

PRESENTATION

La haute administration et la politique : pour s'attaquer une fois encore à un sujet déjà autant exploré, il fallait de bonnes raisons. La raison la plus immédiate, qui aurait suffi à elle seule à nous convaincre de l'utilité de l'entreprise, tenait à la conjoncture : l'alternance de 1981 offrait à l'analyste une expérience en vraie grandeur qu'il eût été inconcevable de négliger * ; c'était, entre autres, l'occasion de tester l'hypothèse fréquemment avancée selon laquelle la présidentialisation du régime politique français déboucherait inéluctablement sur la politisation des sommets de l'État et l'instauration d'une certaine forme de *spoils system*. Mais une seconde raison justifie cette publication : l'introduction d'une dimension historique et comparative qui, en ébranlant les certitudes conceptuelles auxquelles ont abouti des études prioritairement tournées vers les démocraties occidentales développées, oblige à renouveler et reformuler les problématiques traditionnelles. Dès que l'on quitte les territoires les mieux défrichés, et donc désormais sans surprise : la proche Europe, l'Amérique incontournable, on s'aperçoit en effet que la définition, voire l'existence de la haute fonction publique, qui nous semble aller de soi, pose elle-même problème.

France 1981 : l'alternance

Lorsque la gauche arrive au pouvoir, elle a sinon des projets précis, du moins une série d'idées arrêtées concernant la haute administration. Jusqu'à quel point y a-t-il coïncidence entre les idées développées dans l'opposition et les pratiques observées une fois au pouvoir ? — telle est la question à laquelle s'efforce de répondre l'étude de Jacques Chevallier qui ouvre ce recueil. La gauche a-t-elle mis à profit son passage au pouvoir pour

* Les études rassemblées ici sont le résultat d'une recherche menée à partir de 1982 par le C.U.R.A.P.P. avec la collaboration de chercheurs appartenant à d'autres équipes (Centre de recherches administratives - C.E.V.I.P.O.F. (F.N.S.P.), C.E.R.A.T. de Grenoble). Cette recherche s'inscrivait elle-même dans une entreprise plus vaste portant sur les élites en France depuis 1981, qui a bénéficié d'une aide du ministère de la Recherche et dont les principaux résultats ont été publiés dans l'ouvrage collectif paru aux P.U.F. sous la direction de Pierre Birnbaum : *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985*.

nommer aux plus hautes fonctions des personnalités dévouées à ses idées, d'une part, pour démocratiser une haute fonction publique dont elle avait précédemment dénoncé le caractère de caste, de l'autre ? Pour répondre à ces questions, dont la première a trop souvent éclipsé la seconde dans l'opinion, nous avons choisi d'étudier les changements intervenus à l'occasion de l'alternance de 1981 parmi les directeurs d'administration centrale. Ce choix se justifie par le rôle qui leur incombe : proches du ministre, proches des centres de conception et de décision, les directeurs d'administration centrale sont plus à même d'exercer une influence réelle sur la politique de leurs ministères qu'un recteur, un ambassadeur ou un préfet, qui ne sont finalement que des agents (prestigieux et qualifiés, certes)... d'exécution d'une politique définie en dehors d'eux. Cette recherche montre que si l'alternance s'est traduite par des changements de personnes, elle n'a produit ni révolution administrative, ni démocratisation du recrutement des titulaires d'emplois discrétionnaires. A croire que le système français d'administration, tout entier articulé sur le système des grandes écoles et des grands corps, est tellement stable et intégré qu'il est capable de résister à toutes les secousses politiques.

C'est ce que confirme l'étude de Yves Poirmeur sur les grands corps administratifs (Conseil d'Etat, Inspection des finances, Cour des comptes) et techniques (Mines, Ponts et Chaussées). Elargissant le champ d'observation à l'ensemble des sommets de l'Etat — cabinets, emplois de direction des administrations centrales, mais aussi secteur économique —, il constate que le déclin apparent de certains de ces grands corps dans la haute administration après 1981, et notamment dans les cabinets ministériels, est en réalité largement compensé par les responsabilités qu'ils ont acquises, à la faveur des nationalisations en particulier, dans le secteur économique public. En choisissant les dirigeants des entreprises nouvellement nationalisées parmi les membres des grands corps, et en leur confiant la tâche de « mettre en valeur le capital industriel et financier », non seulement le gouvernement socialiste n'a pas innové, mais il a favorisé une emprise accrue des grands corps, assimilables à une technocratie, sur la société française.

D'où l'intérêt de rechercher ce que peuvent être la mentalité, la personnalité de ces hauts fonctionnaires qui occupent une place si importante dans notre société. A partir d'interviews non directifs réalisés auprès de directeurs d'administration centrale qui ont été en poste soit avant, soit après 1981, Jean-Luc Bodiguel tente de retracer les mécanismes de socialisation des hauts fonctionnaires à travers le milieu familial, d'une part, constitué souvent de fonctionnaires, et plus généralement d'hommes de loi et d'ordre — militaires, juristes, enseignants... —, à travers les grandes écoles, c'est-à-dire principalement l'X et l'ENA, d'autre part.

Confrontations

Ce qui frappe, dans cet ensemble de contributions consacrées soit à des périodes antérieures, voire anciennes, soit à des expériences étrangères

contemporaines, c'est la nécessité devant laquelle se trouve chacun des auteurs de poser préalablement la question : qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? On s'aperçoit ainsi que ce qui va de soi, pour nous, dans la France d'aujourd'hui, ne va pas nécessairement de soi ailleurs, ou hier.

La notion de haut fonctionnaire se définit simultanément par rapport au reste des fonctionnaires et par rapport au politique : le haut fonctionnaire est à la fois celui qui, par son rang dans la hiérarchie, est le plus proche du niveau politique, et celui qui, en tant que professionnel de l'administration, se distingue de l'homme politique. Pour que la notion de haut fonctionnaire, telle que nous la concevons aujourd'hui, puisse se dégager, il fallait donc que le processus de structuration et de professionnalisation de l'administration soit achevé, et que la fonction publique soit mise à l'abri des influences politiques et du patronage.

Catherine Lecomte rappelle, à cet égard, comment à l'époque de la monarchie censitaire, c'est-à-dire aux débuts du régime parlementaire, l'accès aux hautes charges administratives était entièrement entre les mains des ministres, qui n'y nommaient que des hommes partageant leurs idées et leur fortune. Le clientélisme et les épurations faisaient des hauts fonctionnaires les obligés du ministre et les incitaient à se muer en véritables agents électoraux, promettant des postes en échange des suffrages, avant d'entrer eux-mêmes en politique en monnayant directement à leur profit la distribution des emplois administratifs. L'instauration du suffrage universel, en rendant le patronage moins efficace, lui portera un premier coup ; mais il faudra longtemps encore pour éradiquer totalement le phénomène des mœurs administratives françaises. Et l'on sait bien qu'il subsiste encore dans de nombreux pays, y compris parmi ceux qui ont formellement adopté un modèle d'administration calqué sur l'idéal-type wébérien. Tel est par exemple le cas de la Grèce.

L'idée de tracer un parallèle entre la France et la Grèce était évidemment tentante, compte tenu des circonstances politiques, puisque l'une et l'autre ont vu arriver au pouvoir, la même année, un gouvernement de gauche appuyé sur des forces qui avaient été tenues écartées du pouvoir pendant de très longues années. Pourtant, en lisant la contribution de Théodore Tsekos, on s'aperçoit de l'abîme qui sépare l'administration grecque de l'administration française, et de la vanité qu'il y aurait à vouloir à tout prix comparer des situations aussi dissemblables. Nous découvrons en effet, grâce à l'auteur, des aspects généralement ignorés du fonctionnement de l'administration grecque : derrière la façade d'un système de carrière parfaitement réglementé — un modèle de bureaucratie rationnelle — se dissimule un système de clientélisme tellement enraciné dans les mœurs et les mentalités qu'aucun gouvernement n'a réussi jusqu'ici à le combattre efficacement, et dont la gauche elle-même ne parvient pas à se débarrasser, malgré les graves dysfonctions qu'il engendre. Qui dit clientélisme dit rôle de l'affiliation politique pour l'accès aux postes les plus élevés, et soumission corrélatrice de la haute fonction publique aux hommes politiques. Mais cette notion même fait

problème dans un contexte où, par le biais du clientélisme, la politisation s'étend de proche en proche à tous les échelons hiérarchiques.

Si l'on observe également au Mexique une dilution de la notion de haut fonctionnaire, c'est pour des raisons et dans un contexte très différents. Car si la Grèce a calqué ses règles formelles, sinon ses pratiques, sur l'Europe, l'administration mexicaine trouve plutôt son inspiration dans le système des dépouilles américain du XIX^e siècle. Dans les deux cas — comme sous la monarchie censitaire et aux débuts de la III^e République en France — les emplois publics représentent, pour les détenteurs du pouvoir politique, des ressources qu'ils distribuent dans le but d'accroître leurs soutiens. Mais alors qu'en Grèce les élites politiques et administratives sont parfaitement séparées, les hauts fonctionnaires n'étant guère tentés par la politique, l'idée même d'une distinction entre les niveaux politique et administratif semble étrangère au système mexicain qui ne connaît ni statut, ni carrière, ni formation commune aux servants de l'Etat de rang élevé. Pourtant, une certaine division des rôles commence à apparaître au sein de la classe dirigeante : la filière administrative se spécialise peu à peu, la haute administration et la classe politique se dissociant ainsi l'une de l'autre. Paradoxalement, cette professionnalisation naissante ne met pas fin au clientélisme et à la corruption. D'où la tentative — qui fait tout le prix de la contribution de Claude Gilbert — d'expliquer ce paradoxe, notamment par la « compromission » qui est, dit-il, au cœur de tout exercice du pouvoir au Mexique : à la fois expression et moyen de la contrainte permanente du milieu sur ses membres, et facteur d'affaiblissement des détenteurs du pouvoir obligés de composer avec des intérêts divergents.

Faut-il préciser que la lucidité du regard que le chercheur porte sur les autres administrations ne saurait le rendre aveugle aux défauts de la sienne propre ? Car trop souvent, selon la formule de C. Gilbert, « les tares que nous faisons porter à l'Autre ont d'abord comme fonction de faire reluire la rationalité de nos propres administrations ».

Devant toutes ces incertitudes qui pèsent sur l'existence même de la catégorie du « haut fonctionnaire », il n'était pas inutile de remonter aux sources mêmes de la notion : « qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? » interroge finalement Raphaël Draï dans la contribution qui clôt ce recueil. Souhaitant relayer la dimension sociologique, déjà largement explorée, du phénomène, il en propose une approche généalogique, prenant en compte les constantes et filiations historiques. Il montre alors que le modèle administratif français est l'héritier à la fois du modèle romain et du modèle ecclésial, à leur tour influencés respectivement par l'Égypte pharaonique et l'ancien Israël, qui constituent ainsi « la mémoire consciente et inconsciente » de ce champ. Ce qui, dans la mesure où ces conceptions sont incompatibles l'une avec l'autre, le modèle romain étant fondé sur la hiérarchie et sur l'administration de pouvoir, et le modèle hébraïque sur l'administration de service, peut expliquer les contradictions actuelles qui parcourent ce champ.

Danièle LOCHAK.