, sont ainsi brouillés, affaiblis.

Pour terminer, arrêtons-nous un moment sur la trajectoire d'un haut fonctionnaire, Jean-Marc Sauvé, qui peut nous permettre de relire une dernière fois notre histoire. Cumulant tous les titres de la gloire administrative, il est l'un de ceux à qui l'étiquette de grand commis ou de grand serviteur de l'État est accolée sans discussion possible et, à ce titre, il nous renseigne sur cette figure, dans sa version contemporaine. Son entrée dans le service public emprunte une voie presque littéralement religieuse puisque, s'il réussit le concours en 1971, il quitte l'ENA pour entrer au noviciat des jésuites à Lyon, avant de finalement repasser le concours et sorti major de la promotion « André Malraux ». Il entre au Conseil d'État, y officie pendant quelques années, entre dans le cabinet ministériel de Robert Badinter, garde des Sceaux. Il est ensuite directeur d'administration centrale à la Chancellerie avant de devenir en 1988 directeur des libertés publiques au ministère de l'Intérieur. Après un bref passage dans une préfecture, Il est nommé secrétaire général du Gouvernement, un des postes les plus prestigieux et les

34 *Ibid.*, p. 213-216.

35 Emmanuel Macron, *Révolutions*, Paris, Pocket, 2017 (1^{re} éd., 2016), p. 240 cité par Jean-Michel Eymeri-Douzans, *ibid.*, p. 205.



plus influents de la haute administration ³⁶; il y restera douze ans entre 1994 et 2006 sous l'autorité de quatre Premiers ministres. Enfin dernière fonction qui couronne cette carrière de très haut fonctionnaire, dont la mobilité n'excède pas le périmètre de l'État : la vice-présidence du Conseil d'État jusque 2018. On ne compte pas les réformes que Jean-Marc Sauvé a encadrées, les accords qu'il a négociés, les conseils des ministres qu'il a préparés. Les portraits qui lui sont consacrés égrènent cette succession de fonctions et en distinguent la portée; il est « quasiment ministre de la justice administrative ³⁷ », possède une capacité de travail jugée hors du commun. Les commentaires font état d'une vie entièrement consacrée à l'État. Voilà sans conteste un serviteur de l'État célébré par un livre d'hommage au titre évocateur « Qu'est-ce que le bien commun? ³⁸ ».

En tant que secrétaire général du Gouvernement entre 1994 et 2006, Jean-Marc Sauvé fut un des porteurs de la réforme de l'État stratège. Il a éprouvé dans l'exercice de cette fonction l'accumulation des contraintes de l'action publique et n'a de cesse de rappeler, aujourd'hui encore, la nécessité de retrouver une capacité de pilotage. Les « marges » que l'on peut exploiter pour « atteindre des objectifs politiques déterminés », dit-il, « n'ont pas cessé de se restreindre » et ce par rapport « aux années 1950 à 1980 ». La mission du secrétariat, ajoute-t-il, est délicate car il faut répondre « trop souvent » aux hommes politiques : « Vous ne pouvez pas » et sans cesse filtrer et rappeler à l'ordre des contraintes ! « Que peut-on faire, par exemple, dans le respect des règles du marché unique ? Toutes les politiques de soutien, toutes les politiques d'aide à des branches en difficulté, c'est fini ³⁹ ! ... »

Après sa mise à la retraite en 2018 dans une conjoncture de revirement des politiques de la haute fonction publique, il devient un lanceur d'alerte, inquiet de l'avenir du service public tracé par les mesures gouvernementales. Il signe un entretien très acerbe sur les réformes de la fonction publique publié dans *Le Monde*. Le titre en est explicite « L'État a été victime de la doxa libérale ⁴⁰. » Et si le conseiller d'État admet la nécessité d'une réforme (« La puissance publique ne peut plus être seulement verticale et hiérarchique »), il prend à nouveau la défense du projet d'État stratège, regrette ainsi que « la « capacité de projection de l'État » ait été « victime de la doxa libérale, qui a conduit à réduire, voire à sacrifier, des services d'études, de prospective, de stratégie », déplore le recours à des consultants « pour la rédaction d'études d'impact » ou « d'exposé des motifs

36 Jean-Michel Eymeri-Douzans, Michel Mangenot, « Rouage ou centre de l'État? Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du Gouvernement (I) » et « Rouage ou centre de l'État? Le Secrétariat général du Gouvernement en actes (II) », *Revue française d'administration publique*, 171, 2019, p. 603-627 et p. 629-650.

37 *Le Monde*, 4 juillet 2019.

38 Pierre Delvolvé, Bernard Strin, Christian Vigouroux, Fabien Raynaud, Laurence Marion et Édouard Geffray, (dir.), *Qu'est-ce que le bien commun? Hommage à Jean-Marc Sauvé*, Paris, Berger-Levrault, 2020, préface de Robert Badinter.

39 « Assurer la continuité et l'impartialité de l'État », entretien avec Jean-Marc Sauvé, réalisé par Jean-Michel Eymeri-Douzans et Michel Mangenot, *Revue française d'administration publique*, 171, 2019, p. 727-743.

40 *Le Monde*, 4 juillet 2019.

de projets de loi ». Enfin, il défend l'ENA en revenant à la mission originelle de l'école, à savoir promouvoir valeur et compétence dans le service de l'État. Pour finir, il renvoie « la rengaine sur les privilèges » des hauts fonctionnaires au rang de « mythe ». Ainsi, celui qui était engagé dans une première tentative de réforme de la fonction publique construite comme problème depuis les années 1990, celui qui avait défendu à ce titre la construction d'un État stratège, capable de produire des diagnostics, capable de construire des projets, capable de concevoir des réformes à long terme, capable d'évaluer, de « performer », se trouve désormais à distance des réformes engagées, voué à une posture défensive. D'un certain point de vue, la biographie de Jean-Marc Sauvé nous permet de suivre la trajectoire de ces très grands fonctionnaires, incontestablement dévoués à l'État, et qui voient leur monde social et professionnel, fait d'autonomie, de capacité d'expertise, de réputation de désintéressement, s'effondrer peu à peu et se recomposer ailleurs dans un monde où le périmètre de l'État, les frontières entre le public et le privé, la définition même de l'intérêt général, la concurrence avec des acteurs nouveaux – avocats d'affaires, cadres d'entreprise, etc., la légitimité de l'action publique deviennent des repères plus incertains.

En guise de conclusion

Que reste-t-il de ces figures de grand commis si présentes dans les ouvrages d'histoire, dans les récits de la modernisation de la France, dans les témoignages, dans les célébrations diverses ? Pascale Gonod évoquait dans son intervention une piste ; celle de cerner le grand commis en interrogeant sa réputation. Comment les élèves de l'ENA d'aujourd'hui définissent-ils ce personnage ? On pourrait multiplier les éclairages, aller du côté des hauts fonctionnaires en exercice ou à la retraite, du côté des dirigeants politiques ou des patrons d'entreprise, des syndicalistes ou des journalistes. Les réponses montreraient l'ancrage social des représentations du grand commis de l'État. Grâce à l'entregent de Patrick Gérard, directeur de l'ENA, que nous remercions ici, nous avons fait passer un questionnaire auprès de quelques étudiants actuellement en scolarité à l'ENA. Quatre questions étaient posées : 1. Dans votre histoire personnelle qu'est-ce qui vous a décidé à vous présenter à l'ENA ? 2. On sait que, en France, les hauts fonctionnaires occupent une place à part dans l'espace public et dans l'opinion. Pensez-vous que cette place est en train de changer et dans quels sens ? 3. On évoque parfois l'existence de « grands commis de l'État ? » Qu'associez-vous à ce terme ? Pourriez-vous citer des noms de hauts fonctionnaires qui vous semblent correspondre à ce profil ? 4. Pensez-vous que le « grand serviteur de l'État » est une figure du passé ou est-elle toujours actuelle ? Selon vous, ce type de figure est-il plus fréquent dans certains corps ou certains secteurs administratifs et lesquels ? Est-ce une figure spécifiquement française ?

Huit élèves de l'ENA ont accepté de répondre assez longuement à ces questions, et il n'est évidemment pas question de représentativité dans cette enquête. Ceux qui ont répondu mettent d'ailleurs en avant des profils sans doute assez singuliers ; plus âgés, passés par le privé, issus de la voie interne pour trois d'entre eux. Si on s'arrête sur les réponses à la question 3 qui porte sur les noms de grands commis et sur les secteurs de l'administration qui en seraient les plus grands producteurs, on ne retrouve que marginalement cette génération de la Libération



(sont cités pourtant Paul Delouvrier, Pierre Laroque ou Maurice Lauré). Les conseillers d'État et parmi eux ceux qui ont atteint les sommets de l'institution ou encore qui ont occupé le poste de secrétaire général du Gouvernement (Jean-Marc Sauvé, Renaud Denoix de Saint Marc) sont évoqués. Le corps préfectoral est vu par les quelques étudiants qui ont répondu comme le lieu d'épanouissement possible à venir de grands commis, notamment à la faveur de la crise du Covid. Pour finir, les qualités mises en avant sont celles, sans surprise, du « dévouement », du « désintéressement », de « l'abnégation », ou encore du « sacrifice », (« Le grand commis est celui qui est entré dans la fonction publique comme on entre dans les ordres » écrit l'un des élèves) ; certains évoquent la compétence, la capacité à faire valoir l'intérêt du pays avant l'intérêt du gouvernement. Toutes les réponses témoignent d'inquiétudes sur les transformations et la désacralisation de l'État, sur les porosités entre public et privé (qui, dit un étudiant, « contribuent à dévaloriser un État qui, s'il n'a plus de majesté, ne peut plus avoir de grands serviteurs »), sur le dénigrement des technocrates et de la verticalité de l'État. Certains encore se demandent si cette figure reste actuelle, si elle ne « prend pas un coup de vieux », si elle n'est pas en « déclin » « à l'heure où l'État adopte de plus en plus les codes du privé, s'agenciarise et se vaporise dans une nébuleuse où la responsabilité est de plus en plus diluée ».

Ces quelques remarques d'élèves, en forme de professions de foi et de diagnostic inquiet, ne sont évoquées dans cette conclusion que pour rappeler que l'histoire n'est pas finie et pour nous inviter à déceler les nouvelles figures du grand commis, et avec elles les nouveaux modes de justification de l'action publique émergeant dans cette conjoncture de crise de légitimité de l'État.



Approche déontologique et comparaison avec des modèles étrangers : introduction

Sylvie Hubac

J'ai grand plaisir à accueillir pour cette table ronde deux orateurs, Peter Ricketts, illustre diplomate britannique de carrière, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France de 2012 à 2016, aujourd'hui membre de la Chambre des lords, et Christian Vigouroux qu'il n'est point besoin de présenter en ces lieux. Deux regards qui vont se croiser dans une approche comparative. Ils nous permettront je l'espère de cerner ce qui est commun et ce qui est spécifique à chacune des deux nations, dans leur conception du haut service de l'État. Mais avant de passer la parole aux deux orateurs, je voudrais en quelques mots dire ce qu'évoque pour moi le terme de déontologie associé à celui de la figure du président Marceau Long.

Lorsqu'il prend la vice-présidence du Conseil d'État en 1987, je suis une toute jeune maître des requêtes. Le président Marceau Long incarne alors pour notre génération ce que nous mettons derrière les termes « *obligations* », « *éthique* », « *attitude* », « *valeurs* » qui s'imposent lorsque l'on a choisi de servir l'État. Il est un modèle. Il porte en lui très naturellement, très authentiquement, ce que les rédacteurs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 créant l'ENA souhaitaient voir se développer dans la nouvelle génération des fonctionnaires, « *le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de les bien remplir* ».

De quels devoirs s'agit-il ? Je reprendrai ici rapidement, et avec sa permission, la trilogie énoncée par Christian Vigouroux dans son ouvrage très remarquable sur la déontologie des hautes fonctions publiques : la probité, bien sûr, la loyauté évidemment, mais aussi et peut-être surtout l'efficacité entendue comme le professionnalisme. Professionnel de la chose publique, le président Marceau Long se définissait ainsi davantage que comme un serviteur de l'État, expression teintée d'une certaine forme d'allégeance qui ne convenait pas à son esprit indépendant. Efficacité et professionnalisme, ces vertus, ces qualités, ces exigences, le président Marceau Long les illustrait tout particulièrement par son aptitude à porter des projets de transformation et de modernisation dans une vision du temps long, le sens aigu de l'intérêt général supérieur, un désir d'améliorer toujours les choses, le goût de faire et de tracer, une capacité à mêler à la fois ambition et réalisme, à s'adapter à tous les métiers, le sens aussi de la relation juste avec le politique, le courage et la résolution derrière l'affabilité et la modestie. Le président Long consacrait le temps qu'il fallait au travail de conviction, sans doute la clé de ses succès. Il suscitait le respect et la confiance sans lesquelles aucune action publique ne peut se construire et se conduire.



Cette exemplarité déontologique, le président Marceau Long l'incarnait à une époque où rien n'était écrit dans les textes : ni le statut de 1959, ni la loi de 1983 n'étaient diserts sur la déontologie du fonctionnaire. On sait que ce terme n'a été introduit dans le droit de la fonction publique qu'en 2016. Je me suis demandé où le grand commis puisait sa déontologie avant que la loi ne vienne en donner une définition, l'encadrer et organiser son contrôle. Sans doute la source se trouvait-elle dans les hautes valeurs que diffusait l'ENA à ses élèves dans une période inspirée par celles de la Résistance. Mais au-delà, il me semble que la source de cette déontologie a surgi du choix, décidé à l'aube d'une carrière et pour le long cours, d'un dévouement total, non à l'autorité, mais au service public. Commissionné par l'autorité légitime, le grand commis est, au-delà, mobilisé par un principe qui le transcende : le service de la France, de la République, le service de la communauté des citoyens, un service intemporel qui donne un sens, une responsabilité, une morale à son engagement, fonde et cimente sa déontologie, l'arme contre toute dérive. C'est cette leçon que le président Long nous a léguée. Elle doit toujours inspirer les professionnels de la chose publique.



Regard déontologique

Christian Vigouroux

Marceau Long était un « grand commis, » ? En quoi pratiquait-il la déontologie ?

La déontologie est-elle caractérisée par la « grandeur » du « grand commis » ou par la « commission » d'un grand ? Ou dans une synthèse des deux ?

** Le grand commis n'oublie pas qu'il est « commissionné » : même indépendant, il n'aura pas le même regard sur les résultats et les procédures que le politique qui, lui, n'attend que le résultat.

Il n'a pas la totale liberté d'un chercheur : ni Pasteur ni Emmanuelle Charpentier ne sont des « grands commis », mais il en a à la fois la curiosité et l'autorité.

Le « grand commis », Marceau Long, relève deux défis communs avec le chercheur : le devoir de continuité, poursuivre sans se décourager, surmonter les revers.

Et le devoir de vérité : connaître et reconnaître échecs et erreurs pour innover et affronter les résultats à la lumière de la preuve.

** Le grand commis n'a pas le droit de se tromper sur ses collaborateurs. Il sait constituer des équipes. Il est animateur au sens où le magicien anime des statues ou des sculptures. Littéralement, il donne le mouvement. Il sait trouver à chacun la tâche qui convient au mieux du service de l'institution et des intérêts de la personne.

Il n'accorde ni « piston » ni n'accepte les recommandations. Être choisi par lui reste un honneur. Il est de ceux qui sont discrètement inébranlables quand il faut savoir l'être.

** Il a le devoir d'exemplarité :

Il se souvient de la remarque de Chateaubriand en 1828 : « Qui remplit ses devoirs s'attire l'estime. Qui cède à ses intérêts est peu estimé... Élevez les hommes politiques à ne penser qu'à ce qui les touche, et vous verrez comment ils arrangeront l'État ; vous n'aurez par-là que des ministres corrompus et avides semblables à ces esclaves mutilés qui gouvernaient le Bas Empire et qui vendaient tout, se souvenant d'avoir eux-mêmes été vendus. » Le grand commis refuse cette vénalité et donne l'exemple des devoirs.

** Il est là pour conduire des réformes et trouver le chemin :

Inventer, expliquer, conduire dans le temps, reculer avant d'avancer à nouveau, ne pas perdre l'objectif et faire que ses interlocuteurs finissent pas défendre eux-mêmes sa proposition comme si elle avait toujours été leur.

Le grand commis a du courage.



Il dépasse l'étroitesse de son rôle de « commis », sait assumer ses responsabilités et donne tout son sens au rapprochement de deux termes de « grand » et « commis ».

Le grand commis dépasse l'étroitesse de son rôle de « commis »

M. de Praslin disait¹ un jour à M. Dubucq, commis à l'administration des colonies, « vous seriez meilleur ministre que commis », il lui répondit « il faut bien, monseigneur, que cela soit, puisque vous le dites ». Marceau Long aurait pu répondre sur le même ton à maints ministres. Mais il s'en gardait bien. Il n'avait nul besoin d'éclat.

« Commis » est un mot péjoratif, comme le glisse Chateaubriand qui adresse des reproches à son ministre en mai 1829 : « cette dépêche dure, rédigée par quelque commis mal élevé des Affaires étrangères n'était pas celle que je devais attendre après les services que j'avais eu le bonheur de rendre au roi... »

Les commis sont commis voyageurs, commis d'épicerie dans *Je vous écris d'Italie* de Michel Déon.

Le terme « haut commis » n'est pas employé. De haut, on tombe dangereusement : ni haut perché, ni haut gradé sans haute trahison, susceptible de haute considération ? Le vrai commis ne se hausse pas du col. Le commis n'a pas besoin d'être « haut » même s'il appartient à l'une des classes qui se superposent selon les *Études administratives* de Vivien : « Dans les emplois des administrations centrales, les commis, les sous-chefs, les chefs de bureaux, sont divisés en classes nombreuses... On y trouve des emplois qui ont jusqu'à huit classes... »

« Commis » : il peut sortir de son rail mais il n'oublie jamais qu'il suit un rail de base, une « commission » c'est-à-dire une « mission », une « lettre de mission », avec un objet, des méthodes et des moyens.

Le commis sait qu'il n'aura ni le premier mot, il ne se fixe pas sa mission seul, ni le dernier mot, le politique se prévaudra de la réforme réussie et laissera l'échec au commis.

Évoquons les commis avec Hugo dans *Les Misérables* (livre l'argot) :

« Le peintre qui dit : Mon rapin, le notaire qui dit : Mon saute-ruisseau, le perruquier qui dit : Mon commis, le savetier qui dit : Mon gniaf, parlent argot. » On serait presque tenté d'y ajouter le gouvernement qui évoque « mon SGG (secrétaire général du Gouvernement) » ...

1 Diderot, *Œuvres complètes/poésies pastorales*, Garnier frères, 1875, t. 6, p. 418.



Il assume les risques

Le grand commis se méfie de ses propres qualités.

Il exerce en sachant limiter ce difficile « pouvoir administratif », au sens du conseiller d'État Henri Chardon (1911), toujours attendu jamais exprimé.

Il n'approuve pas les réformes qui se présentent comme une garantie de l'administratif contre les errements du pouvoir politique. Comme si l'autogestion des services administratifs n'était pas un danger permanent pour l'État comme pour l'administration elle-même.

Le commis qui est grand ne prise guère l'administration qui se barricade au nom de la permanence, avec l'idée que l'action administrative est trop sérieuse pour être, en quoi que ce soit, sous influence du politique. En témoignent deux textes symboliques qui n'étaient pas indispensables :

D'une part, le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du gouvernement art. 1^{er} : « le changement de ministre ou de secrétaire d'État ne met pas fin à cette délégation sous réserve des dispositions de l'article 4 » lequel permet, encore, au ministre de mettre fin à la délégation sans condition. Ce principe de la délégation automatique privilégie le délégataire en oubliant le délégant.

D'autre part, le décret n° 2016-663 du 24 mai 2016 portant création d'un comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale dont l'article 1^{er} oblige : « Toute nomination à un emploi de secrétaire général d'un ministère, de directeur général ou de directeur d'administration centrale... est préalablement soumise... à l'avis d'un comité chargé d'entendre les personnes susceptibles d'y être nommées/le comité est présidé par le secrétaire général du Gouvernement.../outre son président, le comité comprend au moins 4 personnes dont une appartenant au ministère... Le comité communique au ministre son avis sur l'aptitude de chaque personne entendue à occuper l'emploi à pourvoir. »

La défense et la sécurité ont su, heureusement, s'extraire à temps de cette procédure.

Mais reste que cette idée, selon laquelle les directeurs sont mieux choisis par d'autres directeurs que par les ministres, est une célébration du commis dont se passent bien les vrais « grands commis ».

Ce pouvoir administratif ne va pas de soi. Le chercheur Dominique Monjardet, pionnier des études sur la police et la sécurité, décrivait ainsi ² en 2002, la relation entre grand commis de police et ministre de l'Intérieur :

« La condition que doit remplir un haut fonctionnaire pour plaire au ministre dans la mise en œuvre de la grande réforme de celui-ci, c'est de ne pas y croire. S'il y croit en effet, et veut qu'elle réussisse, il va se rendre compte que c'est plus long, compliqué, difficile que le ministre le pense et ne se l'est imaginé au départ.

2 Dominique Monjardet (1943-2006), *Notes inédites sur les choses policières 1999-2006*, Éditions La Découverte, p. 96.



S'il le lui dit, (modèle X³), il va le mécontenter, et donc gicler. Pour plaire, il faut certifier au ministre que sa géniale réforme se déploie sans le moindre accroc, retard, etc. (modèle Y), la réforme est dans les choux, mais le ministre, qui est le seul à ne pas le savoir, est ravi... ». Marceau Long ne rentrait dans aucun de ces deux « modèles ». Il disait la vérité au ministre, avec un tel calme et de tels arguments, dans une discrétion et une loyauté constantes, servies par son autorité toujours maîtrisée.

Les ministres avaient confiance dans les réformes de Marceau Long. Ils avaient raison.

Le grand commis a l'expérience de la prise de risque. Il sait que, à tout moment, spécialement si sa réforme connaît l'échec, il sera poussé sur le devant de la scène pour en assumer les conséquences. Tel un directeur général de la santé face à une crise sanitaire, un préfet de police face à du maintien de l'ordre à répétition, un directeur de l'administration pénitentiaire face à une évasion spectaculaire, un directeur de l'enseignement face à un baccalauréat émaillé d'incidents, un directeur des finances publiques face à une réforme fiscale délicate. Marceau Long avait pris le risque de mener sa réforme de la juridiction administrative. Il ne s'est jamais dérobé face à la multitude des contrôleurs qui accompagnent tout grand commis réformateur : audition par les assemblées, inspections générales, contrôleurs financiers, mise en cause par la presse etc.

L'exercice de la responsabilité faisait partie de la déontologie pratiquée par Marceau Long.

Il réconcilie deux mots qui s'opposent

Cette réconciliation s'opère par la conscience de son rôle et par le sens qu'il confère à sa mission.

La conscience de son rôle

Le « grand commis » est un oxymore. Un personnage, mais un oxymore.

« Grand commis », deux mots qui n'ont guère l'habitude de fraterniser ni même de se fréquenter.

Grand c'est trop et *commis* ce n'est pas assez.

Commis, peut-être, mais surtout commissaire, commissionné, comité, collégialité.

Les homonymes du « commis » ne guident pas plus le monde : serviteur, agent, conseiller, assesseur, assistant, aide.

Et, pourtant, le grand commis n'est pas vraiment subordonné car il en impose. Il cumule deux qualités déontologiques majeures : la loyauté et le sens de la vérité. Il est l'égal de ceux qu'il sert mais connaît les caractéristiques de son propre rôle.

3 L'auteur cite les noms des « grands commis » de police aux styles différents.



Reconnaissons que la qualité de « grand commis » convient mieux à Marceau Long que celle de « haut fonctionnaire ». Car, dans « grand commis », il y a de la grandeur, du refus naturel des petites choses et mesquineries. Alors que l'expression « haut fonctionnaire » porte en elle, à tort ou à raison, de la morgue, du dédain, de la provocation même. Les hauts fonctionnaires, comme s'il en existait de « bas »... La réforme de 2021 est perçue comme visant à faire rentrer dans le rang les « hauts fonctionnaires », elle ne se serait pas construite contre les « grands commis ».

Parce qu'un grand commis c'est tout à la fois :

- une boussole : il est un comité de déontologie à lui seul. Il ne perd jamais le nord et ne connaît pas l'effroi. Le grand commis n'est pas le Père Ubu : dans *Ubu cocu*⁴ Ubu consulte sa conscience : « ... Cornegidouille, de par notre chandelle verte, nous allons prendre conseil de notre Conscience. Elle est là, dans cette valise, toute couverte de toile d'araignée. On voit bien qu'elle ne nous sert pas souvent. » Le grand commis n'a pas relégué sa conscience dans sa valise en carton ;
- un metteur en scène : il respecte les acteurs et cherche à les mettre en valeur. À condition qu'ils sachent conjuguer collectivement leurs efforts ;
- un réalisateur : créateur d'aventures au service d'un un projet ;
- un transformateur : fondamentalement, le grand commis ne croit pas au *statu quo*. Il s'en sert mais il a une étape d'avance ;
- un médiateur parce qu'il sait consulter et écouter, discuter avec des organisations syndicales sans regarder sa montre, il a la vertu du compromis⁵.

Le sens de sa mission

Le grand commis met la déontologie en œuvre sans détour ni concession.

Il a le sens du choix de collaborateurs parfaitement adaptés à la tâche qu'il leur confie. Marceau Long ne se trompait pas.

Il donnait, comme il se doit pour tout « grand commis » le sens du service public.

Le sens de la probité est absolu :

Le grand commis ne discute pas le refus de toute proposition d'avantages de la part des administrés. Il n'a pas à refuser de cadeaux car son attitude connue suffit à exclure que quiconque ose lui en proposer (je ne sais pas ce que Marceau Long aurait pensé de ces tarifications de cadeaux, à l'américaine, qui se répandent dans la littérature déontologique contemporaine. Admettre les cadeaux de moins de 100 € ? Mais combien de cadeaux par an ? De combien de donateurs ? Peut-on solliciter le cadeau ?

En réalité, il suffit de refuser tout cadeau. Et, surtout ne pas « administrer » les cadeaux au risque de tomber au niveau de la fin de l'URSS bien décrite par Svetlana Alexievitch dans *La Fin de l'homme rouge* : décret du comité central

4 Alfred Jarry, acte 1^{er} scène 4.

5 Cf. la revue *Après-demain*, juin 2021 n° 58 sur « le compromis », cf. Christian Vigouroux, « l'esprit de compromis », et Jean-Denis Combrexelle, « le compromis social ».



« et du gouvernement obligeant à remettre à l'État les cadeaux à l'étranger d'une valeur supérieure à 500 roubles » au temps de la perestroïka.

Marceau Long était un exemple à cet égard montrant la route de l'indépendance absolue par rapport aux approches lucratives.

Le sens de l'impartialité, ce principe général du droit qu'il suivait dans toutes ses décisions.

Le sens du commandement, sans jamais hausser le ton, sa conclusion d'un débat sonnait l'heure de la mise en œuvre et non plus de la discussion interminable.

Le grand commis sait donner l'ordre adéquat : il assume, en ne donnant jamais d'ordres irréalisables.

Le sens de l'obéissance et du service qui lui est confié.

Il s'engage loyalement pour une mission qu'il accepte dans les conditions fixées. La présence de Marceau Long à la commission sur la nationalité était une participation au traitement d'une question qu'il considérait, avec les autorités de l'époque, comme essentielle pour le pays. Marceau Long n'avait rien de spécial à y gagner mais il ne s'était pas dérobé à la demande qui lui avait été présentée.

Le sens de la vérité : le grand commis ne s'égare pas dans les demi-vérités et les approximations. Il est attentif à l'exactitude, base de la justice.

Il était frappant d'observer le très « grand commis » ne pas reculer à s'enquérir du détail de ses réformes. Quand l'auteur de ces lignes était directeur du cabinet du ministre de l'Intérieur à l'époque de la mise en œuvre de la réforme créant les cours administratives d'appel, il avait reçu un coup de fil de Marceau Long au sujet de quelques ordinateurs d'une cour administrative d'appel. Le vice-président savait qu'une réforme se gagne aussi avec de tels « détails » de gestion. Il ne connaissait que les faits, leur vérité et leur exigence. Il n'existe pas de petits problèmes, pas de petits sujets quand il faut faire vivre sur le terrain une réforme que l'on a portée dans les cabinets puis au Parlement. Le grand commis veut savoir et suivre les *process* pour agir.

Quand il apprenait un incident dans la carrière d'un membre du Conseil d'État à l'extérieur, il ne se contentait pas des explications officielles, il était souvent le premier à joindre le collègue en question.

Son silence a du sens :

Le grand commis, c'est celui dont le silence a du poids et peut faire basculer une réunion quand le politique, inquiet de la réserve du grand commis, l'interroge : « Vous ne dites rien Marceau Long ? » Le grand commis est celui que l'on écoute parce qu'il est à la fois objectif, prospectif, indépendant et irrémédiablement attaché au bien commun.

En conclusion, dans les *Œuvres* du cardinal de Retz ⁶ se glisse une note de l'éditeur en bas de page : « Mathieu Molé est un très grand magistrat, c'est même un grand homme. » Les vrais grands commis tel Marceau Long abordent ce rivage de l'excellence avec une élégance tranquille.

6 p. 189 (tome 2, édition Alphonse Feillet).



Deux grands commis britanniques

Peter Ricketts

Les structures et cultures administratives françaises et britanniques sont très différentes. Cependant, nous partageons la tradition d'une haute fonction publique vouée au service de la nation. Bien qu'il n'y ait pas d'équivalent exact en anglais au terme « grand commis de l'État », nous ne manquons pas, de notre côté de la Manche, d'exemples de hauts fonctionnaires qui sont devenus des références par leur éthique et leur efficacité.

Un demi-siècle après les réformes de l'empereur Napoléon, un rapport au parlement de Westminster, dit Northcote-Trevelyan de 1853, mettait en place pour la première fois une fonction publique britannique professionnelle et politiquement neutre. Le nouveau système était fondé sur les principes de recrutement et de nomination sur la base du mérite. Les mêmes règles de déontologie sont toujours appliquées aujourd'hui. Elles ont créé les conditions pour une succession de très grands et influents hauts fonctionnaires. Je vais vous en présenter deux, qui sont largement inconnus, même au Royaume-Uni, mais qui méritent d'être considérés comme des grands commis de leurs souverains.

Je commence par Maurice Hankey. Il n'a que trente ans quand il prend en 1908 le poste de secrétaire adjoint du tout nouveau *Committee of Imperial Defence*. Devenu secrétaire en 1912, il met en place une structure centralisée de planification pour aider le Premier ministre Herbert Asquith et son Conseil des ministres à mieux gérer les menaces qui pèsent en permanence sur le plus grand empire du monde. Après les désastres militaires de la guerre des Boers en Afrique du Sud, et confronté à une ambiance de plus en plus tendue en Europe, Asquith demande surtout à Hankey de préparer les administrations centrales et locales pour une prochaine guerre. Hankey se montre tellement efficace qu'il reste en place trente ans. Sa structure de coordination centrale préfigure le secrétariat du *War Cabinet* que Lloyd George installe dès qu'il devient Premier ministre en 1916. Lloyd George avait vivement critiqué la gestion de son prédécesseur Asquith pendant les deux premières années de la Grande Guerre, perçue comme laxiste et peu efficace. Lloyd George demande alors à Hankey de mettre en place un système beaucoup plus resserré et rigoureux, qui doit permettre au Premier ministre de contrôler personnellement tous les aspects de la guerre.

Hankey devient en plus le premier *Cabinet Secretary* et garde ce poste pour vingt ans. Il crée le *Cabinet Secretariat* qui renforce considérablement le rôle du Premier ministre vis-à-vis de ses collègues. Le *Cabinet Secretary* devient le plus proche conseiller du Premier ministre, en charge de toute la fonction publique. Hankey instaure pour la première fois en 1916 un compte rendu systématique des décisions prises en Conseil des ministres (avant ce système, le Premier ministre écrivait chaque semaine une lettre manuscrite au roi pour rendre compte



des activités du Gouvernement). Aujourd'hui encore, c'est le *Cabinet Secretary* lui-même qui participe au Conseil des ministres et rédige les *Cabinet Minutes*, qui donnent un précis anonymisé des contributions de chaque membre aux délibérations du Conseil des ministres. Il y a, naturellement, une exception à cette règle : les propos du Premier ministre lui sont attribués et le *Summing Up* ou relevé de décisions est sans appel, il détermine l'action du Gouvernement. Le *Cabinet Secretary* assure aussi la préparation de dossiers pour chaque Conseil des ministres et le suivi des décisions.

Hankey prend sa retraite en 1938 mais Churchill le fait ministre en 1940. Surtout, Churchill s'est beaucoup appuyé sur le modèle de *War Cabinet Secretariat* que Hankey avait établi puis perfectionné pendant trente ans. L'emprise de Churchill sur toute la machine gouvernementale pendant la Deuxième Guerre est largement fondée sur cet outil formidablement efficace de synthèse, de contrôle, de prise de décision et de suivi. Roosevelt et ses chefs d'états-majors n'avaient rien de comparable à Washington. Ils ont beaucoup envié le *War Cabinet Secretariat* derrière Churchill. La gestion de Roosevelt comme dirigeant de guerre avait été très critiquée et le Congrès s'inspire du modèle britannique pour leur *National Security Act* de 1947. Le *National Security Council* à Washington, tiré de l'exemple du *Committee of Imperial Defence* et du *War Cabinet Secretariat* britannique, est toujours au cœur du système de gouvernement américain. Nous l'avons réimporté en 2010 au Royaume-Uni quand j'ai créé pour le Premier ministre David Cameron une version britannique du *National Security Council*.

Mon deuxième exemple de grand commis façon britannique est d'une génération plus jeune que Hankey. Mais lui aussi a beaucoup aidé Churchill pendant la Deuxième Guerre. Il s'agit de Sir Alexander Cadogan, *Permanent Secretary* au *Foreign Office* de 1938 à 1946. Fils cadet des Earls Cadogan, riche famille propriétaire d'une bonne partie de Chelsea, Cadogan était diplomate de carrière. Comme Hankey, discret, austère, brillant, Cadogan est appelé par Eden en 1938 pour remplacer Sir Robert Vansittart comme *Permanent Secretary*. Anthony Eden, ministre des Affaires étrangères depuis 1935, ne supportait pas Vansittart, qui était farouchement anti-Hitler, mais arrogant, dominateur. Cadogan avait moins d'envergure, mais était très déterminé. Il conduit la politique étrangère britannique avec une main ferme sous Chamberlain, Churchill et le début d'Attlee, de Munich à Potsdam, puis comme premier représentant britannique à l'ONU.

Pendant la guerre, c'est Cadogan qui accompagne Churchill à tous les sommets. Eden était contraint de rester à Londres pour tenir la boutique quand Churchill voyageait. En août 1941, Churchill et Cadogan traversent ainsi l'Atlantique à bord du navire de guerre *Prince of Wales* pour rencontrer Roosevelt à Placentia Bay au Canada. C'est la première réunion entre les deux dirigeants politiques. Roosevelt demande à Churchill un projet de déclaration conjointe sur leur vision de l'ordre international après la guerre. Cadogan était le seul représentant du *Foreign Office* avec Churchill. Il n'avait ni collaborateurs, ni moyens de communication avec le *Foreign Office*. Il a donc rédigé tout seul le premier projet de la déclaration qui est devenu deux jours plus tard (après quelques négociations) *the Atlantic Charter*. Plusieurs principes rédigés par Cadogan sont reproduits dans l'*Atlantic Charter* avant d'être repris mot pour mot dans la Charte

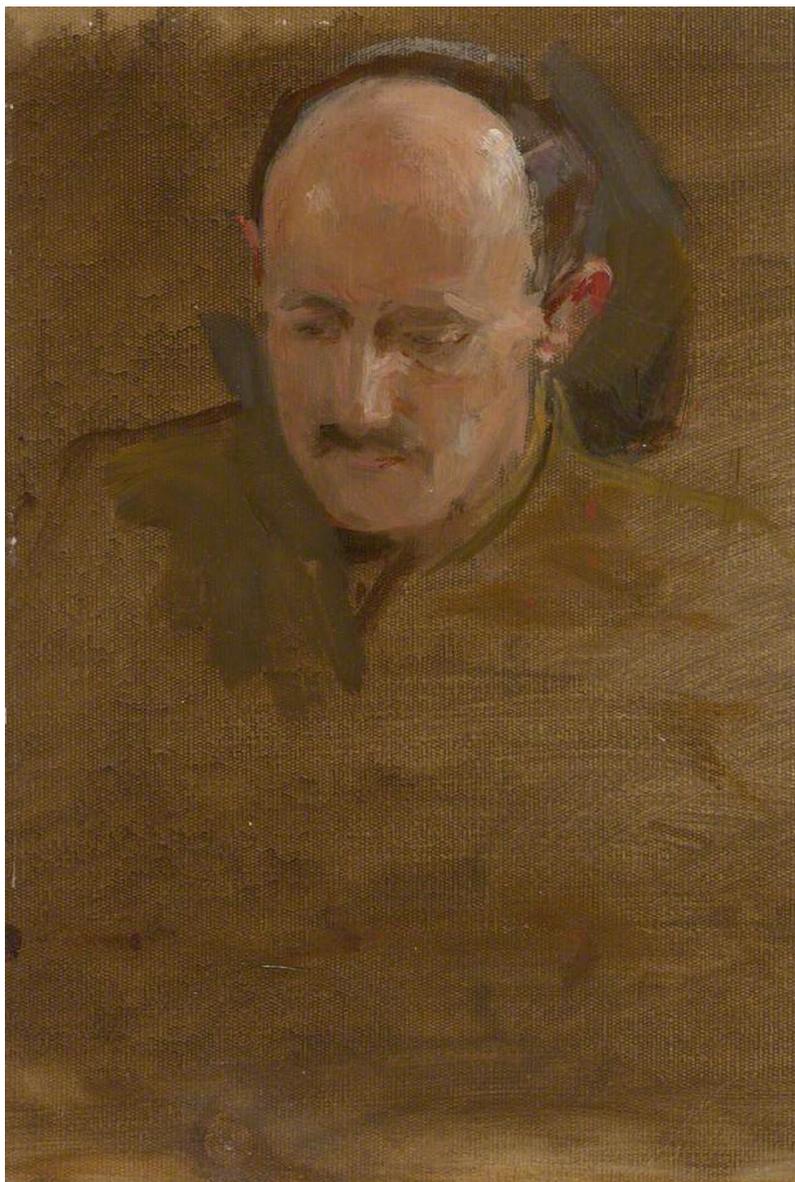
de l'ONU. Ils deviennent ainsi des normes de droit international. Les principes de la Charte, par exemple sur le règlement des différends internationaux par moyens pacifiques et sur l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, y figurent dans les termes rédigés par Cadogan dans sa cabine à bord du *Prince of Wales*. Churchill et Cadogan parviennent aussi à persuader Roosevelt d'accepter le principe d'un *general system of international security* qui deviendra l'ONU. En associant Roosevelt personnellement à l'annonce de ce principe, Churchill et Cadogan contribuent à éviter l'erreur commise par les États-Unis en restant à l'écart de la Société des Nations en 1920.

Cadogan rend même un service de taille à la France. À la conférence préparatoire des Nations unies à Dumbarton Oaks, c'est lui qui a demandé un siège permanent français au Conseil de sécurité, et à Yalta il a incité Churchill à faire en sorte que cette proposition soit acceptée par Roosevelt et Staline. Il mérite peut-être une statue devant le Quai d'Orsay!

Hankey et Cadogan partageaient avec les grands commis français commémorés par ce colloque un sens profond des intérêts de la nation, une probité exemplaire et une capacité à construire pour le long terme, tout en maîtrisant les crises du moment. Hankey et Cadogan avaient la compétence et l'autorité qui permettent de gagner le respect des dirigeants politiques de gouvernements successifs et de tendances politiques très différentes. Ils avaient le courage de leur parler vrai. Ils sont devenus des références pour les générations de fonctionnaires qui les ont suivis.

Une haute fonction publique neutre et efficace est une contrepartie essentielle au système politique britannique sans Constitution écrite. Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui a divisé le pays et a exigé des changements de la gouvernance et de la législation profonds à très brève échéance a soumis ce système à une tension sans précédent. La gestion de la pandémie de Covid-19 a rendu nécessaires des transferts de pouvoirs sans précédent du Parlement à l'exécutif et une extension du champ gouvernemental. En même temps, la souveraineté parlementaire est instrumentalisée par un gouvernement déterminé à renforcer les pouvoirs de l'exécutif sur la législature. Dans une ambiance politique polarisée, et face à des pressions médiatiques toujours plus fortes, la haute fonction publique britannique est plus que jamais mise en cause publiquement. Il est à la fois plus important mais plus difficile pour les fonctionnaires d'aujourd'hui d'endosser les habits des grands commis d'autrefois.





Maurice Hankey, secrétaire du War Cabinet, à la conférence de la paix à Versailles en 1919.

Esquisse de l'artiste Herbert Olivier, exposée à la résidence de l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris.

Copyright Government Art Collection, Londres





*Sir Alexander Cadogan à son bureau au Foreign Office, peu après son retour du sommet à Placentia Bay où il a rédigé The Atlantic Charter en août 1941.
Copyright National Portrait Gallery, Londres*



Troisième partie

Quelques grandes figures

Introduction

Bernard Stirn

Je suis très honoré et très heureux d'ouvrir cette dernière table ronde qui vient clôturer cette journée à la fois d'hommage au président Marceau Long et de réflexion, au travers de sa personnalité, sur la notion de grand commis de l'État. Cette dernière table ronde conduit à évoquer quelques très grandes figures. Il nous a paru utile, quand nous avons réfléchi à l'organisation de la journée, que, après les réflexions d'ordre général, il y ait aussi une sorte d'incarnation de quelques grands commis de l'État. Nécessairement le choix se tournait vers le passé, un passé récent, mais tout de même le passé. On voit d'ailleurs une évolution et on pourrait nous reprocher qu'il n'y ait que des hommes dans cette évocation des grands commis de l'État. À l'époque que nous regardons, je crois qu'il n'aurait pas encore été possible de trouver une femme, cela viendra un peu plus tard et cela pourra être évoqué dans des colloques futurs. Je remercie beaucoup les deux orateurs qui m'entourent, Jean-Claude Trichet et Jean-Pierre Duport. Je voudrais également saluer Madame la présidente Questiaux, qui n'a pu être présente dans la salle cet après-midi, en m'assurant que la liaison numérique est bien établie avec elle.

Le choix des orateurs est bien sûr très lié à celui des personnes qu'ils vont évoquer. Jean-Claude Trichet va nous parler dans un instant de François Bloch-Lainé, Madame Questiaux nous parlera du président Laroque et Jean-Pierre Duport de Paul Delouvrier. Tous les trois ont des qualités évidentes, ce n'est pas la peine de le souligner, pour faire le portrait de ces trois grandes figures qui les ont précédés dans un certain nombre de fonctions ou d'activités qu'ils ont eux-mêmes exercées ensuite.

Avant de les écouter, notons que les trois personnalités qu'ils vont évoquer présentent, au-delà des différences de parcours et de sensibilité, des traits communs. Ils appartiennent à une même génération : Pierre Laroque est né en 1907, François Bloch-Lainé en 1912, Paul Delouvrier en 1914. Entrés tous trois dans la fonction publique avant la Seconde Guerre mondiale, ils se sont engagés dans la Résistance et ont exercé de grandes responsabilités au lendemain de la guerre, à une période marquée par la force de l'État, l'esprit de réforme et les débuts de la construction européenne.

Je demanderais à chacun de limiter l'exposé oral à une quinzaine de minutes, étant entendu que l'ensemble des interventions seront publiées par La Documentation française et que par conséquent des textes écrits plus longs pourront être donnés. Et je donne tout de suite la parole à Jean-Claude Trichet pour évoquer la figure, l'action de François Bloch-Lainé.



Un grand commis de l'État : François Bloch-Lainé

Jean-Claude Trichet

C'est un grand plaisir et un grand honneur d'avoir été invité par le Conseil d'État à participer à ce colloque en l'honneur de Marceau Long consacré à la notion de grand commis de l'État. J'avais eu jusqu'ici une idée sans doute naïve de ce concept, conception qui vient d'être considérablement enrichie par une matinée et un début d'après-midi absolument passionnants.

Je voyais l'ancienne monarchie, l'Empire et la République avoir un besoin considérable d'hommes et de femmes de talent pour permettre au gouvernement de gérer du mieux possible le pays. Ces fonctionnaires ne devaient pas être des aristocrates, ce qui en faisait donc des « commis ». Ceux qui étaient appelés à des postes de responsabilité importante devaient être soigneusement sélectionnés sur la base de leur seul mérite, sans népotisme, ce qui pouvait leur mériter l'appellation de « grands commis ». Grands dans l'ordre du mérite et grands dans l'ordre des responsabilités.

Le mérite personnel, intellectuel, impliquait sa vérification objective par le truchement du concours. C'était ainsi, me disais-je, que deux pays ayant à gérer des populations parmi les plus nombreuses du monde avaient imaginé de recruter les commis de leurs gouvernements par concours : par exemple, les premiers concours de la fonction publique sous l'ancienne monarchie française, généralisés par l'Empire et la République ; ou encore les examens impériaux des mandarins chinois du VII^e siècle au début du XX^e siècle. Mandarins ! Le mot est dit.

Mais ce n'est pas mon sujet. Je parlais à l'instant de plaisir et d'honneur. Ceux-ci sont redoublés par la tâche qui m'a été confiée, celle d'évoquer la grande figure de l'un de mes, de l'un de nos grands anciens, François Bloch-Lainé.

Ce n'est pas sur l'extraordinaire parcours professionnel de François Bloch-Lainé que je souhaiterais me concentrer. Qu'il me suffise de dire que c'est en 1942, à 30 ans, qu'il va diriger les finances de la Résistance sous le pseudonyme collectif de Bossuet ; c'est à 35 ans qu'il devient directeur du Trésor et qu'il œuvre pendant cinq ans à la reconstruction en profondeur du pays et à l'établissement d'un Trésor sûr et solide ; à 40 ans, il prendra la direction de la Caisse des Dépôts, qu'il animera pendant quinze ans : il va en faire un formidable outil au service du développement économique et social de la France. Il deviendra banquier au Crédit Lyonnais et multipliera les responsabilités associatives dans les domaines sociaux, culturel, sanitaire et humanitaire. Ce parcours remarquable est bien connu.

Ce sont donc deux autres dimensions complémentaires de l'homme François Bloch-Lainé que je souhaiterais explorer : la conception qu'il avait du fonctionnaire



et de son rôle, d'une part, la manière originale dont il perçoit lui-même sa propre identité, d'autre part.

En premier lieu, quelle est donc la conception du fonctionnaire Bloch-Lainé ? Je crois que l'on peut la décliner selon trois dimensions, l'indépendance totale d'esprit, la loyauté sans faille à l'égard du gouvernement légitime et la stricte séparation entre le fonctionnaire et la carrière politique.

La primauté de l'indépendance. Pour François Bloch-Lainé, l'indépendance doit s'entendre naturellement vis-à-vis de l'argent et des puissances économiques. En 1955, il refuse une offre flatteuse de la banque Lazard avec laquelle son père avait travaillé. Mais, au-delà des puissances d'argent, ce sont plus généralement des groupes de pression, et des lobbies en général dont il entend se garder.

L'indépendance doit s'entendre aussi – et cela peut paraître quelque peu paradoxal pour un fonctionnaire appelé, en tout état de cause, à obéir aux décisions du gouvernement légitime de la République – vis-à-vis des forces politiques. Il parle évidemment pour lui qui n'est jamais entré dans la vie politique. Il ne condamne pas pour autant ceux de ses confrères fonctionnaires entrés très tôt et très vite dans la vie politique, qu'il s'agisse de Jacques Chaban-Delmas, Maurice Bourgès-Maunoury, Michel Debré ou Félix Gaillard. À vrai dire, il avait eu la tentation d'en faire autant en étant candidat aux élections sénatoriales. Mais il a découvert au dernier moment qu'il était trop jeune. Il fallait avoir 35 ans. Il n'avait que 34 ans et neuf mois ! De même, il a de l'estime et de l'affection pour ceux de ses collègues qui, à un moment de leur carrière, ont quitté la fonction publique pour devenir ministre, par exemple Pierre Guillaumat, Pierre Sudreau ou Wilfrid Baumgartner.

Mais sa doctrine est bien établie lorsqu'il refuse en 1958 la proposition du général de Gaulle de devenir ministre des Finances. Il lui dit en substance qu'il est fonctionnaire. Que, comme tel, il servira le gouvernement légitime de la République ; mais il ajoute qu'il n'est pas sûr, à ce stade, de partager le sentiment du général sur deux sujets majeurs : le statut de l'Algérie et la construction européenne. Et c'est la raison pour laquelle il préfère rester fonctionnaire plutôt que devenir ministre. Selon François Bloch-Lainé, le général lui répondit : « Je vous comprends et, malgré un regret, je vous confirme mon estime. »

Cet attachement personnel particulièrement marqué à « l'indépendance » de la fonction publique vis-à-vis du pouvoir politique l'a conduit à porter des jugements complexes sur les régimes successifs. La Quatrième République le désolait dans la mesure où l'instabilité gouvernementale avait des inconvénients redoutables s'agissant de la conduite des affaires. Mais la contrepartie en était une grande liberté donnée aux fonctionnaires. Au total, résume François Bloch-Lainé : « Nous étions des gens libres, à certains égards puissants, mais infirmes. »

Les débuts de la Cinquième République, en particulier dans le courant des années 1960, ont marqué de son point de vue une sorte de combinaison idéale parce qu'une relative liberté politique de la fonction publique était préservée tandis que la stabilité des institutions, du président et du gouvernement permettait d'avoir plus d'efficacité dans la conduite des affaires. Il observe que dans cette décennie, ses propres interventions auprès du général de Gaulle pour plaider la cause de hauts fonctionnaires d'opposition étaient souvent couronnées de succès...

Son plaidoyer était très britannique! Je pense à ce que nous disait il y a un moment ici-même lord Ricketts. François Bloch-Lainé faisait valoir que le « souverain républicain » français devait se soucier de la qualité de « l'opposition de Sa Majesté » presque autant que de celle du « gouvernement de Sa Majesté ». Ce sont ses propres mots. Et il pense avoir eu gain de cause, ayant souvent été mieux écouté par le maître, le général de Gaulle, que par ses collaborateurs.

Ce sont les années 1970, celles qui caractérisent la Cinquième République sans de Gaulle, qui marqueront, selon François Bloch-Lainé, la dégradation de cet équilibre et une tendance selon lui à politiser la fonction publique, tout particulièrement la haute fonction publique.

Pour François Bloch-Lainé, depuis les années 1970, nous serions dans une situation anormale dans laquelle l'homme politique et le grand commis de l'État tendent à se confondre alors qu'il serait essentiel de les considérer comme fondamentalement distincts bien que complémentaires. Ce qui importe avant tout, nous dit-il, c'est la singularité du haut fonctionnaire quant à la vocation et à la méthode. En somme, il devrait être clair que lorsque l'on s'engage dans la fonction publique, on fait le vœu de ne pas devenir un homme politique. Il s'engagera d'ailleurs avec Bernard Tricot dans une importante campagne pour « dépolitiser » la fonction publique. Dans ce contexte, ils seront tous deux conduits à faire un ensemble de recommandations comprenant, en particulier, une définition plus précise du devoir de réserve (avec une déontologie plus rigoureuse appuyée par des « jurys d'honneur »), la limitation du nombre des mandats de cabinet ministériel, l'interdiction du retour dans la fonction publique des fonctionnaires ayant décidé de commencer une carrière politique lorsqu'ils ne sont pas réélus – sur le modèle du service public britannique – ainsi qu'un contrôle plus sévère sur le plan professionnel des entrées au « tour extérieur » dans les différents corps de l'État pour en éviter la politisation.

Comme on le voit, un mélange de recommandations modestes mais toujours actuelles – le devoir de réserve, la taille des cabinets ministériels – et de recommandations, encore aujourd'hui considérées comme audacieuses pour la France, comme le non-retour des fonctionnaires dans leur administration après un échec politique.

François Bloch-Lainé est conscient du risque potentiel associé à une stricte séparation entre la sphère politique et la fonction publique, « libre et indépendante », pour reprendre ses adjectifs préférés. Certains pourraient penser, dit-il, qu'une administration trop indépendante risquerait de devenir une sorte de « cléricature d'État dans l'État » et de s'appropriier l'institution au profit de ses propres intérêts. Il ne nie pas le risque, mais il pense que ce risque est moindre que celui de la confusion entre le politique et l'administratif.

En empruntant un vocabulaire plus contemporain, on pourrait penser que François Bloch-Lainé prend presque le parti d'un État « profond » indépendant, totalement libéré du pouvoir politique. Mais ce serait un contresens car, tout en étant l'apôtre d'une fonction publique strictement séparée du politique, il ne confond pas la décision politique avec la mise en œuvre administrative. Pour reprendre le dialogue au cours duquel il refuse le ministère des Finances offert par le général de Gaulle en 1958 : « Mon Général, je suis fonctionnaire. Et



comme tel, puisqu'un processus démocratique va vous investir, je vous servirai à nouveau, de ma place, sans réserve. »

Pour François Bloch-Lainé, le fonctionnaire, les choses sont claires. La fonction publique doit être indépendante et ne jamais s'autocensurer dans ses recommandations, elle doit être loyale, elle doit être strictement séparée de la carrière politique. J'ai été à la tête de la direction du Trésor de 1987 à 1993.

Je puis témoigner que les valeurs de cette administration n'avaient pas changé 40 ans après l'empreinte donnée par François Bloch-Lainé. Dans cette responsabilité, pendant ces six années, j'ai connu cinq Premiers ministres et quatre ministres des Finances, ce qui nuance un peu l'opposition que mon prédécesseur fait entre la Quatrième et la Cinquième République... Cela dit, les trois piliers de l'administration du Trésor demeuraient immuables : liberté d'esprit totale, recommandations faites au gouvernement dans le seul intérêt du pays, en âme et conscience, sans autocensure, loyauté totale dans la mise en œuvre des décisions quelles qu'elles soient.

Que peut-on dire de François Bloch-Lainé, l'homme ?

Ses méditations sur son identité sont profondes, émouvantes et inséparables de sa vie professionnelle, de ses engagements et de ses responsabilités de grand commis de l'État.

Il se définit comme un « bourgeois », un « demi-juif », un « chrétien » avec, je le cite, un « penchant à gauche ». Il décline admirablement chacune des dimensions de son identité avec sincérité.

Le « bourgeois » ne renie pas sa bourgeoisie, il l'accepte complètement et je dirais qu'il l'assume de peur de tomber dans cette haine de soi qui peut conduire à l'extrémisme. Mais il lui arrive souvent d'éprouver des colères qui le désolidarisent de son milieu social, je le cite, « en pensée, en propos et en actes ». Ce qui le conduit à avoir aussi une dimension provocatrice au sein de son milieu bourgeois.

Le « demi-juif », dont le double nom de famille, dit-il, signale la généalogie, s'était à peine aperçu qu'il l'était jusqu'à la défaite de 1940. Son assimilation était totale. Catholique actif, il appliquait, selon lui, le programme voulu pour la famille par sa grand-mère maternelle, convertie au catholicisme dans les années 1880, qui avait fait baptiser ses six enfants. C'est la guerre et les persécutions qui lui font découvrir qu'une partie de sa famille est juive. Ses réflexions personnelles sur le judaïsme sont d'une grande sincérité, d'une impressionnante authenticité et d'une audace intellectuelle d'« assimilé » presque provocatrice lorsqu'il commente avec sévérité le concept de peuple élu. Un dernier mot sur cette dimension de l'identité de François Bloch-Lainé : il est cruel sur l'Inspection des finances, corps auquel il appartient. Il explique que si l'Inspection n'avait pas pratiqué « d'épuration » consécutive aux lois raciales de Vichy, c'était tout simplement parce que Jacques Rueff était, dans ce corps, le seul Juif au sens de ces lois et qu'il se trouvait que son épouse était la filleule de Pétain. Il note que le Conseil d'État avait été, avant la guerre, significativement plus ouvert que l'Inspection des finances.

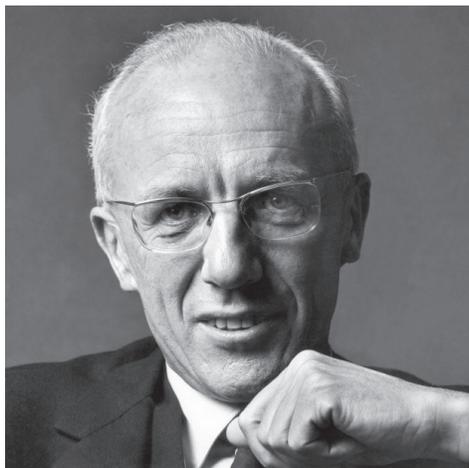
Le « chrétien » est né catholique et n'est tenté ni par l'athéisme ni par l'agnosticisme. Il est chrétien tout simplement. Je le cite : « Il en va pour l'Église et ses ouailles, comme pour la France et les Français. J'en suis, comme on dit,



indéfectiblement, sans épouser nécessairement toute leur Histoire, toutes leurs histoires.» C'est dire que, comme le bourgeois et comme le demi-juif, le chrétien n'est pas sans s'interroger sur le dogme, sur la doctrine et sur l'Église elle-même. Mais il s'assume chrétien. Il croit en Dieu et considère, je le cite, que «la plus folle prétention serait de nier [son existence]».

Le «penchant à gauche» enfin. On aurait pu imaginer une certaine réticence de la part de François Bloch-Lainé à élaborer sur ses préférences politiques. Après tout, son éloge de la stricte séparation entre l'homme politique d'une part, et le haut fonctionnaire d'autre part, pourrait le conduire à être peu disert sur les choix politiques du citoyen Bloch-Lainé. Au demeurant, il dit très bien la complexité de ses choix. La classification à droite ou à gauche, je cite, des «serviteurs de l'État qui ont pu longtemps opter, au jour le jour, pour des solutions dites de droite ou de gauche», apparaît comme souvent arbitraire. Mais, dit-il, on n'a pas trouvé de qualificatifs plus commodes pour repérer les sensibilités et les positions. On sent néanmoins une certaine réserve dans l'expression de ses préférences comme en témoigne le fait qu'il attribue d'abord au général de Gaulle le fait de l'avoir repéré fin 1958 comme étant «à gauche». Il s'agissait alors du programme de redressement financier qui était, selon Paul Delouvrier qui rapporte les propos du Général, «approuvé par Jacques Rueff à droite et par François Bloch-Lainé à gauche».

François Bloch-Lainé indique à cet égard qu'il ne voyait pas très bien pourquoi de Gaulle le classait à gauche puisque, après tout, il avait été fonctionnaire sous les ordres de Robert Schuman, de Maurice Petsche et de Pierre Pflimlin qui n'étaient pas des hommes de gauche. Mais il convient que c'était probablement son adhésion au «mendésisme» de 1954 qui l'avait marqué comme étant «plutôt de gauche», je le cite. C'est de ce «penchant à gauche» qu'il fait la quatrième dimension de son identité. Nous dirions aujourd'hui que le citoyen François Bloch-Lainé était résolument, politiquement et culturellement de centre-gauche, sans dogmatisme et sans hostilité *a priori* à l'égard de ceux qui se trouvaient à sa gauche ou à sa droite. Il note d'ailleurs avec amusement qu'il avait souvent, au cours de sa vie, trouvé soudainement à sa droite des gens qui avaient été, dans un passé parfois récent, beaucoup plus à gauche que lui. Beaucoup d'entre nous ont pu faire la même observation au cours de leur carrière, dans les deux sens de l'échiquier politique d'ailleurs, avec le même amusement.



François Bloch-Lainé (1912-2002).
Comité pour l'histoire économique
et financière de la France.

* * *



C'est sur ses méditations sur son identité que je souhaiterais conclure. François Bloch-Lainé, l'homme, n'est pas seulement remarquablement dévoué, déterminé, visionnaire et efficace au service de l'État républicain, de notre pays et de notre « société civile », comme on dit aujourd'hui. Il est aussi constamment réflexif, critique et réformiste vis-à-vis de son milieu, de la société française, de la fonction publique elle-même et de ses engagements de citoyen. C'est cette posture intellectuelle et personnelle qui fait, je crois, de François Bloch-Lainé un très grand commis de l'État.



Pierre Laroque

Nicole Questiaux

Pourquoi m'avoir demandé de parler de Pierre Laroque, pour illustrer une réflexion sur le thème du grand commis de l'État? Pourquoi moi, à quel titre? Je ne fais pas partie de ceux qui, dans cette maison, ont travaillé le plus souvent sous sa direction.

En fait, pour celle qui vous parle de lui aujourd'hui, Pierre Laroque est d'abord et avant tout, un maître.

Mon chemin croise celui de Pierre Laroque parce qu'il enseigne. Le cours de politique sociale que j'écoute à Sciences Po, quelques années après la fin du conflit mondial, me permet d'avoir comme professeur le créateur de la Sécurité sociale.

Tout ébahie devant un monde dont j'ignore tout, je découvre l'existence des problèmes sociaux. Ils s'inscrivent dans un ensemble de démonstrations limpides et cohérentes, qui m'expliquent pourquoi, après la guerre, ma génération sera à l'abri du besoin.

L'influence sur l'élève sera considérable et définitive. Les questions sociales sont centrales. Elles peuvent déboucher sur des solutions. Des acteurs publics peuvent entre les rapports de force, devenir, au nom de l'intérêt général, arbitres du progrès social.

Nous en voilà donc arrivés, par ce biais détourné au grand commis. Car ce qui fait la force de ce message, c'est ce que ce professeur a fait.

Par ce biais personnel, j'en viens à insister sur le fait que dans notre système français, l'esprit de service public fait grand cas de l'enseignement et de la transmission. Dans la carrière de Pierre Laroque, dès l'année 1930 où il entre au Conseil d'État, il va former des jeunes et cela bien qu'il soit de tout temps incroyablement occupé.

On me demande si celui qui est d'abord pour moi un maître est un grand commis. Sa carrière est somme toute très typique du Conseil d'État, avant la guerre comme après la Libération. On y constate une familiarité et même de la continuité.

Pierre Laroque entre au Conseil d'État très jeune, mais déjà avec une réputation. Il a été distingué à la faculté de droit, il est reçu premier au concours. Jeune auditeur ou maître des requêtes, il va être à temps plein dans ses activités contentieuses, mais aussi tâter simultanément de travaux dans les administrations et même dans les cabinets ministériels.

Il y acquiert une expérience approfondie dans le domaine des assurances sociales. Mais ce qui le rend original, c'est qu'il tire de ses contacts avec les politiques, plus précisément le ministre Landry, autre chose qu'un penchant pour la politique, une idée forte qui ne le quittera jamais, l'importance des problèmes de



population. Il a donc cru au social avant la guerre, mais pas seulement. Il semble qu'il aimait mieux les PTT et s'il se retrouve bientôt utilisé après la défaite par un ministre, Belin, c'est pour travailler sur le montage de comités d'organisation dans l'économie, destinés, soutenait-on à l'époque, à distancer l'économie du pays de l'occupant.

Ce haut fonctionnaire brillant mais encore classique va devoir faire face à une rupture totale dans son existence. Du jour au lendemain, parce qu'il a trois grand-parents juifs, il est viré du Conseil d'État. Il se retrouve sans moyens d'existence et il ne doit qu'à quelques relations chez les soyeux de Lyon de subsister, cela jusqu'au moment où après plusieurs tentatives infructueuses, il trouve le moyen de rejoindre Londres.

Là, il jouera un rôle très significatif dans la préservation d'une France de rechange, de cet État virtuel derrière la France libre, et dans la préparation administrative du débarquement. Ses proches m'ont dit que cela fut pour lui beaucoup plus important que l'éventuelle influence de Beveridge. En effet, le témoignage de Crémieux-Brilhac dans « Hommage à Pierre Laroque » montre comment celui-ci déployait sa bonne connaissance des rouages de l'administration dans le travail de conviction mené auprès des autorités alliées, plus particulièrement des militaires britanniques. L'enjeu était crucial pour notre pays et lorsqu'il participe au débarquement de Normandie assis sur la caisse de billets de banque nécessaires au financement des premiers pas de l'administration en zone libérée, Pierre Laroque le sait.

Pendant cette période, il est vrai, il a entendu parler de Beveridge. Mais le projet pour la France du Conseil national de la résistance, s'il énonce un plan français pour la sécurité sociale, n'en a pas dessiné les linéaments.

Toujours est-il qu'au retour il n'est pas ministre. Mais il est la cheville ouvrière du plan de sécurité sociale. Il construit tout cela de ses mains, comme l'élève de l'ENA le sait dans les années 1950 parce que la section sociale est animée par des maîtres de conférence, qui sont chefs de bureau au ministère. Pierre Laroque pèse de toutes ses convictions, espérant la solution la plus générale possible, militant pour l'extension à de nouvelles situations. Mais à chaque pas, il rappelle qu'il faut faire avec l'apport des administrés.

Il va allier l'imagination avec l'utilisation inventive de ce qui existait avant la guerre. Voici comment, dès 1946, il dessine la fresque. « Issue de mes travaux des années écoulées, de mes expériences vécues et des recherches que j'avais été appelé à faire pour la préparation de mes enseignements, une préoccupation de base est celle de débarrasser les travailleurs de la hantise du lendemain, de cette incertitude génératrice chez eux d'un complexe d'infériorité paralysant l'expression de leur personnalité et origine réelle de la distinction des classes entre les possédants, sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir, et les non-possédants constamment sous la menace de la misère. Mon souci est donc d'atteindre à plus de justice sociale, à réduire les inégalités existant entre les hommes sur le plan de la sécurité du lendemain. »

Les divers documents disponibles permettent un fascinant rapprochement entre cette vision des objectifs et les moyens pratiques que ce directeur d'administration centrale met en œuvre. Il les décrit avec le style qu'on lui connaît. On voit que cela va vite, que les acteurs fonctionnent comme s'ils préparaient les Jeux olympiques, et que Pierre Laroque suscite chez ses collaborateurs la



volonté d'agir comme lui. Il n'aura pas à faire face à des objections de fond, on discutera de structures, il ne parviendra pas à faire prévaloir l'idée de généralisation à laquelle il tient, mais les ministres auxquels il a affaire ne l'entravent pas. Ambroise Croizat, quelque peu qualifié de mur au premier contact, ne tarde pas à avoir avec le directeur de bonnes relations.

C'est fait en tout cas, et en 1951, Pierre Laroque demande à revenir au Conseil d'État.

Tout le monde connaît la suite, son retour au Conseil d'État, ses présidences admirées et redoutées à la première sous-section du contentieux et à la section sociale. Est-on un grand commis quand on traite des affaires contentieuses? En tout cas, Pierre Laroque dira qu'il n'a jamais tant aimé son travail que quand il animait ce groupe d'une douzaine de personnes que constitue une sous-section : « D'une part, la possibilité de conjuguer l'instruction complète d'une affaire et de la mener à son terme en proposant des solutions par un projet de décision se prononçant à la fois en fait et en droit, au fond et dans la forme, apporte sur le plan intellectuel un sentiment d'achèvement et de bien-être » et, d'autre part, l'intérêt vient des relations de travail qui se créent dans ce qu'il appelle une communauté de formation et d'activité.

Nous disposons, ce qui est rare, de témoignages concomitants de ceux qui faisaient partie de cette communauté, situation qu'il va recréer comme président de la section sociale. On croirait entendre le président parler, lorsque Daniel Labetoulle évoque sa manière inimitable de traiter une affaire et que Pierre Laurent tente de résumer et de retrouver la méthode intellectuelle de celui qu'il considère comme un maître à penser. On va retrouver le même témoignage de reconnaissance chez les anciens de la section sociale, Bernard Jouvin, Colette Même disent comment le président, avant chaque affaire, ne manquait pas de mettre le rapporteur à jour des difficultés et de mobiliser les capacités de chacun.

Bernard Jouvin en sourit : « le président, qui était toujours prêt à sévir contre les erreurs juridiques avec la dernière énergie, était également prêt à absoudre ceux qui avaient pu commettre des erreurs dès qu'il voyait en eux des alliés implicites de ses vues, c'est-à-dire des personnes qui avaient comme lui le souci d'ordonner l'évolution inéluctable de la société dans le sens du bien commun et de la justice. »

Revenons enfin sur quelques exemples marquants de son inventivité, jamais en défaut qu'il s'agisse sur un dossier de naturalisation, au rapport de Jacques Fournier, de lancer le principe du droit de l'étranger à une vie familiale normale ou de présider une commission de la vieillesse, dont les conclusions ont marqué notre génération. Je l'entends encore, à cette présidence, découvrant comme nous que le vieillissement est un processus qui commence dès l'adolescence. Alors il traduit cette donnée en principe, en développant une argumentation antidiscrimination des vieux, leur droit à la prolongation d'une vie normale. Il le décline aussitôt en objectifs concrets, pour l'âge de départ en retraite, le revenu, le mode de vie.

Était-il un grand commis? Il n'est pas habituel d'être licencié en cours de parcours pour devenir ensuite, et de ce fait, artisan de la reconstruction juridique et politique de notre pays, et cela en étant le père de cette invention administrative, facteur déterminant de cohésion sociale, qu'est la Sécurité sociale. Et





Pierre Laroque (1907-1997), président de la section sociale du Conseil d'État de 1964 à 1990, en salle d'assemblée générale.
Archives du Conseil d'État.

pourtant, il fut, malgré ces facteurs d'exception, assez représentatif du Conseil d'État d'avant et de celui d'après. Et pourtant il fut, quoique membre d'une élite, constamment au fait des conséquences pratiques des réformes sur le mode de vie des administrés.

En réalité, je me dois de lui laisser la parole : il parle mieux lui-même. Dans « Au service de l'État et du droit », trois idées sur l'État et la démocratie...

1° L'intérêt général existe et implique une vision déterminée de l'avenir des problèmes qui vous sont confiés.

2° Les fonctionnaires sont des hommes et des femmes comme les autres. Il leur faut constamment et de toutes les manières rester proches du citoyen qu'ils ont à servir.

3° Enfin il faut savoir faire preuve d'indépendance d'esprit

et d'action. Cela n'interdit pas d'avoir ses références politiques, mais elles ne doivent pas influencer sur l'exercice de ses responsabilités.

Quand je réfléchis aux relations d'un grand commis avec la politique, je sais à quoi je pense. Pendant la brève période où j'étais ministre, j'avais en charge le projet de retraite à 60 ans, et donc en 1981 l'abaissement de l'âge de la retraite. J'avais profité de mes pouvoirs pour attribuer au président Laroque, alors retiré de l'activité, un bureau dans le ministère. Croisant mes pas, il m'entreprind et c'est pour me sermonner, avec le talent qui était le sien, pour cette prise de position contraire aux préconisations faites par la commission de la vieillesse, tant d'années plus tôt. Je me souviens de ma timidité lorsque je tentai de faire prévaloir le point de vue d'une génération entrée très tôt sur le marché du travail, qui coûtait très cher en chômage de longue durée et qui tenait à cette promesse de campagne. Je ne l'ai pas convaincu. La tendance à long terme nous a, me semble-t-il, rattrapés.

Une vie comme celle de Pierre Laroque ne se résume pas au terme de grand commis, et je ne crois pas qu'il l'ait employé dans ses écrits autobiographiques. Ceux-ci subsisteront, car l'auteur recourt au ton à la fois résolu et modeste de celui qui veut aider l'historien futur. Et il lui propose, à cet historien, une image du service public incroyablement vivante, inséparable d'un service du public, très caractéristique de la tradition culturelle de la France mais à laquelle le président Laroque accordait volontiers une portée universelle.

Paul Delouvrier

Jean-Pierre Duport

Je voudrais commencer mon intervention par quelques remarques préalables.

Je note que si les trois grands commis de l'État dont nous parlons cet après-midi ne sont pas exactement de la même génération, ils ont tous œuvré dans la période de la reconstruction de notre pays après la Seconde Guerre mondiale, sous la Quatrième République et sous les débuts de la Cinquième République.

Je crois qu'il ne faut pas oublier le poids des hauts fonctionnaires face au pouvoir politique sous la Quatrième République. Je pense, dans le domaine de la culture, au poids qui fut celui de Jeanne Laurent. Plus que d'éphémères «secrétaires d'État aux Beaux-Arts», elle a conçu et mis en œuvre la politique de développement culturel de notre pays.

Enfin je rappellerai les liens personnels forts entre le général de Gaulle et de nombreux hauts fonctionnaires. Il est vrai que le général de Gaulle ne se préoccupait pas des militantismes du soir. Jean-Claude Trichet a déjà évoqué le club Jean-Moulin. L'important pour le général de Gaulle, c'était que les hauts fonctionnaires accomplissent loyalement et efficacement leurs tâches dans la journée!

L'expression : «grand commis de l'État», un bel oxymore? Christian Vigouroux l'a dit.

Comment un employé subalterne chargé de la vente dans une maison de commerce ou des écritures dans une administration ou une banque (définition du Larousse), pourrait-il être grand?

En tout cas un oxymore qui pour moi a du sens.

Les trois hommes dont nous parlons ont illustré, de la manière la plus éminente, le service de l'État et, au-delà de l'État, celui de l'intérêt général. Ils ont promu le concept de développement global et été associés à la construction de l'Europe.

* * *

Paul Delouvrier est né le 25 juin 1914 à Remiremont, ce qui explique peut-être son attachement à la construction européenne. Sa formation fut classique pour un haut Fonctionnaire : Sciences Po, puis le concours de l'Inspection générale des finances dont il sort major.

Plus marquant pour son parcours personnel et professionnel sera sa participation à l'école des cadres d'Uriage.



Conçue en 1940 comme l'école des cadres de la « Révolution nationale », elle deviendra une pépinière de résistants et d'inspirateurs ou de cadres de l'après-guerre, sous l'influence du capitaine Pierre Dunoyer de Segonzac. Il est vrai que le bureau d'études de l'école était animé par Hubert Beuve-Méry, futur directeur du *Monde*, Emmanuel Mounier, fondateur d'*Esprit*, et Joffre Dumazedier qui créa Peuple et Culture.

C'est là que s'est forgé le caractère de Paul Delouvrier sous l'égide du catholicisme social et du personnalisme.

L'école sera dissoute fin 1942. Paul Delouvrier ne tardera pas à entrer dans le maquis.

* * *

La vie professionnelle de Paul Delouvrier peut se caractériser par trois mots : fidélité, engagement, service.

Fidélité aux hommes et tout d'abord à Jean Monnet, plus tard au général de Gaulle (entre 1945 et 1958, ces deux fidélités auraient été difficilement conciliables).

Engagement pour la reconstruction de notre pays après 1945 et pour la construction de l'Europe.

Service : Paul Delouvrier n'a jamais refusé les missions, souvent les plus difficiles, qui lui furent confiées, plus particulièrement par le général de Gaulle : l'Algérie, la région parisienne, l'énergie nucléaire.

Paul Delouvrier, après avoir dirigé le cabinet de René Pleven à la Libération (au moment du choix entre les orientations proposées par Pierre Mendès France et celles préconisées par René Pleven), fait partie de la première équipe de Jean Monnet qui crée le commissariat général du Plan. Il y dirige la division financière.

Jean Monnet, un homme d'entreprise mais qui a un sens profond de l'intérêt général, au service duquel on doit s'engager sans compter.

Paul Delouvrier et sa femme aiment à raconter que Jean Monnet était venu à leur réception de mariage avec un gros dossier en demandant à Paul Delouvrier une note de synthèse. Ce dernier lui faisant observer que ce n'était peut-être pas le moment, Jean Monnet lui a rétorqué : « Mais Paul, ce n'est que pour demain matin... »

Paul Delouvrier effectuera trois passages au cabinet de René Mayer, ministre des Finances, puis brièvement président du Conseil, passage que Paul Delouvrier articule avec le poste de directeur général adjoint des impôts où il participe, auprès de Maurice Lauré, à la création de la TVA.

Son engagement européen le conduit à être secrétaire général du SGCI avant que Jean Monnet ne l'appelle à Luxembourg où il sera à la tête de la division financière de la CECA. Il y invente la Banque européenne d'investissements dont il sera vice-président.

Le 19 décembre 1958, il est nommé délégué général du gouvernement en Algérie. René Brouillet et Georges Pompidou ont proposé son nom au général de

Gaule. La mission est lourde : redonner le pouvoir aux civils, mettre en œuvre le plan de Constantine.

Il y a une justification à l'acceptation de cette mission, alors que Paul Delouvrier croit à l'indépendance de l'Algérie : au cours d'un entretien, le général de Gaulle, à une remarque sur l'indépendance de l'Algérie, lui répond : à 20 ans, mais il ne l'exclut pas ! Paul Delouvrier a la ligne directrice !

Ce dialogue illustre le fondement de l'action de Paul Delouvrier : le lien direct, fondé sur la confiance, avec le chef de l'État.

La mission est donc claire : Restituer le pouvoir aux civils face aux militaires.

Dans le livre de Roselyne Chenu, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paul Delouvrier cite ce dialogue avec le général de Gaulle.

Question de Paul Delouvrier : Quel est le sens d'avoir autorité sur le pouvoir militaire ?

Réponse : C'est le sens du commandement quand on le prend.

Paul Delouvrier l'a pris, en luttant contre la torture et contre « les corvées de bois », en assurant ses responsabilités pendant la semaine des barricades, jusqu'à donner l'ordre de tirer (avec le ferme espoir que l'ordre n'aura pas à être exécuté, ce qui fut le cas).

Il rentre à Paris fin novembre 1960, après avoir vécu une situation compliquée, entre un président de la République et un Premier ministre, Michel Debré, qui n'étaient pas toujours, loin s'en faut, sur la même ligne.

Revenant sur cette période, il nous délivre quelques messages qui contribuent pour moi à la définition d'un grand commis.

« L'indépendance du fonctionnaire, c'est un principe de base : servir l'État, sans s'asservir au pouvoir. » Peter Ricketts vient de l'évoquer.

« Le service de l'État, c'est cela. Tout en n'étant pas d'accord, faire des choses et prendre sa part de responsabilités, dans la mesure où cela ne pose pas de cas de conscience. »

« L'idéal serait le technocrate humaniste. » Sur ce dernier point, c'est un peu ce que souhaitaient être les hauts fonctionnaires, membres du club Jean-Moulin.

* * *

En août 1961, Paul Delouvrier est appelé à relever un nouveau défi : la région parisienne. Il est nommé délégué général au district de la région de Paris. Il ne s'agit plus de rétablir l'autorité des civils sur les militaires, mais d'affirmer la présence de l'État dans la région Capitale. Paul Delouvrier se refuse à être, ce qui est pourtant sa mission de départ, l'exécutif des élus.

Pour ce faire, il pose deux exigences :

- réunir fonctionnaires et experts ;
- être présent aux conseils et comités interministériels relatifs à Paris.

C'est pour lui indispensable afin d'atteindre l'objectif fixé par le général de Gaulle : « Delouvrier, mettez-moi de l'ordre dans ce bordel. »



Au départ pour développer une Île-de-France sous-administrée, Paul Delouvrier n'a pas de pouvoirs (au pluriel) en propre. Il va prendre le pouvoir (au singulier).

Un discours de la méthode ?

- Le 10 juillet 1964, la loi consacre la naissance de huit départements et la création de la région de Paris.
- Il constitue une équipe avec des hommes choisis par lui : Jean Millier, Jean Vaujour ; les préfets des nouveaux départements qui lui devront tous leur casquette : Claude Boitel, Henri Bouret, Paul Camous, Lucien Lanier.
- Il multiplie les initiatives :
- création de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (IAURP) : c'est le lieu de la pensée ;
- création de l'Agence foncière et technique de la Région parisienne (AFTRP) : pour assurer la Maîtrise foncière ;
- mise en place des « équipes de préfiguration » des villes nouvelles. Il faut veiller à l'action opérationnelle.

Vous noterez que ces organismes existent toujours même si leur nom a été transformé et s'il ne subsiste plus que deux villes nouvelles (Marne-la-Vallée, Sénart).

L'équipe Paul Delouvrier est très active. Elle produit notamment :

- le schéma directeur, en 1964, qui inspire toujours l'aménagement de la région Capitale ;
- le RER (sur lequel repose toujours le système de transports en commun franciliens et le demeurera jusqu'à la mise en service du métro du Grand Paris).

De 1961 à début 1969, Paul Delouvrier portera la politique de développement et d'aménagement de l'Île-de-France malgré des rapports difficiles avec le pouvoir politique, notamment avec Georges Pompidou, poussé par certains élus RPR, et avec Albin Chalandon.

La recette de la réussite de Paul Delouvrier :

- la volonté de maintenir le cap fixé, mais avec de la souplesse dans la mise en œuvre. Paul Delouvrier renoncera à la création de deux villes nouvelles sous la pression d'Albin Chalandon ;
- le lien direct avec le président de la République.

Ce lien lui permettra d'obtenir son maintien jusqu'à février 1969, date de départ à la retraite du président d'EDF, Pierre Massé, qui souhaitait en faire son successeur.

Il reçoit du général de Gaulle une nouvelle mission stratégique, le développement de l'énergie nucléaire, avec là aussi une confiance du chef de l'État qui permet à Paul Delouvrier de donner un cap à sa mission : « il faudra construire une usine de séparation isotopique européenne », usine nécessaire à la production d'uranium enrichi.

Paul Delouvrier quittera EDF en 1979. Valéry Giscard d'Estaing lui demande alors de conduire un nouveau grand projet, la transformation du site des Abattoirs de la Villette, en un musée des Sciences et Techniques, une Cité de la musique et un Parc. Pour mener à bien ce projet, il bénéficiera du soutien plein et entier du



président de la République et après 1981 de François Mitterrand. Tout le monde peut constater aujourd'hui que c'est une réussite qui a transformé le nord-est de Paris et la proche banlieue.

Dans le même temps que ces deux dernières missions, je n'aurais garde d'oublier le rôle qu'aura Paul Delouvrier comme président du Plan Construction où avec Robert Lion notamment, puis ensuite avec Jean-Michel Bloch-Lainé il soutiendra avec vigueur une politique d'innovation dans le domaine de la construction et de l'architecture.

Les grands architectes français d'aujourd'hui ont tous été formés dans le creuset des programmes architecture nouvelle du Plan Construction.



*Paul Delouvrier en 1985,
à la présentation du prix Erasmus.
Archives nationales des Pays-Bas.*

* * *

Tel a été le parcours de Paul Delouvrier. Mais peut-on être un grand commis de l'État si l'on n'est pas un citoyen engagé. Engagé, Paul Delouvrier le fut notamment dans le domaine de la jeunesse.

Il participa à la Fondation d'Éducation et d'Échanges, créa le Foyer international d'accueil de Paris (FIAP), soutint l'action de Philippe Viannay aux Glénans, mit sur les fonts baptismaux Ouest Atlantique et aida au rayonnement de Royaumont.

Il rencontra souvent dans ce chemin François Bloch-Lainé.

La multiplicité de ses engagements qui le conduisait à solliciter de nombreux concours financiers valut à Paul Delouvrier le qualificatif de « tapeur universel ».

* * *

En conclusion je citerais volontiers Jean Monnet qui disait : « Dans la vie, il faut choisir : être quelqu'un ou faire quelque chose. » À l'objection qui à force de faire quelque chose, on devient quelqu'un, il répondait : « Oui, mais ce n'est pas le but, c'est la conséquence. »

Pour moi, un grand commis d'État, c'est une mission, une volonté, un lien fort avec le sommet de l'État, permettant de dépasser les aléas de la politique politicienne.

Deux phrases de Paul Delouvrier illustrent cette définition : « Je crois à ce que je dis » ; « les présidents de la République me furent d'un soutien constant. »



Des hauts fonctionnaires ayant le sens de la mission et de la volonté, il y en a fort heureusement toujours ; par contre les circonstances politiques ne me paraissent pas les mêmes. C'est pourquoi j'attends avec un grand intérêt l'intervention de Jean-Marc Sauvé.

Je conclurai mon propos par une anecdote qui illustre bien la conception de sa mission par Paul Delouvrier. Chef de la Résistance dans le sud de la Seine-et-Marne, à la demande de Jacques Chaban-Delmas, il eut à « collecter » de l'argent. Pour ce faire, il alla « braquer » la perception de Nemours. Mais Paul Delouvrier n'oublia pas qu'il était inspecteur des finances. Il signa un reçu au percepteur pour éviter tout ennui à celui-ci. C'est peut-être aussi ce type de geste qui en fait un grand commis de l'État.



Conclusion

La notion de grand commis de l'État : quel avenir ?

Jean-Marc Sauvé

Il me revient la lourde tâche de conclure ce colloque qui est consacré, beaucoup l'ont observé et remarqué, à un oxymore : les grands commis de l'État. Après tant d'évocations, de perspectives, d'interventions savantes, d'éclairages biographiques, historiques et théoriques, une synthèse est risquée et mon embarras n'est pas feint. Je voudrais d'abord remercier tous les orateurs pour leur investissement et leur participation à ce colloque, qui m'a beaucoup enrichi personnellement et dont le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative gardera la mémoire. Je vais faire écho à ce qui s'est dit et y ajouter ma propre contribution en tentant d'éviter le double écueil de la redite et du hors sujet.

Deux remarques pour commencer, l'une sur l'État, l'autre sur les grands commis de l'État.

Sur l'État, je commencerai par énoncer une conviction. Elle concerne le rôle éminent qu'a joué l'État dans la construction de notre pays et de notre identité nationale, comme dans la sauvegarde et l'édification de ce qui nous est commun. Conformément à l'étymologie, l'État est ce qui fait que la société tient debout. Il doit être fort pour assumer la représentation internationale du pays, assurer sa sécurité interne et externe, faire vivre la cohésion sociale et agir avec les acteurs économiques et sociaux chargés de produire les richesses et créer l'emploi. Mais chez nous, plus encore qu'ailleurs, l'État a une fonction éminente. Il est le socle sur lequel la nation s'est construite. Il en constitue la matrice et l'une des principales forces agissantes. C'est en lui que la communauté nationale fonde son « indéstructibilité symbolique ¹ ». Ce trait de notre identité est parfois oublié par les détours compliqués de notre histoire. Il n'en est pas moins évident, ainsi que l'ont rappelé Tocqueville ou de Gaulle, chacun avec son approche et sa vision. Comme l'écrivait l'auteur des *Mémoires de guerre*, « l'État est une institution de décision, d'action, d'ambition, n'exprimant et ne servant que l'intérêt national ² ». Ou encore au début des *Mémoires d'espoir*, « l'État qui répond de la France est en charge à la fois de son héritage d'hier, de ses intérêts d'aujourd'hui et de ses espoirs de demain ³ ». Sa tâche consiste « non pas à faire entrer de force la nation dans un carcan » mais à « conduire son évolution », ce qui implique « une impulsion, une

1 Pierre Legendre, « Ce que nous appelons le droit », *Le Débat*, 1993, n° 74, p. 109.

2 Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, Paris, Plon, tome 3, chapitre « L'ordre ».

3 Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir. Le renouveau (1958-1962)*, Paris, Plon, 1999, p. 1.

harmonisation, des règles qui ne sauraient procéder que de [lui] ⁴». Il ne faudrait cependant pas que cette force qui est une chance soit source d'inconfort, voire de malaise ou de malheur, nous y reviendrons.

Après l'État, les grands commis de l'État. Les grands commis sont aux administrations publiques ce que les grands hommes sont à l'Histoire. Ils ont longtemps été oubliés ou méconnus parce qu'ils ne relevaient justement pas de la catégorie des grands hommes, qu'ils s'effaçaient souvent derrière les décideurs politiques et que, en dernier lieu, le marxisme, le structuralisme ou l'approche de l'École des Annales les ont rendus invisibles. Pour autant, ils sont bien présents dans notre histoire. Ils ont joué, à côté des responsables politiques de notre pays, un rôle majeur dans l'affirmation de l'État, la défense de ses intérêts et, au-delà, de la collectivité nationale. À partir d'un très lointain héritage romain et carolingien, ils ont commencé à déployer leur influence et leur action pendant le Moyen Âge et celles-ci se sont poursuivies sous la monarchie, l'Empire et la République, de la Troisième à la Cinquième, sans oublier la Quatrième au cours de laquelle le rôle des grands commis fut spécialement éminent. En ce début de ^{xxi}^e siècle, ils n'ont pas disparu et je leur souhaite longue vie, moins pour eux-mêmes que pour le plus grand bien du pays. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne les ignore pas tout à fait. Elle ne parle certes pas des seuls grands commis, mais elle parle d'eux parmi d'autres, dans ses articles 6 et 15, dans des termes que nul ne peut renier. Le premier proclame, dans une société où les charges des officiers publics étaient vénales avant d'être héréditaires, « La Loi est l'expression de la volonté générale. (...) Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » Cet article qui donnait avec retard raison au chancelier de Maupeou, tout en allant bien plus loin que lui, demeure d'une actualité brûlante. Quant à l'article 15, il dispose tout simplement que « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration », programme toujours aussi vaste que pertinent.

Les grands commis de l'État qui ne portaient pas encore ce nom apparaissent distinctement dès le début du ^{xiii}^e siècle lorsque, en 1208, le roi Philippe Auguste résiste à l'injonction du pape Innocent III de partir en croisade contre les comtes de Saint-Gilles et de Toulouse – et, au-delà, contre les Albigeois – qui avaient occis le légat du pape, Pierre de Castelnau. La lettre de refus adressée par le roi au pape demeure à mes yeux un modèle de rédaction parfaitement pertinent pour la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay ou le secrétariat général du Gouvernement. Le Conseil du roi, ancêtre du Conseil d'État du roi puis du Conseil d'État, vit le jour dans le courant du même siècle. Philippe le Bel s'entoura ensuite des légistes, hommes de talent qui surent plus tard découvrir ou plutôt inventer une interprétation de la loi salique permettant de faire échec au projet funeste d'accession du roi d'Angleterre au trône de France. Ce qui n'empêcha pas ledit roi

4 Charles de Gaulle, *ibid.*, p. 121-122.

d'Angleterre de porter le titre de roi de France jusqu'à la paix d'Amiens en 1802. Les légistes surent ensuite subvertir l'interprétation du désastreux traité de Troyes et en miner l'application. Puis la monarchie a pris l'ascendant sur la noblesse, imposé son pouvoir absolu et créé l'État moderne avec l'appui d'une avant-garde d'officiers et de commis, l'histoire est bien connue. Plus tard, la construction de l'État républicain s'est appuyée sur les bases léguées par la monarchie et l'Empire. C'est ainsi que la loi du 24 mai 1872 a maintenu le Conseil d'État contre le vœu initial de beaucoup de Républicains. La faiblesse des régimes qui se sont succédé de 1875 à 1958 a été en partie, mais en partie seulement, compensée par les grands commis de l'État présents dans les préfetures, les rectorats, les colonies, les ambassades et quelques ministères. Les quelques lignes consacrées par de Gaulle dans ses *Mémoires de guerre* au secrétariat du Gouvernement recréé à Alger en 1943 et confié à Louis Joxe sont à cet égard révélatrices. Je le cite : « Techniquement, je me trouvais bien secondé. Joxe reliait les ministres entre eux et avec moi, constituait les dossiers au vu desquels, d'après l'ordre du jour, délibérerait le Comité, prenait acte des décisions, assurait la publication des ordonnances et des décrets, en suivait l'application. Modèle de conscience et tombeau de discrétion, il devait assister pendant trois ans, en témoin muet et actif, à toutes les séances du Conseil. »⁵ On retrouve dans ce texte deux traits du grand commis : il est actif et muet. Le rôle des grands commis s'est encore amplifié à la Libération avec les exigences de la reconstruction, les débuts de la construction européenne et les soubresauts de la décolonisation. Les commissaires au Plan, à commencer par Jean Monnet ou Étienne Hirsch, les directeurs du Trésor, les gouverneurs de la Banque de France, les directeurs de la Sécurité sociale à commencer par Pierre Laroque, les directeurs des routes et de la construction, les préfets ou les résidents généraux dont plusieurs figures ont été évoquées aujourd'hui ont durablement marqué l'administration et l'économie, mais aussi l'histoire de notre pays. C'est à cette génération qu'appartient Marceau Long à qui nous rendons aujourd'hui hommage. Avant de refonder le Conseil d'État et la juridiction administrative et de contribuer au renouveau de sa jurisprudence, il avait travaillé auprès de Maurice Faure à la négociation du Traité de Rome, puis d'Alexandre Parodi à Rabat dans la foulée de l'indépendance du Maroc. Il avait ensuite dirigé la fonction publique, puis le secrétariat général du ministère des Armées et enfin l'ORTF qu'il devait décentraliser et dont il mena à bien la partition, avant de prendre la tête du secrétariat général du Gouvernement, puis d'Air Inter et Air France. Auteur avec Prosper Weil et Guy Braibant sous l'impulsion de René Cassin et de Marcel Waline des célèbres *grands arrêts de la jurisprudence administrative*, il a aussi présidé et éclairé des débats difficiles sur la défense, la nationalité française, l'accès à cette nationalité, la laïcité et l'intégration des étrangers, tous sujets qui demeurent d'une actualité brûlante. Il a mené l'ensemble de ces projets avec une capacité sans égale de rassemblement, une grande fermeté sur les objectifs et les principes, alliées à la souplesse dans la mise en œuvre, avec une habileté sans cynisme, une ouverture sans préjugés aux questions nouvelles et une réelle bienveillance envers les personnes dont nous

5 Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, Paris, Plon, tome 2, chapitre XXX.

avons tous bénéficié et fait l'expérience. Chacun a su y faire référence aujourd'hui avec son expérience et ses mots.

Après ces considérations sur l'État et ses grands commis, il convient de répondre à la question : « Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État aujourd'hui ? » et d'évoquer enfin l'avenir de cette notion.

Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État aujourd'hui ? Je soulignerai à la fois la continuité des caractères essentiels du grand commis, puis les changements auxquels cette catégorie est exposée.

Les traits essentiels du grand commis sont une succession d'oxymores. Christian Vigouroux a évoqué devant nous cinq critères ; j'en retiendrai huit. Le premier critère, c'est l'autorité, personnelle et morale, alliée à la compétence et à l'esprit de réforme. Le grand commis incarne la capacité de penser l'État, l'aptitude à voir large et loin, mais aussi à conjuguer la vision de long terme avec la capacité à conduire une action concrète. Il est l'homme – ou la femme – qui sait conjuguer la conception et l'action, la continuité de l'État et la réforme au jour le jour. C'est aussi une personne apte à rassembler et diriger des équipes en leur faisant partager des buts communs de telle sorte que ces buts puissent être atteints collectivement. C'est enfin une personne capable d'articuler la vision stratégique, la gestion de crise – et combien de grands commis dont on a évoqué la figure aujourd'hui ont été confrontés à des situations de crise, je pense en particulier à Paul Delouvrier – et les missions des jours ordinaires. Voilà pour l'autorité, la compétence, l'esprit de réforme.

Deuxième trait : la loyauté et, en même temps, l'indépendance : c'est l'oxymore parfait. Il s'agit, pour le grand commis, à la fois de recevoir, d'intégrer, mais aussi de suggérer des orientations et des choix politiques, de conseiller le gouvernement, de le mettre en garde et de le seconder pour atteindre effectivement ses objectifs. Il faut ainsi être capable de s'engager, de prendre des risques, sans se couvrir à tout instant, ni contrebalancer toute prise de position par un contrepoint ou un bémol donnant des gages à la thèse contraire. Il faut savoir parler vrai, moins dire non que faire adhérer l'autorité politique à l'idée qu'un projet ou une décision pourrait être funeste. Mais un commis de l'État ne peut être grand, que s'il sait aussi dire non.

Troisième trait : c'est le service du bien commun et de l'intérêt général plus que des intérêts personnels, même si, soyons lucides, il n'est pas interdit qu'ils se recourent et se renforcent mutuellement. Ce service requiert une ascèse, car le grand commis de l'État ne poursuit pas des intérêts propres. Sa carrière compte, mais elle a moins de prix que ses devoirs. Sa légitimité est celle du service de l'État, par conséquent, c'est le service de l'État, du pacte social et du renforcement du lien social. Si le clanisme, le clientélisme, le corporatisme sont des recettes éprouvées pour domestiquer, fidéliser ou neutraliser partenaires, subordonnés et adversaires en puissance, ce ne sont pas des méthodes recommandables et ce ne sont assurément pas des titres dont il faille s'enorgueillir pour accéder à la dignité de grand commis de l'État.

Quatrième trait : la vertu. La vertu du grand commis, c'est l'honnêteté, l'intégrité, l'impartialité et le désintéressement.



Cinquième trait : la réserve et la discrétion. Ces caractéristiques entrent en contradiction avec la nécessité d'une communication minimale du grand commis, mais qui ne saurait évidemment pas concurrencer celle de l'autorité politique. La susceptibilité de celle-ci ne doit jamais être sous-estimée et l'on peut craindre que François Bloch-Lainé, par exemple, n'en ait fait l'expérience. En tout cas, l'arrogance, la suffisance et la jactance ne sont pas des signes distinctifs du grand commis de l'État. La grandeur du grand commis réside dans la petitesse du commis. Ce faisant, il peut jouer le rôle de « basse continue » de l'État.

Sixième trait : la responsabilité. Le grand commis doit savoir répondre de ses actes, de ses choix, comme de ses erreurs ou de ses conseils erronés. Il doit les assumer. Il est vrai qu'avec un peu de dialectique et d'habileté, on ne commet jamais d'erreur et qu'il est toujours possible de s'en défaire sur un collègue, un supérieur ou un subordonné. Mais ce n'est pas là non plus un trait distinctif du grand commis.

Septième trait : l'attention aux aspirations de la société, l'écoute du corps social, le souci de la cohésion sociale.

Enfin, je terminerai par le huitième trait dont il a aussi été question au long de cette journée : le courage. Cette vertu n'est que la reformulation de tout ce qui a été dit sur les grands commis des siècles précédents. Le grand commis de l'État sait prendre des positions à contre-courant pour servir le bien commun ; il sait prendre position tout court. Il sait affronter les problèmes dans la durée pour les régler et non les esquiver. Il sait prendre des risques. Il n'y a pas de grand commis sans audace.

Penchons-nous maintenant sur les changements auxquels ce modèle est confronté. Quant au contexte, je voudrais signaler quatre mutations importantes qui affectent les conditions d'exercice de la fonction de grands commis.

La première, c'est l'émergence et la puissance des cabinets ministériels, qui peuvent être des pépinières de grands commis de l'État mais qui rejettent aussi dans l'ombre et affaiblissent indûment les directeurs d'administration centrale qui ont vocation à être ces grands commis.

La deuxième mutation, c'est le passage dans l'organisation des pouvoirs publics d'une simplicité relative à une complexité accrue, liée notamment à l'épuisement du modèle westphalien. L'État a cessé d'être solitaire, omnipotent et vertical. Il est concurrencé, fragmenté, banalisé, paupérisé, désenchanté. La puissance publique conserve certes une force d'impulsion et une légitimité incomparables, elle est présente partout, mais elle n'est plus dominante nulle part, elle est moins encore absolutiste. L'action de l'État est constamment sollicitée et, en même temps, contestée et dénoncée, à tout le moins critiquée. Elle est chaque jour sommée d'avoir réponse à tout, sous l'effet de la croissance exponentielle de la demande sociale, elle-même attisée et amplifiée par la société de l'information, mais aussi du progrès technique, scientifique et médical qui offre des leviers d'action naguère inexistantes. L'exemple de la pandémie du Covid-19 que nous vivons depuis onze mois est à cet égard exemplaire. Reportons-nous au dernier événement sanitaire de même ampleur : la grippe espagnole dans les années 1918 à 1921. Pendant cette pandémie, aucun gouvernement d'aucun État n'a mis en œuvre une quelconque politique de l'hygiène ou de la santé publique pour prévenir et guérir



cette maladie. Il y eut dans le monde près de cent millions de morts. Georges Clemenceau négociait les traités de paix de Versailles, Saint-Germain, Trianon et Sèvres. La reconstruction et les droits des combattants mobilisaient tous les esprits, mais il ne venait à l'esprit de personne de solliciter l'État pour faire face à la situation sanitaire qui relevait de la fatalité et non de politiques publiques. À cette aune, nous mesurons mieux le bouleversement auquel nous sommes aujourd'hui confrontés. Face à la pandémie actuelle, les pouvoirs publics dans tous les États sont naturellement sommés de guider la population, de prévenir et de guérir la maladie, avec une injonction non seulement de moyens, mais aussi de résultats, tout en étant en parallèle exposés à une avalanche de critiques. L'État-nation aujourd'hui, outre qu'il est responsable de tout, doit moins agir en son nom propre que constamment interagir avec la société civile, les pouvoirs locaux, l'Union européenne et les autres États dans un monde qui est global, multipolaire et dramatiquement interdépendant pour le meilleur et pour le pire. Il a cessé de s'inscrire dans une verticale du pouvoir et fonctionne désormais beaucoup plus en réseau.

Troisième mutation : le bouleversement de l'environnement politique et médiatique. Aujourd'hui, l'État est confronté au choc du court terme par rapport à une vision à long terme de l'action publique. À la relation triangulaire Gouvernement-Parlement-presse qui était déjà redoutable quand des décisions difficiles étaient prises sur la base de l'instruction de quelques experts autour d'un grand commis, quand ces décisions étaient livrées en pâture, taillées en pièces par quelques dizaines d'observateurs, de journalistes experts et de militants aguerris, à cette relation triangulaire se substitue aujourd'hui une relation quadrangulaire à laquelle s'invitent potentiellement soixante-sept millions de compatriotes qui, par des tweets percutants et largement diffusés, mettent constamment en cause ou en difficulté l'action publique. Certes, les gouvernements peuvent user des mêmes outils, comme on l'a vu avec le président d'une très grande puissance, le président Trump. Mais c'est évidemment un facteur de marginalisation des grands commis de l'État et, pour eux, de vulnérabilité accrue puisqu'ils sont débordés à la fois par leurs supérieurs et par les citoyens. La société numérique et les réseaux sociaux, par leur instantanéité et leur potentiel de diffusion, remettent profondément en cause la production des décisions publiques et le fonctionnement du couple « grand commis de l'État-autorité politique ». Celle-ci doit constamment réagir, reprendre l'initiative et elle se trouve contrainte de négliger l'essentiel, quand le bruit médiatique sur l'accessoire est devenu trop fort. Ces perturbations sont amplifiées par l'accroissement des exigences des citoyens qui demandent que tout problème, toute difficulté soient instantanément résolus. La société de la fatalité et de la résignation a vécu.

Dernière mutation : le changement de paradigme de l'action publique. Le modèle du grand commis de l'État sous la monarchie, l'Empire ou la République, comme cela a été dit, c'est à la fois se taire et agir. Or, aujourd'hui, la parole est devenue action. Parler, c'est agir. Et si l'action gît dans la parole, le grand commis de l'État risque de s'en trouver évincé. Heureusement, la parole publique se prépare, du moins aussi longtemps que le gouvernement de la cité reste dominé par la rationalité.



À ce contexte profondément renouvelé s'ajoutent des contraintes nouvelles. C'est d'abord la « procéduralisation » et la « juridicisation » de l'action publique. Même l'action la plus urgente, voire la plus immédiate, de la puissance publique est souvent encadrée par un corset de règles de plus en plus strictes et contraignantes. Les règles juridiques et de procédure, qu'elles soient dictées par la loi ou inspirées par les « bonnes pratiques » auxquelles il faut se conformer – « compliance » oblige – se généralisent. D'autres contraintes procèdent des exigences déontologiques, évidemment nécessaires et incontestables dans leur principe, mais qui ajoutent des couches supplémentaires de vigilance et, éventuellement, de contrainte. La question des moyens de l'action publique se pose aussi avec une sensibilité accrue, alors que les déficits budgétaires sont plafonnés, sauf lorsque le principe du « quoi qu'il en coûte » trouve à s'appliquer. Mais nous devons convenir que ce principe même du « quoi qu'il en coûte », lié à la crise sanitaire, est une exception qui va devoir prendre fin rapidement. Dernière contrainte nouvelle : le risque politique et pénal. Il y a aujourd'hui, et le président Marceau Long en parlait dans l'article qu'il a publié dans la *Revue administrative* il y a près de 25 ans sur la haute fonction publique, une moindre solidarité entre l'administration et le politique⁶. Par ailleurs, s'est développée la mise en cause de la responsabilité pénale des décideurs publics, ministres et, plus encore, hauts fonctionnaires. Cette évolution de fond a surgi au début des années 90 dans le sillage de l'affaire du sang contaminé et cette trajectoire se poursuit et s'intensifie.

Quelles sont les conséquences de ces mutations sur le grand commis, à la fois quant à son profil et au mode d'exercice de son action ? Quant au profil, il doit, face au « court-termisme » de la vie publique, mettre l'accent sur le temps long et, plus que jamais, se projeter dans l'avenir, en se souciant d'agir en réseau et non pas de manière solitaire. Il doit, par rapport à ses prédécesseurs, faire preuve d'une plus grande pédagogie et d'une imagination accrue pour conjuguer les contraintes accrues de l'action publique. Il doit cultiver, à côté de la fermeté du cap et de la vision, la modestie, presque l'humilité, l'empathie et la bienveillance dans ses relations avec les collaborateurs, les usagers et les parties prenantes. Le grand commis conseille, soutient, entraîne ses collaborateurs et doit porter une attention accrue aux usagers. Il doit aussi développer une capacité d'écoute et d'interaction avec son environnement. Il y a là une mutation historique du profil du grand commis de l'État et, au-delà, de tous les managers publics. Le grand commis doit créer de l'adhésion et de l'entraînement, ainsi que de la confiance envers l'État de la part des autres autorités publiques, mais aussi du corps social, ce qui implique de la rectitude, de la cohérence entre les paroles et les actes et une réelle capacité de dialogue. Créer de la confiance dans une société qui est devenue une société de défiance est un défi majeur qui doit être clairement affronté pour être relevé.

Quant au mode d'exercice de l'action publique, il se renouvelle en profondeur pour les grands commis de l'État. Si le principe hiérarchique subsiste, un mode de fonctionnement purement vertical devient périlleux. Le grand commis doit

6 Marceau Long, « L'avenir de la haute fonction publique », *La Revue administrative*, 1998, vol. 51, n° 301, p. 147-150.

travailler avec ses équipes, mais aussi avec ses pairs et le corps social. L'autorité se conjugue désormais avec l'adhésion, la persuasion, voire la médiation. Le management tend à devenir plus participatif, collaboratif et ouvert pour répondre aux problèmes globaux qui doivent être traités. Comme illustration de cette posture, on peut penser, en ce qui concerne la crise sanitaire du Covid-19, à l'interaction entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi à la mobilisation des acteurs privés. On a beaucoup stigmatisé l'indisponibilité des masques, des équipements de protection ou des tests, mais le vrai problème a plutôt résidé dans la difficulté à nouer des interactions positives entre des partenaires relevant d'ordres différents : la Caisse nationale d'assurance maladie et la médecine libérale *versus* les agences régionales de santé et l'appareil hospitalier ; l'État (ministère des Solidarités et de la Santé) *versus* les collectivités territoriales et, d'une manière générale, tous les acteurs privés de la santé et, enfin, le réseau préfectoral sous-utilisé avant d'être redécouvert. Le fonctionnement en réseau doit prendre plus résolument appui sur les technologies numériques et, sur ce point, l'on ne peut qu'être impressionné par ce qu'a écrit Marceau Long dans l'article auquel je faisais référence dans la *Revue administrative*⁷ : « Le trop grand nombre des structures à coordonner, qu'il s'agisse des départements ministériels, des services déconcentrés reste un obstacle majeur à un travail efficace et interdisciplinaire. Le recours à des procédures du type *Intranet*, le développement des *visioconférences* constitue certainement une réponse technologique appropriée et dont la mise en œuvre revêt un caractère de vraie urgence, mais cela doit surtout s'accompagner d'un changement des comportements. Au moment où jusque dans les kiosques à journaux de gares, on trouve souvent plusieurs ouvrages consacrés à l'approche en réseau à tous les stades de la vie des entreprises, des associations, des institutions culturelles, il serait regrettable que l'administration méconnaisse les facteurs de souplesse, de créativité, de dialogue interactif découlant d'un tel mode de fonctionnement. En suivant cette voie, l'administration publique ne ferait que se conformer au principe d'adaptation qui est dans sa nature même... Et cette « adaptation » nous mène tout naturellement au problème de la formation continue. »

Pour terminer sur la figure du grand commis de l'État aujourd'hui, il lui faut valoriser l'efficacité, mais une efficacité globale, c'est-à-dire la capacité à atteindre de véritables objectifs de politique publique : les indicateurs de performance ne sauraient, en ce qui le concerne, être trop formels et détaillés. Le grand commis ne doit pas non plus, en dépit de toutes les prudences auxquelles il est poussé, renoncer à prendre des risques, qu'ils soient juridiques ou personnels. L'esquive et la défausse n'étaient pas acceptables dans le passé, elles le sont moins que jamais. Il faut donner sens et portée à l'engagement de servir l'État sans jamais perdre de vue le service du corps social et le renforcement du lien et de la cohésion sociale. Je veux croire, en reprenant des catégories que le droit romain a si bien distinguées et conceptualisées, que le grand commis est investi, à côté d'un pouvoir hiérarchique abstrait et impersonnel, la *potestas*, de l'autorité, l'*auctoritas*. L'autorité est, littéralement, la vertu qui fait croître la communauté. Dans notre cas, elle renvoie à l'idée que le grand commis exerce une fonction qui excède un

7 Marceau Long, *ibid.*



simple rapport de type hiérarchique entre pouvoirs. Elle signifie que certaines personnes ont un rôle de vigie, un pouvoir de rappel des valeurs fondamentales, voire d'avertissement ou de correction⁸. Comme l'a écrit l'historien du droit Mommsen, «*L'auctoritas* est moins qu'un ordre et plus qu'un conseil ; c'est un conseil que l'on peut malaisément se dispenser de suivre⁹.»

Pour qu'il y ait demain des grands commis de l'État, trois conditions paraissent devoir être réunies. La première, c'est qu'il y ait encore un État, une puissance publique au service de la collectivité, qui réponde du pays et porte la charge de ses intérêts et de ses espoirs. Il faut, en deuxième lieu, qu'il y ait des chefs, c'est-à-dire des commettants dignes de ce nom. En troisième lieu, il faut qu'il continue à y avoir des grands commis sans lesquels il ne peut y avoir d'État. Ces trois conditions sont en réalité interdépendantes et circulaires, d'autant plus qu'en toile de fond est présent le corps social, à la fois concret et abstrait, au service de qui l'État, les acteurs politiques et les grands commis existent, ont été institués et travaillent.

Quant à l'avenir, je ferai trois ensembles de recommandations. Il faut d'abord surmonter dans la durée un certain nombre de tensions et de contradictions auxquelles aujourd'hui les grands commis sont susceptibles d'être exposés. Cela implique d'abord de réduire le risque pénal, moins par la loi que par la jurisprudence. La responsabilité du grand commis et, plus largement, celle du décideur public ou du ministre n'est pas principalement pénale. Elle ne saurait être recherchée dans ce domaine que dans des cas exceptionnels : la justice pénale ne peut se substituer à la responsabilité politique et personnelle. Il faut ensuite veiller à maintenir un degré de confiance suffisant entre les grands commis et l'autorité politique : cette confiance s'érode et cette situation est préoccupante. Il faut aussi renforcer la confiance et les échanges entre les grands commis et le corps social. Il faut enfin pour surmonter les tensions et les contradictions auxquelles les grands commis sont confrontés, simplifier et stabiliser le droit et, d'une manière générale, les procédures. C'est une responsabilité particulière qui leur incombe.

Deuxième orientation pour qu'il y ait demain des grands commis en capacité d'exercer leurs fonctions, il faut réformer en profondeur l'État et la gestion publique. À cet égard, ces commis sont des acteurs majeurs des transformations à opérer. Plusieurs pistes sont à recommander. Il faut développer une vision plus stratégique et globale de l'action publique qui intègre mieux la gestion de crise, qui se soucie de l'impératif d'une performance globale et qui mise sur la résilience des organisations. Il faut que l'administration s'attache à faire beaucoup plus et mieux que de gérer des procédures. Elle doit certes le faire. Mais sa mission ne se limite pas à cette contrainte de moyens. Elle doit, comme disent les économistes, peut-être aussi les communicants, créer des chaînes de valeur et du service visible et tangible pour la communauté et pour les usagers. Et c'est à cette aune qu'il

8 Sur ce point, voir Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, p. 160-161.

9 Theodor Mommsen, *Le droit public romain* (1891), De Boccard Paris 1985, t. VII, p. 232, cité par Pierre Rosanvallon, *ibid.*

faut revoir en profondeur le fonctionnement de l'État. Il faut cesser de se laisser fasciner par les textes d'organisation et, sans négliger les urgences et les inflexions dictées par les soubresauts de la vie publique, travailler sur la base de contrats de services, d'objectifs assignés, de résultats que l'on doit atteindre et se donner les moyens d'y parvenir.

Autre orientation : il faut rendre aux gestionnaires, corsetés dans des objectifs pointillistes et des procédures trop complexes, des marges de manœuvre et de réelles responsabilités. Nous n'aurons des grands commis de l'État demain que si l'on cesse de faire ce que l'on peut assimiler à un pari sur la passivité. Il faut encourager la prise de hauteur et la prise de risques. Il faut renforcer, et parfois restaurer, le « pouvoir d'agir » des fonctionnaires, des serviteurs de l'État, qui est trop souvent entravé. Quand je parle de restauration du « pouvoir d'agir », je fais référence à un savoir récent. Je préside une fondation qui s'occupe de jeunes en difficulté d'insertion sociale, scolaire et professionnelle. L'un de ses axes fondamentaux est de restaurer le « pouvoir d'agir » de ces jeunes. L'utilisation de ce terme ne me semble pas déplacée dans la présente intervention. Cela implique, dans le fonctionnement de l'État, de renoncer à une hypercentralisation qui est la conséquence directe de la responsabilité politique et médiatique de l'autorité politique, puisque celle-ci ne cesse pas jour après jour et heure après heure d'être sommée d'agir dans tel ou tel sens. Il faut également réinterroger l'existence d'opérateurs ou d'agences qui doivent alléger l'État et non pas le dupliquer, et moins encore le cloisonner ou l'affaiblir. Il faut encore revoir en profondeur la pertinence de nos règles de gestion : gestion des ressources humaines, gestion financière et transformation numérique. Si les principes de la gestion des ressources humaines, par exemple les droits et obligations des fonctionnaires, doivent impérativement être maintenus, il est temps de se poser la question du passage à une fonction publique d'emplois. Trop de corps trop cloisonnés sont une entrave à la circulation des talents et des compétences et nourrissent un funeste corporatisme : les réduire drastiquement au-delà de ce qui a été fait au cours du dernier quart de siècle est une nécessité. Le besoin de déconcentration de la gestion, de reconnaissance des mérites et des résultats, d'association des services opérationnels qui en sont dessaisis à la gestion de leurs ressources humaines est encore plus avéré. La gestion de ces ressources repose trop souvent sur un dévoiement du principe d'égalité et différentes formes de solidarités et de réseaux étrangères à la qualité du service rendu. C'est un problème à régler en priorité. Les chefs de service ont aussi une influence trop réduite, voire inexistante, sur la composition de leurs équipes. On ne cesse de le dénoncer : que ne le fait-on enfin ? Les *Considérations générales* du rapport du Conseil d'État de 2003 sur la fonction publique sont excellentes, il reste à les mettre en œuvre dix-sept ans après. Elles pourraient à cette occasion être renforcées. À côté de la gestion des ressources humaines, la gestion financière de l'État doit aussi être revue en profondeur pour être simplifiée et allégée. La séparation des ordonnateurs et des comptables est-elle encore aujourd'hui pertinente et n'induit-elle pas une redondance des contrôles ? Il faut aussi sans doute unifier la responsabilité des gestionnaires, qu'elle soit ou non juridictionnelle. Il faut enfin poursuivre la transformation numérique qui doit aider à surmonter les cloisonnements et les fonctionnements en silo et ainsi rendre un



meilleur service à l'usager. On pressent aujourd'hui que l'outil numérique, s'il peut déstabiliser les communautés de travail, peut aussi les fédérer et déboucher sur une meilleure efficacité collective.

* * *

En conclusion, l'avenir de la figure du grand commis de l'État est inséparable d'une réforme intellectuelle et morale que, en d'autres temps, bien plus douloureux dans notre mémoire nationale, Renan ou Marc Bloch ont entendu promouvoir et appeler de leurs vœux. Une telle réforme qui est indissociable d'une morale de l'action publique héritée des grands commis de l'État est à notre portée. Il nous faut revenir aux sources de l'intérêt général. L'intérêt général, comme le service public, ne sont pas des mots vides de sens, c'est le ciment de notre société, une part de son âme, une voie pour son avenir. Ces principes doivent être fermement défendus, mais aussi être recentrés, hiérarchisés et actualisés. L'intérêt général n'est pas présent partout et ne justifie pas que l'État prenne tout en charge. Il implique aussi un état d'esprit : dépasser les égoïsmes catégoriels et, sans les nier, les intérêts personnels et collectifs. Il faut aussi opérer un retour aux sources. Les règles de la fonction publique qui ont été conçues pour garantir la neutralité et l'efficacité du service aux usagers comme les droits légitimes des agents doivent être appliquées avec cette double ambition sans dérive ni complaisance. Le principe d'égalité auquel nous sommes attachés ne signifie pas l'égalitarisme. Il faut aussi rompre avec des méthodes et des habitudes obsolètes, rompre avec les divisions et les rivalités stériles entre ministères et services, rompre encore avec le repli sur soi, l'esprit de corps obsessionnel et la défense des prés carrés. À l'administration segmentée et morcelée, les grands commis et, au-delà d'eux, tous les fonctionnaires doivent préférer une organisation qui favorise la fluidité et le mouvement, la cohésion et les coopérations. Notre pays n'est plus assez riche pour que ses serviteurs se perdent en vaines compétitions et nous sommes aussi capables de faire preuve d'une solidarité exemplaire. Enfin, la responsabilité des grands commis et de tous les fonctionnaires est collective, mais elle est aussi personnelle. La défiance qui se manifeste à l'égard de l'administration doit conduire chacun d'entre eux à se dépouiller de toute arrogance pour être ouvert et modeste autant que courageux et inventif, aussi bien dans les propositions que dans la mise en œuvre des décisions. Pour relever les défis, alors que le besoin d'État n'a jamais été aussi fort, il faut encore et toujours de l'audace, du courage et de l'intégrité.

Sans grand commis, l'État serait plus faible, notre société serait, sinon infirme, du moins diminuée, presque anémiée, même si elle l'ignore. La grandeur du commis de l'État réside dans ce qu'il fait au service de l'État, c'est-à-dire dans sa capacité à seconder l'autorité politique en conduisant l'action publique au présent et en préparant l'avenir par des réformes courageuses. La grandeur du commis réside aussi dans sa sujétion à l'autorité politique, sa neutralité et sa vertu. Par lui-même, il n'est rien, car sa légitimité réside dans le service et dans son articulation avec le politique. Le grand commis de l'État n'existe qu'en relation avec l'autorité légitime et il ne mérite ce titre que s'il n'outrepasse pas sa fonction. Formons le vœu que demain, parmi les jeunes « appelés par [leur] vocation et [leurs] capacités à exercer la fonction la plus importante et la plus noble qui



soit dans l'ordre temporel, je veux dire : le service de l'État ¹⁰», comme disait le général de Gaulle le 17 novembre 1959 devant les élèves de l'ENA, continuent de se lever des générations de grands commis de l'État. Ils seront à coup sûr différents de ceux d'hier et d'aujourd'hui, mais ils continueront de servir l'État et le bien commun avec indépendance, compétence et vision.

10 Charles de Gaulle, discours prononcé devant les élèves de l'ENA, 17 novembre 1959. Voir site de la Fondation Charles de Gaulle : <https://www.charles-de-gaulle.org/wp-content/uploads/2019/05/Allocution-prononcee-par-le-general-de-Gaulle-en-visite-a-l-ENA-du-17-novembre-1959.pdf> (consulté le 15/07/2021).



Annexes

Ressources documentaires relatives à Marceau Long

À l'occasion du colloque en hommage à Marceau Long organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, la direction de la bibliothèque et des archives a établi une sélection de ressources documentaires relatives au vice-président du Conseil d'État de 1987 à 1995.

Cette recension non exhaustive comprend trois parties :

1. un état succinct des fonds d'archives publiques ou privées sous tous supports, conservés au Conseil d'État ou aux Archives nationales ;
2. des références de documents photographiques et audiovisuels ;
3. une bibliographie décrivant des documents publiés.

Les documents d'archives sont présentés par provenance et par lieu de conservation :

- les fonds d'archives du Conseil d'État conservés par l'institution : archives du secrétariat général, des différentes commissions présidées par Marceau Long, archives données par sa famille au Conseil d'État et fonds du vice-président Jean-Marc Sauvé ;
- les archives de la vice-présidence de Marceau Long conservées aux Archives nationales ;
- les sources complémentaires conservées aux Archives nationales et provenant d'autres institutions et organismes : présidence de la République, services du Premier ministre et commissions ou comités interministériels, Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF), cabinet du ministre de l'Intérieur, compagnie aérienne Air Inter.

Les documents audiovisuels et les documents publiés sont présentés dans l'ordre chronologique des fonctions exercées par Marceau Long.

La bibliographie décrivant les ressources publiées comprend huit parties, dont chacune est divisée comme suit : écrits de Marceau Long et écrits sur Marceau Long. Une distinction a ensuite été établie entre les articles de quotidiens, la presse professionnelle et les ouvrages.

Les articles sont classés par ordre chronologique (quotidiens) ou par auteurs (presse professionnelle).

Les articles sans auteurs sont classés par ordre chronologique.

Les recherches d'articles ont été faites à partir des ressources disponibles sur internet (archives de quotidien et base de données des grands éditeurs). Les dates de début de recherche varient en fonction de chaque titre.



Les références en ligne ont été consultées entre décembre 2019 et février 2020.

Abréviations utilisées

AJDA = Actualité juridique droit administratif

RFDA = *Revue française de droit administratif*

LPA = Les petites affiches

1. Documents d'archives tous supports

I. FONDS D'ARCHIVES DU CONSEIL D'ÉTAT CONSERVÉS AU CONSEIL D'ÉTAT

Secrétariat général

Organisation et réformes du Conseil d'État et de la justice administrative

Gestion des activités juridictionnelles du Conseil d'État et des juridictions administratives. – Réforme du contentieux administratif, création des cours administratives d'appel (1987-1989). 201025/17

Gestion des membres

Dossier de carrière de Marceau Long. 2018005/1 et 2

Relations institutionnelles et internationales

Coopération scientifique. Colloque de Cannes, comptes rendus des interventions : transcriptions d'allocutions des intervenants, transcriptions d'allocutions du garde des Sceaux et du vice-président Marceau Long (1989-1990). 201025/36

Protocole et représentation

Discours d'installation des vice-présidents du Conseil d'État. – Jeudi 26 février 1987 : installation de Marceau Long (documents de travail), discours de Jacques Chirac, Premier ministre et discours de Marceau Long (1987). 200408/1

Enregistrements sonores des allocutions de Jacques Chirac, Premier ministre et Marceau Long, vice-président du Conseil d'État, pour son installation, en séance d'assemblée générale, le 26 février 1987. Cassettes. 199904/6 et 7

Discours prononcés en assemblée générale plénière. – Colloque du 11 octobre 1993 : l'État de droit au quotidien : discours de M. Édouard Balladur, Premier ministre, discours de M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'État. 200408/1

Visites des Premiers ministres au Conseil d'État. – Jeudi 3 mai 1990 : présidence de Michel Rocard (notes), discours de Michel Rocard, Premier ministre et discours de Marceau Long, vice-président du Conseil d'État (1990). Jeudi 6 mai 1993 : présidence d'Édouard Balladur, discours d'Édouard Balladur, Premier ministre, discours de Marceau Long, vice-président du Conseil d'État (1993). 200408/2



Photographies : réception à l'occasion du départ du vice-président Marceau Long (30 mars-1^{er} avril 1995). 2013078/9

Commission de réforme du contentieux

Dossiers d'affaires administratives examinées par la commission de réforme du contentieux, dont : projet de loi relatif à la création des chambres administratives d'appel (loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987), procès-verbaux des séances et arrêtés du vice-président (1987-1995). 200402/7 à 11

Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection du président de la République (présidée par Marceau Long)

Dossiers de séance avec annotations, quelques courriers originaux, documentation, décrets et arrêtés, communiqués, coupures de presse, rapports, rapport final de la CNCCEP (1988 et 1995). 202729/1 à 3

Commission de la nationalité (présidée par Marceau Long)

Études et préparation du rapport de la Commission de la nationalité (1986-1988). 200201/3, 4, 6

Commission du Livre blanc de la défense (présidée par Marceau Long)

Archives relatives à la préparation et publication du Livre blanc de la défense, dont notes manuscrites de Marceau Long (1993-1994). 199808/1 à 104

Fonds Marceau Long

Agendas (1984-2012). 2021007/1

Cérémonies, réceptions et galas (1961-2010). 2021007/2 à 7.

Inventaire des ouvrages et articles de Marceau Long de 1949 à 2000. 2021007/8

Études secondaires et supérieures à Aix-en-Provence et relations avec le monde universitaire (1907-2013). 2021007/9 à 13

École nationale d'administration : d'élève à la présidence du conseil d'administration (1949-2009). 2021007/14 à 17

De conseiller technique au cabinet du secrétaire d'État aux affaires étrangères à secrétaire général pour l'administration au ministère des Armées (1956-2013). 2021007/18

Président de l'ORTF (1973-2009). 2021007/19 à 22

Secrétaire général du Gouvernement (1975-2006). 2021007/23 à 25

Président-directeur général d'Air Inter puis d'Air France (1982-2011). 2021007/26 à 40

Vice-président du Conseil d'État (1987-2010). 2021007/41 à 51

Président ou membre de différentes commissions : Commission de la nationalité puis Haut Conseil à l'intégration, commission du Livre blanc de la défense, Institut de la gestion déléguée, Comité pour la commémoration des origines : de la Gaule à la France, commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Alliance française et Institut international René Cassin des droits de l'homme (1969-2016). 2021007/52 à 104



Témoignage oral pour les Archives nationales, président de la société des amis des archives de France, membre de la Commission des archives constitutionnelles de la Cinquième République (1994-2013). 2021007/105 à 117

Documentation thématique sur la communication publique, la modernisation de l'administration et la réforme de l'État, la vie politique, la santé publique, l'Union européenne (1978-2016). 2021007/118 à 138

Fonds Jean-Marc Sauvé

Décorations / contributions. – Remise des insignes de la Légion d'honneur à M. Daniel Labetoulle par le président Marceau Long (23 avril 2008). 201210/40 [Divers, dossier présidents] président Long (2006), dossier président Marceau Long (2009). 201210/76

II. FONDS D'ARCHIVES DU CONSEIL D'ÉTAT CONSERVÉS AUX ARCHIVES NATIONALES

Vice-présidence

Archives de Marceau Long

Réunions du bureau des présidents : dossiers de séances (ordres du jour, relevés de décisions, notes, tableaux des membres, statistiques, documents étudiés) ; travaux en séminaire à Versailles : programme, notes, rapports, documents de travail, relevé de décisions (1992). 20080196/43

Suivi de l'activité des sections administratives et du contentieux : ordres du jour des séances, comptes rendus de réunions, projets de textes, projets d'avis, projets de décisions, conclusions du commissaire du gouvernement, communiqués de presse, programmes de visites, notes, documentation, correspondance (1987-1995). 20080196/44-49

Administration et réforme de la juridiction administrative : comptes rendus d'entretiens, projets de décret, rapports, bilans de gestion, ordres du jour, discours, statistiques, documentation, correspondance (1988-1995). 20080196/59-64

Discours, colloques et conférences : versions préparatoires de discours, programmes, listes de participants, documentation, notes, correspondance (1987-1995). 20080196/55-58, 105AJ/2-3, 105AJ/6, 20070110/3

Déjeuners, réceptions et voyages : invitations, listes des participants, plans de table, menus, programmes de visites, discours, comptes rendus, notes, documentation, correspondance (1987-1994). 20080196/50-54

Correspondance reçue et envoyée par le vice-président (1987-1995). 20080196/65-67

Activités extérieures ès fonctions (Institut français des sciences administratives, Institut international d'administration publique, Association pour le règlement des conflits par l'arbitrage et la médiation, Institut international du droit d'expression et d'inspiration française, École nationale d'administration, Association internationale des hautes juridictions administratives, Association pour la fidélité à



la pensée du président René Cassin) : listes de participants, discours, dossiers de séances, procès-verbaux de séances, comptes rendus de visites, documentation, notes, correspondance (1988-1995). 20080196/68-71

Activités extérieures à titre personnel (comité consultatif pour la révision constitutionnelle, présidence du conseil d'administration de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Fondation nationale des sciences politiques) : convocations, listes de participants, notes, documents de travail, comptes rendus de séances, rapports, projets de loi, correspondance (1990-1993). 20080196/72-73

Commission du Livre blanc, travaux, audition par le Conseil supérieur de la fonction militaire, présentation générale de la loi de programmation militaire, synthèse et publication du Livre blanc : rapport, coupures de presse, documentation, correspondance (1993-1994). 105AJ/4

Activités privées (présidence d'Air France, Fondation nationale entreprise et performance, conseils d'administration du Siècle et de la Fondation franco-américaine) : discours dactylographiés, interviews, dossiers de séances, ordres du jour, documentation, correspondance (1985-1995). 20080196/74-76

Documentation personnelle : manuscrits, notes, thèses de doctorat, cassettes vidéo, correspondance (1985-1994). 20080196/77-78

III. SOURCES COMPLÉMENTAIRES CONSERVÉES AUX ARCHIVES NATIONALES

Présidence de la Cinquième République

Valéry Giscard d'Estaing

Notes du secrétaire général du Gouvernement (1975-1981). AG/5(3)/288 à 303

Services du Premier ministre et organismes interministériels

Secrétariat général du Gouvernement

Dossiers de Marceau Long, secrétaire général du Gouvernement : dossiers des Conseils des ministres (19 février 1975-6 mai 1981). 19810224/1 à 65

Dossiers de Marceau Long, secrétaire général du Gouvernement : dossiers des séances (360^e-426^e) du Comité de l'énergie atomique (6 mars 1975-9 avril 1981). 19810225/1 à 13

Dossiers constitués par Marceau Long dans son activité de président-directeur général de l'ORTF (dont réforme de l'ORTF et campagne présidentielle) (1970-1974). 19810226/1 à 7

Dossiers personnels de Marceau Long (dont audiovisuel, presse écrite et fonction publique) (1975-1982). 19820430/9 et 10

Dossiers de Marceau Long, président-directeur général de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) (1973-1975). 19840277/1 à 3



Dossiers personnels de Marceau long (dont déménagement de l'École polytechnique, fonction publique, ORTF, Commissariat à l'énergie atomique) (1965-1981). 19860363/1 à 5

Interventions publiques de Marceau Long en tant que secrétaire général du Gouvernement puis président-directeur général d'Air Inter (1975-1984); exposés, cours et conférences sur l'administration et la fonction publique (1959-1982); fonctionnement d'Air Inter (1982-1986). 19870370/1 à 3

Service de documentation. – Commission d'enquête sur l'information publique (Marceau Long) : presse écrite, comités régionaux consultatifs de l'audiovisuel et Institut national de l'audiovisuel (1978-1981). 19910858/4

Participation de Marceau Long à des émissions de radio; discours prononcés dans le cadre des activités du Conseil d'État; entretiens et allocutions (1982-1996). 20050068/1 à 32

Enregistrements vidéos correspondant à des participations de Marceau Long à des émissions de télévision au titre de ses diverses fonctions publiques et en qualité de « grand témoin » de la vie politique, à la séance d'inauguration d'une commission présidée par Marceau Long et à une conférence de presse filmée au Conseil d'État (1985-1996). 20050069/1 à 16

Activités de Marceau Long président-directeur général de la Compagnie aérienne Air Inter (1982-1984, 1993) puis de la Compagnie aérienne Air France (1984-1987, 1991, 1996), vice-président du Conseil d'État (1987-1998), activités culturelles (1990-1997), activités à Aix-en-Provence (1987-1994), activités de président du Haut Conseil à l'intégration (1990-1997) et de l'Institut de la gestion déléguée (1996-1999). 20070110/1 à 7

Commission de la nationalité (Commission Marceau Long)

Installation de la Commission : activités de juin à septembre 1987, rapport 1988. Loi du 31 décembre 1987 sur la réforme du contentieux administratif : préparation, discussion parlementaire, application (juin 1986-février 1988). Préparation du décret du 17 juillet 1987 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des tribunaux administratifs (mars-avril 1987). 19920019/4

Comité pour la commémoration des origines de la Gaule à la France (présidé par Marceau Long)

Travaux du Comité, commémoration du 15^e centenaire du baptême de Clovis (1994-1998). 19980388/1

Archives audiovisuelles de la Commission des archives constitutionnelles de la Cinquième République

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires de la Constitution de la Cinquième République (1984). – Témoignage de Marceau Long, secrétaire général du Gouvernement de 1975 à 1982, sur les pratiques institutionnelles de Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand, présidents de la République, et le rôle du secrétariat général du Gouvernement dans le cadre d'une alternance politique. 20130645/12



Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Documents relatifs aux Instituts régionaux d'administration (IRA), institués par le décret du 13 mai 1970, issus d'une réflexion menée par un groupe de fonctionnaires dirigé par Marceau Long, alors directeur général de l'administration et de la fonction publique. 20050457/1 à 9

Politique de prévision des effectifs dans la fonction publique : séminaire de l'École nationale d'administration organisé par Marceau Long, directeur général de l'administration et de la fonction publique (1965-1966). 20060625/1

Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF)

Entretiens extraits des articles 1 et 3 du versement 19840277, archives de Marceau Long, président-directeur général de l'ORTF puis secrétaire général du Gouvernement. – Entretien accordé à la deuxième chaîne de télévision par Andreï Sakharov à Moscou (1974). Émission télévisée *Les Dossiers de l'écran : l'ORTF face à son public* (12 mars 1974). Divers entretiens et allocutions de Marceau Long (1974-1980). 19860354/1 à 11

Ministère de l'Intérieur

Cabinet du ministre

Archives de Philippe Viron, conseiller technique chargé des affaires locales et questions régionales. – Commission pour la transparence financière de la vie politique : deuxième et troisième rapports de la commission, note sur le troisième rapport de la commission et correspondance avec Marceau Long, président de la commission (1989-1991). 19920421/1

Archives historiques d'Air Inter (Marceau Long P-DG de 1984 à 1988)

Création d'Air Inter et évolutions statutaires (1954-1997). Assemblées générales – Conseils d'administration (1954-1997). Relations sociales (1962-1997). Dossiers de la présidence (1957-1995). Correspondance avec les services de l'État (1958-1998). Organisation et fonctionnement de la compagnie (1957-1998). Accords et réseau aérien (1958-2000). Relations avec Air France (1967-1997), avec les autres compagnies aériennes (1962-1996), avec Aéroports de Paris et les chambres de commerce et d'industrie (1958-1997), les différentes instances du transport aérien (1970-1995). 20150488



2. Documents photographiques et audiovisuels

Photographies

[Recueil. Fonds de la photothèque de La Documentation française. Portraits de Marceau Long] : [lot de photographies]. [1974-1975]. 10 photographies

[Recueil. Fonds de la photothèque de La Documentation française. Portraits d'Yvon Bourges] : [lot de photographies]. [1966-1978]. 9 photographies

Vidéos

ANTENNE 2 – JOURNAL MIDI. *Le nouveau gouvernement* [21/07/1981]. In : INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 12'00"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/CAB8100876701/le-nouveau-gouvernement-video.html>>

LONG Marceau, POSTEL Jean et SAUVAN Henri, *Plan d'entreprise 1985-1987 : s'armer pour une nouvelle compétition* [cassette vidéo]. Paris, Air France, service de l'information, 1985, 40'

FRANCE 2 LE JOURNAL 20 H. *Invité : Marceau Long* [08/09/1993]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 2'44"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/CAB93056935/invite-marceau-long-video.html>>

L'ORTF

OFFICE DE RADIODIFFUSION-TÉLÉVISION FRANÇAISE. Marceau Long nommé PDG de l'ORTF [28/12/1973]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 0'33"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/I09335542/marceau-long-nomme-pdg-de-l-ortf-video.html>>

OFFICE DE RADIODIFFUSION-TÉLÉVISION FRANÇAISE – LES DOSSIERS DE L'ÉCRAN. *Marceau Long à propos des réformes de l'ORTF* [12/03/1974]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 5'40"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/I09336550/marceau-long-a-propos-des-reformes-de-l-ortf-video.html>>

OFFICE DE RADIODIFFUSION-TÉLÉVISION FRANÇAISE. *Déclaration de Marceau Long* [05/07/1974]. In : INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 15'26"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/CPF86608272/declaration-de-marceau-long-video.html>>

OFFICE DE RADIODIFFUSION-TÉLÉVISION FRANÇAISE. *Marceau Long annonce la naissance de l'Institut de l'audiovisuel* [31/12/1974]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 0'33"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/I05010980/marceau-long-annonce-la-naissance-de-l-institut-de-l-audiovisuel-video.html>>

OFFICE DE RADIODIFFUSION-TÉLÉVISION FRANÇAISE. *Entretiens de Marceau Long (1974-1980)*. Pierrefitte-sur-Seine : Archives nationales, 1986



Air France

FRANCE RÉGIONS 3 – SOIR 3. *Air France : le Concorde* [avec interview de Marceau Long] [15/01/1987]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 1'47"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/CAC87008709/air-france-le-concorde-video.html>>

LONG Marceau, POSTEL Claude et SAUVAN Henri, *Plan d'entreprise 1985-1987 : s'armer pour une nouvelle compétition*. Paris, Air France, 1985. [Cassette vidéo, 40']

Vice-président

ANTENNE 2. Plateau Marceau Long [15/01/1987]. In YOUTUBE. [Enregistrement vidéo, 5'53"]. Disponible sur :

<<https://www.youtube.com/watch?v=DO8BpRZxPFo>>

ANTENNE 2 – LE JOURNAL DE 13 H. Réforme justice administrative [13/01/1989]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 2'27"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/CAB89001734/reforme-justice-administrative-video.html>>

Président de la Commission de la nationalité

FRANCE 2 – MIDI MOINS SEPT. [Interview de Marceau Long sur le thème de la nationalité] [07/12/1997]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 7'35"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/CPB97106754/marceau-long-video.html>>

Président du Haut Conseil à l'intégration

ANTENNE 2 – LE JOURNAL 20 H. 10 ans immigration [10/05/1991]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement vidéo, 4'39"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/video/CAB91021567/10-ans-immigration-video.html>>

Audio

INTER ACTUALITÉS DE 19 H. Interview de Marceau LONG, PDG de l'ORTF, après sa visite à Jacques CHIRAC sur l'installation effective de la décentralisation et les conditions d'un déblocage de la situation à l'ORTF (au micro de Patrick POIVRE D'ARVOR à Matignon) [18 JUIN 1974]. In INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL. *Site de l'INA*. [Enregistrement audio, 32'43", interview de 1'02" à 2'20"]. Disponible sur : <<https://www.ina.fr/audio/PHF08005006/inter-actualites-de-19h00-du-18-juin-1974-audio.html>>



3. Documents publiés

I. SON PARCOURS À L'ENA : D'ÉLÈVE À PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION (1949-1951/1987-1995)

Écrits de Marceau Long

Article

LONG Marceau. Le régime des études à l'École nationale d'administration. *Promotions*, 1955, n° 35, p. 55-60. (ISSN : 0294-8389)

Ouvrages

LONG Marceau. *Éléments d'une politique de prévision ou des effectifs dans la fonction publique*. [Lieu d'édition inconnu] : [Éditeur inconnu], 1966, pagination multiple.

LONG Marceau. Étude : la coordination administrative des services d'hygiène et de médecine sociales vue du Pas-de-Calais. Mémoire. [Lieu inconnu] : École nationale d'administration, 1949, VIII-51-XVI p.

LONG Marceau. *La politique de gestion de la fonction publique : les conditions de sa conduite*. Paris, direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1966, 67 p.

LONG Marceau. *Les problèmes actuels de la fonction publique : cours donné à l'École nationale d'administration*. [Paris] : [Éditeur inconnu], 1967, 176-31 p.

LONG Marceau. Michel Debré et les anciens élèves de l'ENA dans la gestion du ministère de la Défense. In *Hommage à Michel Debré et à la promotion France-combattante*. Paris, La Documentation française, 2012, p. 39-43. ISBN : 978-2-11-008931-1

LONG Marceau. *Mes regards sur l'ENA, 1949-1995 : de l'élève au président du conseil d'administration*. Strasbourg : École nationale d'administration, 2008, 158 p. (*Cahiers pour une histoire de l'ENA*, n° 2) ISBN : 978-2-909460-11-6

LONG Marceau. *Mes regards sur l'ENA, 1949-1995 : de l'élève au président du conseil d'administration*. Paris, La Documentation française, 2015, 160 p. (*Cahiers pour une histoire de l'ENA*, n° 2) ISBN : 978-2-11-010117-4

LONG Marceau. *Réflexions sur l'évolution de l'administration française*. Québec, École nationale d'administration publique, 1981, 32 p. ISBN : 2-920112-00-7

Écrits sur Marceau Long

Articles

L'ENA demande au gouvernement de préserver sa « spécificité ». *Le Monde*, 14 novembre 1991.

Par huit voix contre cinq, le conseil d'administration de l'ENA demande que le transfert à Strasbourg soit différé. *Le Monde*, 15 novembre 1991.



Ouvrage

COMITÉ D'HISTOIRE DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION.
Promotion quarante-huit : janvier 1948-décembre 1950. Paris : La Documentation française, 2015, 262 p. (*Cahiers pour une histoire de l'ENA*, n° 8) ISBN : 978-2-11-009614-2

II. AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT (1952-1957)

Marceau Long a tenu de 1954 à 1956, la *Chronique générale de la fonction publique* de l'AJDA

En collaboration avec F. Gazier, puis seul, M. Long a tenu de 1953 à 1955 la *Chronique de jurisprudence administrative* de l'AJDA

Écrits de Marceau Long

Presse professionnelle

LONG Marceau. Conclusions. CE 20 avril 1956, époux Bertin. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1956, n° 4 juillet-août, p. 869-878. (ISSN : 0035-2578)

LONG Marceau. Subventions et enseignement : un cas d'espèce : requêtes Canivez, Conseil d'État (assemblée) 1^{er} juin 1956. *La Revue administrative*, 1956, vol. 9, n° 51, p. 265-271. (ISSN : 0035-0672)

Ouvrages

LONG Marceau. *Cours de marchés et concessions*. Toulouse, École nationale de l'aviation civile, 1954-1955, 166-IX p. (Secrétariat général à l'aviation civile et commerciale. École nationale de l'aviation civile, ISNI : 0000 0001 2112 1176)

LONG Marceau. *Marchés et concessions*. 3^e édition. [Lieu d'édition inconnu] : INA, [ca 1957], 147 p.

Écrits sur Marceau Long

Presse professionnelle

BOULOUIS Jean, CHAPUISAT Jérôme et LE MIRE Pierre. Les cinquante ans de l'AJDA. *AJDA*, 1995, p. 1-7. (ISSN : 0001-7728)

BRAIBANT Guy. Qu'est-ce qu'un grand arrêt? *AJDA*, 2006, p. 1428-1431. (ISSN : 0001-7728)

DOMINO Xavier, BRETONNEAU Aurélie, BOKDAM-TOGNETTI Émilie et LESSI Jean. Que fait le centre?, *AJDA*, 2014, p. 81-87. (ISSN : 0001-7728)

HOURSON Sébastien. L'indemnisation de la douleur morale, *AJDA*, 2018, p. 2062-2067. (ISSN : 0001-7728)

STIRN Bernard. Le meilleur compagnon de la jurisprudence, *AJDA*, 2014, p. 87-88. (ISSN : 0001-7728)



Ouvrages

BERTRAND André et LONG Marceau. *Rapport sur l'enseignement supérieur des sciences administratives en France*. [Lieu d'édition inconnu] : [éditeur inconnu], 65-16 p.

GAZIER François et LONG Marceau. *La jurisprudence du Conseil d'État en 1954*, Paris, Éditions du moniteur des travaux publics, 1955, 116 p.

III. MAÎTRE DES REQUÊTES. FONCTIONS EXTÉRIEURES (1957-1976)

Écrits de Marceau Long

Article

LONG Marceau. Problèmes d'économie sociale de la fonction publique. *Revue de défense nationale*, 1969, p. 1317-1338. (ISSN : 0035-1075)

Ouvrages

LONG Marceau, PÉLISSIER Jacques et PINET Marcel. *Le Régionalisme en pratique*, Paris, Éditions Cujas, 1967, 80 p.

LONG Marceau. L'informatique au ministère des Armées. *In L'Informatique dans l'administration*. Paris, Éditions Cujas, 1969, p. 39-51. (Institut français des sciences administratives, 4; ISSN : 0537-7811)

A. Conseiller juridique à l'ambassade de France à Rabat (Maroc)
(1958-1961)

Écrits de Marceau Long

Articles

LONG Marceau. Souvenirs des premières années de l'indépendance du Maroc 1956-1961 : du cabinet ministériel à notre ambassade à Rabat. *La Revue administrative*, 2000, vol. 53, n° 313, p. 14-21. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Souvenirs des premières années de l'indépendance du Maroc 1956-1961 : du cabinet ministériel à notre ambassade à Rabat. *La Revue administrative*, 2000, vol. 53, n° 314, p. 118-125. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Souvenirs des premières années de l'indépendance du Maroc 1956-1961 : du cabinet ministériel à notre ambassade à Rabat. *La Revue administrative*, 2000, vol. 53, n° 315, p. 230-239. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Souvenirs des premières années de l'indépendance du Maroc 1956-1961 : du cabinet ministériel à notre ambassade à Rabat. *La Revue administrative*, 2000, vol. 53, n° 316, p. 342-347. (ISSN : 0035-0672)



B. Directeur général de l'administration de la fonction publique
(1961-1967)

Écrits de Marceau Long

Articles

LONG Marceau. Panorama de la fonction publique depuis 1945. *Revue française d'administration publique*, 1979, n° 12, octobre-décembre, p. 675-685. (ISSN : 0152-7401)

LONG Marceau. Réflexions sur la fonction publique en 1985. *La Revue administrative*, mai-juin 1965, vol. 18, n° 105, p. 239-247. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Chronique de L'ENA et du CHEA. *La Revue administrative*, 1963, vol. 16, n° 94, p. 419-423. (ISSN : 0035-0672)

Ouvrages

LONG Marceau (éd. scientifique). *Éléments d'une politique de prévision des effectifs dans la fonction publique : séminaire d'études*. [Paris] : École nationale d'administration, 1966, 27-92 p. (École nationale d'administration. Promotion; 1964)

LONG Marceau. La fonction publique en France. In FOUGÈRE Louis. *La fonction publique*. Bruxelles, Unesco, 1966, p. 71-92

LONG Marceau. *La politique de gestion de la fonction publique : les conditions de sa conduite*. Paris, direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1966, 67 p.

LONG Marceau et BLANC Laurent. *L'économie de la fonction publique*. Paris, Presses universitaires de France, 1969, 218 p. (L'économiste, 10; ISSN : 0531-6545)

LONG Marceau et PÉLISSIER Jacques. *Le Régionalisme en pratique*. Paris, Éditions Cujas, 1967, 80 p. (*Cahiers de l'Institut français des sciences administratives*, 1; ISSN : 0537-7811)

LONG Marceau. Les armées et la science administrative. In INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES. *La recherche administrative en France*. Paris, Éditions Cujas, 1968, p. 77-86. (*Cahiers de l'Institut français des sciences administratives*, 3)

LONG Marceau. Les problèmes actuels de la fonction publique : cours donné à l'école nationale d'administration par M. Marceau Long, mars-avril 1967. Paris, École nationale d'administration, 1967, 177-31 p.

LONG Marceau. Problèmes principaux que pose la mécanisation de l'administration. In *Colloque sur quelques aspects de la modernisation des administrations centrales, du 4 décembre 1963*. Paris : [s. n.], 1965, p. 40-43

Écrits sur Marceau Long

Articles

M. Marceau Long est nommé directeur général de l'administration et de la fonction publique. *Le Monde*, 8 avril 1961.

FONTANET Xavier. Une importance capitale. *Les Échos*, 31 mai 2018.



C. Président de l'ORTF (1973-1974)

Écrits de Marceau Long

Articles

M. Marceau Long : la programmation reste le monopole des directeurs de chaînes. *Le Monde*, 1^{er} décembre 1973.

M. Marceau Long : ce n'est pas l'unité de l'Office qui est en cause. *Le Monde*, 13 décembre 1973.

Nous créerons cinq ou six établissements publics qui auront de vrais pouvoirs, déclare M. Marceau Long. *Le Monde*, 25 décembre 1973.

M. Marceau Long : l'Office aura bientôt son heure de vérité, celle de son financement. *Le Monde*, 1^{er} février 1974.

M. Marceau Long : la décentralisation ne coûtera rien. *Le Monde*, 5 février 1974.

Je ne pourrai accepter plus longtemps une désorganisation systématique du travail, déclare M. Marceau Long. *Le Monde*, 14 janvier 1974.

ORTF : il faut ajuster automatiquement la redevance à l'évolution des prix, déclare M. Marceau Long. *Le Monde*, 2 avril 1974.

M. Marceau Long répond à M. Chandernagor. *Le Monde*, 11 avril 1974.

Une lettre de M. Marceau Long. *Le Monde*, 24 août 1974.

Une lettre de M. Marceau Long. *Le Monde*, 23 septembre 1974.

M. Long recommande aux nouveaux présidents d'« observer une pause » pour le recrutement. *Le Monde*, 4 octobre 1974.

M. Marceau Long adresse un message d'adieu au personnel de l'ORTF. *Le Monde*, 1^{er} janvier 1975.

Écrits sur Marceau Long

Articles

M. Marceau Long succède à M. Conte. La décentralisation sera accélérée. *Le Monde*, 25 octobre 1973.

M. Lecat présente le budget de l'Office à l'Assemblée nationale. L'intersyndicale dépose un préavis de grève pour le 6 novembre. *Le Monde*, 27 octobre 1973.

Un député socialiste entend exercer « sur place et sur pièce » son pouvoir de contrôle de l'ORTF. *Le Monde*, 29 octobre 1973.

Soixante émissions ont déjà été arrêtées, affirme l'intersyndicale de l'ORTF. *Le Monde*, 1^{er} novembre 1973.

M. Claude Durieux. Qui sont ces « occasionnels » devenus le symbole de l'ère des économies? *Le Monde*, 6 novembre 1973.

M. Michel May, directeur général adjoint chargé du contrôle de la gestion. *Le Monde*, 9 novembre 1973.

M. Marceau Long crée un groupe de travail chargé de préparer la décentralisation. *Le Monde*, 15 novembre 1973.



Le PDG de l'Office ne saurait être inamovible, estime M. Lecat. *Le Monde*, 15 novembre 1973.

M. Marceau Long et la colère du « prince ». *Le Monde*, 28 novembre 1973.

La « Radioscopie » de M. Arthur Conte est différée. *Le Monde*, 28 novembre 1973.

M. Marceau Long (ce mercredi) aux journaux télévisés... *Le Monde*, 13 décembre 1973.

... et M. Arthur Conte (le 20 décembre) à « Radioscopie ». *Le Monde*, 13 décembre 1973.

Nouveau cours à l'ORTF. M. Marceau Long et la diversité. *Le Monde*, 17 décembre 1973.

Le plan de décentralisation sera présenté fin janvier. *Le Monde*, 20 décembre 1973.

Les préférences de M. Long. *Le Monde*, 12 janvier 1974.

M. Claude Durieux. II. – Réformer du bas vers le haut. *Le Monde*, 14 janvier 1974.

Ultime approbation du plan Long par le conseil d'administration de l'ORTF. *Le Monde*, 12 février 1974.

L'intersyndicale des journalistes dépose un préavis de grève pour le 19 février. *Le Monde*, 15 février 1974.

Elle pourrait passer de 130 à 150 francs. *Le Monde*, 22 février 1974.

M. Bernard Chapuis. Subtilités. *Le Monde*, 26 février 1974.

M. André Passeron. La délégation à l'information est accueillie avec circonspection par les journalistes. *Le Monde*, 28 février 1974.

L'office renonce à la tour de télévision du front de Seine. *Le Monde*, 28 février 1974.

Écouter, voir. *Le Monde*, 11 mars 1974.

La plupart des Bretons recevront de nouveau la TV à la mi-mai. *Le Monde*, 16 mars 1974.

M. Martin EVEN. Les mots semblent avoir retrouvé toute leur force. *Le Monde*, 18 mars 1974.

Les journalistes de l'ORTF maintiennent leur préavis de grève pour le 25 mars. *Le Monde*, 25 mars 1974.

Dans une lettre à M. Marceau Long M. Chandernagor dénonce la « propagande » contenue dans certaines émissions d'hommage. *Le Monde*, 8 avril 1974.

M. Claude Durieux. De nombreux téléspectateurs bretons risquent de ne pas pouvoir suivre la campagne pour l'élection présidentielle. *Le Monde*, 5 avril 1974.

La propagande officielle sur les ondes. *Le Monde*, 12 avril 1974.

M. Gérard Berger succède à M. Studer. *Le Monde*, 15 avril 1974.

À l'ORTF. Deux face-à-face entre les deux tours? *Le Monde*, 3 mai 1974.

M. Claude Durieux. Débats : le face-à-face télévisé entre MM. Mitterrand et Giscard d'Estaing devrait permettre de départager plus nettement les candidats. *Le Monde*, 11 mai 1974.

Les dirigeants de l'ORTF chez M. Poher. *Le Monde*, 27 mai 1974.



Le projet de budget a été approuvé. *Le Monde*, 1^{er} juin 1974.
M. Long tente d'amorcer le dialogue pour éviter l'extension du conflit à l'ORTF. *Le Monde*, 10 juin 1974.
M. Claude Durieux. I. – Le canal 39 et la troisième chaîne. *Le Monde*, 13 juin 1974.
Marie-Françoise Lévy. On ne peut pas filmer des mots. *Le Monde*, 1^{er} juillet 1974.
M. Giscard d'Estaing s'entretient avec M. Marceau Long. *Le Monde*, 2 juillet 1974.
Les réserves syndicales. *Le Monde*, 15 juillet 1974.
Huit questions sans réponse. *Le Monde*, 19 juillet 1974.
Programme minimum à la radiotélévision à partir du mardi 8 octobre. *Le Monde*, 7 octobre 1974.
Le syndicat CFTC et l'« affaire du fichier ». *Le Monde*, 21 novembre 1974.
Polémiques sur les ondes courtes. *Le Monde*, 1^{er} novembre 1974.
Manifestation à l'intérieure de la maison de l'ORTF. *Le Monde*, 27 novembre 1974.
Tension accrue parmi les personnels de l'ORTF. *Le Monde*, 28 novembre 1974.
Correspondance : Claude Otzenberger répond à M. Marceau Long. *Le Monde*, 30 septembre 1974.
Premières auditions par la délégation parlementaire. *Le Monde*, 4 décembre 1974.
Le Gouvernement rend hommage à M. Marceau Long. *Le Monde*, 4 janvier 1975.
Six mois après l'ORTF. *Le Monde*, 7 juillet 1975.

Presse professionnelle

Florence CHALTIEL. La loi relative aux autorités administratives indépendantes : rapports et limites. *Les Petites Affiches*, 30 avril 2018, n° 86, p. 8.

IV. SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (1975-1982)

Écrits de Marceau Long

Presse professionnelle

LONG Marceau. Communication à l'Académie des sciences morales et politiques : l'organisation du travail du Gouvernement par Marceau Long. *Revue des sciences morales et politiques*, 1982, p. 90-112. (ISSN : 0751-5804)

LONG Marceau. L'organisation du travail du Gouvernement. *Revue des sciences morales et politiques*, 1982, n° 1, p. 90-112. (ISSN : 0751-5804)

Ouvrages

LONG Marceau. Communication du secrétaire général du Gouvernement. *In Une rencontre pour un vrai dialogue administration-recherche : actes du colloque des 15 et 16 octobre 1976*. Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1977, p. 63-72. ISBN : 2-222-02159-6



LONG Marceau. Intervention. In L'Administration vue par les politiques. Paris : Éditions Cujas, 1979, 9 p. (Cahiers de l'Institut français des sciences administratives, 18; ISSN : 0537-7811)

LONG Marceau. La situation des gouvernements de la Cinquième République à la suite d'élections législatives. In *Services publics et libertés : mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*. Paris : Éditions de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 205-222

LONG Marceau. Le secrétaire général du Gouvernement. In *Études offertes à Pierre Kayser*. Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1979, t. 2, p. 155-197

LONG Marceau. *Les services du Premier ministre : conférences*. Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1981, 279 p. ISBN : 978-2-7314-0003-8

Écrits sur Marceau Long

Articles

M. Marceau Long secrétaire général du Gouvernement. *Le Monde*, 13 février 1975.

Un « *Journal officiel* » rajeuni. *Le Monde*, 23 décembre 1975.

« Les documents de caractère général devront être rendus publics », annonce M. Marceau Long. *Le Monde*, 21 octobre 1976.

Une lettre de M. Marceau Long à propos de l'ORTF *Le Monde*, 12 janvier 1977.

M. Marceau Long conserve ses fonctions de secrétaire général du Gouvernement. *Le Monde*, 26 mai 1981.

Le procès de l'« Amoco Cadiz ». *Le Monde*, 22 avril 1982.

M. Fournier succèdera à M. Long à la tête du secrétariat général du Gouvernement. *Le Monde*, 25 juin 1982.

Un commis légaliste. *Le Monde*, 26 juin 1982.

Presse professionnelle

Mathieu HERONDART. Le Gouvernement dans la procédure de contrôle de constitutionnalité *a priori*. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016, n° 50, p. 7. (ISSN : 2112-2679)

V. CONSEILLER D'ÉTAT (1976-1995)

Écrits de Marceau Long

Presse professionnelle

LONG Marceau. La diversification des entreprises publiques françaises. *Revue française d'administration publique*, 1980, n° 15, p. 499-513. (ISSN : 0152-7401)

LONG Marceau. Les effets des échanges internationaux sur les systèmes administratifs et la formation des fonctionnaires. *Revue française d'administration publique*, 1987, n° 41, p. 21-27 (ISSN : 0152-7401)



Écrit sur Marceau Long

Article

Nominations de conseillers d'État. *Le Monde*, 27 août 1976.

– Président Air Inter/Air France (1982-1987)

Écrits sur Marceau Long

Articles

M. Marceau Long futur P-DG d'Air Inter. *Le Monde*, 24 juin 1982.

M. Marceau Long devient P-DG d'Air Inter. Quatorze ans de compagnie. *Le Monde*, 26 juin 1982.

Air Inter mise sur les liaisons transversales. *Le Monde*, 11 décembre 1982.

Air Inter va connaître des années difficiles. *Le Monde*, 9 février 1984.

Changement à la tête d'Air France. M. Marceau Long : grand commis d'abord. *Le Monde*, 13 juillet 1984.

Rectificatif. *Le Monde*, publié le 14 juillet 1984.

M. Pierre Eelsen est nommé PDG de la compagnie Air Inter. Un produit de l'écurie Renault. *Le Monde*, 20 juillet 1984.

FAUJAS Alain. Une gestion de « père de famille » à Air France. *Le Monde*, 19 janvier 1985.

Air France dit non à la déréglementation. *Le Monde*, 17 octobre 1985.

Les thèses du PDG d'UTA ne sont crédibles que de son point de vue. *Le Monde*, 28 octobre 1985.

FAUJAS Alain. La compagnie UTA est-elle nécessaire? *Le Monde*, 8 avril 1986.

Paris-Londres pour 595 fr. Air France annonce une baisse de ses tarifs « vacances » en Europe. *Le Monde*, 26 avril 1986.

Un huissier pour M. Roland Dumas et un autre pour M. Marceau Long. *Le Monde*, 27 octobre 1986.

« Minute » condamné pour diffamation envers Air France. *Le Monde*, 11 janvier 1987.

Dans les turbulences libérales. *Le Monde*, 11 février 1987.

Service : le rachat d'UTA par Air France. Critiques de l'opposition et des syndicats. *Le Monde*, 16 janvier 1990.

FAINSILBER Denis. L'ex-Air Inter satisfait du décollage de ses navettes. *Les Échos*, 12 décembre 1996.

Air France Europe : perturbations en vue. *Les Échos*, 24 avril 1997.

FAINSILBER Denis. Air France Europe : la moitié du trafic prévue pour aujourd'hui et demain. *Les Échos*, 25 avril 1997.



VI. VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT (1987-1995)

Écrits de Marceau Long

Presse professionnelle

LONG Marceau. L'audit du droit de l'urbanisme. *RFDA*, 1993, p. 221-223. (ISSN : 0763-1219)

LONG Marceau. L'état actuel de la dualité de juridictions. *RFDA*, 1990, p. 689-694. (ISSN : 0763-1219)

LONG Marceau. L'Europe : une communauté d'inspiration. *Revue politique et parlementaire*, 1988, n° 937, p. 37. (ISSN : 0035-385X)

LONG Marceau. La gendarmerie et l'État de droit. *Allocution prononcée par M. Marceau Long* à l'occasion du Colloque international du bicentenaire de la gendarmerie nationale, le 18 septembre 1991, à Paris. *RFDA*, 1991, p. 881-887. (ISSN : 0763-1219)

LONG Marceau. La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif. *RFDA*, 1988, n° 2, p. 163-223. (ISSN : 0763-1219)

LONG Marceau. Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision. *RFDA*, 1992, p. 787-795. (ISSN : 0763-1219)

LONG Marceau. Le Conseil d'État rouage au cœur de l'administration et juge administratif suprême. *La Revue administrative*, 1995, vol. 48, n° 283, p. 5-13. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Les Conseils d'État et les juridictions administratives suprêmes de la Communauté économique européenne. *La Revue administrative*, 1994, vol. 47, n° 279, p. 221-223. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Les fondements d'une nouvelle fonction publique (1945-1946). *La Revue administrative*, 1995, vol. 48, p. 7-10. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Les voies de la modernisation. *Éducation & management : les valeurs de l'école et l'esprit d'entreprise*, 1991, n° 8, p. 3. (ISSN : 0997-721X)

LONG Marceau. Mon expérience de la fonction consultative du Conseil d'État de 1987 à 1995, les 40 ans de la Cinquième République. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1998, p. 1421. (ISSN : 0035-2578)

LONG Marceau. France. *Penant : revue de droit des pays d'Afrique*, 1989, n° 800, mai à juillet, p. 110-115. (ISSN : 0336-1551)

LONG Marceau. Service public, services publics : déclin ou renouveau?, *RFDA*, 1995, p. 497-505. (ISSN : 0763-1219)

Ouvrages

LONG Marceau. Discours introductif. In ROTARY INTERNATIONAL. *Colloque Europe 93 : où en est-on? Annales : conférence du District 1760*. [Lieu d'édition inconnu] : [éditeur inconnu], [1993], p. 5-11.

LONG Marceau. La modernisation de l'administration. In *Assemblée générale 1989*. [Paris] : Syndicat des trésoriers-payeurs généraux & receveurs particuliers des finances, 1989, p. 12-27.



LONG Marceau, PROSPER Weil, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre et GENEVOIS Bruno. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 1^{re} édition et suivantes. Paris, Dalloz, 1956-2019

LONG Marceau. Mon expérience de la fonction consultative du Conseil d'État de 1987 à 1995. In BLANQUER Jean-Michel, CAMBY Jean-Pierre et GUETTIER Christophe, [et al.]. *Les 40 ans de la Cinquième république*. Paris, LGDJ, 1988, p. 1421-1443. ISBN : 2-275-01779-8

LONG Marceau. [Intervention lors de la séance inaugurale]. In *Troisième congrès international d'éthique médicale : Paris, 9-10 mars 1991 : communications et débats*. Paris, Ordre national des médecins, 1992, p. 18-28. ISBN : 2-9506527-0-0

Écrits sur Marceau Long

Articles

M. Marceau Long vice-président du Conseil d'État. Le symbole de la continuité de l'État. *Le Monde*, 11 février 1987.

Présidant à l'installation officielle de M. Marceau Long, M. Chirac annonce une nouvelle réforme du Conseil d'État. *Le Monde*, 28 février 1987.

Création de cinq cours administratives d'appel. *Le Monde*, 18 février 1988.

Deux décisions du Conseil d'État. Annulation d'un décret autorisant l'extradition d'un Basque espagnol. *Le Monde*, 3 avril 1988.

Une lettre de M. Marceau Long. *Le Monde*, 13 avril 1988.

À Paris, Bordeaux, Nantes, Lyon et Nancy : les nouvelles cours administratives d'appel commencent à fonctionner. *Le Monde*, 18 janvier 1989.

Chasse : Un calendrier plus souple pour le gibier d'eau. *Le Monde*, 16 février 1989.

La lassitude des magistrats des tribunaux administratifs. *Le Monde*, 3 juin 1990.

Une précision de M. Marceau Long. *Le Monde*, 19 novembre 1991.

Le Conseil d'État dénonce l'inflation des lois et règlements. *Les Échos*, 21 mai 1992.

En bref : Marceau Long a été entendu par la commission des lois de l'Assemblée nationale. *Le Monde*, 24 avril 1993.

La réforme du code de la nationalité : intégration ou suspicion ? *Le Monde*, 13 mai 1993.

La réforme dans le code de la nationalité : point de vue. Un texte d'intégration, si... *Le Monde*, 19 juin 1993.

Repères Légion d'honneur : M. Mitterrand a décoré Marceau Long et Pierre Bergé. *Le Monde*, 23 octobre 1993.

Après l'avis favorable du Conseil d'État il n'y a plus d'obstacle juridique à la réforme de France Telecom. *Le Monde*, 20 novembre 1993.

Le Conseil d'État s'inquiète de la complexité croissante du droit européen. *Les Échos*, 24 février 1994.



L'été festival précision : festival d'Aix-en-Provence. *Le Monde*, 21 juillet 1994.
M. Mitterrand regrette la suppression de l'autorisation administrative de licenciement. *Le Monde*, 6 janvier 1995.
GRANDI Michel de. Le Conseil d'État plaide pour un renouveau du service public. *Les Échos*, 13 avril 1995.
Portalis. L'esprit de justice, de Marceau Long et Jean-Claude Monier : par KAJMAN Michel. *Le Monde*, 4 avril 1997.

Presse professionnelle

BALLADUR Édouard et LONG Marceau. L'état de droit au quotidien. *La Revue administrative*, vol. 46, n° 275, 1993, p. 414-420. (ISSN : 0035-0672)
BONNET Baptiste. L'arrêt Nicolo est-il toujours un grand arrêt?, *AJDA*, 2019, p. 2120-2129
CAILLOSSE Jacques. Les justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel. *AJDA*, 2005, p. 1781-1787
COLLIN-DEMUMIEUX Mathilde. Les problèmes juridiques posés par les groupements d'intérêt public. *AJDA*, 2003, p. 481-487
DRAGO Guillaume. Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de gouvernement : de la consultation à la codécision. *AJDA*, 2003, p. 948-953
FATÔME Étienne. Le nouveau cadre légal de la délégation de service public. *AJDA*, 1996, p. 577-581
GÉRAUD André. Droit et politique de la nationalité en France depuis les années 60. De la communauté française à la Communauté européenne. *Revue critique de droit international public*, 1993, p. 389-391. (ISSN : 0035-0958)
GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre. Le début d'une révolution pour la juridiction administrative. *AJDA*, 2014, p. 99
HAÏM Victor. Statut juridique de la codification administrative et régime de la preuve en droit fiscal. *AJDA*, 1996, p. 65-72
HÉLIN Jean-Claude. Urbanisme et démocratie. *AJDA*, 1993, p. 184-192
LACHAUME Jean-François. De l'article 55 de la Constitution à Nicolo en passant par les Semoules. *AJDA*, 2019, p. 2097-2104
MEURANT Cédric. Le rôle du Parlement dans la genèse de la loi du 31 décembre 1987. *AJDA*, 2018, p. 779-785
MONTECLER Marie-Christine et BRONDEL Séverine. Ces onze ans ont été une période heureuse pour le Conseil d'État. *AJDA*, 2006, p. 1692-1694
SARGOS Pierre. Points communs et divergences des deux ordres de juridiction. *AJDA*, 1990, p. 585-591
SAUVÉ Jean-Marc. Conclusions et perspectives. *AJDA*, 2012, p. 1220-1227
SAUVÉ Jean-Marc. Le juge administratif et les droits fondamentaux. *AJDA*, 2016, p. 2420-2425
STIRN Bernard. Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : un nouveau visage. *AJDA*, 1995, p. 183-190



TEBOUL Gérard. Le juge administratif et le droit international : aspects récents de droit formel. *AJDA*, 1995, p. 43-46

Ouvrages

DRAI Pierre, LONG Marceau et VEDEL Georges. La dualité de juridictions en France et à l'étranger : bicentenaire de la loi des 16-24 août 1790. Paris, Sirey, 1990, 212 p. (Dossiers et documents de la Revue française de droit administratif)

A. Président de la Commission de la nationalité (1987-1988)

Écrits de Marceau Long

Article

LONG Marceau, président de la commission. Notre programme de travail. *Hommes et Migrations*, septembre 1987, n° 1106, p. 26-28. (ISSN : 2262-3353)

Ouvrage

LONG Marceau. *Être français aujourd'hui et demain : rapport de la Commission de la nationalité*; présenté par M. Marceau Long, au Premier ministre. Paris, La Documentation française, 1988, 2 vol. (768 ; 271 p.) ISBN : 2-11-001924-7

Écrits sur Marceau Long

Articles

Seize personnalités désignées par le Premier ministre, la nationalité sous l'œil des « sages ». *Le Monde*, 20 juin 1987.

Code de la nationalité : les « sages » sont installés. *Le Monde*, 24 juin 1987.

Les auditions à la Commission de la nationalité seront télévisées. *Le Monde*, 22 juillet 1987.

Nationalité. Les « sages » remettront leur rapport en décembre. *Le Monde*, 23 octobre 1987.

M. Marceau Long déplore une « présentation déformée » dans *Le Figaro*. *Le Monde*, 25 décembre 1987.

Le rapport des « sages » remis à M. Chirac. Une réforme en souplesse du code de la nationalité. Le code de la nationalité revu et corrigé. *Le Monde*, 8 janvier 1988.

« On pourra devenir français plus facilement » nous déclare M. Marceau Long. *Le Monde*, 9 janvier 1988.

Les seize. *Le Monde*, 9 janvier 1988.

Nationalité. Une citoyenneté européenne ? *Le Monde*, 18 février 1988.

GRANDI Michel de. Immigration : net durcissement. *Les Échos*, 9 avril 1993.

Les principales annonces. *Les Échos*, 9 avril 1993.

Code de la nationalité : le texte du Sénat. *Les Échos*, 16 avril 1993.

Simone Veil penche pour une hausse de la CSG. *Les Échos*, 26 avril 1993.

La réforme du code de la nationalité est en route. *Les Échos*, 30 avril 1993.

Les députés au travail. *Les Échos*, 12 mai 1993.



La réforme du code de la nationalité à l'Assemblée nationale. Deux brèches dans les propositions Marceau Long. *Le Monde*, 14 mai 1993.

Code de la nationalité : le gouvernement durcit la proposition de loi. *Les Échos*, 14 mai 1993.

L'exemple du comité des « sages » sur la nationalité. *Le Monde*, 13 septembre 1995.

Éducation : Bayrou va devoir lancer la mécanique du référendum. *Les Échos*, 24 mai 1995.

Rééditer la commission Marceau Long. *Le Monde*, 2 juillet 2003.

Presse professionnelle

DOUBLET Yves-Marie. La loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le code de la nationalité. *Recueil Dalloz*, 1994, p. 53. (ISSN : 0034-1835)

GUIHO Pierre. La nouvelle révision du code de la nationalité... et son abolition. *Recueil Dalloz*, 1994, p. 1. (ISSN : 0034-1835)

SCHRAMMECK Olivier. La réforme du droit de la nationalité. *AJDA*, 1993, p. 755-768. (ISSN : 0001-7728)

B. Président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (en qualité de vice-président du Conseil d'État) (1988-1995)

Écrit sur Marceau Long

Article

Le premier rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique : une exactitude et une sincérité perfectibles. *Le Monde*, 12 janvier 1989.

C. Président du Haut Conseil à l'intégration (1989-1997)

Écrit de Marceau Long

Article

LONG Marceau et LANCIEN Frédéric (propos recueillis par). Le bilan de la réforme de la juridiction administrative. *Les Cahiers de la fonction publique*, 1^{er} juin 1995, n° 136, p. 15-16. (ISSN : 0753-4418)

Écrits sur Marceau Long

Articles

L'installation du Haut Conseil de l'intégration : M. Rocard souhaite que le problème de l'immigration soit débattu devant le Parlement. *Le Monde*, 11 mars 1990.

Marceau Long et « l'intégration à la française ». *Les Échos*, 20 février 1991.

Un entretien avec M. Marceau Long « Droit du sol et droit du sang doivent coexister », nous déclare le président du Haut Conseil à l'intégration. *Le Monde*, 28 septembre 1991.



Deux millions d'«immigrés» oubliés. *Le Monde*, 3 octobre 1991.

Intégration : le Haut Conseil rejette les «quotas» d'immigrés par profession et nationalité. *Les Échos*, 17 décembre 1992.

BERNARD Pierre. Le vice-président du Conseil d'État Marceau Long s'interroge sur la validité de la circulaire Bayrou à propos du foulard islamique. *Le Monde*, 20 décembre 1994.

Jacques Chirac souhaite un islam mieux organisé. *Le Monde*, 5 octobre 1995.

«Modèle d'intégration» en difficulté. *L'Humanité*, 18 mars 1997.

Marceau Long et le foulard. *Le Monde*, 19 mars 1997.

Nationalité : Marceau Long se dit « toujours convaincu qu'une démarche volontaire est préférable à une intégration passive ». *Le Monde*, 5 décembre 1997.

Immigration Haut Conseil à l'intégration : une renaissance? *L'Humanité*, 26 octobre 2002.

BERNARD Pierre. Le vice-président du Conseil d'État Marceau Long s'interroge sur la validité de la circulaire Bayrou à propos du foulard islamique. *Le Monde*, 2 juin 2003.

Presse professionnelle

ARNOULD Joël. Quand un étranger doit-il être regardé comme vivant en France en situation de polygamie? *AJDA*, 2017, p. 1740. (ISSN : 0001-7728)

Ouvrages

BOUMAACHOUR Aïcha. *Une réflexion sur l'immigration : la Commission Marceau Long*. Mémoire de maîtrise : histoire contemporaine. Lille, université de Lille 3, 2000.

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *Pour un modèle français d'intégration : premier rapport annuel*. Paris, La Documentation française, 1991. ISBN : 2-11-002550-6

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *Conditions juridiques et culturelles de l'intégration : rapport au Premier ministre*. Paris, La Documentation française, 1992. ISBN : 2-11-002759-2

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *La connaissance de l'immigration et de l'intégration : novembre 1991*. Paris, documentation, 1992. ISBN : 2-11-002929-3

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *L'intégration à la française*. Paris, UGE 10-18, 1993. ISBN : 2-264-01951-4

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *La connaissance de l'immigration et de l'intégration*. Paris, La Documentation française, 1993. ISBN : 2-11-002929-3

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *Les étrangers et l'emploi*. Paris, La Documentation française, 1993. ISBN : 2-11-002928-5

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *Liens culturels et intégration*, Paris, La Documentation française, 1995.



HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité*, Paris, La Documentation française, 1997.

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. *1990-2010 : 20 ans au service de l'intégration*. Paris, La Documentation française, 2010. ISBN : 978-2-11-008371-5

LONG Marceau. Audition. In MARCHAND, Philippe. *Rapport d'information sur l'intégration des immigrés : annexe au procès-verbal de la séance du 11 mai 1990*, p. 105-134.

LONG Marceau. Intervention. In COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. *La lutte contre le racisme et la xénophobie : 1995 : exclusion et droits de l'homme*. Paris, La Documentation française, 1996, p. 126-128. ISBN : 2-11-003512-9

D. Membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (Pays-Bas) (1991-1998)

Écrit sur Marceau Long

Article

Cour permanente d'arbitrage de La Haye : Marceau LONG. *Les Échos*, 15 novembre 1991.

E. Membre du Comité consultatif pour la révision de la Constitution (Commission Vedel) (1992-1993)

Écrits sur Marceau Long

Article

Le Comité consultatif constitutionnel. *Les Échos*, 3 décembre 1992.

Ouvrage

Rapport remis au président de la République / Comité consultatif pour la révision de la Constitution.

F. Président de l'Institut des sciences administratives (1993)

Écrits de Marceau Long

Articles

LONG Marceau. La modernisation de l'administration : conférence de M. Marceau Long. *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 1990, n° 1, p. 53-79. (ISSN : 0249-8731)



Ouvrages

LONG Marceau. [Intervention]. In INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES. *L'Administration vue par les politiques*. Paris, Édition Cujas, 1979, p. 296-300

LONG Marceau. Une nouvelle fonction publique. In BILLY Philippe. *50 ans d'histoire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique*. [Paris] : direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1996, p. 6-8.

LONG Marceau. Regard sur soixante-quinze ans d'histoire de la juridiction administrative française. In WOEHLING Jean-Marie. *Les transformations de la justice administrative*. Paris : Économica ; Strasbourg : Institut du droit local alsacien-mosellan, 1995, p. 23-35. ISBN : 2-7178-2991-1

Écrits sur Marceau Long

Presse professionnelle

FRANC Michel. Chronique de L'IFSA. RAPPORT D'ACTIVITÉ PRÉSENTÉ À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'IFSA LE 10 JUIN 1994. *La Revue administrative*, 1994, vol. 47, n° 280, p. 449-451. (ISSN : 0035-0672)

COSTA Jean-Paul. Chronique de L'IFSA. *La Revue administrative*, 1993, vol. 46, n° 275, p. 517-519. (ISSN : 0035-0672)

G. Président de la commission sur le Livre blanc de la défense (1993-1994)

Écrits de Marceau Long

Articles

Balladur : le déficit budgétaire atteindra 330 milliards cette année. *Les Échos*, 30 avril 1993.

La rédaction du Livre blanc sur la défense confiée à Marceau Long. *Le Monde*, 2 mai 1993.

François Léotard renforce sa cellule industrielle. *Les Échos*, 3 mai 1993.

Balladur lance une réflexion sur la politique de défense. *Les Échos*, 27 mai 1993.

À l'Assemblée nationale M. Long présente le Livre blanc sur la défense comme « une aide à la décision du gouvernement ». *Le Monde*, 24 septembre 1993.

Repères défense. La commission du Livre blanc remet un « rapport d'étape » à M. Léotard. *Le Monde*, 21 octobre 1993.

L'Europe, condition de survie de l'industrie française d'armement. *Les Échos*, 27 octobre 1993.

Défense. Les travaux de la commission Marceau Long : un rapport d'étape sur la sécurité en 2010-2015 a été remis à M. Balladur. *Le Monde*, 27 octobre 1993.

Armement : le Livre blanc prône des concentrations européennes. *Les Échos*, 24 février 1994.



Ouvrage

LONG Marceau, BALLADUR Édouard et LÉOTARD François. *Livre Blanc de la défense : rapport officiel*. Paris : La Documentation française, 1994, 178 p.

VII. RETRAITE (1995-2016)

Écrits de Marceau Long

Articles

LONG Marceau. Dignité de la personne humaine, respect des croyances et laïcité. *Contact*, 1999, n° 37, p. 79-84.

LONG Marceau. René Cassin, le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme. *Contact*, 1997, n° 37, p. 85-91.

LONG Marceau, WEIL Pierre. La laïcité en voie d'adaptation. *Libération*, 26 janvier 2004.

LONG Marceau. Le souvenir de Jean Donnedieu de Vabres. *Espoir*, 2009, n° 158, p. 88-90. (ISSN : 0223-5994)

Presse professionnelle

LONG Marceau. Quarante ans de chronique de jurisprudence administrative. *AJDA*, hors-série du 20 juin 1995, p. 7-11. (ISSN : 0001-7728)

LONG Marceau. L'évolution du service public. *Flux : cahiers scientifiques internationaux*, 1998, n° 31-32, p. 7-12. (ISSN : 1958-9557)

LONG Marceau et DOMINO Xavier (propos recueillis par). Genèse de la décision Nicolo. Entretien avec Marceau Long, vice-président honoraire du Conseil d'État. *AJDA*, 2014, n° 2, p. 100. (ISSN : 0001-7728)

LONG Marceau. La création des cours administratives d'appel (1). *AJDA*, 2008, n° 23, 30 juin, p. 1240-1246. (ISSN : 0001-7728)

LONG Marceau. La fonction publique républicaine. *Pouvoirs*, janvier 2002, n° 100, p. 67-85. (ISSN : 0512-0768)

LONG Marceau. Remarques conclusives. *Revue internationale de droit comparé*, janvier-mars 2002, vol. 54, n° 1, p. 73-81. (ISSN : 0035-3337)

LONG Marceau. Service public et réalités économiques du XIX^e siècle au droit communautaire. *RFDA*, 2001, n° 6, p. 1161. (ISSN : 0763-1219)

LONG Marceau. Des relations Église(s)-État, du royaume de Clovis à la république d'aujourd'hui. *La Revue administrative*, vol. 50, n° 298, 1997, p. 368-372. (ISSN : 0035-0672)

Ouvrages

LONG Marceau. Discours prononcé par Marceau Long pour le départ à la retraite de Bernard Tricot. *In* En hommage à Bernard Tricot. Paris, Conseil d'État, 2001, p. 84-90



LONG Marceau. *Du Conseil d'État au Conseil d'État à travers administrations et entreprises publiques*. Mémoire ou thèse. [Lieu d'édition inconnu] : [éditeur inconnu], 1998, 2 vol. (348, 659 p.)

LONG Marceau. Du palais de justice au Palais-Royal : suite à un dialogue inachevé. *In* Le juge entre deux millénaires : *mélanges offerts à Pierre Drai*. Paris, Dalloz, 2000, p. 75-88. ISBN : 2-247-03629-5

LONG Marceau. Les chemins qui se suivent : de l'indépendance des protectorats au ministère des Armées *In* CONSEIL D'ÉTAT. En hommage à Bernard Tricot. [Lieu d'édition inconnu] : (imp. Les éditions de Dreslincourt), 2001, p. 23-38.

LONG Marceau. La concession, instrument des politiques énergétiques locales. *In* FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIE. *Les collectivités locales et l'énergie : économie et politique d'un nouveau service public*. Paris, FNCCR, 2001, p. 91-101. ISBN : 2-7433-0392-1

LONG Marceau et MONNIER, François (dir.). *La France, l'Église, quinze siècles déjà : actes du colloque*. Genève, Droz; Paris, Champion, 1997, 201 p. (Centre de recherches d'histoire et de philologie de la IV^e section de l'École pratique des hautes études. V, Hautes études médiévales et modernes, 77) ISBN : 2-600-00218-9

LONG Marceau (éd. scientifique). La galerie des femmes illustres au grand siècle : actes du colloque, Fondation Singer-Polignac, Paris, le 16 novembre 2006. Paris, Les éditions de la Bouteille à la mer, 2007, 221 p. ISBN : 978-2-900116-99-9

LONG Marceau. Liberté, laisser-faire, incitations, contraintes... *In* BAULIEU Étienne-Émile, HÉRITIER Françoise et LERIDON Henri (dir.) *Contraception : contrainte ou liberté?* Paris, O. Jacob, 1999

LONG Marceau (dir.). *Négocier, gérer et contrôler une délégation de service public*. Paris, La Documentation française, 1999, 189 p. ISBN : 2-11-004301-6

LONG Marceau et MONIER Jean-Claude. *Portalis : l'esprit de justice*. Paris, Éditions Michalon, 1997, 119 p. (Le Bien commun [Paris, 1996], ISSN : 1269-8563) ISBN : 2-84186-058-2

LONG Marceau. Remise du prix Jean Carbonnier. *Quelles perspectives pour la recherche juridique?* Paris, Presses universitaires de France, 2007, p. 346-349. (Droit et justice)

Écrits sur Marceau Long

Articles

Conseil d'État, Renaud Denoix de Saint Marc. *Le Monde*, 14 avril 1995.

Commission de « sages » sur le statut du président. *L'Humanité*, 8 juillet 2002.

Impunité du président de la République : Jacques Chirac consulte les juristes. *Les Échos*, 8 juillet 2002.

Légion d'honneur. *Le Monde*, 15 juillet 2003.



Presse professionnelle

DUBOUIS Louis. Le droit communautaire a-t-il un impact sur la définition du droit administratif? *AJDA*, hors-série du 10 juin 1996, p. 102-110. (ISSN : 0001-7728)

LE MIRE Pierre. Droit communautaire et droit administratif. *AJDA*, hors-série du 10 juin 1996, p. 1-6. (ISSN : 0001-7728)

A. Président du Comité pour la commémoration des origines : de la Gaule à la France (1996-1997)

Écrits de Marceau Long

Articles

BASDEVANT-GAUDEMET Brigitte, DAMIEN André, TOUZERY Robert, DOYEN Durand et LONG Marceau. Le Conseil d'État et les question religieuses au XIX^e siècle [Débat]. *La Revue administrative*, 1999, vol. 52, n° 2, p. 16-30. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. Liberté religieuse et liberté de conscience. *La Revue administrative*, 1999, vol. 52, n° 2, p. 79-83. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. L'avenir de la haute fonction publique. *La Revue administrative*, 1998, vol. 51, n° 301, p. 147-150. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau et POUGNAUD Pierre. La commémoration des origines : de la Gaule à la France. *La Revue administrative*, 1996, vol. 49, n° 292, p. 373-376. (ISSN : 0035-0672)

Ouvrage

LONG Marceau. Témoignage. In CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Le Conseil constitutionnel a 40 ans*. Paris : LGDJ, 1999, p. 93-96, 149. ISBN : 2-275-01846-8

Écrits sur Marceau Long

Articles

TINC Henri. La République et l'Église vont célébrer ensemble l'année Clovis. *Le Monde*, 18 février 1996.

Les membres du comité « De la Gaule à la France ». *Le Monde*, 18 février 1996.

Un sage pour l'année Clovis. *Le Monde*, 18 février 1996.

Marceau Long. *Le Monde*, 9 août 1996.

Le pape Jean-Paul II entame son séjour en rendant hommage à l'ouverture d'esprit de la France. *Les Échos*, 20 septembre 1996.

Presse professionnelle

DIEULEVEULT Arthur de. Noël au risque de la laïcité. *AJDA*, 2015, p. 2390-2394. (ISSN : 0001-7728)



Ouvrage

L'ÉCOLE PRATIQUE DES HAUTES ÉTUDES, IV^e SECTION ET LE COMITÉ POUR LA COMMÉMORATION DES ORIGINES, DE LA GAULE À LA FRANCE. *La France, l'Église, quinze siècles déjà*, actes du colloque, les 10 et 11 mai 1996, la Sorbonne. Genève, Droz; Paris : Champion, 1997, 201 p. (École pratique des hautes études, IV^e section, Sciences historiques et philologiques. V, Hautes études médiévales et modernes, 77; ISSN : 0073-0955) ISBN : 2-600-00218-9

B. Membre du Haut Comité consultatif sur la procédure de jugement en matière criminelle (1996)

Écrit sur Marceau Long

Article

La composition du Haut Comité consultatif. *Le Monde*, 2 mai 1996.

C. Président de l'Institut de la gestion déléguée (1996-2001)

Écrits de Marceau Long

Article

LONG Marceau. [Entretien]. *Contact*, 1999, n° 38, p. 83-96.

Presse professionnelle

LONG Marceau. Système concessif et droit communautaire dans le domaine de l'eau. *La Revue administrative*, 2000, vol. 53, n° 318, p. 576-580. (ISSN : 0035-0672)

LONG Marceau. La Loi. *La Revue administrative*, 2001, vol. 54, n° 324, p. 566-572. (ISSN : 0035-0672)

LONG, Marceau. Gestion déléguée de services publics : dans le cadre du plan d'action régional énergie environnement urbain dans les pays méditerranéens. 8 et 9 novembre 1996. *La Revue administrative*, 1996, vol. 49, n° 294, p. 624-628. (ISSN : 0035-0672)

Ouvrage

LONG Marceau. Le partenariat. *In Savoir innover en doit : concepts, outils, systèmes : hommage à Lucien Mehl*. Paris, La Documentation française, 1999, p. 45-53. ISBN : 2-11-004357-1

Écrits sur Marceau Long

Presse professionnelle

Entretien avec Monsieur Marceau Long, président de l'Institut de la gestion déléguée. *Revue des concessions et des délégations de service public*, 1^{er} avril 1998, n° 1, p. 13-36. (ISSN : 1246-7936)



Les mérites de la gestion déléguée [entretien avec Marceau Long]. *Génie urbain*, novembre-décembre 1999, p. 7-8. (ISSN : 0994-5121)

DERUY Laurent et GAUDEMET Yves. Les travaux de législation privée – le rapport de l’Institut de la gestion déléguée. *LPA*, 23 juillet 2004, n° 147, p. 9. (ISSN : 2493-7541)

MARTINAND Claude. Conclusion. *LPA*, 23 juillet 2004, n° 147, p. 43. (ISSN : 2493-7541)

DERUY Laurent, MANDELKERN Dieudonné et GAUDEMET Yves. Rapport du groupe de travail – valorisation des propriétés publiques. *LPA*, 23 juillet 2004, n° 147, p. 44. (ISSN : 2493-7541)

Rectificatif à l’article de Monsieur Marceau Long, gestion déléguée de services publics, paru dans le n° 294. *La Revue administrative*, 1997, vol. 50, n° 295. (ISSN : 0035-0672)

D. Membre de la commission chargée du statut pénal
du président de la République (2002)

Écrit de Marceau Long

Presse professionnelle

LONG Marceau. Le statut pénal du président de la République. *Revue française de droit constitutionnel*, 2003/4, n° 56, p. 877-886. (ISSN : 1151-2385)

VIII. HOMMAGES

Ouvrages

SAUVÉ Jean-Marc, DELVOLVÉ Pierre et DUTHEILLET DE LAMOTHE Louis (éd. scientifiques). *Le service public : liber amicorum en l’honneur de Marceau Long*. Paris, Dalloz, 2016, 501 p. ISBN : 978-2-247-15965-9

Presse

DELVOLVÉ Pierre. Marceau Long (1926-2016). *RFDA*, 2016, p. 639-641. (ISSN : 0763-1219)

GUILLAUME Marc. Mort de Marceau Long, haut fonctionnaire. *Le Monde*, 1^{er} août 2016.

RICCI Jean-Claude. Hommage à la mémoire de Marceau Long (1926-2016). *Les Cahiers Portalis*, novembre 2017, n° 5, p. 23-27 (ISSN : 0981-1966)

SAUVÉ Jean-Marc. Marceau Long. *AJDA*, 2016, p. 1593-1596. (ISSN : 0001-7728)

En ligne

DE MONTECLER Marie-Christine. La juridiction administrative tout entière est en deuil. *Dalloz actualité*, 27 juillet 2016.

VALLS Manuel. Communiqué du Gouvernement : décès de Marceau Long. *In site du Gouvernement* (27.07.2016)

WHOSWHO. Biographie Marceau Long : Marceau Long, membre du Conseil d’État honoraire, décédé le 23/07/2016. *In site de Whoswho* (27.07.2016)



Index des noms

A

Andreotti (Giulio) 83
Arnaud de Corbie 23
Asquith (Herbert) 117
Attlee (Clement) 118
Aubert de TrégoMAIN (Roger) 68
Aucoc (Léon) 69

B

Badinter (Robert) 105
Balzac (Honoré de) 76
Barrot (Odilon) 69
Basin (Thomas) 42
Baumgartner (Wilfrid) 45, 128
Belin (René) 134
Béral (Bernard Éloi) 68
Bérégovoy (Pierre) 102
Bertin (époux) 20
Bert (Paul) 69
Beuve-Méry (Hubert) 138
Beveridge (William Henry) 134
Biden (Joe) 48, 82
Bloch-Lainé (François) 15, 16, 45, 47, 97,
98, 125, 127, 128, 129, 130, 131,
132, 141, 147
Bloch-Lainé (Jean-Michel) 141
Blum (Léon) 69
Bocuse (Paul) 83
Bodin (Jean) 73
Boitel (Claude) 140
Bouret (Henri) 140
Bourgès-Maunoury (Maurice) 128
Bousquet (René) 85
Braibant (Guy) 20, 145
Brouillet (René) 138
Brûlart (Charles) 90

C

Cadogan (Alexander George Montagu) 118,
119
Cahen-Salvador (Georges) 69
Cambon (Jules) 69
Cambon (Paul) 69
Cameron (David) 118
Camescasse (Ernest) 68
Camous (Paul) 140
Cassin (René) 145
Castelnau (Pierre de) 144

Castex (Jean) 78
Chaban-Delmas (Jacques) 128, 142
Chalandon (Albin) 140
Chamberlain (Neville) 118
Chandernagor (André) 19
Chardon (Henri) 69, 113
Charles V, roi de France 33, 35, 36
Charles VI, roi de France 35, 36
Charpentier (Emmanuelle) 111
Chateaubriand (François René, vicomte de)
89, 90, 111, 112
Chevènement (Jean-Pierre) 101
Chiappe (Jean) 69
Christophle (Albert) 68
Churchill (Winston) 118, 119
Claparède (Émile) 20
Clemenceau (Georges) 148
Closets (François de) 103
Colbert (Jean-Baptiste) 49, 73
Colson (Clément) 69
Condorcet (Marie Jean Antoine Nicolas de
Caritat, marquis de) 31
Coulon (Georges) 68, 69
Couve de Murville (Maurice) 84
Crémieux-Brilhac (Jean-Louis) 134
Croizat (Ambroise) 135

D

Debré (Michel) 100, 101, 128, 139
Delouvrier (Paul) 15, 45, 97, 108, 125, 131,
137, 138, 139, 140, 141, 142, 146
Denoix de Saint Marc (Renaud) 108
Dislère (Paul) 69
Donnedieu de Vabres (Jean) 20
Dubost (Antonin) 68
Dumazedier (Joffre) 138
Dunoyer de Segonzac (Pierre) 138

E

Eden (Anthony) 118
Elizabeth II, reine du Royaume-Uni, de
Grande-Bretagne et d'Irlande 81

F

Faure (Maurice) 145
Fournier (Jacques) 21, 135
François I^{er}, roi de France 47



G

Gaillard (Félix) 128
Gaulle (Charles de) 15, 16, 88, 89, 100, 128,
129, 131, 137, 138, 139, 140, 143,
145
Gazier (François) 19
Giscard d'Estaing (Valéry) 19, 20, 81, 88,
101, 140
Grévy (Jules) 63
Griboïedov (Alexandre) 77
Grimaud (Maurice) 85
Grimouard (consorts) 20
Gruson (Claude) 97, 98
Guillaumat (Pierre) 128

H

Hankey (Maurice) 117, 118, 119
Hébrard de Villeneuve (Henry) 69
Hirsch (Étienne) 145
Hobbes (Thomas) 47

I

Innocent III, pape 144

J

Joseph (François Joseph Le Clerc
du Tremblay, dit le père) 87, 90
Jouvin (Bernard) 135
Joxe (Louis) 145
Juppé (Alain) 103

K

Keynes (John Maynard) 98

L

Labetoulle (Daniel) 135
Laferrière (Édouard) 32, 69, 83
Landry (Adolphe) 133
Lanier (Lucien) 140
Laroque (Pierre) 15, 45, 97, 108, 125, 133,
134, 135, 136, 145
Lascelles (Sir Allan Frederick «Tommy») 81
Latournerie (Roger) 20
Lauré (Maurice) 97, 108, 138
Laurent (Jeanne) 137
Laurent (Pierre) 135
Le Daim (Olivier) 42
Léger (Alexis). *Voir* Saint-John Perse 88
Le Maire (Bruno) 84
Lenoël (Émile-Louis) 68
Lépine (Louis) 69

Lewandowski (Dominique) 82
Lion (Robert) 141
Lloyd George (David) 117
Long (Marceau) 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20,
21, 23, 24, 25, 26, 27, 45, 79, 80,
109, 110, 111, 112, 114, 115, 116,
127, 145, 149
Louis IX. *Voir* Saint Louis
Louis XI, roi de France 47
Louis XII, roi de France 40
Louis XIII, roi de France 33
Louis XIV, roi de France 47, 87
Louis XV, roi de France 48
Louvois (François Michel Le Tellier, marquis
de) 49

M

Macron (Emmanuel) 94, 104, 105
Massé (Pierre) 140
Massicault (Justin) 69
Mauroy (Pierre) 21
Mayer (René) 69, 138
Mazarin (Giulio Raimondo Mazarini,
dit Jules) 45, 47, 49
Même (Colette) 135
Mendès France (Pierre) 98, 138
Millier (Jean) 140
Mitterrand (François) 77, 140
Molé (Mathieu) 116
Monnet (Jean) 97, 98, 138, 141, 145
Montmorency (Anne, duc de) 47
Motchane (Didier) 101
Mounier (Emmanuel) 138
Murphy (Emily) 48

N

Napoléon I^{er} 73, 117
Napoléon III (Charles Louis Napoléon
Bonaparte) 86
Nicolay (Pierre) 21
Nora (Simon) 82, 95, 98
Northcote (Stafford Henry) 117

O

Oustry (Louis) 68

P

Papon (Maurice) 85
Parodi (Alexandre) 145
Passeron (André) 22
Pasteur (Louis) 111
Perroux (François) 98
Petsche (Maurice) 131



Pffimlin (Pierre) 131
Philippe II dit Auguste, roi de France 144
Philippe IV dit le Bel, roi de France 73, 144
Picard (Alfred) 69
Pichat (Georges) 69
Pinault (Michel) 14
Pinay (Antoine) 97, 98
Pizan Christine de 33
Pleven (René) 138
Pompidou (Georges) 20, 88, 138, 140
Porché (Alfred) 69
Pufendorf (Samuel) 47

R

Ramadier (Paul) 98
Reagan (Ronald) 102
Régnault (Charles Louis Jacques) 68
Richelieu (Armand Jean du Plessis, cardinal de) 45, 47, 49, 87
Roederer (Pierre Louis) 55, 57, 58
Romieu (Jean) 69
Roosevelt (Franklin Delano) 118, 119
Rueff (Jacques) 98, 130, 131

S

Saint-John Perse (Alexis Léger, dit) 88
Saint-Simon (Louis de Rouvroy, duc de) 87
Sauvé (Jean-Marc) 105, 106, 107, 108
Schuman (Robert) 131
Silguy (Yves-Thibault de) 104
Staline (Joseph) 119
Stasi (Bernard) 21
Sudreau (Pierre) 128

T

Tapie (Bernard) 102
Thiriez (Frédéric) 79, 104
Tirman (Alexandre Louis Albert) 68, 69
Tissier (Théodore) 69
Tocqueville (Alexis Henri Charles Clérel, comte de) 143
Trevelyan (C. E.) 117
Tricot (Bernard) 129
Trudaine de Montigny (Jean Charles Philibert) 31
Trump (Donald) 148
Turgot (Anne Robert Jacques) 46

U

Uri (Pierre) 96, 97

V

Vansittart (Robert) 118
Vaujour (Jean) 140
Viannay (Philippe) 141
Vigny (Alfred de) 77
Voltaire (François-Marie Arouet, dit) 83

W

Waline (Marcel) 20, 145
Weber (Max) 47
Weil (Prosper) 20, 145

Z

Zola (Émile) 85



Liste des auteurs

Grégoire BIGOT

Professeur d'histoire du droit public à l'université de Nantes

Martine de BOISDEFFRE

Présidente de la section du rapport et des études et présidente du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Pierre DELVOLVÉ

Professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, membre de l'Institut

Renaud DENOIX DE SAINT MARC

Vice-président du Conseil d'État de 2005 à 2006 et actuel vice-président honoraire, membre de l'Institut

Jean-Pierre DUPORT

Préfet honoraire, conseiller d'État honoraire, président de l'Institut Paul Delouvrier

Brigitte GAÏTI

Professeure de sciences politiques à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Yves GAUDEMET

Professeur émérite de l'université Paris II Panthéon-Assas, membre de l'Institut

Pascale GONOD

Professeure de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Sylvie HUBAC

Présidente de la section de l'Intérieur du Conseil d'État

Bruno LASSERRE

Vice-président du Conseil d'État

Cédric MICHON

Professeur d'histoire moderne à l'université Rennes 2

Nicole QUESTIAUX

Présidente de section honoraire au Conseil d'État

Lord Peter RICKETTS

Ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France

Jean-Marc SAUVÉ

Vice-président du Conseil d'État de 2006 à 2018 et actuel vice-président honoraire

Bernard STIRN

Président de section honoraire au Conseil d'État

Jean-Claude TRICHET

Gouverneur honoraire de la Banque de France



Christian VIGOUROUX

Président de section honoraire au Conseil d'État

Patrick WACHSMANN

Professeur émérite de droit public à l'université de Strasbourg, Institut de recherches Carré de Malberg

Katia WEIDENFELD

Professeure d'histoire du droit de l'époque contemporaine à l'École nationale des chartes, vice-présidente au tribunal administratif de Montreuil



Table des illustrations

Marceau Long, vice-président du Conseil d'État de 1987 à 1995. © Archives du Conseil d'État	21
Marceau Long (à droite), vice-président du Conseil d'État de 1987 à 1995, avec Pierre Arpaillange (à gauche), ministre de la Justice de 1988 à 1990. © Archives du Conseil d'État	27
Claude Philibert Édouard Mounier (1784-1843), auditeur au Conseil d'État en 1806. Album de dessins de Frédéric Christophe d'Houdetot. © Archives du Conseil d'État	59
Maurice Hankey, secrétaire du <i>War Cabinet</i> , à la conférence de la paix à Versailles en 1919. © <i>Government Art Collection</i> , Londres	120
Sir Alexander Cadogan à son bureau au <i>Foreign Office</i> , en août 1941. © <i>National Portrait Gallery</i> , Londres	121
François Bloch-Lainé (1912-2002). © Comité pour l'histoire économique et financière de la France.....	131
Pierre Laroque (1907-1997), président de la section sociale du Conseil d'État de 1964 à 1990, en salle d'assemblée générale. © Archives du Conseil d'État	136
Paul Delouvrier en 1985, à la présentation du prix Erasmus. © Archives nationales des Pays-Bas.....	141



Table des matières

Préface	9
Martine DE BOISDEFFRE	
Ouverture	11
Propos introductifs	13
Bruno LASSERRE	
Hommage à Marceau Long	19
Renaud DENOIX DE SAINT MARC	
Marceau Long, grand commis	23
Pierre DELVOLVÉ	
Première partie	
Construction historique de la notion	29
Introduction	31
Martine DE BOISDEFFRE	
Les grands commis de l'État en France à la fin du Moyen Âge	33
Katia WEIDENFELD	
L'émergence d'une théorie du service de l'État	36
Les qualités attendues des serviteurs de l'État	40
Peut-on parler de grands commis de l'État sous l'Ancien Régime?	45
Cédric MICHON	
Le « commis » sous l'Ancien Régime	46
Grand commis de l'État ou du roi?	47
Le modèle napoléonien	51
Grégoire BIGOT	
Arrière-plan politico-constitutionnel du « modèle napoléonien » : l'État contre la société démocratique	52
<i>L'administration élue et délibérative : le modèle révolutionnaire contrarié</i>	52
<i>L'administration nommée et exécutante : le modèle napoléonien comme solution</i>	55
Traduction institutionnelle : les préfets en grands commis d'un État autoritaire	56
<i>Le système de la loi du 28 pluviôse an VIII, calque du modèle constitutionnel</i>	56
<i>L'impersonnalité de l'État : les qualités requises du préfet en commis</i>	57



Troisième République et grands commis de l'État : une idée en construction	61
Pascale GONOD	
Un pouvoir administratif, condition d'éclosion de l'idée du commis de l'État	62
Un esprit administratif, élément de reconnaissance du grand commis de l'État.....	66
L'attribution du label « grand commis de l'État ».....	67
Deuxième partie	
Regards sur les grands commis de l'État.....	71
Approche théorique et approche de la science politique : introduction	73
Yves GAUDEMET	
Les grands commis de l'État : approche théorique	75
Patrick WACHSMANN	
Commis de l'État.....	76
De la grandeur du commis de l'État	81
<i>Qui confère la qualité de « grand commis de l'État » et à quelle occasion ?</i>	82
<i>Qu'est-ce qui fait la grandeur ?</i>	82
Les métamorphoses du « grand commis » Regard politiste sur une figure du haut fonctionnaire	93
Brigitte GAÏTI	
La reconstruction de la figure du grand commis dans l'après Seconde Guerre mondiale	94
Le grand commis de l'État dans les premiers temps de la Cinquième République : la routinisation d'une figure.....	100
Les grands commis de l'État à l'heure du <i>New Public Management</i> : les étapes d'une disparition ?	102
Approche déontologique et comparaison avec des modèles étrangers : introduction	109
Sylvie HUBAC	
Regard déontologique.....	111
Christian VIGOUROUX	
Le grand commis dépasse l'étroitesse de son rôle de « commis »	112
Il assume les risques	113
Il réconcilie deux mots qui s'opposent.....	114
<i>La conscience de son rôle</i>	114
<i>Le sens de sa mission</i>	115



Deux grands commis britanniques.....	117
Peter RICKETTS	
Troisième partie	
Quelques grandes figures	123
Introduction	125
Bernard STIRN	
Un grand commis de l'État : François Bloch-Lainé.....	127
Jean-Claude TRICHET	
Pierre Laroque	133
Nicole QUESTIAUX	
Paul Delouvrier	137
Jean-Pierre DUPORT	
Conclusion	
La notion de grand commis de l'État : quel avenir?.....	143
Jean-Marc SAUVÉ	
ANNEXES	155
Ressources documentaires relatives à Marceau Long	155
Documents d'archives tous supports	156
Documents photographiques et audiovisuels.....	162
Documents publiés.....	164
Index des noms de personnes.....	187
Liste des auteurs.....	191
Table des illustrations	193



