

**LES SCIENCES DE GOUVERNEMENT,
CIRCULATION(S), TRADUCTION(S), RECEPTION (S)**

16-17 décembre à Grenoble et Lyon

**Martine Kaluszynski, Renaud Payre, Olivier Ihl,
Gilles Pollet, Benoit Monange, Camilo Argibay**

Communication :

**« Gouverner les hauts fonctionnaires en France et en Grande-Bretagne :
problèmes communs, regards croisés et traductions asymétriques »**

Natacha Gally

Doctorante à l'IEP de Paris - Centre d'études européennes

ATER à l'Université Paris 2

natacha.gally@sciences-po.org

Ceci est un document de travail, merci de ne pas citer.

Les fonctions publiques britannique et française sont généralement présentées par la littérature comparative sur les réformes de l'administration et la diffusion de la « nouvelle gestion publique » comme deux systèmes très différents, suivant des trajectoires de réforme divergentes (Bekke, Perry, Toonen, 1996). Les régimes administratifs français et britanniques relèvent de « cultures administratives » contrastées (Peters, 2001) et leur évolution face au développement du New Public Management sont le plus souvent opposées. La Grande-Bretagne, qui a comme nombre de pays anglo-saxons introduit très tôt des mécanismes de marché au sein du secteur public, figure généralement au rang des pays considérés comme « pionniers » dans la mise en œuvre des réformes néo-managériales. La France, au contraire, se classe au sein des pays « résistants » voire « réfractaires », qui se « modernisent » à un rythme plus lent (Pollitt, Bouckaert, 2004). Notre recherche portant sur les politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne nous incite cependant à discuter cette opposition entre deux modèles d'administration publique que seraient le modèle anglo-saxon d'une part, et le modèle continental européen d'autre part. En effet, particulièrement pour ce qui concerne les règles de formation, de recrutement, et de gestion des hauts fonctionnaires, les deux administrations ne sont pas étanches l'une à l'autre. Au contraire, la comparaison des politiques de la haute fonction publique, dont nous étudions les transformations dans une perspective historique de moyen terme, montre que les réformateurs français et britanniques de la haute administration n'ont cessé d'observer leurs voisins d'Outre-manche pour leur emprunter, régulièrement, des « recettes d'action publique » dans l'objectif de répondre à des enjeux en partie communs aux deux pays. Comme certains travaux se sont attachés à le montrer, la construction des systèmes administratifs français et britannique est le fruit d'une histoire peu linéaire et souvent entrecroisée, qu'il s'agisse des doctrines juridiques encadrant l'action administrative (Cassese, 2000) ou de la mise en place d'institutions destinées à façonner les élites républicaines (Vanneuville, 1999).

C'est dans cette perspective que cette communication souhaite s'inscrire, en proposant d'étudier la circulation de certaines des « recettes » de gestion des hauts fonctionnaires entre les deux pays depuis les années 1960. Une telle perspective consiste d'abord, en suivant les conseils de Claude Dubar, Charles Gadéa et Christiane Rolle, à focaliser l'analyse davantage sur les « problèmes communs » aux politiques de la haute fonction publique dans les deux pays que sur les contrastes institutionnels qui caractérisent les systèmes de fonction publique. Si la problématique comparative ainsi construite conduit dans un premier temps de relativiser la singularité des cas nationaux, ce n'est que pour mieux y revenir ensuite (Dubar, Gadéa,

Rolle, 2003 : 61 et s.). En effet, la circulation d'idées, de dispositifs et de savoirs entre deux pays ne s'opère jamais indépendamment des contextes nationaux entre lesquels ils prennent forme et des acteurs qui les mettent en œuvre. Ces phénomènes d'import-export donnent lieu, au contraire, à de multiples processus d'appropriation et de traduction dont nous tentons de rendre-compte. En nous appuyant sur l'idée de « croisement », développée par Bénédicte Zimmerman et Michael Werner dans leurs travaux sur « l'histoire croisée » (2004), nous montrons que la circulation des méthodes et des outils de gestion des hauts fonctionnaires, observée sur la moyenne voire longue durée, s'effectue en double sens. De telles dynamiques de croisement reformulent les questionnements comparatifs traditionnels en termes de convergence versus divergence en posant la question de l'hybridation des cas comparés.

Dans un premier temps, nous revenons sur notre démarche analytique et méthodologique. L'identification de processus de circulation d'idées présente en effet certaines difficultés. Nous montrons que les documents produits par l'administration – archives de commissions, rapports administratifs – constituent à cet égard une source précieuse. Nous précisons également la spécificité de la notion de « croisement » par rapport à celle de « transfert » de politique publique. La suite de la communication propose des pistes pour l'analyse des processus de circulation qui permettent, selon nous, de construire une « histoire croisée » des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne¹. La deuxième partie de la communication se concentre sur la circulation des dispositifs de formation des hauts fonctionnaires de la France vers la Grande-Bretagne, dans les années 1960-1970. Nous montrons que le modèle de l'Ecole Nationale d'Administration a exercé, à cette période, une véritable fascination sur les réformateurs britanniques, notamment de la Commission présidée par Lord Fulton sur la réforme du *Civil Service*. Enfin, la dernière partie du texte s'intéresse à la circulation, depuis les années 1980, des savoirs managériaux en vogue dans l'administration britannique, ainsi qu'à leur reformulation sur le terrain français en questionnant notamment le rôle des arènes supranationales (UE, OCDE) dans la légitimation de certains outils de gestion des hauts fonctionnaires, tels que la rémunération à la performance ou l'utilisation de « cadres de compétences ».

¹ L'exploitation des matériaux empiriques de l'enquête étant toujours en cours, il s'agit là de premiers résultats, qui devront être précisés par la suite.

POUR UNE HISTOIRE CROISEE DES POLITIQUES DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Gouverner les hauts fonctionnaires : des « problèmes communs » à la circulation des « savoirs de gouvernement »

Les comparaisons internationales portant sur les administrations et leurs évolutions récentes reposent très souvent sur une démarche typologique, qui met en évidence les contrastes institutionnels entre différents types de « régimes administratifs » ou de « systèmes de fonction publique ». Les formations des « généralistes » français et britanniques se différencient nettement, tant du point de vue de leurs institutions (université v. grande école), de leurs contenus (humanités v. droit administratif), que de leurs modalités (formation initiale v. apprentissage « sur le tas »). Les modes de recrutement présentent des similitudes, dans la mesure où le concours est de rigueur dans les deux pays, mais le *civil service* britannique est souvent considéré comme « plus ouvert » que la haute fonction publique française, alimenté par les sélections successives propres à « l'élitisme républicain » caractéristique du système français. Le système de fonction publique britannique est fréquemment décrit comme un « système d'emploi », reposant sur l'attachement des fonctionnaires à un emploi spécifique pour lequel ils auront été recrutés, s'opposant au système français, où l'on entre dans la carrière de haut fonctionnaire dès lors que l'on intègre l'un des corps issus de l'Ecole Nationale d'Administration ou de l'Ecole Polytechnique.

Pour autant, confrontée à l'analyse historique des pratiques de formation, de recrutement et de gestion des carrières, l'opposition entre les deux pays apparaît fortement réductrice au regard de la complexité des hautes fonctions publiques françaises et britanniques et de leurs évolutions récentes. Que dire, en effet, de l'existence en Grande-Bretagne des « *fast streams* », ces voies de recrutement réservées aux meilleurs « *graduates* » et assorties de sessions de formation spécifiques qui donnent un accès rapide aux sommets de l'administration ? La formation dispensée à l'ENA n'est-elle pas vecteur de « savoir-faire » et de « savoir-être » tout autant que de savoir au sens le plus restreint – et académique – du terme² ? Les deux pays se caractérisent par « l'existence d'une haute fonction publique partiellement unifiée par sa socialisation commune » (Eymeri, 2001b : 19). Des similitudes sont également repérables pour ce qui concerne les politiques de gestion des carrières. Si l'existence de « corps » d'encadrement supérieur dans la haute fonction publique française constitue bien une spécificité hexagonale, le système britannique de fonction publique repose

² Sur les mécanismes d'apprentissage par mimétisme et de conformation, caractéristiques de la formation dispensée à l'ENA, voir Jean-Michel Eymeri, 2001a.

lui aussi sur une importante segmentation. La majorité des administrateurs britanniques effectue encore la plus grande partie de sa carrière au sein de « silos ministériels » relativement cloisonnés. Dans les deux pays, le modèle du généraliste dont la mobilité garantie la polyvalence est caractéristique des plus hauts fonctionnaires (Eymeri, 2006 : 37-38). Dans les deux pays, la construction de parcours de carrière reposant sur l'acquisition progressive d'un portefeuille de compétences est un enjeu majeur des réformes récentes en faveur de la mobilité et du développement de la formation continue des hauts fonctionnaires à différents moments de leur carrière.

En donnant une place trop importante aux institutions et règles formelles les plus saillantes des régimes administratifs ou des systèmes de fonction publique, les entreprises typologiques mesurent mal les évolutions qui interviennent bien souvent de manière discrète, incrémentale et endogène. A l'inverse, elles accordent parfois trop de crédit à des réformes « visibles » mais qui ne se traduisent que de manière limitée dans les pratiques de régulation des hauts fonctionnaires. Dénués de perspective historique, ces travaux tendent par à solidifier – voire à essentialiser - comme « caractéristiques » nationales ce qui nous apparaît davantage comme le produit d'une institutionnalisation progressive et négociée dans le temps. Il en résulte des comparaisons terme à terme qui n'évitent pas toujours les pièges du nominalisme (Hassenteufel, 2000) et ne renseignent que trop peu sur le fonctionnement concret et historiquement situé des institutions. Ainsi, si l'existence d'une Ecole nationale d'administration constitue aujourd'hui un trait singulier du système de formation des hauts fonctionnaires français, elle est avant tout le produit d'un compromis réalisé au sortir de la Seconde Guerre mondiale et dont la validité fait l'objet de débats. De même en Grande-Bretagne, si le *Civil Service College* créé en 1970 à la suite du rapport Fulton s'est réformé et transformé au fil du temps et, s'il on retrouve aujourd'hui, à la *National School of Government*, certains éléments du passé, il faut également prendre la mesure des évolutions qui ont affecté cet établissement de formation continue et notamment les tentatives récentes d'en rediriger l'action à l'attention des plus hauts fonctionnaires. Enfin, l'accent mis sur les caractéristiques idéal-typiques des régimes administratifs conduit souvent à les décrire comme des réalités séparées, et à minimiser les processus de circulation entre les différents pays qui interviennent en particulier dans les moments de réforme (Hassenteufel, 2005)³.

³ Les comparaisons internationales de régimes administratifs s'apparentent à ce que Patrick Hassenteufel décrit comme la troisième génération de travaux comparatifs, qui « en faisant de la question des spécificités nationales la question centrale et en privilégiant les continuités diachroniques (...) présentent la double limite de négliger les convergences à l'œuvre et de minorer les changements. De plus ils ne prennent pas suffisamment en compte

Ces différents constats nous ont donc rapidement incitée à sortir d'une perspective typologique trop statique par rapport à notre objet, la logique synchronique de la typologie entrant ici en conflit avec la logique diachronique de l'étude des transformations d'une politique publique (Werner et Zimmerman, 2004 : 18). Toutefois, la remise en cause de la trop schématique opposition franco-britannique ne devait pas laisser place au « relativisme des formes culturelles incomparables » (Dubar, Gadéa, Rolle, 2003 : 61) ou à la juxtaposition de singularités nationales au sein d'une enquête n'ayant que l'apparence de la comparaison⁴. Afin de comparer des cas contrastés de manière dynamique et sans en réduire trop la complexité, nous avons suivi les recommandations de Claude Dubar, Charles Gadéa et Christiane Rolle, en nous intéressant aux « problèmes communs » qui s'imposaient historiquement aux acteurs en charge des politiques de la haute fonction publique. Cette démarche nous a permis de surmonter l'apparente hétérogénéité des situations – et des littératures - nationales, en nous conduisant à « sortir des catégorisations indigènes et [à] forger un minimum de concepts théoriques rendant compte d'une problématique de recherche » (Dubar, Gadéa, Rolle, 2003 : 61).

Ainsi, les « problèmes communs » aux réformateurs des hautes fonctions publiques française et britannique sont « constitutifs » de la construction historique des bureaucraties dans chacun des deux pays (Bezes, Join-Lambert, 2010). Pour étudier ces politiques publiques « réflexives » (Bezes, 2009), nous proposons de s'appuyer sur les concepts forgés par la sociologie des marchés du travail et la sociologie des professions. De part et d'autre de la Manche, on observe des luttes internes à l'Etat pour la définition des règles d'entrée et de circulation des hauts fonctionnaires au sein de la haute administration. Ces luttes nous semblent pouvoir être décrites comme des stratégies concurrentielles typiques d'un marché du travail un peu particulier : le marché du travail fermé et bureaucratisé des hauts fonctionnaires. Ces relations concurrentielles qui se déploient au sein de l'administration autour des règles d'entrée et de circulation des hauts fonctionnaires sur le marché du travail administratif donnent lieu à la mobilisation de « savoirs experts » relatifs aux pratiques concrètes de gouvernement des cadres supérieurs de l'administration. Parfois élaborées en véritables « sciences de gouvernement » dotées d'une légitimité scientifique qui dépasse la sphère strictement administrative (Payre, Vanneuville, 2003), tels la *Public*

les phénomènes transnationaux (européens et mondiaux) qui affectent, de façon croissante, les politiques publiques et qui les rendent aussi de plus en plus interdépendantes. » (Hassenteufel, 2005 : 121)

⁴ Ce que Patrick Hassenteufel a appelé la « comparaison Canada Dry » (Hassenteufel, 2000 : 107) ou la « comparaison factice » (Hassenteufel, 2005).

Administration et érigée en discipline universitaire aux Etats-Unis dans la première moitié du XXe siècle (Saunier, 2003) ou plus récemment le New Public Management diffusé en Grande-Bretagne au début des années 1980, ces savoirs sur l'administration relèvent le plus souvent des « connaissances indigènes », des savoir-faire et des outils de gestion élaborés notamment au cours des processus de réforme, à travers l'activité des acteurs réformateurs en charge de proposer des « solutions de politique publique » (Delpuech, 2009). Notre comparaison socio-historique des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne permet de mettre à jour les *processus de mobilisation* de ces « bonnes manières » de gouverner les hauts fonctionnaires dans chacun des deux pays et les *phénomènes de circulation* de ces savoirs pratiques entre les réformateurs français et britanniques de la haute fonction publique. C'est autour de ce dernier aspect que se concentre cette communication, qui étudie la circulation des savoirs en matière de recrutement, de formation, et de gestion des carrières des hauts fonctionnaires entre la France et la Grande-Bretagne depuis les années 1960.

La circulation des savoirs de gouvernement au concret : des références à l'étranger aux processus d'importation et d'appropriation

Cette communication s'efforce de rendre compte des circulations de savoirs et de savoir-faire en matière de réforme de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne. A l'instar des travaux sur les processus d'apprentissage (Rose, 1991, 1993) et les transferts de politique publique (Dolowitz, Marsh, 2000, Delpuech, 2009, De Maillard, Le Goff, 2009), il s'agit donc bien d'analyser la nature des objets en circulation et de caractériser différents types de transferts, constitutifs des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne. Certaines circulations s'apparentent parfois à des tentatives de « transplantation » ou de « copie » d'une institution, comme l'illustre la proposition de la Commission Fulton de créer, en Grande-Bretagne, une école destinée à former les fonctionnaires du *civil service*. D'autres relèvent plutôt de l'« inspiration », comme dans le cas de la création des « filières rapides » (*Fast tracks*) en Grande-Bretagne, ou celui de l'utilisation, par les réformateurs de la haute fonction publique française, de la mise en place du *Senior Civil Service* britannique pour promouvoir la création d'une instance centralisée de gestion des cadres supérieurs de l'Etat. Enfin, on assiste parfois à des processus d'« imitation » donnant lieu à l'importation d'instruments de politique publique comme les « cadres de compétences » britanniques et leur adaptation au contexte français.

Afin d'étudier ces processus de circulation, nous avons utilisé, en premier ressort, les rapports produits par les commissions de réforme de la fonction publique afin d'effectuer un repérage – exploratoire - de la circulation d'idées entre les deux pays. Arènes transversales d'élaboration de l'expertise de l'Etat sur lui-même, « lieux de médiation » entre des intérêts sectoriels concurrents et contradictoires, les commissions de réforme constituent des lieux privilégiés pour observer la formulation des « problèmes » par les réformateurs et de construction des « solutions » qu'il convient de leur appliquer (Bezes, 2002 : 113-114). Ce processus d'élaboration d'un diagnostic et d'un traitement partagé des « maux de l'Etat » repose notamment sur « la construction de représentations et de savoirs qui « dépassent » et intègrent les univers ministériels », ce qui implique pour les réformateurs « de pouvoir s'affranchir des dépendances aux « isolats » ministériels et de s'appuyer sur une « grandeur » qui les dépasse et s'impose. » (*Idem*, 114-115). La mobilisation d'exemples étrangers constitue une des stratégies adoptées par les commissions de réformes pour construire un diagnostic et légitimer des propositions de réformes acceptables de manière transversale, en particulier sur la période récente où les références directes aux exemples étrangers sont devenues omniprésentes, encouragées par la pratique du « *benchmarking* » pratiqué par les organisations internationales comme l'Organisation de Coopération et de Développement Economique ou l'Union Européenne.

Outre les rapports produits par les commissions de réforme, la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des membres des commissions de réforme peut également mettre le chercheur sur la voie des références aux exemples étrangers et apparaître comme une source complémentaire pour comprendre la construction de diagnostic s'appuyant sur des « modèles » étrangers. Toutefois, l'identification des idées en circulation au cours des entretiens présente certaines limites. En effet, rien ne garantit *a priori* qu'aux références étrangères relevée dans le discours des interviewés correspondent des *processus concrets d'importation et d'appropriation* tels que nous cherchons ici à les mettre en évidence. Parfois mobilisés comme éléments d'une stratégie discursive destinée à convaincre le chercheur du bienfondé du raisonnement ou de la légitimité du positionnement de l'interviewé, ces références peuvent être uniquement le produit de la situation d'entretien. En outre, le fait de présenter son objet de recherche comme étant comparatif conduit souvent les interviewés à « rebondir » sur cet aspect, et à se référer plus directement, plus souvent, et plus spécifiquement aux différents cas sur lesquels porte la comparaison. Bien que les entretiens n'aient pas jamais porté uniquement – et n'aient donc pas été présentés aux acteurs comme

portant – sur l’influence du modèle britannique ou français dans les réformes de la haute fonction publique en France ou en Grande-Bretagne, cette tendance des interviewés à se référer à l’autre cas de l’enquête demeure relativement fréquente. C’est particulièrement le cas lors des entretiens auprès de hauts fonctionnaires britanniques au cours desquels la dimension comparative de la recherche est quasi-constitutive de la situation d’entretien – une française interrogeant un(e) britannique – et se rappelle constamment à l’interviewé dans l’interaction – ne serait-ce qu’à travers les maladresses de langue ou l’accent étranger du chercheur. A l’inverse, la non évocation d’exemples étrangers ou la dénégation d’y avoir eu recours par l’interviewé n’indique pas que des processus d’importation n’ont pas eu lieu. Certains interviewés renâclent parfois à reconnaître l’importance des contacts avec des exemples étrangers, notamment au niveau européen, dans la formulation des mesures au niveau national.

Si la consultation des rapports et la conduite d’entretiens auprès des membres des commissions de réforme constituent une première étape utile, l’analyse des circulations d’idées à l’œuvre entre deux ou plusieurs pays, ne saurait se réduire à la mise en évidence de références récurrentes aux modèles étrangers. Si celles-ci constituent des indices d’une possible circulation, elles ne permettent pas, en elles-mêmes, de mettre à jour des *processus d’importation et d’appropriation* d’une idée venue de l’étranger. « L’exemplarité de l’étranger » fait bien souvent figure d’argument d’autorité, mobilisé dans un but de légitimation de l’action publique (Frinault, Le Bart, 2009). Pour analyser la circulation des savoirs gestionnaires sur la haute fonction publique et expliquer les « succès » ou les « échecs » des transferts à l’œuvre, il convient donc de dépasser l’analyse du « contenu » de ces productions administratives. A cet égard, il est particulièrement utile de s’intéresser à « ce qui se joue autour » des rapports administratifs, en se penchant d’une part sur les conditions de leur production, et d’autre part sur les conditions de leur réception, de la publicisation à la mise en œuvre éventuelle de certaines recommandations (Dupuy, Pollard, 2009).

L’analyse des *processus d’importation* peut donc s’appuyer avec profit sur les documents administratifs *produits par ces commissions au cours de leur activité*. Le dépouillement des archives des commissions de réforme, lorsqu’il a été possible, s’est révélé particulièrement riche et utile. Ainsi, ce sont les archives de la Commission présidée de 1966 à 1968 par Lord Fulton, qui nous ont mise sur la piste des échanges franco-britanniques en matière de formation des hauts fonctionnaires dans les années 1960-1970. Dans le cas de commissions de réformes récentes, pour lesquelles la consultation d’archives complètes

n'était généralement pas possible, la conduite d'entretiens avec certains de leurs membres permettent de palier partiellement à l'absence de sources écrites accessibles au chercheur. Il ne s'agit alors pas seulement de repérer les références à l'étranger dans le discours et les représentations des acteurs interviewés, mais de chercher à obtenir des informations sur les contacts concrets – au travers de rencontres, de visites, de réunions. Nous avons ainsi pu, au cours des entretiens que nous avons menés auprès des hauts fonctionnaires ayant participé ces vingt dernières années aux commissions successives de réforme de la haute fonction publique, obtenir des informations sur les processus de production des rapports et interroger les protagonistes sur la mobilisation des exemples étrangers. Toutefois, comme le soulignent Philippe Bongrand et Pascal Laborier, « il n'est alors pas évident de faire de son « interviewé » un « informateur » » (Bongrand, Laborier, 2005 : 97). Pour y parvenir au moins partiellement, il convient d'orienter le plus systématiquement possible les questions posées lors des entretiens vers la recherche de données factuelles (quand ? où ? avec qui ?) et de recouper les informations ainsi obtenues avec celles recueillies lors d'autres entretiens ou grâce à d'autres sources, notamment écrites lorsque cela est possible⁵.

Au-delà de l'analyse des processus de mobilisation des exemples étrangers par les commissions de réforme, parler de circulation requiert de pouvoir rendre compte des *processus d'appropriation* des idées empruntées au modèle étranger, qui s'effectuent lors de la *mise en œuvre* des recommandations formulées par les commissions. En effet, derrière les « slogans » importés de l'étranger, des processus de traduction, de redéfinition et d'appropriation complexes sont à l'œuvre (De Maillard, Le Goff, 2009). L'étude des circulations, pour être complète, doit donc rendre compte d'une part des conditions de réception des idées importées dans le pays destinataire et d'autre part des modalités de leur mise en œuvre éventuelle. Nous avons donc étudié les recommandations des rapports en se concentrant sur les écarts entre les propositions formulées *in fine* par les commissions et les « objets originaux » importés. Les archives se sont parfois révélées particulièrement utiles à cet égard, le travail préparatoire des commissions laissant souvent apparaître des réflexions sur les spécificités nationales et la nécessaire adaptation des idées, dispositifs ou instruments

⁵ Nous avons notamment pu consulter, en décembre 2009 et janvier 2010, une partie des archives récentes, et non encore versées au service des archives nationales, du Bureau B6, chargé de l'encadrement supérieur, de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, grâce à l'aimable autorisation de son directeur général, M. Paul Peny. Nous remercions chaleureusement le directeur général et les membres du bureau B6 pour leur accueil généreux dans leurs locaux au cours de cette période et la confiance bienveillante qu'ils nous ont accordée.

importés. En outre, la comparaison des recommandations initiales avec les mesures et institutions mises en place fournit des éléments supplémentaires d'analyse sur les processus de traduction et d'adaptation à l'œuvre. Assez classiquement, les idées importées par les commissions « ne sont que rarement véritablement transférées, importées clef en main. Les facteurs politiques, les cultures politiques nationales, les prismes institutionnels transforment radicalement la nature des politiques transférées » (De Maillard, Le Goff, 2009 : 656).

Des transferts aux croisements de politique publique : les effets de la circulation des savoirs de gouvernement des hauts fonctionnaires.

Au-delà de l'étude de ces processus de transferts circonscrits à un « moment réformateur », une mise en perspective historique met à jour une certaine réciprocité des phénomènes d'importation entre les deux pays. Replacés dans le temps long de la construction des marchés du travail administratifs, les processus de transferts de politique publique apparaissent comme des échanges récurrents entre les deux pays, qui peuvent nous permettre de construire une « histoire croisée » (Werner, Zimmermann, 2004) des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne.

La notion de croisement nous semble particulièrement heuristique dans la mesure où elle reprend les apports d'une approche par les circulations tout en suggérant des pistes de réponse aux critiques formulées à l'encontre des travaux sur les transferts de politique publique (James, Lodge, 2003 ; Hassenteufel, 2005). Comme le soulignent Bénédicte Zimmermann et Michael Werner, un des obstacles principaux de toute entreprise comparatiste est lié « au fait que, d'un côté, la comparaison est une opération cognitive qui, à la base, fonctionne selon un principe d'opposition binaire entre différences et similitudes, et que, de l'autre, elle s'applique en sciences sociales à des objets empiriques qui sont historiquement situés et constitués de multiples dimensions, imbriquées les unes dans les autres. » (Werner, Zimmermann, 2004 : 17). A l'instar des approches par les « transferts de politique publique », l'histoire croisée réintroduit une dimension dynamique dans l'analyse comparative que l'on peut alors qualifier de « transnationale » (Hassenteufel, 2005). En outre, l'approche par l'histoire croisée affiche une ambition supplémentaire par rapport aux approches en termes de transferts : celui de chercher à analyser les conséquences des croisements identifiés. Ainsi, l'histoire croisée « s'intéresse autant à ce que le croisement peut produire de neuf et d'inédit qu'à la manière dont il affecte chacune des parties « croisées », dont on présuppose qu'elles restent identifiables, même altérées. » (*Idem* : 23). En s'attachant à analyser les *effets* des

circulations croisées, l'approche par l'histoire croisée permet d'élargir le cadre analytique des approches classiques sur les transferts (Dolowitz, March, 2000), qui se concentrent sur le processus de transfert lui-même pour expliquer les « succès » ou les « échecs » des phénomènes d'importation (James, Lodge, 2003 : 188). L'historicisation des transferts opérée par l'approche en termes d'histoire croisée permet de réinsérer l'étude des circulations dans une interrogation plus vaste – et centrale pour l'analyse de l'action publique – sur le changement, en s'intéressant aux effets réciproques et asymétriques des croisements sur les cas nationaux considérés.

A rebours des comparaisons internationales qui insistent sur les spécificités institutionnelles et la singularité des trajectoires nationales, nous cherchons donc à montrer que les hautes fonctions publiques française et britannique se sont constituées historiquement à travers l'importation réciproque et l'adaptation de certains savoirs et pratiques de gouvernement des hauts fonctionnaires typiques du voisin d'Outre-manche. L'existence de tels croisements n'implique aucunement la disparition des contrastes entre les deux cas étudiés dans la mesure où la mise en œuvre des savoirs, savoir-faire et pratiques importés est contrainte par les institutions et les cultures nationales. Les processus d'adaptation transforment souvent significativement les objets importés, de sorte qu'ils ne remettent jamais radicalement en cause les traditions nationales, voire contribuent, paradoxalement, à les renforcer. Il ne s'agit donc pas de postuler la convergence des cas considérés vers l'un ou l'autre des modèles nationaux, ni même vers un troisième modèle, différents des deux premiers, qui constituerait un horizon à moyen ou long terme pour les deux pays. L'approche par « l'histoire croisée » conduit en effet à reformuler la question de la convergence ou de la divergence des cas comparés. Une troisième représentation comparative des histoires nationales se fait jour avec « l'histoire croisée », qui permet de rendre compte simultanément des dynamiques convergentes et divergentes à l'œuvre sur la longue durée.

La construction des hautes fonctions publiques française et britannique donne lieu à des échanges réciproques mais asymétriques entre les deux pays. Parmi les traits caractéristiques du système français, ce sont les dispositifs de formation qui intéressent au premier chef les observateurs britanniques ; inversement, les acteurs français des politiques de la haute fonction publique s'intéressent quant à eux à la structure des carrières et aux règles de circulation des élites administratives britanniques. Cette histoire croisée des politiques de la haute fonction publique permet de reconsidérer la traditionnelle opposition entre les deux systèmes de fonction publique pour souligner, au contraire la dimension « relationnelle,

interactive et processuelle » (Werner, Zimmermann, 2004 : 23) de leur construction historique.

L'ENA A L'ANGLAISE ? L'ADAPTATION DU MODELE FRANÇAIS DE FORMATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES EN GRANDE-BRETAGNE (1960-1980)

« Je ne sais pas si c'est vraiment novateur la Grande-Bretagne, ou si c'est la France qui a innové en 1945-1946 en créant l'ENA, en disant : on recrute des gens jeunes et de la plus grande qualité possible et on les mets en haut de la hiérarchie. On crée un véritable vivier. Je crois que c'était une idée juste. Je fais toujours référence, sur ces questions, au décret de 1955... finalement les Anglais, avec leur fast stream, ils ont repris cette idée... »

(Entretien : membre du Conseil d'Etat, mars 2008)

Alors que l'Ecole libre des sciences politiques s'inspirait déjà au XIXe siècle du modèle britannique dans la formation des « gentlemen républicains » (Vanneuville, 1999), c'est l'Ecole nationale d'administration qui apparaît dans les années 1960-1970 comme un modèle pour les membres du Comité Fulton sur le *civil service*. Si la forme prise par le *Civil Service College* témoigne de la résistance des institutions existantes à la création d'une « ENA à l'Anglaise », le système du *Fast Stream* constitue bien un exemple frappant d'adaptation au système britannique d'un trait caractéristique de la haute fonction publique française : la possibilité d'accéder très jeune à des positions de responsabilité.

Le modèle français au service d'une critique radicale du civil service britannique

Pour les membres du Comité Fulton, qui critiquèrent de manière virulente l'amateurisme des hauts fonctionnaires britanniques dans leur rapport publié en 1968, le modèle français de haute fonction publique constitue une référence centrale. Objet d'une étude approfondie entre 1966 et 1968 par les membres de l'équipe Fulton⁶, la haute fonction publique française va servir à légitimer une critique radicale du *civil service* britannique. Les archives du Comité sont particulièrement instructives, et fournissent des éléments pour comprendre le regard porté par les membres du Comité sur le système français. Une délégation du Comité s'est d'abord rendue en France pour une visite de quatre jours, entre le 7 et le 10 novembre 1966, au cours de laquelle des rencontres avec les principaux représentants

⁶ Le paragraphe qui suit repose essentiellement sur l'exploitation des archives du Comité Fulton, « BA 1/68 : Visit to France » et « BA 1/69 : Reports on visits to USA, Sweden and France » conservées sur le site des archives nationales britanniques à Kew Garden.

de la fonction publique française ont été organisées⁷. Michel Debré évoque d'ailleurs cette rencontre dans la préface qu'il signe dix ans plus tard à l'ouvrage de M.-C. Kessler sur *La politique de la haute fonction publique* :

« L'Ecole a servi de modèle à des institutions étrangères. La vieille Angleterre – dont l'exemple m'avait donné à réfléchir – s'est elle-même interrogée. Vers l'année 1967, j'eus la joie d'accueillir une commission d'enquête qui m'interrogea sur « la réforme » » (Préface à Kessler, 1978 : XIV : XXVI)

Outre les entretiens réalisés, les membres de la délégation ont également visité l'ENA, la préfecture de Rouen et l'Ecole Polytechnique. La haute fonction publique française a été étudiée de manière particulièrement précise et détaillée, comme en témoignent les nombreuses notes rédigées par l'assistant secrétaire du Comité, M. A. Simons, sur la structure de la haute administration française, le système de recrutement, la formation dispensée à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et à l'ENA, l'Ecole Polytechnique et les grands corps d'ingénieurs, le système des cabinets⁸. Surtout, la correspondance entre les membres du Comité pendant l'élaboration du compte-rendu de la visite permet de montrer l'usage qui a été fait par le Comité de la comparaison avec l'exemple français. La comparaison semble avoir été plusieurs fois utilisée pour légitimer une critique plus radicale du système britannique. Ainsi, dans une lettre datée du 27 décembre 1967⁹ adressée à Richard Wilding, secrétaire général du Comité Fulton, et commentant une première version du rapport rédigé par ce dernier sur les visites du Comité en France et en Suède, Robert Neild, membre du Comité qui pris part aux deux voyages, déplore le ton « trop négatif » de ce document. Selon lui, la note ne rend pas justice au bilan très positif qu'il a tiré de ces expériences, qui l'ont encouragé à remettre en cause, de manière plus radicale, le système britannique :

“Finally, these foreign visits confirmed me in the view that our service and system are far from supreme in the world (...) these visits widened my horizons and gave me more confidence in a radical, analytical approach to our problems”

⁷ Ont notamment été rencontrés : Michel Debré, Ministre de l'Economie et des Finances, Louis Joxe, Ministre d'Etat de la réforme administrative, Marceau Long, alors Directeur Générale de l'Administration et de la Fonction publique, Pierre Racine, Président du Comité permanent pour la réforme de l'administration, Jean Donnedieu de Vabres, Secrétaire Général du Gouvernement, François Gazier, Directeur de l'ENA, et Renaud de la Genière, Directeur du Budget. “Visit to France 7-10th November”, liste des personnalités rencontrées durant la visite du Comité, BA 1/69.

⁸ BA 1/68 et BA 1/69.

⁹ Lettre de Robert R. Neild esq. à Richard W. L. Wilding, datée du 27 décembre 1967 on “Reports on Sweden and France », 5p, BA 1/69.

Il formule explicitement son souhait de voir l'exemple français présenté comme un modèle extrêmement enviable et supérieur, sur trois principaux points : la « remarquable » jeunesse des hauts fonctionnaires français par rapport à leurs homologues britanniques ; le bénéfice tiré de l'existence d'un ministère spécifiquement dédié à la fonction publique ; et enfin l'attractivité de la fonction publique, reposant sur une formation de haut niveau, un rythme de promotion rapide et l'existence de débouchés de très haut niveau en dehors du service :

« I think it should be said that the French elites, both the technical elites (Polytechniciens) and the administrative elite (e.g. the Inspecteur des Finances) are superior to anything found in Britain. The French have achieved the enviable situation in which the career is so eagerly sought after that they can pick the cream of the output of the educational system. The very high-power training offered to young men, together with the prospects of very rapid promotion into jobs of great responsibility and then the prospect of moving out to top jobs outside the Civil Service itself all adds to the attractions of the Service.»¹⁰

La note qui sera finalement produite est en effet particulièrement élogieuse de la haute fonction publique française, à tel point que le Directeur général des Impôts français, M. de la Martinière, à qui elle fût envoyée pour vérification des données factuelles, en soulignera lui-même le caractère exagéré, suggérant que le talent des élites françaises n'était peut-être pas dû à leur professionnalisme mais à leur capacité à « se vendre » dans la description de leurs activités¹¹. Ce parti pris apparaît également à travers le choix qui est fait de présenter le Directeur de Cabinet français comme l'homologue du *Permanent Secretary* britannique afin de poser le premier comme le modèle vers lequel les profils des seconds devraient tendre. Dans une lettre datée du 22 avril 1968, M. A. Simons, assistant secrétaire du Comité et principal rédacteur de la note, l'explique à Alan H. Campbell, Directeur de la Chancellerie à l'ambassade du Royaume-Uni à Paris, qui lui avait fait remarquer l'inexactitude de cette homologie dans un précédent courrier¹². Il lui confie les désaccords fréquents qui l'opposent aux membres du Comité depuis le début de la rédaction de cette note et son impuissance à en nuancer le contenu qu'il considère à bien des égards comme une « sérieuse distorsion par rapport à la réalité du système français » :

¹⁰ Idem, p. 4.

¹¹ Lettre de Dominique de la Martinière à M. A. Simons, datée du 9 avril 1968, BA 1/69.

¹² Lettre de Alan Campbell, Ambassade du Royaume-Uni à Paris, à M. A. Simons, datée du 17 avril 1968, BA 1/69.

“They appear to want the note to express a more unreserved admiration for the French Civil Service than I would if I were expressing my personal views. This arises particularly on matters on which they want to point to contrasts between France and ourselves. The comparison between the Directeur de cabinet and the Permanent Secretary is an example. For instance, they want to contrast the average age of the Directeur de cabinet with that of Permanent Secretaries; to give force to this and other theses, the comparability of the functions and standing of the two officials is made the most of. (...) Nevertheless I have not found it very profitable to argue with them; strange as it may sound, argument tends to be regarded at best as pedantry and at worst as an attempt to dilute criticism of the British Civil Service by stinting praise of the French.”¹³

La référence à la haute fonction publique française a donc servi à la production d’une critique radicale de l’administration britannique par le Comité Fulton et un certain nombre des caractéristiques du système français, comme la création d’un ministère de la fonction publique ou d’une école de formation des fonctionnaires, se retrouvent plus ou moins directement « traduites » dans les recommandations du rapport final. L’objet « ENA » n’est par pour autant « transplanté » tel quel et se trouve considérablement transformé, dès la rédaction du rapport final du Comité Fulton.

Les traductions britanniques du « modèle français » à la fin des années 1960 : une école pour tous mais une filière d’élite.

Si la création du *Civil Service College* en 1970 est probablement l’une des réalisations les plus visibles faisant suite aux recommandations du rapport Fulton, elle ne se produit pas « dans le vide » mais s’insère au contraire dans les débats, déjà anciens, sur les modalités de formation des hauts fonctionnaires. L’idée d’une école supérieure, conçue sur le modèle de l’école de guerre, dédiée aux hauts fonctionnaires et délivrant une formation résidentielle, après avoir été rejetée par le Rapport Assheton publié en 1944¹⁴, est remise sur l’agenda en 1967 par le Rapport Osmond, sur la « formation au management dans la fonction publique », qui sera remis et largement repris par le Comité Fulton. Comme l’indique K. Theakston, à l’époque de la parution du rapport Fulton, “It was no longer very radical to propose a Civil Service College. Even the civil service staff associations, which had opposed what they had felt would be an elitist Staff College in the 1940s, now strongly favoured the proposal. The creation of a Whitehall version of the French ENA (providing two-and-a-half years’ training)

¹³ Lettre de M. A. Simons à Alan H. Campbell, datée du 22 avril 1968, BA 1/69.

¹⁴ Assheton Report, 1944, *Report of the Committee on Training of Civil Servants*, Cmd. 6525, London, HMSO.

would have been a radical step, but Fulton's proposal was much less ambitious." (Theakston, 1995: 93) Le *Civil Service College*, dont la création est recommandée par le rapport du Comité Fulton, ne ressemble que d'assez loin à l'Ecole Nationale d'Administration française.

Le rapport Fulton recommande ainsi que le *College* dispense des formations de spécialistes aux administrateurs, d'administration publique aux spécialistes, forme également les managers de haut niveau, et fournisse également un large choix de formation professionnelle (« *vocational training* ») aux non diplômés de l'université pour leur permettre d'accéder aux grades supérieurs de la fonction publique. Pour être viable dans le système britannique, le projet d'école de formation a donc dû subir un certain nombre d'adaptations aux contraintes institutionnelles et culturelles du modèle britannique. Institution de formation continue ouverte à l'ensemble du *civil service* et pas seulement à l'élite administrative, le *Civil Service College* ne constitue pas une reproduction, en territoire britannique, de l'Ecole nationale d'administration française. D'autres réalisations, issues des recommandations du Comité Fulton, viennent compléter un dispositif qui apparaît à maints égards comme une traduction de certains traits caractéristiques du système français de fonction publique.

La création du grade d'« administrateur stagiaire » (« *Administration Trainee* » - AT) et la formation qui y est associée sont sans conteste inspirés du modèle français de formation initiale des hauts fonctionnaires. Précurseur du "Fast Stream", ce système était en effet destiné à permettre aux plus brillants des jeunes diplômés recrutés de bénéficier d'un début de carrière accéléré et d'accéder plus rapidement à des postes de responsabilité. Les candidats recrutés à ce grade recevaient, dans les premières semaines de leur prise de poste comme stagiaire, une formation obligatoire dispensée par le *Civil Service College* dans des matières comme les statistiques, l'économie, l'administration publique, le management, ou l'organisation de l'administration et du gouvernement britannique ainsi que sur les politiques publiques. Cette formation qui durait initialement vingt semaines s'effectuait en résidence sur le site principal du *College* à Sunningdale Park, à une cinquantaine de kilomètres de Londres dans le Berkshire. L'objectif affiché en est le « développement des talents » au sein de la haute fonction publique, dans la perspective plus générale d'une « professionnalisation » accrue des profils de hauts fonctionnaires. Soulignons que la moitié des effectifs devaient initialement être pourvus par des candidats internes, dans une perspective qui n'est pas sans rappeler le deuxième concours d'entrée à l'ENA.

Les travaux du Comité des dépenses publiques : la critique des « filières rapides » et la création d'une formation managériale de haut niveau.

Le programme de recrutement et de formation des administrateurs stagiaires se heurte toutefois très rapidement aux accusations d'élitisme portées par les syndicats et relayées en 1977 par les travaux du Comité des finances publiques (Expenditure Committee) (Charlot, 1989 : 66 – 72). Les « filières de promotion rapide » sont en effet dénoncées comme biaisées en faveur des candidats issus des grandes universités d'Oxford et de Cambridge, diplômés en humanités classiques (« Art ») et ayant préalablement fréquenté les écoles privées (*Public Schools*). Cette critique du caractère élitiste du programme est renforcée par son incapacité à représenter une filière d'ascension professionnelle pour les fonctionnaires. Le nombre de candidats internes n'a en effet jamais permis d'atteindre les proportions envisagées par le rapport Fulton, qui prévoyait que les internes représentent entre deux tiers et trois quart du nombre total d'admis (Charlot, 1989 : 70-71). Le programme des administrateurs stagiaires fut en outre critiqué par les départements ministériels et les participants pour son caractère théorique et sa longueur. Le Comité sur les dépenses publiques propose donc de supprimer le programme des « administrateurs stagiaires » qui ne permet pas de garantir l'objectivité et l'équité des recrutements, et de lui substituer un système dans lequel les diplômés de l'université et les non diplômés seraient en concurrence pour intégrer une formation de management réservée aux plus talentueux, mais qui n'interviendrait qu'à un stade ultérieur de la carrière des administrateurs, au moment de l'accès au grade d'Under Secretary¹⁵.

La suppression des filières rapides d'AT éloigne par certains aspects le nouveau système de l'exemple français, en particulier de l'idée que l'accès aux plus hauts postes devait être ouvert à de jeunes gens talentueux sélectionnés au sein et en dehors de la fonction publique. Toutefois, les travaux du Comité des dépenses publiques sur le « Civil Service » présidée par Michael English de 1975 à 1977¹⁶ conservent la trace de l'influence que continue d'exercer, sur les réformateurs britannique, le modèle français de l'ENA. Parmi les cinquante-neuf contributions écrites sollicitées et reçues par le Comité en vue de l'écriture du rapport final, onze sont consacrées à la question de la formation des hauts fonctionnaires, deux d'entre elles s'appuyant principalement sur le modèle de l'ENA pour recommander des transformations du *Civil Service College* et de la formation des *Administration Trainees*.

¹⁵ Le grade d'Under-secretary est le 3e niveau le plus élevé de la hiérarchie administrative britannique. Il correspond au niveau du sous-directeur d'administration centrale ou au chef de service dans l'administration française.

¹⁶ Expenditure committee, "The Civil Service", Eleventh report, session 1976-77, 4 vol., London: H.M.S.O, 25 July 1977.

Dans l'annexe 15, rédigée par Mr. D. M. Shapiro, Conseiller du Sub-Committee et très explicitement intitulée « On a British 'ENA' », l'auteur énonce cinq caractéristiques de l'Ecole nationale d'administration susceptible d'être judicieusement transposées au système britannique: (a) l'amélioration du niveau de formation au management, (b) le placement des futurs dirigeants à des postes en province, (c) la sélection plus tardive des hauts potentiels par rapport à l'âge des diplômés britanniques, (d) l'engagement des hauts fonctionnaires en postes dans la formation initiale de leurs successeurs, et enfin (e) l'influence de ces hauts fonctionnaires et de leurs considérations pratiques sur la production en sciences sociales¹⁷. Après avoir suggéré différentes manières d'adapter ces cinq principes au système britannique, il conclut qu'une transposition des mérites de l'ENA, plutôt qu'une copie conforme de l'institution, doit être privilégiée, afin d'éviter notamment que le Ministère de la fonction publique puisse objecter des raisons de temps ou du coût à la non réalisation du projet. La longue contribution de Nevil Johnson¹⁸, également conseiller du Comité, propose la création d'un programme de formation pour les hauts potentiels qui s'appuie également sur le modèle de l'ENA¹⁹. L'auteur y disqualifie le modèle des Etats-Unis, reposant sur une logique d'emploi et donc sur le recrutement de personnes spécifiquement compétentes pour un poste, tout comme le modèle de la République Fédérale d'Allemagne, qui s'appuie sur la formation de juristes. Le modèle français, est jugé plus compatible avec le système britannique²⁰. A l'instar du Comité Fulton, le Comité s'est lui aussi rendu à Paris du 12 au 14 octobre 1976 pour y rencontrer un certain nombre de représentants de la fonction publique française²¹. Une discussion des principales caractéristiques de la fonction publique française, rédigée par le

¹⁷ Shapiro, D.M., "On a British 'ENA'", Memorandum submitted by Mr. D M Shapiro, Adviser to the Sub-Committee, Appendix 15, 11th report from the Expenditure Committee, vol. III, p. 906-907.

¹⁸ Nevil Johnson (1929-2006) est un académique, expert du système politique et administratif britannique. Ancien haut fonctionnaire, il se tourne vers le monde académique en 1962 et enseignera aux Universités de Nottingham et de Warwick avant d'entrer à Nuffield College, à l'Université d'Oxford, en 1969. Directeur de la revue *Public Administration* de 1966 à 1981, il présida la Faculté des sciences sociales d'Oxford entre 1976 et 1978. Devenu conservateur dans les années 1970, proche de M. Thatcher, il a participé au recrutement des hauts fonctionnaires comme Civil Service Commissioner de 1982 à 1985. Il a notamment publié sur les questions européennes, et sur le débat constitutionnel au Royaume-Uni.

¹⁹ Johnson, N., « Training for administration : the future role of the civil service college », Memorandum by Mr. Nevil Johnson, Adviser, to the Sub-Committee, Appendix 16, 11th report from the Expenditure Committee, vol. III, p. 908 – 922.

²⁰ Ibid, p. 922.

²¹ Au total dix-huit personnes ont été rencontrées, dont Michel Massenet, DGAFP, Maurice Ligot, Secrétaire d'Etat à la fonction publique, Pierre-Louis Blanc, Directeur de l'ENA, Paul Deroche, Directeur du Budget, Désiré Arnaud, Premier Président de la Cour des Comptes, ainsi que des représentants des commissions parlementaires, des représentants des principaux syndicats de fonctionnaire, des membres du Commissariat Général au plan. La liste complète des personnalités rencontrées figure dans le volume 1 du rapport, p. ix, et un compte-rendu de la visite rédigé par D. F. Hubback figure en annexe du rapport, vol. III, p. 999 – 1004.

Professeur F. F Ridley, qui prit part à la visite, figure en annexe 31²². Une étude plus approfondie des archives du Comité serait nécessaire pour comprendre le poids de ces différentes contributions dans la réalisation du rapport final. Elles permettent toutefois d'éclairer certains aspects du rapport final, dont les propositions tendent à rapprocher le *College* d'une « ENA à l'Anglaise », concentrée sur la formation au management des plus hauts fonctionnaires.

Les propositions du rapport English concernant le *Civil Service College* rompent en effet avec la conception du rapport Fulton, selon laquelle le *College* ne devait pas se réduire à une école d'élite, mais au contraire offrir une diversité de formations à un public tout aussi diversifié. Le Comité sur les dépenses publiques reprend ainsi à son compte le diagnostic formulé par Mr. Heaton et Sir Leslie Williams dans un rapport interne au Civil Service Department²³ selon lequel la diversité des attributions du *College*, qui le conduisent à « combiner le rôle de All Souls et celui d'un centre de formation pour adulte », constitue une source de difficultés pour l'institution. Une redéfinition des missions du *College* autour de la formation des futurs hauts fonctionnaires est préconisée, ainsi qu'une délégation des formations techniques (notamment informatiques) aux départements ministériels²⁴. Le remplacement du corps professoral du *Civil Service College* par des intervenants non universitaires (hommes politiques et hauts fonctionnaires)²⁵ est également proposé, avec une référence directe, dans le texte au modèle français :

“The point we are making here is that full-time, permanent academic staff of a college are not necessarily the best people to lead the topical seminars we envisage. It is noteworthy in this context that the French Ecole Nationale d'Administration has a permanent academic staff of only four.”

La formation au management qu'il est envisagé d'ouvrir aux meilleurs administrateurs en passe d'accéder au grade d'Under-Secretary, se rapproche cette fois tout à fait du modèle de l'Ecole de guerre. Elle comporte à la fois des enseignements académiques, des stages sur le terrain, des séminaires animés par des personnalités politiques ou administratives, et la pratique de l'étude de cas, dans une perspective de résolution des problèmes (« Problem-solving case studies »).

²² Ridley, F.F., “The French Civil Service”, Memorandum submitted by Professor F F Ridley, Adviser to the Sub-Committee, Appendix 31, 11th report from the Expenditure Committee, vol. III, p. 982 - 998.

²³ Heaton R. T. , Williams Sir Leslie, *Civil Service Training Report*, Civil Service Department, 1974, para 5. Nous traduisons.

²⁴ Expenditure committee, “The Civil Service”, op. cit., p. xxii.

²⁵ Expenditure committee, “The Civil Service”, op. cit., p. xxv.

Le travail du Comité des dépenses publiques illustre bien les processus d'ajustement et d'appropriation auxquels est soumis l'exemple français dans les réformes de formation de la fonction publique britannique dans les années 1960-1970. Ses recommandations ne seront pourtant pas appliquées par le gouvernement de J. Callaghan, dans les quelques mois qui précèdent l'arrivée de M. Thatcher au 10, Downing Street. La référence au modèle français de formation s'estompe dans les années 1980.

La fin de l'exemple français ?

Les orientations prises par le premier gouvernement de M. Thatcher peuvent sembler à l'opposé des recommandations du rapport English en ce qui concerne la formation des fonctionnaires. Le programme des administrateurs stagiaires n'est pas supprimé. Les méthodes de recrutement sont réformées, mais dans les sens inverse de ce qui était préconisé par le rapport du Comité de dépenses publiques, puisqu'à partir de 1982, un nombre réduit d'AT est recruté, et placé automatiquement dans la filière rapide (Charlot, 1989 : 72), consacrant ainsi la naissance du « *fast stream* », tel qu'il existe encore aujourd'hui. En outre, suite à une « enquête Rayner »²⁶ lancée en 1980 et suivant une logique de réduction des coûts du *civil service*, le *Civil Service College* se voit contraint de rendre ses formations payantes pour les départements ministériels. L'objectif de rentabilité financière conduit alors le *College* à privilégier les formations les plus lucratives, permettant d'accueillir un vaste public à un coût fixe d'organisation modéré. Cette orientation est accentuée lorsque le *college* devient en 1989 une agence exécutive, dans le cadre du programme « Next Steps ». Alors que quelques programmes destinés aux plus hauts fonctionnaires avaient été développés dans le courant des années 1980²⁷, ils disparaissent rapidement pour laisser place à des formations s'adressant à un public de cadres moyens (« middle management »).

Que le *college* n'ait pas obtenu, avant 1999, la responsabilité d'organiser et d'accueillir le « Top Management Programme »²⁸, qui reste directement géré au niveau central par le Cabinet Office, est révélateur du positionnement de l'institution sous les

²⁶ Une enquête sur la possibilité de rendre payantes certaines formations dispensées par le Civil Service College a été lancée par le Civil Service Department en 1979. Elle donne lieu à un rapport en 1980, qui n'est pas publié. Le rapport et les documents préparatoires sont conservés aux archives nationales britanniques sous la référence BA 12/9 : « Rayner Project. Proposal to make civil service college a repayment service ».

²⁷ Notamment les « 1, 2, 3 Programmes », destinés aux membres des trois premiers grades de la fonction publique et le « Senior Management Development Programme ».

²⁸ Le Top Management Programme est un séminaire de management créé en 1985, destiné à réunir, pour des sessions de formation communes, des cadres de la fonction publique, du secteur public en général et du secteur privé.

gouvernements conservateurs de M. Thatcher et J. Major. La réintégration du *College* au sein du *Center for Management and Policy Studies* (CMPS) en 1999, puis sa refondation sous le nom de « *National School of Government* », correspond à une réorientation vers les formations de haut niveau destinées aux membres du Senior Civil Service et à ses aspirants directs (Grade 7). Toutefois, le modèle de l'ENA a nettement perdu sa centralité dans le discours réformateur britannique, qui fait plus volontiers référence aux grandes écoles de management internationales comme le Collège de Bruges, la Kennedy School de Harvard ou encore l'INSEAD. C'est aujourd'hui l'ENA qui semble se tourner vers l'exemple britannique, en réformant sa formation initiale dans le sens d'une professionnalisation accrue ou en développant des programmes de formation continue destinés à accompagner la mobilité des hauts fonctionnaires ou à délivrer des diplômes en collaboration avec des universités françaises ou étrangères.

GERER L'ENCADREMENT SUPERIEUR EN FRANCE : IMPORTATION ET REFORMULATION DES SAVOIRS MANAGERIAUX BRITANNIQUES DEPUIS LES ANNEES 1980.

Si l'exemple de l'ENA a été utilisé, dans les années 1960-1970, par les réformateurs britanniques du *Civil service*, l'histoire des politiques de la haute fonction publique en France donne également à voir des phénomènes d'inspiration et d'importation de « recettes » venues d'Outre-manche. Ainsi, c'est de l'*Administrative Class* du *Civil Service* britannique que s'inspirent les réformateurs français pour construire le corps des administrateurs civils lors de la refonte de l'administration française à la Libération²⁹. Cette référence au système britannique est fréquemment signalée dans la littérature, mais une étude plus approfondie des archives dans ce sens serait nécessaire pour la documenter. Les lignes qui suivent se concentrent sur des phénomènes plus récents de circulation de l'exemple britannique, qui a été mobilisé à plusieurs reprises dans le cadre des réformes de « l'encadrement supérieur de l'Etat » initiées depuis le milieu des années 1990.

²⁹ Il est frappant de constater que l'expression « administrateurs civils » est une traduction quasiment littérale l' « administrative class civil servant » britannique. Dans les projets de la Libération, la Direction générale de la fonction publique était initialement appelée « direction générale du service civil » (Chagnollaud, 1988 : 291 et documents en annexe p. 634 et s.) Dans sa préface à l'ouvrage de Marie-Christine Kessler publié en 1978 sur la politique de la haute fonction publique, Michel Debré lui-même évoque une visite rendue, à Londres, à la Commission du Civil Service, qualifiée d' « ancêtre prestigieux » (Préface à Kessler, 1978 : XIV).

Les « competency frameworks » : importation et adaptation par les commissions de réforme de la haute fonction publique en France depuis la fin des années 1990

Au début de l'année 1999 est lancé un plan de « rénovation de l'encadrement supérieur de l'Etat ». Quatre groupes de travail sont alors constitués par le ministre de la Fonction publique Emile Zucarelli, respectivement sur « l'évaluation des cadres supérieurs », « la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières », le « classement des postes de responsabilité » et la « constitution de viviers décloisonnés ». Le rapport du groupe de travail numéro 1 sur l'évaluation s'inspire explicitement de l'exemple britannique : « l'administration française a pris un incontestable retard dans l'évaluation de son encadrement supérieur par rapport à plusieurs pays de l'Union européenne qui la pratiquent depuis longtemps, l'un des modèles les plus achevés étant celui du Royaume-Uni »³⁰. En annexe 2 du rapport est reproduite la grille de compétences utilisée en Grande-Bretagne pour évaluer les membres du *Senior Civil Service*. Toutefois la référence à l'exemple britannique demeure plus allusive que prescriptive et les documents dont nous disposons ne nous permettent pas de mettre en évidence un processus de traduction de la grille britannique qui aurait été adaptée au contexte français. La grille d'évaluation britannique, issue du « *Leadership Competency Framework* », est en effet extrêmement détaillée. Elle contient trois grands niveaux de compétences : « contribution personnelle », « management et communication » et « direction », chacun subdivisés en trois catégories regroupant elles-mêmes six à neuf critères de compétence destinés à être évalués (cf. Annexe 1). Loin de proposer une grille aussi complexe, le groupe de travail a dégagé six critères ayant vocation à être communs à l'ensemble des emplois de l'encadrement supérieur de l'Etat : la capacité à définir une politique pour l'unité de travail ; la capacité à organiser ; l'aptitude à conduire des projets ; l'aptitude à l'animation et au commandement ; la capacité à négocier avec des partenaires interministériels et des interlocuteurs extérieurs à l'administration ; et enfin la capacité à anticiper et à innover. Ces critères généraux sont conçus pour laisser aux différents ministères une marge de manœuvre suffisante pour définir les critères plus spécifiquement adaptés à l'environnement ministériel et au poste directement concerné. Les différences entre le « modèle » et le résultat produit par le groupe de travail sont telles qu'il est difficile de parler d'importation. Nous n'avons malheureusement pas eu accès aux documents de travail et aux comptes-rendus de réunions du groupe de travail, qui auraient éventuellement pu

³⁰ « Evaluation des personnels d'encadrement supérieur de l'Etat », rapport du groupe de travail n°1 présidé par Claire Bazy-Malaurie, décembre 1999, non publié, archives DGAFP, p. 2.

permettre de préciser l'usage concret qui a été fait de l'exemple britannique. Tout semble donc indiquer qu'il s'agit là davantage d'une référence « d'autorité », qui consiste à s'inspirer des principes généraux du modèle britannique pour « apporter une réponse à un problème public » (Delpuech, 2009 : 163) plutôt qu'à reproduire ou traduire les outils concrets d'évaluation utilisés dans le civil service britannique.

La mise en place d'une gestion des ressources humaines centralisée : du Senior Civil Service au Secrétariat général pour l'administration

La référence à l'exemple britannique se retrouve ultérieurement lorsqu'une nouvelle « réforme de l'encadrement supérieur » est lancée en 2002-2003. Dans son rapport sur « Le management de l'encadrement supérieur de l'Etat » présenté au Ministre de la fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire Jean-Paul Delevoye le 6 mai 2003, Marcel Pochard, Conseiller d'Etat, déplore l' « immobilisme » de l'administration française, qui « fait exception avec ce qui se passe à l'étranger, où au contraire la situation est marquée depuis quelques années par un véritable bouillonnement de réformes »³¹. Aux côtés d'autres exemples internationaux cités – principalement les Pays-Bas, le Canada, les Etats-Unis et l'Italie - la Grande-Bretagne occupe une place privilégiée par la longueur des développements qui lui sont consacrés. Le *Senior Civil Service* britannique, structure de gestion centralisée des plus hauts fonctionnaires créée en 1996, est au premier rang des exemples cités pour illustrer l'existence d'un « suivi centralisé du vivier des hauts fonctionnaires promis à l'encadrement dirigeant » (p. 9). Les six compétences-clés (« *core competencies* ») utilisée par l'administration britannique pour sélectionner les cadres dirigeants sont traduites page 10 : « donner des objectifs et une direction », « avoir un impact personnel », « penser stratégique », « motiver ses employés », « s'améliorer en apprenant », « se mobiliser sur la qualité des services ». Les procédures de présélection et de sélection sont décrites de manière détaillée (p. 10), ce qui n'est pas le cas de des autres exemples cités. Les « Performance agreement » sont décrits comme de « véritables contrats fixant la performance attendue, comportant des objectifs professionnels, des objectifs de compétences et de connaissance et s'accompagnant d'indicateurs de mesure des performances » (p. 11). Surtout, l'exemple britannique est mobilisé dans la seconde partie du rapport, celle des propositions. Le rapport recommande l'installation d'une « cellule interministérielle de suivi suffisamment étoffée et professionnelle » en soulignant que « le Staffing group compte en Grande-Bretagne

³¹ Pochard, Marcel, « Le management de l'encadrement supérieur de l'Etat », rapport remis au Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire le 6 mai 2003, p. 7.

35 personnes ». La partie consacrée à « la meilleure gestion de la ressource » (p. 12 à 14) conclut ainsi :

« Il est éminemment souhaitable, sauf à perpétuer l'existence de plusieurs filières d'encadrement supérieur, de pousser à davantage d'interministérialité réelle dans la gestion des viviers. On a vu que c'est l'option retenue dans des pays à tradition de gestion ministérielle comme les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne ; a fortiori doit elle pouvoir être activement mise en œuvre en France, où est posé depuis 1945 le principe d'une gestion interministérielle de la haute fonction publique, même s'il n'est qu'imparfaitement concrétisé ».

Dans un autre rapport contemporain du premier, intitulé « Perspectives pour la fonction publique », et qui constitue la seconde partie du rapport annuel du Conseil d'Etat pour l'année 2003, Marcel Pochard mobilise également les exemples étrangers pour illustrer son propos et présenter des alternatives possibles au système de fonction publique français. La Grande-Bretagne, l'Allemagne, et l'Espagne sont les pays les plus fréquemment cités comme possibles exemples à suivre. La dernière partie du rapport du Conseil d'Etat est constituée par quatre « contributions » académiques, dont les trois premières portent respectivement sur la fonction publique aux Etats-Unis, en Italie et en Grande-Bretagne.

L'idée d'un pilotage interministériel de l'encadrement supérieur est l'objet d'une lutte au sein de la haute administration française, entre différents acteurs qui prétendent à l'exercice ces fonctions dans l'entourage du Premier ministre. Alors que ses missions se limitaient auparavant à la gestion publique statutaire, le poste de Directeur Général étant traditionnellement réservé aux juristes du Conseil d'Etat, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) cherche depuis la fin des années 1980 à se positionner comme un acteur moteur de la modernisation de l'administration, enclenchée en 1989 lorsque le Premier Ministre Michel Rocard décide de lui confier le « renouveau du Service Public » (Bezes, 2005 : 439-441). Ce positionnement semble se renforcer dans la deuxième moitié des années 1990. Suite à fermeture du Commissariat à la Réforme de l'Etat (CRE), créé en 1995 pour trois ans par le gouvernement d'Alain Juppé, le Directeur général de l'administration et de la fonction publique se voit confier la direction de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) en 1998. Depuis cette date, les Directeurs Généraux sont choisis parmi les Directeurs des personnels des différents ministères et non plus exclusivement parmi les membres du Conseil d'Etat. Ces évolutions se rapportent à ce que P. Bezes a identifié comme une stratégie d'« importation normative et la diffusion d'une sélection d'idées néo-managériales » développée par la DGAFP « afin de construire une

compétence professionnelle et de renforcer sa légitimité » (*Ibid* : 440). En effet, l'ambition est de faire progresser la DGAFP vers une position de « DRH-Groupe », c'est-à-dire de direction générale des ressources humaines, chargée de définir les grandes orientations en la matière pour l'ensemble des ministères, à l'image de ce qui existe dans les grandes holdings du secteur privé. Dans cette perspective, la DGAFP développe au début des années 2000 une « cellule encadrement supérieur » placée auprès du DGAFP et chargée de renforcer le rôle de « pilotage » de la direction. Plusieurs dispositifs sont mis en place par la suite, destinés à coordonner la gestion des hauts fonctionnaires au niveau ministériel : la Mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur de la fonction publique (MIPES) est ainsi créée le 12 octobre 2004³², chargée d'émettre des recommandations sur la gestion de l'encadrement supérieur en termes de flux de recrutement, de modalités de rémunération et de mobilité des personnels. Présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre, assisté du Secrétaire général du Gouvernement et du Directeur général de l'administration et de la fonction publique, elle comprend en outre six autres membres, nommés par le Premier ministre³³. S'appuyant sur la cellule opérationnelle de la DGAFP dirigée par Antoine Godbert, la MIPES s'intéresse à la mise en œuvre des mesures annoncées par le Premier ministre dans la Communication du 22 octobre 2003 sur la gestion de l'encadrement supérieur. La création en 2006 du Secrétariat général pour l'administration (SGA) placé sous l'autorité du Premier ministre³⁴ s'inscrit dans la continuité de ce processus de développement d'un pilotage de l'encadrement supérieur au niveau central et interministériel, qui n'est pas sans évoquer l'exemple britannique du Senior Civil Service. Le rapport commandité par le Premier ministre Dominique de Villepin dans une lettre de mission datée du 16 décembre 2005 à la Directrice, adjointe au Directeur général de l'administration et de la fonction publique, se réfère explicitement à l'exemple britannique dans le paragraphe sur les moyens qu'il serait bon d'allouer au SGA³⁵. Sans doute en raison des oppositions que soulève un tel

³² Décret n°2004-1081 du 13 octobre 2004 portant création de la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur de la fonction publique.

³³ Les membres de la MIPES à sa création sont M. Thierry Bert, chef du service de l'inspection générale des finances, M. Dominique-Jean Chertier, directeur général adjoint aux affaires sociales et institutionnelles de la SNECMA ; Mme Anne-Marie Idrac, président-directeur général de la RATP ; M. Claude Martinand, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées ; Mme Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration du ministère de la défense ; M. Louis Schweitzer, président-directeur général de Renault. Arrêté du 15 octobre 2004 portant nomination des membres de la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur de la fonction publique.

³⁴ Décret n° 2006-458 du 21 avril 2006 portant création d'un secrétariat général de l'administration.

³⁵ « Le précédent le plus topique à l'étranger est le « senior civil service » en Grande-Bretagne. Ce service, créé en 1996, s'occupe de la carrière de 3500 hauts fonctionnaires (du niveau de directeur d'administration centrale à chef de bureau) dont la rémunération et le cadre d'emploi sont établis au niveau interministériel. En son sein, une

projet, perçu, bien qu'il s'en défende³⁶, comme susceptible d'empiéter sur les prérogatives des acteurs traditionnellement en charge de la politique de la haute fonction publique, peut-être également en raison de conflits personnels, le secrétaire général de l'administration n'est pourtant jamais nommé, et le SGA ne voit jamais le jour. En octobre 2009 un directeur adjoint en charge de l'encadrement supérieur est finalement nommé auprès du Secrétaire Général du Gouvernement³⁷.

Le modèle britannique dilué au niveau international ?

L'exemple de la Grande-Bretagne constitue toujours une référence cardinale après l'élection de Nicolas Sarkozy et la relance d'un troisième chantier de réforme de l'emploi public. Pour certains, elle constitue un exemple à suivre, comme en témoigne une nouvelle fois un membre du cabinet du ministre de la fonction publique André Santini lors d'un entretien réalisé en décembre 2008 :

« En gros il y a deux modèles publics : le premier c'est celui de la Grande-Bretagne, qui dit qu'il ne peut y avoir de manager qui ne soit que public. Le manager doit faire des passages dans le public et le privé. En alternance, donc forcément cela ralentit la carrière, vous passez par des passerelles dans un sens et l'autre. Moi c'est plutôt vers ce modèle là que je voudrais qu'on aille. Et puis il y a le modèle allemand, qui est plus vieillot, où on ralentit les carrières : entre deux postes on passe plus de temps. Donc on arrive directeur d'administration centrale vers 50-55 ans, et ça va. » (Entretien : Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique, décembre 2008)

Ces références au cas anglais doivent être comprises dans un contexte où la circulation internationale des informations et des idées sur les réformes de l'encadrement supérieur s'est accrue depuis quelques années. On peut notamment citer les publications successives de l'OCDE sur le sujet³⁸. En outre, la pratique du « benchmarking » semble s'être

unité plus restreinte, le « senior staffing group », dotée de 35 agents, suit la population des directeurs et chefs de service, sous-directeurs et directeurs d'établissements publics. », Christine le Bihan-Graf, rapport « Mise en place d'un secrétariat général de l'administration », janvier 2006, non publié, p. 32-33.

³⁶ Le rapport mentionne les prérogatives des Secrétaires généraux des ministères, du Secrétariat général du gouvernement et de la DGAFP, en défendant l'idée que le SGA exercerait des compétences nouvelles ou mal exercées par ceux auxquelles elles sont dévolues, p. 29-30.

³⁷ Décret du 17 octobre 2009 portant nomination du directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement - M. Séners (François).

³⁸ Notamment : OCDE, *Gérer la haute fonction publique : La réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE*, 28^e session du Comité de la Gestion Publique, GOV/PUMA(2003)17/REV, 9 septembre 2004 ; OCDE, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, 2005 ; Ketelaar, A., N. Manning et E. Turkisch (2007), "Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances :

progressivement développée en France, notamment à travers les publications de l'Institut de Gestion Publique et de Développement Economique (IGPDE) du Ministère des Finances³⁹. A l'occasion de la Présidence française de l'Union Européenne au premier semestre 2008, un document de synthèse sur la gestion et les conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les vingt-sept pays de l'UE et à la Commission européenne a été publié conjointement par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP) de Maastricht et le réseau européen d'administration publique EUPAN⁴⁰. S'il semble que le modèle britannique bénéficie au sein des différents forums concernés d'une certaine légitimité, il ne constitue aucunement une référence indépassable qu'il s'agirait de « transplanter ». Comme l'explique un cadre dirigeant à la DGAFP, rencontré en mars 2009 :

« Donc je dirais qu'il n'y a aucun modèle, on picore, plus ponctuellement. On essaie d'emprunter ce qui semble pertinent, tout en ayant quelques convictions fortes (...) Et on fait notre marché de ce qui paraît le plus intelligent, de ce qui paraît pouvoir prendre ici. Pour continuer à filer la métaphore horticole, et ensuite j'arrête... si vous voulez planter quelque chose, la première chose à faire c'est de regarder le sol. Si vous avez un sol calcaire, ce n'est pas la même chose que si vous avez un sol acide. Vous pourrez toujours rêver de voir pousser des Rhododendrons dans un sol calcaire, vous n'y arriverez pas... voilà donc ce que j'essaie de faire c'est d'amender, de limiter la casse, et je sais que j'en prends pour vingt ans »

Les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays", *Documents de travail sur la gouvernance publique*, 2007/5, Éditions OCDE ; OCDE, « The Senior Civil Service in National Governments of OECD countries », Public Employment and Management Working Party, GOV/PGC/PEM(2008)2, 31 janvier 2008.

³⁹ Notamment : Waitrop, F., Chol, C., Coué, B et al., « Réformer l'encadrement supérieur. L'expérience de sept pays », IGPDE, Etudes Gestions Publiques, rapport d'étape, février 2003 ; Waitrop, F., Chol, C., Coué, B et al., « Performance, l'ère des RH », IGPDE, Etudes Gestions Publiques, juin 2005 ; Chemla-Lafay, A., Chol, C., « 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE. Convergence et systemique », Dossier réalisé par l'IGPDE, mai 2006 ; ainsi que la publication mensuelle de la lettre « Perspective Gestions Publiques », qui réalise un travail de veille sur les réformes de l'administration dans les pays de l'OCDE.

⁴⁰ Kuperus, H., Rode, A., *Hauts fonctionnaires en Europe. Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les Etats membres de l'Union Européenne*, « Etudes et perspectives », Institut Européen d'Administration Publique : Maastricht, décembre 2008.

CONCLUSION

Mise au service d'une « histoire croisée » des politiques de la haute fonction publique, l'analyse – seulement esquissée ici - des circulations franco-britanniques des savoirs de formation et de gestion des hauts fonctionnaires nous semble heuristique à au moins trois titres. Tout d'abord, la prise en compte des circulations réciproques implique une historicisation de la comparaison qui permet d'identifier des « enjeux communs » entre les deux pays et sur la longue durée, nuanciant ainsi la nouveauté des problématiques en jeu. Si les réformes néo-managériales constituent un répertoire de réforme contemporain particulièrement visible en raison notamment de sa diffusion et de sa standardisation au niveau international, la question du « haut fonctionnaire compétent » est un enjeu plus ancien, constitutif de la construction des hautes fonctions publiques dans les deux pays. En outre, une analyse des processus d'importation et de traduction des « solutions d'action publique » en circulation permet de s'intéresser aux *usages* que font les réformateurs nationaux des exemples étrangers. Alors que le modèle français sert la critique radicale d'un système britannique qu'il s'agit de réformer dans les années 1960-1970, l'expérience britannique est utilisée, dans la période récente, comme source d'inspiration mais également comme justification des réformes de la haute fonction publique. Dans les deux cas, cette utilisation de l'exemple étranger « n'est certes pas tout à fait une « invention » pure et simple, mais un montage bricolé à partir de diverses pièces importées, retapées, replâtrées », comme le souligne Arnault Skornicki (2009 : 683). Considérés conjointement, ces deux éléments - la longue durée historique et la dimension instrumentale des circulations – permettent de repenser la comparaison au-delà de la convergence ou de la divergence des cas étudiés. En montrant sur la longue durée les influences réciproques entre les deux pays et en soulignant le caractère asymétrique des appropriations mutuelles, la figure du croisement permet de nuancer la thèse de l'émergence d'un modèle dominant et qui aurait vocation à le rester, tout comme celle d'une divergence radicale des trajectoires nationales en fonction d'arrangements institutionnels singuliers. Une « histoire croisée » des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne permet ainsi de tenir ensemble la singularité des cas étudiés et la non-étanchéité de leurs trajectoires historiques.

BIBLIOGRAPHIE

- BEKKE, Hans A. G., PERRY, James L., TOONEN, Theo A. J. (eds.) (1996), *Civil Service Systems in comparative perspective*, Bloomington: Indiana University Press.
- BEZES, Philippe (2002), « La « mission Picq » ou la tentation de l'architecte. Les hauts fonctionnaires dans la réforme de l'Etat. », dans Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, p. 111-147.
- BEZES Philippe (2005), « Le modèle de « l'Etat-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n°47, p. 431-450.
- BEZES, Philippe (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration 1962-2008*, Paris: PUF.
- BEZES, Philippe, JOIN-LAMBERT, Odile (2010), « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, 52(2), p. 133-150.
- BONGRAND, Philippe, LABORIER, Pascale (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, p. 73-111.
- CASSESE, Sabino (2000), *La construction du droit administratif. France et Royaume-Uni.*, Paris : Montchrestien
- CHAGNOLLAUD, Dominique, (1988), *L'invention des hauts fonctionnaires*, Thèse de doctorat d'Etat de science politique, sous la direction de J.-L. Quermonne, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- CHARLE, Christophe, (1987), *Les Elites de la République. 1880-1900*, Paris : Fayard.
- Charlot, Claire (1989), *L'énarchie à l'Anglaise*, Lille, Presses Universitaires de Lille.
- DE MAILLARD, Jacques, LE GOFF, Tanguy (2009), « La tolérance zéro en France. Succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°4, p. 655-679.
- DELPEUCH, Thierry (2009), « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, 2009/2, n°43, p. 153-165.
- DOLOWITZ, David P., MARSH, David (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, n°1, January, p. 5-24.

- DUBAR, Claude, GADEA, Charles, ROLLE, Christiane (2003), “Pour une analyse compare des configurations: réflexions sur le cas de la formation continue”, in LALLEMENT, Michel, SPURK, Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris : CNRS Editions, p. 57-69.
- DUPUY, Claire, POLLARD, Julie (2009), « Les rapports dans l’administration de la preuve : quelques réflexions méthodologiques », Communication au Xe Congrès de l’Association Française de Science Politique, section thématique 14 : « L’analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? », <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st14/st14dupuypollard.pdf>.
- EYMERI, Jean-Michel (2001a), *La Fabrique des énarques*, Paris, Economica.
- EYMERI, Jean-Michel (2001b), *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, Institut européen d’administration publique.
- EYMERI, Jean-Michel (2006), « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière », dans François Dreyfus, Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l’administration. Une approche comparative*, Paris, Economica.
- FRINAULT, Thomas, LE BART, Christian (2009), « L’exemplarité de l’étranger », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°4, p. 629-231.
- FRY, Geoffrey K. (1993), *Reforming the Civil Service. The Fulton Committee on the British Home Civil Service of 1966-1968*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- HASSENTEUFEL, Patrick, (2000), « Deux ou trois choses que je sais d’elle. Quelques enseignements tirés d’expériences de comparaison européenne », dans C.U.R.A.P.P., *Les méthodes au concret*, Paris, P.U.F-C.U.R.A.P.P., p.105-124.
- HASSENTEUFEL, Patrick, (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d’objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, p. 113-132.
- JAMES, Oliver, LODGE, Martin (2003), “The limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, vol. 1, p. 179-193.
- KESSLER, Marie-Christine, (1978), *La politique de la haute fonction publique*, Paris : Presses de la FNSP.
- LAZUECH, Gilles, (1999), *L’exception française: le modèle des grandes écoles à l’épreuve de la mondialisation*, Paris: Presses Universitaires de Rennes.
- PAYRE, Renaud, VANNEUVILLE, Rachel (2003), « Les habits savants du politique ». Des mises en forme savantes du politique à la formation de sciences du gouvernement, *Revue Française de Science politique*, vol. 53, n°2, avril. P. 195-200.
- PETERS, B. Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy*, London: Routledge, 5th ed.

- POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert (2004), *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press
- RHODES, Rod A. W., (ed.) (1977), *Training in the Civil Service*, London: Joint University Council for Social and Public Administration.
- ROSE, Richard (1991), "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11(1), p. 3-30.
- ROSE, Richard (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham, Chatham House.
- SAUNIER, Pierre-Yves (2003), « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la *Public Administration* aux Etats-Unis (1930-1960) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°2, avril, p. 237-255.
- SKORNICKI, Arnault (2009), « England, England. La référence britannique dans le patriotisme français au 18^e siècle », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°4, p. 681-700.
- THEAKSTON, Kevin (1995), *The Civil Service since 1945*, Oxford, Blackwell.
- VANNEUVILLE, Rachel (1999), *La référence anglaise à l'Ecole libre des sciences politiques: la formation de "gentlemen" républicains 1871-1914*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Grenoble 2.
- WERNER, Michael, ZIMMERMAN, Bénédicte (2004), "Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité", in Zimmerman, Bénédicte, Werner, Michael (dir.), *De la comparaison à l'histoire croisée*, Paris : Seuil, p. 15-49.