

**Colloque en hommage à Marceau Long,
organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative**

« Qu'est-ce qu'un grand commis de l'Etat ? »

**Palais-Royal,
Vendredi 5 février 2021**

**Ouverture de Bruno Lasserre,
Vice-président du Conseil d'Etat¹**

Messieurs les vice-présidents honoraires,
Messieurs les membres de l'Institut,
Monsieur l'ambassadeur,
Madame, chers amis de la famille de Marceau Long,
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 particulièrement heureux d'ouvrir ce nouveau colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'Etat 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'Etat. 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 visio-conférence et de streaming que nous avons développés depuis presque un an que nous sommes parvenus à concilier la continuité de cette fonction avec les impératifs 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'Etat, 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, tous les présidents de tables rondes et les intervenants qui se succéderont lors de cette journée.

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

Qu'est-ce qu'un grand commis de l'Etat ? 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'Etat et la juridiction administrative. Certains ici se souviennent que lorsque Marceau Long a pris ses fonctions le 26 février 1987, il y a maintenant presque 34 ans, beaucoup s'accordaient à dire que le Conseil d'Etat avait besoin d'un homme de sa trempe : 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 au travail collégial, qui est l'ADN de cette institution, s'étiolait çà et là, gâtée notamment par le contexte politique et les divisions. Le président Daniel Labetoulle, dans un article intitulé « 1986 : souvenirs sur une année charnière² », a parfaitement décrit l'atmosphère qui régnait ici dans les années qui ont précédé le retour de Marceau Long comme vice-président. Marceau Long apparaissait alors comme le seul capable de redonner au Conseil d'Etat 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 1987³, qui a créé les cours administratives d'appel et posé le principe de la gestion autonome, par le Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs⁴. 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 a 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 pollution⁵.

*

* *

Tout le monde s'accorde sur la prémisse qui sous-tend ce colloque organisé en hommage au président Long : c'est que Marceau Long a été un grand commis de l'Etat. Et je crois que l'on peut donc approcher ce que recouvre ce concept en étudiant un peu plus avant le « cas Long ». Au moins deux types d'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, co-auteur 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 solutions. Une homme de conception et

² V° 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 Ce transfert de gestion s'est traduit en 1987 par l'entrée du secrétaire général du Conseil d'Etat au sein du CSTACAA, en remplacement du directeur chargé, au ministère de l'Intérieur, de la gestion du corps des membres des tribunaux et des cours. Ce transfert fut ensuite réalisé en deux temps : il concerna d'abord, au 1^{er} janvier 1990, la gestion du corps des magistrats administratifs puis, au 1^{er} janvier 1991, l'administration des moyens de fonctionnement et d'équipement des juridictions ainsi que la gestion des personnels de greffe.

⁵ V° 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, Dalloz, 2016, p. 397

d'action, comme l'a relevé Michel Pinault⁶ – qui a été son secrétaire général pendant les quatre premières années de son mandat, avant que Bernard Stirn ne lui succède –, qui aimait les « maturations lentes, [l]es discussions descendant progressivement jusqu'au cœur des sujets », avait le « sens de la durée » mais aussi celui du mouvement rapide, « sachant saisir les opportunités au vol ». Il savait en d'autres termes « jouer en même temps aux échecs et au ping-pong », comme il le confia un soir au président Stirn⁷. 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'Etat, exprime au fond leur principale caractéristique, qui est d'être capables, mieux que les autres, de construire, de conduire des réformes, de mettre en œuvre le changement, de *faire* et non seulement de *dire* ou de *concevoir*. Ceci se comprend aisément si l'on admet l'idée selon laquelle l'Etat moderne, organisateur et anticipateur, l'Etat 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'Etat : elle y représente l'idéal du haut fonctionnaire.

2) Le concept de grand commis de l'Etat est ainsi le fruit d'un contexte spécifique. A 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 France⁸ : ainsi Paul Delouvrier et l'aménagement du territoire, Pierre Laroque et la sécurité sociale ou encore François Bloch-Lainé et les finances de l'Etat, 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'Etat 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'Ecole 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'Etat était attractif et gratifiant, car considéré comme « la fonction la plus importante et la plus noble qui soit dans l'ordre temporel.⁹ »

Ainsi, la place qu'occupe l'Etat dans les faits, et plus encore dans les représentations collectives est assurément déterminante pour comprendre la figure du grand commis de l'Etat. Cette question occupera la première table ronde, 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'Etat moderne par rapport aux pouvoirs religieux et féodaux, de l'apparition progressive d'une distinction public/privé et du déclin des liens d'allégeance personnelle au profit d'un Etat

⁶ M. Pinault, « Le vice-président Marceau Long au travail », préc.

⁷ B. Stirn, « Jouer en même temps aux échecs et au ping-pong », *Le Service public*, Mélanges en l'honneur de Marceau Long, Dalloz, 2016, p. 455

⁸ D. Kessler, « Les grands serviteurs de l'Etat, une espèce en voie de disparition ? », *Pouvoirs*, 2017/2, n° 161, p. 97

⁹ Discours du général de Gaulle aux élèves de l'ENA le 17 novembre 1959, cité par A. Teyssier, « Le général de Gaulle et la création de l'ENA », *Espoir*, n° 103, 1995

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 : l'engagement politique s'apparentait en quelque sorte pour lui à une trahison de la promesse qu'il avait faite. Marceau Long incarna lui aussi cette continuité en demeurant secrétaire général du gouvernement au moment de l'alternance de 1981, enjambant les régimes. Mais avant ? La République romaine, éthique et consensuelle, mais sous-administrée a-t-elle connu des grands commis de l'Etat¹⁰ ? Et le Moyen-Âge ? A partir de quand les « grands prêtres du culte de l'Etat¹¹ » se sont-ils substitués aux serviteurs de Dieu ? La perspective comparatiste sera assurément très utile pour répondre à ces questions, et nous sommes ainsi très heureux d'accueillir par visio-conférence Lord Ricketts, qui évoquera en début d'après-midi le modèle britannique.

Mais la représentation de l'Etat 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 IV^e République de la République gaullienne, qui fit de la stabilité politique, et par voie de conséquence de l'exercice durable du pouvoir, son principal objectif¹². 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'Etat 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'exécutants¹³.

*

* *

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'Etat, qui me tient à cœur et à propos duquel j'aimerais vous livrer, en guise de brève conclusion, quelques convictions.

Que la notion de grand commis de l'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat* n'a jamais été aussi fort. Car face à l'incertitude, face au risque d'atomisation, l'Etat 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.

¹⁰ 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 (CURAAP-ESS), Université de Picardie (<https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/18/drai.pdf>)

¹¹ P. Contamine, « Le Moyen-Âge occidental a-t-il connu des serviteurs de l'Etat ? », in *Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, 29^e congrès, Pau, 1998, p. 9

¹² D. Kessler, « Les grands serviteurs de l'Etat, une espèce en voie de disparition ? », art. cit.

¹³ V^o D. Chagnollaude, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1991, p. 117 et s.

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 ces qualités généralement attribuées aux grands commis de l'Etat 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. Ceci signifie en particulier que ces hauts fonctionnaires doivent assumer pleinement leur propre part de responsabilité dans l'affaiblissement qui les touche, et n'avoir pas 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'Etat¹⁴. En ce sens, être un bon, voire un grand serviteur de l'Etat, c'est aussi et peut-être avant tout être un *humble* serviteur de l'Etat. 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. Cher Renaud Denoix de Saint Marc, lors de votre installation à la vice-présidence du Conseil d'Etat, 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'Etat » : 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'Etat.

¹⁴ D. Kessler, « Les grands serviteurs de l'Etat, une espèce en voie de disparition ? », art. cit.