

« Il est facile d'imputer les erreurs de l'Etat à l'énarchie »



Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'Etat, à Paris, le 5 février 2020. BRUNO FERT POUR « LE MONDE »

Propos recueillis par Benoît Floc'h et Jean-Baptiste Jacquin

Bruno Lasserre, à la tête du Conseil d'Etat, livre son analyse sur la réforme de la haute fonction publique

ENTRETIEN

Réforme de la haute fonction publique et suppression de l'ENA, gestion dans l'urgence du contentieux lié à la crise sanitaire, émergence d'une justice climatique ou encore conservation généralisée des données de connexion, autant de dossiers d'actualité qui propulsent le Conseil d'Etat sur le devant de la scène. Bruno Lasserre, à la tête de l'institution depuis trois ans, livre son analyse.

La réforme de la haute fonction publique est-elle une bonne nouvelle pour le Conseil d'Etat ?

Je suis un réformiste. Et la haute fonction publique ne peut pas rester à l'écart de la réforme. Dans ce qui est annoncé, il y a beaucoup de bonnes choses. Plus de diversité : j'approuve la création des prépas Talents *[lesquelles doivent aider des jeunes de milieu modeste à préparer les concours de l'administration]*. Plus d'accompagnement, d'évaluation pour aider les hauts fonctionnaires à mener une carrière intéressante. Et je me réjouis qu'une direction consacrée aux ressources humaines de l'Etat soit mise en place, car il y a là un manque cruel.

Je regrette cependant que l'on n'ait pas consacré suffisamment de temps à évaluer en profondeur les forces et les faiblesses du modèle français de la fonction publique, ainsi que les besoins de l'Etat. Ses fonctions ont considérablement évolué. Et cela change la nature des profils dont il a besoin. Malheureusement, on a le sentiment que, parfois, on préfère la table rase à l'évaluation nuancée d'un système qui a fait ses preuves. L'Etat ne marche pas toujours bien, c'est vrai. Mais il est un peu facile d'imputer ses erreurs à la haute fonction publique et à l'énarchie.

Regrettez-vous que l'on supprime l'ENA ?

J'ai de la reconnaissance pour l'ENA. Je suis provincial. Je n'ai pas fait Sciences Po Paris. J'ai voulu fonder ma carrière sur les seuls critères de la compétence et de l'engagement, sans avoir besoin de m'enrôler en politique ou de quitter le service de l'Etat. L'ENA m'y a aidé, et m'a donné confiance.

Par ailleurs, comme président du conseil d'administration de l'ENA, j'ai accompagné le plan de transformation mis en place ces dernières années par Patrick Gérard, le directeur. On a acté l'ouverture du concours pour les docteurs, les stages en PME, la réforme de la scolarité... J'en suis fier. Et je regrette que le nom de l'ENA n'ait pas été préservé parce que c'est une marque forte, en France comme à l'étranger. C'est un levier d'influence. Des marques comme Polytechnique ou les Mines, personne ne songe à les changer.

Mais il fallait sans doute ce symbole, tant cette école est devenue mal-aimée parce qu'assimilée à une école du pouvoir. Pourquoi ? A cause du petit nombre de ceux qui sont entrés en politique ou qui ont choisi une destinée au sein du CAC 40. Je pense aux centaines de hauts fonctionnaires loyaux, investis, courageux qui n'ont pas quitté le service de l'Etat. Ce n'est pas les trahir que de dire qu'il y a chez eux, aujourd'hui, un peu d'amertume.

L'école n'avait-elle pas cependant échoué sur de nombreux points, notamment l'absence de diversité des élèves ?

On fait peser sur l'ENA une responsabilité qui remonte à beaucoup plus loin. On ne peut pas lui demander de réparer les insuffisances d'un système éducatif qui, en effet, concentre des inégalités. Il faut bien sûr que l'on rende le recrutement plus représentatif de la société française. Ce que propose l'ordonnance du gouvernement est, de ce point de vue, très bien. Mais cela ne condamne pas l'ENA à mes yeux. Comme toute institution, elle doit se transformer.

L'ENA, c'est aussi la porte vers les grands corps, lesquels offrent, selon Emmanuel Macron, une « protection à vie » désuète, une rente...

Ces termes nous choquent, ici, au Conseil d'Etat. Et les mots « grands corps » sont trompeurs, car ils recouvrent des réalités variées. Nous sommes la cour suprême de la justice administrative. L'institution doit donc être indépendante et offrir des garanties dans le déroulé de la carrière des conseillers. Ce n'est pas une rente, c'est la clé de notre indépendance. Que dirait-on d'une cour dont la carrière des membres dépend de ceux dont ils jugent les décisions ? Nous avons aussi besoin de profils d'excellence, qui ont le goût du droit mais aussi de l'action, pour juger les 10 000 requêtes et sécuriser les 1 300 textes de l'exécutif ou du Parlement que nous recevons chaque année.

Cela est-il remis en question par la réforme de la haute fonction publique ?

Je suis allé au front pour défendre trois valeurs. La jeunesse, tout d'abord. Dans une institution comme la nôtre, le brassage des générations est fondamental. L'accueil chaque année d'une classe d'âge nouvelle nous bouscule en apportant le vent frais d'une société qui bouge. C'est un gage d'adaptation.

La réforme ne vous permet-elle pas de continuer à recruter des jeunes ?

Nous gardons des jeunes, mais ils viendront plus tard. Ils pourront occuper un emploi d'auditeur deux ans après avoir terminé leur formation, puis intégrer le corps après cinq ans. Mais serons-nous toujours aussi attractifs ? Car, à chaque étape, une nouvelle sélection est instituée. Qui acceptera, à l'âge où l'on rejoint le Conseil d'Etat, de se soumettre à cette course d'obstacles ? Paradoxalement, cela pourrait décourager les internes *[qui intègrent l'ENA par le concours ouvert aux fonctionnaires]*, les lauréats du troisième concours *[pour le privé]*, mais aussi les femmes. Ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi.

La deuxième valeur que j'ai défendue, c'est l'indépendance. Cela renvoie à la question des commissions qui seront chargées, à chaque étape, de sélectionner ceux qui souhaitent intégrer le corps. Comment seront-elles composées ? Il ne faut pas que ceux dont nous jugeons les décisions y jouent un rôle. L'assemblée générale du Conseil d'Etat rendra un avis, en droit, sur cette question. On peut d'ailleurs aussi se poser la question à propos des inspections générales, dont les corps vont disparaître. Je ne suis pas sûr que la qualité de la décision du responsable politique y gagnera, car il est bon que quelqu'un puisse, avec franchise, le mettre en garde sur les conséquences de ses choix...

Enfin, troisième valeur, l'ouverture. Il est sain que les membres du Conseil d'Etat sortent et participent à l'action publique, prennent des risques, apprennent à encadrer des administrations. Et il faut, en outre, accueillir des talents de l'extérieur : professeurs des universités, préfets, officiers... La réforme conforte cela.

La réforme risque-t-elle d'affaiblir votre institution ?

J'ai confiance dans notre institution. La balle est dans notre camp. Nous avons les moyens de relever ce défi. En revanche, si notre indépendance devait être réduite, oui, cela nous atteindrait.

Le Conseil d'Etat n'a-t-il pas créé un précédent en prenant, le 21 avril, le contre-pied de la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la conservation généralisée des données de connexion ?

Il y avait une tension entre le droit européen et le droit national. Cette décision témoigne de la volonté du Conseil d'Etat de résoudre cette question non par la guerre des juges mais par un dialogue exigeant. Nous avons refusé de suivre le gouvernement qui nous demandait d'écarter la décision de la Cour de Luxembourg, car les conséquences auraient pu être dévastatrices. Notre décision n'est pas qu'une combinaison de normes théoriques entre la Constitution et le droit européen. C'est une conciliation opérationnelle entre la protection de la vie privée et la demande de sécurité de la part des citoyens.

Nous mettons en place des solutions sur la conservation des données qui marchent et inspirent confiance. Quand nous demandons au gouvernement de réévaluer tous les ans la menace notamment terroriste sous le contrôle du juge, c'est une garantie supplémentaire. La solution, dans un désaccord comme celui-là, est politique. Le nœud du problème vient d'une directive de 2002, aujourd'hui dépassée. Les Européens doivent trouver un nouvel équilibre sur la conservation des données et leur exploitation.

Pourtant, la Cour constitutionnelle belge a rendu, le 22 avril, une décision diamétralement opposée à la vôtre en annulant la loi sur les données...

La Cour belge était saisie d'un recours contre la loi. Elle dit que l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée des données de connexion n'est pas conforme au droit européen et renvoie au législateur la responsabilité de définir un nouvel équilibre. Nous avons précisé les possibilités et les contraintes qui s'imposent d'ores et déjà au gouvernement. Nous avons remis le droit sur les rails. En Belgique, il va falloir attendre le nouveau projet de loi.

De récentes décisions, comme celle du 3 février dans « L'affaire du siècle », ont fait grand bruit. Etes-vous en train de créer une justice climatique ?

Cette décision mais aussi celle de l'assemblée du contentieux du 10 juillet « Les Amis de la Terre » et celle du 19 novembre 2020 dans l'affaire dite de Grande-Synthe signent l'irruption du juge administratif sur la scène climatique. Dans ce domaine, les Français veulent que les engagements politiques ou les grands accords internationaux comme celui de la COP21 soient traduits dans les faits. En opérant ce contrôle, le juge administratif agit pour crédibiliser la parole politique. Ce n'est pas le gouvernement des juges qui se substitue au pouvoir politique pour dire ce qui est désirable en matière de lutte contre le réchauffement climatique, comme l'a fait la Cour constitutionnelle allemande.

Le Conseil d'Etat s'investit dans le temps long et n'attend pas 2030 ou 2050 pour vérifier que les objectifs sont tenus. Nous contrôlons que la trajectoire est crédible avant qu'il ne soit trop tard. Il y a urgence à agir et nous saurons faire exécuter nos décisions, comme avec l'astreinte de 10 millions d'euros par semestre prononcée dans l'affaire « Les Amis de la Terre », pour que l'Etat respecte ses obligations en matière de qualité de l'air.

Allez-vous aussi contrôler le respect d'autres engagements politiques, par exemple la réduction de la pauvreté ?

Le droit climatique est une révolution pour ceux qui pensaient que promettre n'est pas tenir. Ce n'est pas un droit mou. Il oblige.

Votre indépendance est pourtant souvent mise en cause du fait de devoir juger des décisions d'un Etat pour lequel beaucoup de vos membres ont travaillé...

Je récusé cette critique. Un juge qui connaît l'administration, le terrain sur lequel il intervient, sera sagace et audacieux. Regardez les juridictions européennes face aux impératifs sanitaires récemment. La France et l'Allemagne, où il existe un juge administratif, ont fait prévaloir la liberté de manifester. Au Royaume-Uni et en Espagne, où il n'y a pas de Conseil d'Etat pour juger les décisions publiques, ce droit a été mis en sourdine.