

LA GAUCHE ET LA HAUTE ADMINISTRATION SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université d'Amiens

Les rapports entre la gauche et la haute administration sont à première vue placés en France sous le signe de la méfiance réciproque et de la conflictualité latente. Tout semble en effet les opposer irréductiblement. D'abord, leur base sociale : alors que l'électorat de la gauche est plutôt de type populaire, les hauts fonctionnaires restent issus avant tout de catégories sociales privilégiées. Ensuite, leur idéologie : tandis que la gauche vise à transformer les structures sociales, la haute administration, qui incarne la continuité de l'Etat, est naturellement portée à un certain conservatisme. Vue de la gauche, la haute administration apparaît comme l'incarnation même de l'ordre qu'elle combat ; vue de la haute administration, la gauche apparaît comme une menace de désordre et comme un facteur d'instabilité. Cependant, si ces représentations stéréotypées et schématiques existent bien de manière sous-jacente et se traduisent parfois par certains comportements réactionnels, elles ne sauraient rendre compte des relations réelles entre la gauche et la haute administration, et de leur dynamique propre d'évolution. D'une part, les profondes mutations qui ont affecté aussi bien la gauche, dans sa configuration organisationnelle, son projet de société et sa position face à l'Etat, que la haute administration, dans sa composition sociologique, sa fonction sociale et sa place dans la société, n'ont pu manquer d'avoir une incidence sur leurs relations mutuelles. D'autre part, et surtout, l'histoire démontre que la nature de ces relations dépend en fait étroitement du

degré, variable, de *proximité* de la gauche vis-à-vis du pouvoir : lorsque la gauche se trouve éloignée du pouvoir et exclue des postes de direction administratifs, les rapports se distendent et la critique s'aiguise ; lorsqu'elle est au contraire associée à l'exercice des responsabilités gouvernementales et acquiert du même coup une emprise sur la gestion des hauts emplois administratifs, les rapports se resserrent et le ton s'apaise. Cette constante, déjà perceptible avant 1958, a joué à nouveau sous la V^e République ; elle explique le contraste dans les attitudes adoptées par la gauche à l'égard de la haute administration, avant et après son accession au pouvoir en 1981.

Jusqu'au début de la III^e République, un profond fossé existe entre les républicains et la haute fonction publique. En l'absence de normalisation des modes de recrutement¹, l'accès à la haute fonction publique dépend à la fois des appuis familiaux et politiques² : issus d'un milieu social très fermé (aristocratie et grande bourgeoisie), les hauts fonctionnaires doivent leur emploi à la faveur du prince et ils sont astreints à un strict conformisme politique — même lorsqu'il leur arrive de siéger au Parlement³. La haute administration est, pour les républicains, indissociable du pouvoir royal puis impérial auquel l'unit une solidarité étroite, et confondue dans la même opprobre. Aussi s'explique-t-on la forte épuration qui la frappe au début de la III^e République : on exige alors des hauts fonctionnaires une stricte loyauté républicaine — ce qui exclut du même coup des croyances religieuses trop affirmées ; l'ostracisme politique est cette fois pratiqué par les républicains, qui cherchent à s'assurer une haute fonction publique docile. Ainsi, l'assujettissement politique de la haute administration, comme de l'ensemble de la fonction publique, est-il maintenu : les nominations, révocations et promotions dépendent très largement des opinions politiques des intéressés⁴ ; il y a seulement inversion du sens de l'engagement politique exigé des hauts fonctionnaires — sans que leur origine sociale en soit pour autant diversifiée.

Les abus de cette dépendance allaient progressivement entraîner une réaction. Groupés en organisations professionnelles puis en syndicats, les fonctionnaires font pression pour être mis à l'abri de l'arbitraire politi-

1. La formule concours + école n'existe que pour Polytechnique, créée en 1794 et pour Saint-Cyr : pour les grands corps, l'exigence d'un examen professionnel ou d'un concours a été parfois instituée (Conseil d'Etat, 1810, Inspection des Finances, 1842, Cour des Comptes, 1854 ; en 1844, les procédures de recrutement sont codifiées dans les administrations centrales, mais au prix d'une grande diversité. Les projets de généralisation du système du concours (Boucher de Perthes, 1835) et d'institution d'une école d'administration sous la II^e République (Voir J. Savoye, *Revue administrative*, n° 148, p. 368) échouent (Voir M.C. Kessler, *La politique de la haute fonction publique*, Presse F.N.S.P. 1978 et J.F. Kesler, « Les systèmes de sélection et de formation des hauts fonctionnaires », *Revue administrative*, n° 190, juillet-août 1979, p. 433).

2. P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, P.U.F., coll. Thémis, 1968, pp. 532 ss.

3. A la Restauration et surtout sous la Monarchie de Juillet, les hauts fonctionnaires colonisent la Chambre des députés, en assurant au gouvernement sous la dépendance duquel ils restent placés une majorité automatique.

4. E. Suleiman, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil 1976, p. 174.

que ; et l'action conjuguée du législateur et du juge leur donne bientôt satisfaction. La haute administration ne reste pas à l'écart de ce mouvement d'émancipation vis-à-vis du monde politique : tandis que le procédé du concours se généralise⁵, l'octroi de garanties de carrière aboutit à conférer aux hauts fonctionnaires une relative indépendance face aux gouvernants, indépendance compensée par une mise à l'écart des joutes politiques. Néanmoins, le système du concours ne suffira pas à modifier en profondeur les bases sociales du recrutement des hauts fonctionnaires : l'origine familiale, les appuis, les protections, les recommandations restent pendant longtemps indispensables pour faire carrière dans la haute administration ; et les mécanismes d'auto-recrutement appliqués par les grands corps aboutissent à une stricte sélectivité sociale. Parallèlement, les ingérences politiques n'ont pas entièrement disparu : l'existence d'un concours n'interdit pas des voies parallèles d'accès à la haute fonction publique (tour extérieur), que cherchent à emprunter les proches collaborateurs des ministres⁶ ; et surtout les garanties de carrière ne s'étendent pas aux emplois administratifs les plus élevés, tels que ceux de directeur d'administration centrale, préfet, recteur ou ambassadeur, qui restent à la « discrétion » absolue du gouvernement : choisis librement et révocables à tout moment, les occupants de ces emplois sont tenus à un strict loyalisme envers la ligne politique du gouvernement en place. Ainsi, le processus de professionnalisation a-t-il eu pour effet, non pas de supprimer — contrairement aux aspirations des tenants du « pouvoir administratif » (H. Chardon, 1911) —, mais de *circonscrire* et de *cantonner* l'emprise gouvernementale sur la haute fonction publique, en la limitant aux emplois les plus importants : par là, on voit se dessiner une ligne de fracture au sein de la haute fonction publique entre les hauts fonctionnaires professionnels, soustraits aux pressions politiques mais chargés essentiellement de tâches d'encadrement, et les « fonctionnaires supérieurs » ou « grands fonctionnaires » (B. Gournay), dotés des responsabilités essentielles de direction, associés de manière étroite aux grandes décisions concernant la vie collective, mais dépendant de l'investiture gouvernementale. Néanmoins, le statut de l'élite administrative ne saurait manquer d'avoir un effet d'entraînement et de contamination sur les autres hauts fonctionnaires ; et, de même, la représentation que les partis politiques, et notamment ceux de gauche, auront de la haute administration sera surdéterminée par le type de rapports qu'ils entretiennent avec l'élite administrative. La création de l'E.N.A. en 1945 ne modifiera pas fondamentalement cet équilibre.

5. Conseil d'Etat (1872), Inspection des Finances (1879, 1883), Cour des Comptes (1886), Affaires étrangères (1869, 1879)... et plus généralement pour toutes les administrations centrales, par une série de textes parus entre 1880 et 1890.

6. Comme le souligne P. Legendre (*op. cit.* p. 541), le développement des cabinets ministériels à partir de 1899 et surtout avec l'arrivée de Combes à la présidence du Conseil en 1902 a favorisé la constitution d'un « vaste réseau de jeunes clients cherchant l'entrée sans concours dans les sphères élevées de la carrière administrative ».

Pendant la III^e et la IV^e Républiques, la position de la gauche vis-à-vis de la haute administration n'est pas une mais *plurielle* : les perceptions et attitudes de chaque parti sont fonction de sa proximité, plus ou moins grande, au pouvoir et de la part consécutive qu'il obtient, ou qu'il n'obtient pas, dans la distribution des hauts emplois discrectionnaires. Force politique dominante et pivot de toutes les coalitions de la III^e République, présent dans la plupart des gouvernements de la IV^e, le parti radical s'est assuré une emprise durable sur la haute administration, et notamment sur le corps préfectoral⁷. Les socialistes, pour leur part, n'ont participé que de manière plus tardive, et moins continue, à l'exercice des responsabilités gouvernementales : cependant, eux aussi, se sont assurés, sous la IV^e République des postes-clés dans l'appareil d'Etat — l'instabilité gouvernementale interdisant au demeurant toute éventualité d'exclusion brutale des hauts fonctionnaires socialistes : les hauts emplois administratifs font alors l'objet d'une répartition amiable et stable entre partis « à vocation gouvernementale », qui n'est pas remise en cause à l'occasion des changements de gouvernement. Cette implantation solide, bien que non exclusive, des radicaux et socialistes dans l'appareil d'Etat interdit toute réelle distance critique par rapport à la haute administration, avec laquelle ces partis gèrent l'Etat. Il n'en va pas de même pour les communistes qui, tenus à l'écart des responsabilités gouvernementales, confondent dans une même condamnation sans nuances l'Etat, sur lequel ils n'ont pas prise, et les hauts fonctionnaires qui le servent⁸ ; ce n'est que lorsque le parti communiste participera temporairement à l'exercice des responsabilités gouvernementales (1945-1947), lorsqu'il campera « dans l'enceinte du pouvoir d'Etat »⁸, qu'une vision beaucoup plus positive des hauts fonctionnaires l'emportera — très provisoirement.

L'avènement de la V^e République ouvre une ère nouvelle, qui va modifier profondément les rapports entre la gauche et la haute administration : d'une part, la gauche tout entière, et non plus le seul parti communiste, se trouve durablement exclue du pouvoir et privée de l'accès qu'elle avait aux plus hautes responsabilités administratives ; d'autre part, on assiste dans le même temps à la montée en puissance des hauts fonctionnaires, dont l'emprise s'étend sans cesse, au prix d'un engagement politique croissant. Aussi la gauche va-t-elle être amenée à forger une véritable « culture d'opposition »⁹ relative à la haute administration (I). Le retour au pouvoir en 1981 a entraîné l'abandon rapide

7. Le corps préfectoral était avant 1940 à 90 % de « tendance », sinon d'appartenance, radicale-socialiste et sous la IV^e République encore 50 à 60 % des préfets étaient radicaux (ence sens J.F. Kesler, *Sociologie des fonctionnaires*, P.U.F., Coll. Que sais-je n° 1802, 1980, p. 120).

8. Y. Roucaute, *Le parti communiste français et les sommets de l'Etat*, P.U.F. 1981.

9. Comme en témoignent parfaitement les passages du livre de F. Mitterrand (*Le coup d'Etat permanent*, Plon 1965, U.G.E. Coll. 10/18, pp. 144 et ss) consacrés à la haute administration et la parution en 1967 du livre de J. Mandrin, *L'énarchie* (Ed. de la Table ronde) — pamphlet politique contre l'E.N.A.

de cette culture d'opposition, au prix de la survivance temporaire de quelques scories dans le discours, et le réajustement complet des perspectives relatives à la haute administration : ce faisant, la gauche se plie aux règles nouvelles présidant depuis 1958 aux rapports entre le pouvoir politique et la haute administration (II).

I. — LA CULTURE D'OPPOSITION

La culture d'opposition vis-à-vis de la haute administration n'a été forgée par la gauche que de manière très progressive. Au début de la V^e République, la haute administration reste en effet largement ouverte et pluraliste : les très hauts fonctionnaires en place sous la IV^e, et notamment les préfets, sont maintenus pour la plupart en fonction et l'engagement politique compte alors assez peu pour l'accès aux emplois supérieurs ; l'attitude des partis de gauche se caractérise, à l'exception du parti communiste, par une relative réserve. Néanmoins, au fur et à mesure que l'éloignement du pouvoir perdure, et que l'implantation gaulliste au sommet de l'Etat s'affirme, un point de vue différent commence à apparaître : la critique virulente du gaullisme et les efforts pour bâtir l'union de la gauche devenue indispensable à la reconquête du pouvoir, conduisent, à partir du milieu des années soixante, au durcissement du discours ; désormais, la technocratie administrative et le pouvoir gaulliste tendent à être associés dans une seule et même condamnation, fondée sur une analyse fortement imprégnée des postulats marxistes. Le programme socialiste (*Changer la vie*, Flammarion, 1972, p. 101) puis le programme commun de gouvernement (Ed. soc., 1972, p. 160) sont la confirmation et le couronnement de ce glissement. Mais cette culture d'opposition reste marquée par une *double ambivalence*. D'une part, parce que les représentations relatives à la haute administration se dédoublent : celle-ci est envisagée, tantôt en tant que *corps*, régi par une logique globale, liée à la position qu'elle occupe dans l'Etat, tantôt à travers les *hommes* qui la composent, et dont les intérêts et engagements peuvent être dissemblables ; et ces deux représentations ne se recoupent que très partiellement¹⁰. D'autre part, parce que les critiques formulées à l'encontre de la haute administration recèlent en creux une vision beaucoup plus nuancée et positive : tout se passe comme si la haute administration était en profondeur un corps sain, perverti par certaines pratiques politiques, et que l'accès au pouvoir de la gauche devrait suffire à régénérer. Il y a donc au cœur de cette culture d'opposition l'annonce de ce que sera la culture de gouvernement réapparue après 1981.

10. La gauche pourra ainsi manifester en 1977 dans le même temps sa solidarité à l'égard des élèves de l'E.N.A. en conflit avec la direction de l'école et sa méfiance à l'égard des « énarques », pris cette fois collectivement (voir M.C. Kessler, J.L. Bodiguel, « Recrutement, formation et statut des fonctionnaires », in *L'administration et les partis politiques*, I.F.S.A. n° 18, Cujas 1979).

A. — LA GAUCHE ET LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

A partir du début des années soixante-dix, les analyses des partis de gauche concernant la haute fonction publique convergent, en s'articulant autour de deux idées essentielles : la fonction et la position sociales de la haute fonction publique sont indissociables du « caractère de classe de l'État » ; il s'agit de la remettre au service de la Nation par une « démocratisation de son recrutement ». Ces deux idées, qui sont au centre du bref passage consacré par le programme commun à l'administration ne sont pas exemptes de toute équivoque. D'un côté en effet la haute fonction publique est censée retranscrire la logique de fonctionnement d'un État, placé au service de la classe dominante et lié de plus en plus étroitement aux monopoles¹¹ : sa réforme impliquerait dès lors la réalisation de profondes mutations socio-économiques, traduisant une véritable « rupture avec le capitalisme ». Mais, de l'autre, la démocratisation de la haute fonction publique, en assurant « la rupture des liens qui l'unissent au pouvoir économique capitaliste »¹², est considérée comme un élément constitutif du processus de transformation de l'État¹³, qui en modifie la nature et permet de l'ériger en moteur privilégié de changement social : le thème de la démocratisation renvoie ainsi implicitement à la représentation, fortement ancrée à gauche, d'un État « fonctionnel » et neutre, dépouillé de ses attributs de classe, et capable d'agir pour le plus grand bien collectif.

1) *La dénonciation du caractère de classe*

L'analyse de la haute fonction publique s'appuie sur une *conception très instrumentale de l'État*, qui devient, dans les années soixante-dix, commune au parti socialiste et au parti communiste. On aurait assisté, au fur et à mesure de l'évolution de la V^e République, à l'« emprise croissante des grandes affaires sur l'État », qui serait désormais « asservi aux monopoles »¹⁴ et prendrait en charge la défense de leurs intérêts. Cette thèse, on peut noter que le P.C.F. l'avait fait sienne dès le début de la V^e République : au XV^e congrès tenu en 1959, l'État est présenté comme l'« instrument docile » de « la politique anti-nationale et anti-populaire de la grande industrie et de la haute finance » ; entièrement dominé par les monopoles, devenus les « maîtres absolus de l'appareil d'État » (G. Séguéy), l'État servirait à conforter et à étendre la domination du grand capital. Le P.C.F. ne faisait par là que prolonger et actua-

11. L'interpénétration du politique et de la haute administration ne ferait, suivant le programme commun, que favoriser « la mise en coupe réglée de l'État au profit des grandes sociétés privées » (p. 160).

12. *Projet socialiste. Pour la France des années 80*, C.S.L. 1980, p. 265.

13. La dixième thèse sur l'autogestion adoptée par le P.S. en 1975 indique bien que les objectifs du projet socialiste ne sauraient être atteints sans qu'intervienne la conquête de l'État, mais aussi « sans que soient transformées la fonction et la nature de cet État et sans qu'apparaissent de nouvelles formes de pouvoir » — formule reprise par le *Projet socialiste*, p. 252.

14. *Changer la vie*, op. cit. p. 57.

liser son analyse classique de l'Etat capitaliste, d'inspiration léniniste : produit et reflet des rapports de production capitalistes, l'Etat capitaliste n'est et ne peut être qu'un appareil de classe, dont les fonctions sont déterminées par les exigences de la domination de classe ; son rôle est de préserver, consolider et reproduire les rapports de production capitalistes en tant que rapports de domination. Même si son autonomie relative lui permet de faire des concessions en faveur des classes dominées, celles-ci sont toujours compatibles avec les intérêts politiques de la bourgeoisie. Cependant, les liens entre les monopoles et l'Etat se seraient considérablement renforcés au stade du *capitalisme monopoliste d'Etat*¹⁵ : aux prises avec des difficultés croissantes de valorisation, les monopoles auraient en effet besoin toujours davantage de l'appui de l'Etat qui, en multipliant ses interventions, tend à devenir l'agent et le garant de la reproduction élargie du système ; ainsi l'Etat serait-il lié de manière étroite, et quasi organique, aux monopoles, qui se servent de lui pour asseoir leur domination¹⁶. Or, cette interprétation marxiste, très économiciste et instrumentale, de l'Etat a progressivement gagné le parti socialiste : les principaux courants du P.S., et notamment le C.E.R.E.S., pour qui « l'Etat est subordonné aux intérêts du grand capital »¹⁷, mais aussi le courant mitterrandiste¹⁸, adhèrent à la théorie du C.M.E.¹⁹ ; et les textes programmatiques du P.S. insistent tous sur la nature de classe de l'Etat et sur sa dépendance par rapport aux monopoles. On peut voir dans cette contamination l'expression des contraintes liées à la politique d'union de la gauche — chaque parti luttant pour l'hégémonie idéologique au sein d'une alliance confictuelle²⁰ — mais aussi une volonté de rupture avec l'opportunisme et les louvoiements théoriques de l'ancienne S.F.I.O. En tant qu'appareil d'Etat, l'administration n'apparaît plus, dès lors, que comme un « instrument au service du capital » : « l'idée d'une prétendue neutralité administrative est un des éléments de la mystification par laquelle la bourgeoisie s'efforce de couvrir d'une légitimité universelle l'exercice de ses intérêts. Elle doit comme telle être absolument exterminée »²¹.

15. Voir sur l'ensemble de cette analyse, J. Chevallier et D. Loschak, *Science administrative*, Tome 1, n° 288, L.G.D.J. 1978.

16. La conférence des quatre vingt un partis communistes, réunie à Moscou en 1960, avait même déclaré que, dans la phase du C.M.E., étaient réunies « la puissance des monopoles et celle de l'Etat en un *mécanisme unique*, destiné à sauver, au maximum, les profits de la bourgeoisie impérialiste par l'exploitation de la classe ouvrière et le pillage de larges couches de la population ». Le P.C.F. a, pour sa part, une position plus nuancée : il récusé le terme de « fusion » pour retenir celui d'« étroite interaction » ; les monopoles et l'Etat auraient tout à la fois « un rôle propre et un même but » et leur action serait « dialectiquement unie et distincte ».

17. M. Charzat, G. Toutain, *Le C.E.R.E.S. : un combat pour le socialisme*, Calmann-Lévy 1975.

18. P. Valadier, « François Mitterrand : des idées politiques pour prendre le pouvoir », *Projet* décembre 1982.

19. P. Birnbaum, « Que faire de l'Etat ? » in *Les élites socialistes au pouvoir (1981-1985)*, P.U.F. 1985, p. 154.

20. En ce sens P. Garraud, « Discours, pratiques et idéologies dans l'évolution du P.S. » *R.F.S.P.* 1978, p. 272.

21. *L'énarchie*, op. cit.

Ce discours catégorique laisse pourtant subsister des incertitudes et entrevoir un certain nombre de failles. D'abord, il se superpose à des interprétations plus nuancées, qui insistaient au contraire sur l'indépendance relative de l'Etat par rapport aux forces économiques dominantes et sur sa dynamique propre d'évolution. Ces interprétations, elles avaient bien entendu dominé sous la IV^e République dans chaque parti lorsqu'il s'était trouvé placé aux commandes politiques. Dès 1936, L. Blum avait souligné, comme le rappelle P. Birnbaum, que « l'Etat moderne se détache progressivement du capitalisme et c'est pourquoi il est possible à des partis socialistes de le manier sans l'asservir et à plus forte raison sans s'asservir eux-mêmes au capitalisme »²² et insisté sur la séparation des pouvoirs politique et économique ; et cette conception a servi à légitimer sous la IV^e République la participation des socialistes à l'action gouvernementale²³. Mais le parti communiste aussi, devenu provisoirement entre 1945 et 1947, « parti de gouvernement », avait avancé une analyse beaucoup plus nuancée de l'Etat, conçu non plus seulement comme un agent du capital, mais comme un levier d'action sur les structures sociales²⁴ : le contrôle politique sur l'appareil d'Etat et sa démocratisation interne sont alors censés être suffisants pour en changer la nature. La gauche non communiste avait aussi développé, dans les années soixante, un discours de tonalité très différente, basé sur la dénonciation d'une « technocratie administrative » envahissante et omnipotente : à la stigmatisation par Pierre Mendès-France du « règne des jeunes messieurs »²⁵ avait répondu en écho la critique virulente par François Mitterrand de l'impérialisme de « technocrates » qui tranchent, décident, décrètent « avec un mépris affiché des habitudes démocratiques »²⁶ ; l'Etat n'était plus perçu comme un simple instrument mais comme une force autonome, déployant une stratégie propre, en marge des règles démocratiques. Ensuite, le discours instrumental oscille entre, tantôt une analyse « intrinsèque » ou « objective » de l'Etat capitaliste — auquel cas la gestion socialiste de cet Etat serait impuissante à en modifier l'essence²⁷ —, tantôt une analyse « politique » ou « contextuelle », décrivant un pro-

22. *L'œuvre de Léon Blum*, A. Michel 1968, Tome 3, p. 436.

23. R. Quilliot, *La S.F.I.O. et l'exercice du pouvoir (1946-1958)*, Fayard 1972.

24. Y. Roucaute, *op. cit.*

25. « La V^e République et la Haute administration », *Le Courrier de la République*, n° 34, nov. 1965.

26. *Le coup d'Etat permanent op. cit.* p. 146 : la technocratie administrative serait le « régent du royaume dont l'héritier mineur ne grandira jamais. Gardienne d'un principe, elle ne prépare l'avènement de personne. Et peu à peu elle s'invente un monde imaginaire où les individus sont contribuables, automobilistes, piétons, assujettis à la Sécurité sociale, usagers du métro, visiteurs de musées ou de zoo, jamais citoyens responsables, où le peuple n'est que la toile de fond d'une scène sur laquelle parlent et bougent meneurs de jeu et initiés » (p. 144).

27. Comme le disait Politzer en janvier 1936, il est possible de « remplacer par des titulaires socialistes les titulaires bourgeois des ministères bourgeois » mais « il n'est pas possible à ces titulaires de faire dans le cadre des institutions bourgeoises autre chose que d'expédier les affaires courantes de la bourgeoisie... La socialisation des ministres n'est pas la socialisation des ministères » (« *Cahiers du bolchévisme*, janv. 1936).

cessus de « décadence de l'État républicain »²⁸ sous la pression des monopoles et débouchant sur un programme de réformes susceptibles de redonner à l'État une nouvelle légitimité, en le mettant au service de l'« intérêt général » : alors que la première version exclut toute possibilité de réelle démocratisation d'un État bourgeois qui doit être détruit — et remplacé par la dictature du prolétariat —, la seconde justifie la réhabilitation d'un État, conçu comme le fer de lance de réalisation du socialisme²⁹. Enfin, la critique virulente de la logique de fonctionnement de l'État capitaliste est assortie d'une défense théoriquement paradoxale des éléments constitutifs de cet État : les services publics restent considérés comme des « acquis » qu'il faut protéger contre les entreprises de dénigrement, de dégradation ou de démantèlement³⁰ ; quant aux fonctionnaires, qui votent traditionnellement en majorité pour la gauche, ils sont systématiquement défendus par le P.C. et le P.S. qui se veulent « à leurs côtés » et soutiennent leurs luttes. Là encore, on voit poindre une image toute différente et beaucoup plus positive de l'État. Néanmoins, cette défense vise surtout les petits et moyens fonctionnaires ; la position par rapport à l'élite administrative est beaucoup plus négative.

Les contradictions qui marquent l'analyse des partis de gauche face à l'État se retrouvent en ce qui concerne la haute fonction publique. Parce qu'elle est placée aux commandes administratives, la haute fonction publique est imprégnée par la logique de fonctionnement de l'État capitaliste : elle témoigne d'une réceptivité particulière aux sollicitations des monopoles ; et ses liens avec la grande bourgeoisie tendent à se renforcer au stade du C.M.E., comme l'atteste le développement du « pantouflage » — qui conduit à une « immense entreprise de corruption »³¹. La haute fonction publique apparaît ainsi comme une couche sociale spécifique, distincte du milieu prolétarisé des fonctionnaires d'exécution et intégrée à la classe dominante. Cette vision a été celle du P.C.F. à partir de son éloignement du pouvoir après 1947 : ne s'adressant qu'aux petits et moyens fonctionnaires, le P.C.F. exclut alors clairement les hauts fonctionnaires, implicitement rangés parmi les « couches parasitaires » et parfois traités en véritables « ennemis de classe »³², de sa stratégie d'« union populaire ». Puis un point de vue plus nuancé commence à apparaître au fur et à mesure que le P.C.F. s'oriente vers la conquête du pouvoir d'État, à travers l'union de la gauche : rejetant l'idée de fusion pure et simple des sommets de l'État et des monopoles, le P.C. en vient à déceler l'existence de clivages et de contradictions au sein de la haute fonction publique et à distinguer la masse des hauts fonctionnaires, qui deviennent des « alliés » possibles, de la « poignée de technocrates »

28. *L'agression. L'État giscard contre le service public*, C.S.L. 1980, p. 17.

29. Le *Projet socialiste* indique que l'État, transformé par la délimitation de ses attributions, la décentralisation de ses structures et la démocratisation de son recrutement, sera appelé à jouer dans la période de transition vers le socialisme « un rôle important dans la dynamique du changement social ».

30. *L'agression* traduit parfaitement cette optique.

31. F. Mitterrand, *op. cit.*, p. 149.

32. Y. Roucaute, *op. cit.* p. 38.

irré récupérables³³ ; affirmant pouvoir compter en cas d'accès au pouvoir sur la « loyauté » de la grande majorité des hauts fonctionnaires, le P.C. peut se contenter de réformes mineures. Cette démarcation était plus familière au P.S., dans la mesure où il comptait en son sein et parmi ses instances dirigeantes de nombreux hauts fonctionnaires : convaincu qu'« une partie importante de ceux qui participent aux tâches administratives n'entendent pas être des instruments au service du capital »³⁴, le P.S. a toujours été conduit à faire la part des choses ; mais cela n'interdit pas l'existence d'une certaine méfiance vis-à-vis d'un groupe fortement impliqué dans les rouages de l'Etat gaulliste, pompidolien puis giscardien. La stratégie du « front de classe » adoptée à partir du congrès d'Alfortville (mai 1969), puis confirmée à Epinay (juin 1971) et par tous les autres congrès, n'exclut pas les hauts fonctionnaires, dès l'instant où « ils font leur idéal et les principes du socialisme »³⁵. On voit ainsi comment d'une dénonciation globale du caractère de classe de l'Etat et de la haute fonction publique on glisse à l'idée qu'une démocratisation de l'un et de l'autre serait suffisante pour en modifier la nature profonde. Cet *optimisme réformateur* implique une vision beaucoup plus neutre et malléable de l'Etat.

2) *Le mythe de la démocratisation*

L'idée de démocratisation de la haute fonction publique a été un cheval de bataille constant de la gauche : la réforme de l'Etat passerait par une ouverture de la haute fonction publique à toutes les couches de la population. Cette vision implique une approche différente de l'Etat : l'Etat et la haute fonction publique sont analysés en effet, non plus à partir du rôle effectif qu'ils jouent dans les rapports de production mais de l'origine sociale de leurs agents ; et l'élargissement du recrutement de ces agents devient la garantie du changement de la logique de fonctionnement étatique. Or, en bonne orthodoxie marxiste, l'origine de classe des servants de l'appareil d'Etat est secondaire par rapport à la position de classe qu'ils occupent du fait de leur *appartenance* à l'appareil d'Etat³⁶ : ce n'est pas parce que la haute fonction publique puiserait parmi des couches sociales diversifiées que la fonction de l'Etat dans la société capitaliste s'en trouverait pour autant modifiée. Ainsi le thème de la démocratisation de la haute fonction publique révèle-t-il l'adhésion au moins implicite de la gauche à une représentation de l'Etat située aux antipodes de l'instrumentalisme fataliste : le fonctionnement de l'Etat dépendrait moins de données sociales objectives que des hommes qui sont placés à sa tête ; et il apparaît comme un véritable *mythe* dans la mesure

33. Le P.C. effectuera alors une véritable offensive de charme en direction des énarques, traduite par un dîner-débat entre J. Chambaz et 73 énarques le 26 mai 1975. De même s'abstiendra-t-il de se joindre aux critiques formulées par le P.S. contre l'E.N.A. en mars 1976.

34. *Projet socialiste, op. cit.* p. 265.

35. P. Bacot, « Le front de classe », *R.F.S.P.* 1978, pp. 277 ss.

36. N. Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspero 1971. Voir sur l'ensemble du problème, J. Chevallier et D. Loschak, *op. cit.* n° 284.

où il fait l'impasse sur les conditions socio-politiques indispensables à sa réalisation.

Le thème de la démocratisation avait déjà justifié en 1945 l'appui apporté à la création de l'E.N.A. : le gouvernement du Front populaire avait d'ailleurs pris l'initiative de déposer le 1^{er} août 1936 un projet de loi en ce sens. L'institution d'une E.N.A. devait permettre, aux yeux de la gauche, de briser le système des concours particuliers, générateurs de cloisonnements et d'inégalités, et alimentant un « esprit de caste », mais surtout de donner à tous les mêmes chances d'accès à la haute fonction publique, à partir du seul critère de l'aptitude. Même si la réforme a été jugée par beaucoup, et notamment par les communistes, incomplète, faute de la suppression pure et simple de l'école libre des sciences politiques — liées aux « grands intérêts économiques et financiers » et ouverte à une « petite minorité de privilégiés de la fortune »³⁷ — et de la disparition des grands corps, tels l'Inspection des finances, même si certaines craintes d'« enfantement d'un nouveau mandarinat » avaient été émises, les partis de gauche ont approuvé la création de l'école³⁸ ; et le P.C. lui-même en prendra pendant longtemps la défense, au nom de l'héritage légué par M. Thorez, qui aurait « guidé ses premiers pas »³⁹.

Les premières critiques contre l'E.N.A. ont commencé à s'élever des rangs de la gauche dans les années soixante : l'E.N.A. est alors accusée de favoriser, par la formation d'un « esprit de camaraderie et d'école qui transmet, tout ensemble, des traditions, des contacts utiles et une certaine conception commune de la vie professionnelle et sociale »⁴⁰, l'avènement de cette technocratie administrative, imbue de sa compétence et étendant progressivement son emprise sur la vie politique et sociale, en faussant les règles de la démocratie ; et l'idée d'ouverture sociale commence à être mise sérieusement en doute⁴¹. Ce revirement est évidemment lié à l'évolution importante qu'a connue la haute administration depuis le début de la V^e République : la montée en puissance, politique et sociale, des énarques à la faveur du gaullisme coïncide avec un sensible recul de la relative démocratisation que la création de l'E.N.A. avait, au début, entraînée — grâce notamment à l'institution du concours interne⁴². L'analyse est reprise et systématisée dans *L'énarchie* où, sous le pseudonyme de Jacques Mandrin, trois énarques socialistes, fondateurs du C.E.R.E.S., dressent un bilan global très négatif de l'E.N.A., qu'ils considèrent comme une institution « dévoyée » : alors qu'elle aurait pu « donner

37. P. Cot avait proposé la confiscation des biens de l'école.

38. Voir M.C. Kessler, *op. cit.* pp. 38 ss et J.F. Kesler, « La création de l'E.N.A. », *Revue administrative* n° 178, juillet-août 1977, pp. 354 ss et *L'E.N.A., la société, l'Etat*, Berger-Levrault 1985, pp. 30 ss.

39. G. Ducoloné, *Promotions*, n° 100, déc. 1976, p. 38.

40. P. Mendès-France, *op. cit.*

41. Au lieu d'une administration homogène, également ouverte à tous, on verrait se constituer « une aristocratie de jeunes gens secrétée par quelques filières privilégiées » (P. Mendès-France, *op. cit.*).

42. J.-L. Bodiguel, *Les anciens élèves de l'E.N.A.*, F.N.S.P. 1978, p. 35.

à un Etat démocratique et populaire une phalange d'administrateurs à la fois compétents et absolument dévoués », l'E.N.A. n'aurait fait que « rationaliser la formation des élites bourgeoises en bouleversant le moins possible leur recrutement » ; mais le livre est accueilli davantage comme un pamphlet et suscite peu d'écho à gauche. De même, le mouvement de contestation des élèves en 1968 ne recueille qu'un soutien prudent.

A partir des années soixante-dix, les critiques s'aiguisent. Elles s'ordonnent autour de trois accusations essentielles : l'*élitisme*, le *conformisme* et la *politisation*. D'abord, l'E.N.A. aurait radicalement échoué dans l'objectif qui lui était assigné d'élargir les bases sociales du recrutement des hauts fonctionnaires : les énarques sont avant tout des « héritiers », issus de catégories sociales privilégiées ; « lieu de cooptation d'une caste — comme un club chic »⁴³, l'E.N.A. ne servirait ainsi qu'à « reproduire la classe dirigeante — comme un appareil à photocopie ». Ensuite, elle engendrerait le conformisme, en coulant ses élèves dans un moule unique et stéréotypé. Enfin, elle aurait favorisé l'allégeance vis-à-vis du pouvoir politique : on assisterait à la formation progressive d'une haute fonction publique « monolithique, soumise craintivement aux vues partisans du pouvoir en place »⁴⁴ ; et un dirigeant du P.S., Claude Estier, pouvait aller jusqu'à dénoncer le 27 mai 1976, dans un article retentissant publié dans *L'Unité*, la reprise en main politique de l'E.N.A., en laissant entendre que le classement de sortie avait été délibérément manipulé. L'E.N.A. n'apparaît plus à la gauche comme un appui mais comme un obstacle à la démocratisation de la haute fonction publique. Aussi assiste-t-on pour la première fois à gauche à la levée d'un tabou et à la remise en cause se l'institution même de l'E.N.A. Ce pas, que Jacques Mandrin n'avait pas osé franchir⁴⁵, le P.S. l'effectue le premier dans *Changer la vie* : les fonctionnaires des ministères, des juridictions administratives et des corps de contrôle ne doivent plus, d'après ce programme, être recrutés par la voie de l'E.N.A., mais, à la sortie de l'université ou par promotion interne, au moyen de « concours interministériels » ; et l'E.N.A. se trouve reconvertie en un simple « centre des hautes études administratives », accessible seulement aux fonctionnaires ayant acquis un minimum d'expérience administrative (pp. 102-103). Cependant, devant les réticences du P.C., qui se pose alors en défenseur de l'E.N.A., le programme commun de gouvernement se contente de parler d'une « réforme démocratique de l'E.N.A. », assortie de la fin des privilèges des grands corps (p. 160). Ce n'est qu'à partir de 1977 que le P.C. se rallie à son tour à l'idée de suppression de l'E.N.A.⁴⁶ ; mais le P.S. est

43. P. Joxe, « Hypocrites, cyniques, naïfs », *L'Unité* 4 juin 1976.

44. C. Lalumière, *Le Monde* 5 juin 1976.

45. *L'énarchie* envisageait seulement un concours unique pour l'accès à l'administration — les élèves étant affectés selon leur rang de classement, soit à des écoles régionales, soit à l'E.N.A.

46. *L'Humanité* du 8 novembre 1977 écrit : « L'E.N.A. doit être supprimée ». Dans le même sens, voir la déclaration d'A. Le Pors au colloque « L'Administration vue par les politiques » des 10-11 février 1978, Cujas *op. cit.* p. 274.

devenu plus prudent et plus évasif et s'en tient à la lettre du programme commun ⁴⁷.

Ces représentations globalisantes de la haute fonction publique recouvrent néanmoins des perceptions plus nuancées et contrastées, liées aux relations différenciées que les partis de gauche entretiennent avec les divers cercles de hauts fonctionnaires.

B. — LA GAUCHE ET LES HAUTS FONCTIONNAIRES

L'engagement politique croissant des hauts fonctionnaires a été marqué par une *double polarisation* en sens contraire : d'un côté, l'élite administrative s'est trouvée de plus en plus attirée du côté du pouvoir ; de l'autre, la gauche, et plus particulièrement le P.S., a fortement développé son implantation dans la haute fonction publique. Les deux phénomènes se sont alimentés réciproquement : tandis que la fermeture politique de l'accès aux postes de direction administrative a poussé, par réaction, un certain nombre de hauts fonctionnaires vers la gauche, ce glissement à gauche a incité, par contrecoup, les gouvernants à s'assurer de la fidélité politique des responsables administratifs. De ce fait, les relations entre la gauche et les hauts fonctionnaires ne se réduisent plus à un modèle unique, mais tendent à se différencier : à la distance qui se creuse avec une élite administrative, insérée dans les rouages d'un pouvoir dont la gauche est exclue, répond un processus de pénétration d'un milieu qui s'avère de plus en plus réceptif aux idées de gauche. Cette dissociation ne va pas sans quelque contradiction : tout en dénonçant la politisation de la haute fonction publique, la gauche n'hésite pas à l'investir en s'y ménageant les appuis nécessaires. Tout se passe comme s'il y avait pour la gauche une mauvaise politisation — celle des fonctionnaires situés dans la mouvance du pouvoir — et une bonne politisation — celle des hauts fonctionnaires qui s'engagent à ses côtés ; et cette contradiction apparaîtra clairement à l'épreuve de l'exercice du pouvoir.

1) *La dénonciation de la « politisation »*

En dénonçant la « politisation » de la haute administration, les partis de gauche visent une pratique nouvelle qui aurait consisté, depuis 1958, à nommer systématiquement dans les postes de responsabilité administrative des hauts fonctionnaires ayant fait acte d'allégeance au pouvoir en place. Cette pratique est fréquemment présentée comme contraire aux traditions administratives françaises qui, si elles admettaient en l'espèce le choix discrétionnaire du gouvernement, auraient exclu que ce choix s'effectuât sur la base de critères politiques ou partisans : la prédominance après 1958 de tels critères aurait donc abouti à rompre avec

47. Les propositions d'actualisation du programme commun (Flammarion 1978, pp. 104-105) reprennent la formule d'une « réforme démocratique de l'E.N.A. » et le *Projet socialiste* de 1980 parle seulement d'une démocratisation rapide de la haute administration « par la transformation des modes de recrutement, de rémunération et de déroulement des carrières » (p. 265).

« l'apolitisme traditionnel de la haute fonction publique, conforme à sa mission d'intérêt général »⁴⁸, à mettre en cause « le vieux principe républicain qui sépare la politique et l'administration »⁴⁹ et à modifier dangereusement la place du fonctionnaire « vis-à-vis de l'Etat et de la Nation »⁵⁰ ; favorisant le développement d'un « déplorable esprit courtisan »⁵¹, elle déboucherait sur le conformisme, l'opportunisme, voire la servilité. Ainsi la France tendrait-elle à régresser vers des formes archaïques d'administration, fondées sur l'allégeance personnelle au prince et l'arbitraire politique. Cependant, ce discours, qui se réfère à un « âge d'or de l'apolitisme administratif » est peu crédible : les considérations politiques ont été, on l'a dit, toujours présentes dans les nominations aux emplois administratifs supérieurs ; la seule différence, c'est que l'alternance au pouvoir des partis à vocation gouvernementale conduisait avant 1958 à un relatif pluralisme politique au sommet de la fonction publique — pluralisme qui s'est progressivement raréfié à partir du moment où l'alternance a disparu. Derrière l'accusation de politisation, ce qui est visé en fait par les partis de gauche c'est la *raréfaction du pluralisme*, par la réduction de l'éventail politique des nominations et le jeu de certaines exclusives politiques.

Si la dénonciation de la colonisation des hauts emplois administratifs par la majorité en place a été permanente à partir de 1958, elle est devenue de plus en plus virulente au fil des années. Le remplacement très progressif des fonctionnaires supérieurs nommés sous la IV^e République et la relative indifférence personnelle du général de Gaulle pour les affiliations partisans⁵² entraînent au début la coexistence de strates de fonctionnaires supérieurs politiquement hétérogènes. Ce n'est que graduellement que les gaullistes commenceront à dominer sans partage l'appareil d'Etat : déjà largement esquissé à partir du milieu des années soixante, le mouvement s'amplifiera avec l'accession de Georges Pompidou à la présidence de la République ; le durcissement du clivage droite/gauche, d'abord à l'occasion de l'élection présidentielle de 1965, puis des événements de 1968 enfin de la signature en 1972 du programme commun, se répercute dans la haute administration par une plus grande sélectivité politique dans l'affectation aux emplois de direction. De plus en plus, les emplois discrétionnaires sont attribués en récompense des services rendus dans l'entourage des gouvernants : ils reviennent à des hauts fonctionnaires dont la fidélité au pouvoir a pu

48. *L'agression op. cit.* p. 82.

49. R.-G. Schwartzberg, *La droite absolue*, Flammarion 1981, p. 84.

50. C. Lalumière, « La fonction publique, le gouvernement et les socialistes », *Le Monde* 5 juin 1976.

51. C. Lalumière, « La bureaucratie giscardienne », *Le Monde*.

52. Constatant que « la boulimie gaulliste a pour le moment épargné l'administration » et que la V^e République ne remplaçait que prudemment les fonctionnaires installés par sa devancière, F. Mitterrand (*op. cit.* p. 145) imputait cette prudence au faible nombre de hauts fonctionnaires engagés aux côtés du gaullisme : n'ayant pu fournir en nombre suffisant la relève, le gaullisme « cajole des survivants tout en guettant impatiemment le moment où il lui sera loisible de s'en défaire ».

être testée lors de leur passage dans un cabinet ministériel⁵³ ; dès 1970, on constate que la moitié des directeurs d'administration centrale ont collaboré avec un membre du gouvernement, dont un tiers juste avant leur nomination. L'U.D.R. s'assure ainsi le contrôle de la plupart des postes-clés de l'administration et du secteur public ou parapublic⁵⁴ ; et ce quasi-monopole, qu'aucun parti politique n'avait pu jusqu'alors obtenir en France, modifie profondément le rapport de la haute administration à la politique : la haute fonction publique paraît être de plus en plus engagée aux côtés de la majorité présidentielle, étroitement soudée au gouvernement en place — ce qui lui permet en retour d'investir progressivement les postes de responsabilité politiques. La séparation traditionnellement existante entre filière administrative et filière électorale fait place à une interpénétration et à une osmose croissantes. Cette situation est vivement dénoncée au début des années soixante-dix sous la formule-choc de l'*Etat-U.D.R.*⁵⁵ : confisqué par un parti, l'Etat ne serait plus la chose de tous ; et la fonction publique se trouverait insidieusement détournée de sa mission traditionnelle — servir l'intérêt général —, pour être mise au service de fins partisans.

L'arrivée à la présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing va marquer une nouvelle étape. Elle se traduit dans un premier temps par une épuration et par une ouverture : tandis que sont impitoyablement écartés les fonctionnaires supérieurs qui avaient activement soutenu la candidature de Jacques Chaban-Delmas au premier tour de l'élection présidentielle, les amis politiques du nouveau président conquièrent d'importantes positions au sommet de l'Etat ; le quasi monopole gaulliste est battu en brèche, mais l'élargissement du champ politique du recrutement des fonctionnaires supérieurs ne profite qu'aux libéraux, centristes et radicaux, à l'exclusion de la gauche qui reste hors-jeu. Le départ de J. Chirac de Matignon et la tension qui s'installe progressivement dans les rapports entre le R.P.R. et l'U.D.F. — tension qui culminera au moment de l'élection présidentielle de 1981 —, allait cependant conduire à la refermeture, cette fois au profit des amis politiques du président. A l'Etat-U.D.R. succède à partir de 1978 l'*Etat-U.D.F.*, traduit par « la giscardisation de l'appareil d'Etat »⁵⁶ : mais cette « giscardisation » se fait dans des conditions telles qu'elle suscite à gauche de très vives contestations. D'abord, une *allégeance plus stricte* est exigée des fonctionnaires supérieurs. Les hauts fonctionnaires jugés sympathisants ou proche de la gauche, ou les gaullistes de stricte obédience, sont systématiquement écartés — notamment des responsabilités préfectorales ou rectorales : les changements incessants d'affectation au sein du corps préfectoral⁵⁷, la rotation toujours plus rapide dans les fonctions rectorales qui sont souvent, et contrairement aux traditions, confiées à des

53. R.-G. Schwartzberg, *op. cit.* p. 262.

54. E.N. Suleiman, *op. cit.* p. 220.

55. Formule lancée en septembre 1972 par Jean-Jacques Servan-Schreiber.

56. Y. Agnès, « L'Etat giscard », *Le Monde* 2 mars 1980.

57. 164 entre 1974 et 1980.

universitaires politiquement engagés⁵⁸, expriment un changement important dans la conception même de l'exercice de ces fonctions. Mais le fait que le passage par un cabinet ministériel conditionne plus que jamais l'accès aux emplois très recherchés de directeur d'administration centrale est tout aussi significatif : l'appartenance à l'entourage politique d'un ministre joue le rôle d'accélérateur de carrière et facilite considérablement la conquête de positions de pouvoir au sein de l'appareil d'Etat. Ensuite, le *domaine des nominations politiques* s'étend. Les critères politiques ne valent plus seulement pour la désignation des hauts dignitaires administratifs mais encore pour celle des responsables des entreprises du secteur public ou parapublic, des banques et compagnies d'assurances nationalisées, de l'information et de l'audiovisuel, ou encore de la justice : la « giscardisation » est dénoncée comme une « entreprise systématique » de « quadrillage », aboutissant à placer des « hommes du président »⁵⁹ dans tous les rouages de l'Etat, de l'économie, de la société ; l'Elysée tisserait sa « toile d'araignée » avec minutie et méthode, en n'omettant aucun secteur. Enfin, le virus de la politisation gagnerait de proche en proche d'autres strates de la fonction publique. Un strict loyalisme politique n'est plus seulement exigé des titulaires des emplois supérieurs de responsabilité, mais encore des fonctionnaires de rang moyen ou subalterne : la fonction publique tout entière serait astreinte à un conformisme politique grandissant. Ainsi l'Etat est-il plus que jamais une « chasse gardée », et la République la « propriété d'un clan » : « une fraction gouverne, rafle les places, se partage les prébendes, monopolise l'information, ignore l'opposition, disgrâce, épure, mène une rigoureuse lutte des classes »⁶⁰. Et un *spoils system*, contraire aux traditions administratives françaises, tendrait à s'instaurer progressivement⁶¹.

Cette dénonciation des pratiques gaullistes, pompidoliennes et giscardiennes est fondée, au moins implicitement, sur l'exigence de *dépolitisation* des emplois administratifs supérieurs — dépolitisation qui serait conforme aux traditions administratives françaises. Cependant, cette idée, seul F. Bloch-Lainé l'a réellement approfondie dans *Profession : fonctionnaire* en allant jusqu'au bout de sa logique. Considérant que « ce serait perdre une grande force que de n'avoir plus, à la tête des administrations, que des hommes attentifs à la politique du jour, soumis à cette politique, parce que leur sort dépend de sa poursuite », il dénonce la tendance nouvelle à « astreindre les titulaires des principaux postes à des options politiques marquées » : l'Etat doit au contraire « faire agir, jusque vers les sommets, des hommes qui ne sont pas obligés

58. M. Chevalier, « La fonction rectorale : la fin des recteurs inamovibles », *Revue administrative* n° 175, janvier-février 1977, pp. 9 ss.

59. R.-G. Schwartzberg, *op. cit.* p. 100.

60. F. Mitterrand, *La Croix* 27 mars 1980.

61. F. Bloch-Lainé (*Profession : fonctionnaire*, Seuil 1976, p. 229) rapporte pour s'en inquiéter, que V. Giscard d'Estaing, alors ministre, lui avait dit qu'il fallait tirer les conséquences d'un présidentialisme accru et que les équipes dirigeantes devaient être appelées à « changer avec l'élu du peuple au pouvoir exécutif ».

d'avoir une appartenance politique ou qui peuvent avoir indépendamment de leurs fonctions les appartenances qu'ils veulent » (p. 231) ; il a besoin de « fonctionnaires de choc », capables d'échapper à la fois au conservatisme administratif et au conformisme politique. F. Bloch-Lainé en vient dès lors à l'idée de « magistrature administrative » (p. 237), en dotant les hauts responsables administratifs d'un « pouvoir critique » par rapport au pouvoir politique : l'Etat doit placer en position d'indépendance des « personnages qui ne sont pas élus mais nommés et dont l'autorité doit cependant peser, pour l'accomplissement de leur mission propre, d'un poids presque égal à celui de l'exécutif dont ils procèdent » ; mais cela suppose aussi que les hauts fonctionnaires, au lieu de considérer leurs fonctions comme un « tremplin politique » et de s'efforcer de « plaire à la Cour », en reviennent à une vision plus exacte des devoirs de leur charge. Mais ce tracé d'une stricte ligne de démarcation entre le pouvoir politique et le « contre pouvoir administratif » allait à contrecourant de l'évolution ayant poussé une partie des hauts fonctionnaires à militer de plus en plus activement aux côtés des partis de gauche : cet engagement rendait radicalement illusoire l'idée de dépolitisation de la haute administration et ne pouvait manquer d'aboutir, dans l'hypothèse d'une arrivée au pouvoir de la gauche, à un profond renouvellement politique des équipes dirigeantes administratives.

2) *La pénétration du milieu*

La forte attraction exercée par la gauche sur les hauts fonctionnaires révèle les limites théoriques et pratiques de l'analyse de la haute fonction publique en termes de rapports de classe. Cette attraction est récente : si la fonction publique moyenne et subalterne a toujours constitué pour la gauche une clientèle électorale privilégiée, paradoxalement plus importante et plus fidèle que celle des salariés du secteur privé⁶², ainsi qu'une base solide d'implantation militante (instituteurs, postiers), en revanche le milieu des hauts fonctionnaires était resté jusqu'à la seconde guerre mondiale relativement imperméable à son influence : les filières et les modes de recrutement aboutissaient, non seulement à une stricte sélectivité sociale, mais encore à un étroit conformisme politique, notamment au sein des grands corps. La situation a sensiblement évolué après 1945 : tandis que le nouveau contexte politique favorisait l'engagement à gauche, la création de l'E.N.A. allait contribuer à modifier en profondeur l'univers politique des hauts fonctionnaires, moins en raison de la démocratisation de leur recrutement, qui a révélé très vite ses limites, que par l'inflexion de leur système de valeurs ; se considérant comme investis d'une mission privilégiée de modernisation économique et de transformation sociale, les hauts fonctionnaires en viennent à partager l'optimisme réformateur

62. Aux élections législatives de 1973, 64 % des salariés de l'Etat, des collectivités locales et des services publics ont voté pour la gauche contre 54 % des salariés du secteur privé ; et de même aux élections présidentielles de 1974, F. Mitterrand a recueilli 70 % des voix des salariés du secteur public (J.F. Kesler, *Sociologie des fonctionnaires op. cit.*).

de la gauche, qui mise sur les bienfaits de l'interventionnisme étatique pour promouvoir le développement économique et social. Les hauts fonctionnaires vont, dès lors, assez logiquement pencher, comme l'ensemble des autres fonctionnaires — et en contradiction totale avec les cadres supérieurs du secteur privé⁶³ —, vers la gauche ; et cette inclination ne sera pas affectée par l'avènement de la V^e République. Les comportements politiques des fonctionnaires tendent ainsi à s'homogénéiser : il semble que l'appartenance à la fonction publique crée une prédisposition en faveur de la gauche, en surdéterminant les clivages hiérarchiques. Tout se passe comme s'il y avait entre la gauche et les fonctionnaires des liens d'interdépendance et de solidarité, sans doute fondés sur la référence à une même « culture étatique » : il y a de plus en plus adéquation du système de valeurs d'une gauche, fascinée par l'Etat, et de fonctionnaires naturellement portés du côté de ceux qui défendent l'institution qu'ils servent. Ce *capital de sympathie*, diffus et stable, dont bénéficie désormais la gauche dans la haute fonction publique, ne se traduit qu'exceptionnellement par un *militantisme effectif* dans ses rangs ; cependant, les clivages politiques vont progressivement se cristalliser et l'engagement à gauche devenir plus net, au moins de la part d'une minorité de hauts fonctionnaires.

Les diverses enquêtes réalisées notamment auprès des anciens élèves de l'E.N.A.⁶⁴ attestent de la remarquable *permanence* depuis 1945 de l'attraction exercée par la gauche sur les hauts fonctionnaires : c'est ainsi que les énarques, qui se situent d'eux-mêmes très largement à gauche (70 %) et dont les sympathies partisans, quand ils les expriment, vont nettement aux partis de gauche (pour les deux tiers), voteraient plus à gauche que l'ensemble de la population⁶⁵ — rejoignant ainsi le reste des fonctionnaires. Cette orientation à gauche, qui varie peu d'une promotion à l'autre mais tend pourtant à s'accuser au fil des années, est *sélective* : elle exclut le parti communiste, qui ne bénéficie que d'une très faible implantation, et ne profite en fait qu'à la seule gauche non communiste, et singulièrement au parti socialiste depuis 1971. L'analyse plus fine des chiffres montre que la sensibilité de gauche est *inégalement distribuée* dans la haute fonction publique : de plus en plus forte au fur et à mesure que l'on descend l'échelle de prestige des services et des corps, elle est très répandue dans les ministères techniques, plus faible

63. Alors que près de 80 % des cadres supérieurs du secteur privé optent pour la droite, les hauts fonctionnaires se déterminent à peu près à 60 % pour la gauche (*France de gauche, vote à droite*, F.N.S.P. 1981, p. 308).

64. Voir le bilan dressé par J.F. Kesler — dans « les énarques et la politique » *Promotions* n° 100 déc. 1976, « Les opinions politiques des anciens élèves de l'E.N.A. », *Nouvelle revue socialiste*, n° 32, juillet 1978, pp. 54-59 et surtout *l'E.N.A., la société, l'Etat op. cit.* — d'enquêtes effectuées en 1967 auprès de la totalité des anciens élèves (55 % de réponses) puis en 1971 auprès d'un dixième d'entre eux (75 % de réponses), ainsi que d'entretiens effectués en 1979 et 1983 auprès d'un échantillon représentatif.

65. 43 % pour la gauche contre 40 % pour le reste de la population aux élections législatives de 1968 ; 31,8 % contre 31,2 % pour les candidats de gauche aux élections présidentielles de 1969.

dans les grands corps et nettement moins affirmée dans les grands ministères ou les grandes directions du ministère des finances ; sur un plan individuel, elle dépend largement des origines sociales du fonctionnaire — l'influence de la gauche s'étendant au fur et à mesure que l'on descend l'échelle sociale — et, en partie, du type de concours (externe ou interne) dont il est issu. Bien entendu, l'attirance vers la gauche varie selon le niveau de responsabilités administratives : alors que les directeurs d'administration centrale, tenus à un conformisme politique de plus en plus strict, expriment rarement des sympathies pour la gauche, la revendication d'appartenance et surtout le degré d'engagement à gauche augmentent progressivement quand on passe aux échelons inférieurs⁶⁶. Néanmoins, la portée de ce glissement à gauche doit être relativisée : si les hauts fonctionnaires se situent volontiers à gauche ou au centre gauche, ils répugnent à exprimer des sympathies partisans⁶⁷ et l'adhésion à un parti n'est le fait que d'une faible minorité⁶⁸ ; s'ils ont donc plutôt « le cœur à gauche », il s'agit davantage d'une *sensibilité*, qui débouche rarement sur une adhésion partisane et moins encore sur un militantisme actif. Ces caractéristiques globales des comportements politiques des hauts fonctionnaires sont relativement stables et n'ont été que peu affectées par l'évolution de la V^e République ; le seul changement véritable va venir d'un renforcement et d'un approfondissement de l'engagement du noyau de hauts fonctionnaires qui se situent dans la mouvance de la gauche et lient de plus en plus clairement leur sort à son avenir politique.

Cet engagement se traduira tout d'abord par l'apparition au sein de l'E.N.A. de clivages nouveaux liés à la *radicalisation* d'une frange des élèves. La publication en 1967 de *l'énarchie* constitue le premier signe de cette radicalisation, qui débouchera, après l'effervescence de mai 1968, sur la remise en cause de l'institution de l'E.N.A.⁶⁹, ou au moins des grands corps⁷⁰, ainsi que sur des prises de position hostiles à la politique gouvernementale⁷¹. La création en avril 1970 d'une section C.F.D.T. à l'E.N.A. est le prolongement naturel de cette agitation : rassemblant

66. Dans l'enquête de J.F. Kesler de 1967, 5 % seulement des directeurs d'administration centrale exprimaient des sympathies pour le F.G.D.S. ; en revanche, les chefs de service, sous-directeurs et directeurs adjoints penchaient plutôt à gauche (même si l'adhésion partisane se situait à ce niveau plutôt à droite) et les chefs de bureau n'hésitaient pas pour leur part à s'engager à gauche (L'E.N.A... pp. 427-429).

67. 44 % des anciens élèves de l'E.N.A. en 1967 n'avaient aucune sympathie pour un parti politique quel qu'il soit.

68. 8 % des anciens élèves de l'E.N.A. seulement déclaraient en 1967 faire partie d'une organisation politique (J.F. Kesler, p. 421).

69. En mai 1970, une dizaine d'élèves de la Promotion « Robespierre » condamnent dans une lettre publiée par *Le Monde* (7 mai 1970) l'élitisme social de l'E.N.A. et se déclarent favorables à sa suppression — point de vue qui sera repris en décembre 1977 par la section C.F.D.T. de l'école.

70. En septembre 1971, 68 élèves de la promotion « Charles de Gaulle » réclament la suppression du classement de sortie et la fusion de tous les corps en un corps unique.

71. En juin 1970, 43 élèves de la promotion « Thomas More » dénoncent la mise en place d'un système de censure et de répression policière.

environ le quart des effectifs de chaque promotion et atteignant souvent la moitié des voix aux élections des représentants des élèves, la C.F.D.T.-E.N.A. apparaîtra tout à la fois comme une force de pression et de négociation au sein de l'école et comme un lieu de réflexion et un instrument de mobilisation politique des hauts fonctionnaires ; marquant ostensiblement l'ancre de plus en plus résolu à gauche d'une partie de la haute fonction publique, elle servira à bien des énarques de passerelle vers le parti socialiste.

A partir des années soixante-dix, l'engagement à gauche tend à prendre chez les hauts fonctionnaires des formes beaucoup plus militantes. Une série de facteurs y contribuent : l'apprentissage au sein de l'E.N.A. de nouvelles formes de réflexion et d'action collectives ; la fermeté progressive des hauts emplois administratifs, qui pousse par compensation les exclus à miser sur l'accès au pouvoir de la gauche — qui semble au demeurant être inscrit dans les sondages ; la naissance surtout du nouveau parti socialiste qui apparaît d'emblée comme un lieu privilégié d'investissement à des hauts fonctionnaires auxquels une S.F.I.O. sclérosée et bientôt moribonde⁷² et un P.S.U. déchiré et voué à rester minoritaire n'offraient guère de perspectives attrayantes. Un certain nombre de hauts fonctionnaires vont ainsi se trouver progressivement attirés dans la mouvance socialiste, par des voies plus ou moins directes : pour les uns, cet engagement n'est que le prolongement de celui d'ores et déjà assumé en tant qu'étudiant puis élève de l'E.N.A.⁷³ ; pour d'autres, il passera par la participation aux activités de clubs ou cercles de réflexion — tels que *Echange et Projets*, lancé en 1973 par Jacques Delors, qui, s'assignant pour tâche, dans la voie déjà tracée dans les années soixante par le club Jean Moulin, de renouveler la pensée politique de la gauche, constituera un lieu privilégié de rencontre pour les hauts fonctionnaires proches du parti socialiste et précipitera l'évolution de leur itinéraire politique.

L'engagement politique de ces hauts fonctionnaires revêt cependant des formes très particulières, qui révèlent le poids des traditions administratives. D'abord, il s'effectue, si l'on excepte ceux qui ont conquis d'importantes positions de pouvoir au sein du parti socialiste et sont devenus de véritables professionnels de la politique, avec une certaine réserve et une relative prudence : « assailli par la crainte d'être repéré »⁷⁴, le haut fonctionnaire entend se tenir en retrait, éviter de trop se mettre en avant, jouer le rôle de conseiller occulte, en pratiquant un « double jeu » par rapport au pouvoir en place. Ensuite, il se présente davantage comme un « engagement élitiste » que comme un « engagement tous terrains »⁷⁴ : médiocre militant, le haut fonctionnaire préfère rester à

72. Bien que les auteurs de *l'énarchie* aient été les promoteurs en son sein du C.E.R.E.S.

73. Le lancement par dix élèves de la promotion « Charles de Gaulle » (entrée en 1970) d'un groupe socialiste d'entreprise est la traduction logique des nouvelles perspectives politiques offertes aux énarques par la création du parti socialiste.

74. M. Dagnaud, D. Mehl, *L'élite rose*, Flammarion 1981, p. 74.

la lisière du parti, participer à un réseau de contacts informels, assumer une activité de « contre-expertise ». Enfin, il apparaît comme un contre-point de l'activité professionnelle : en faisant acte d'allégeance à la gauche, le haut fonctionnaire témoigne d'une distance critique par rapport à sa fonction, qui est source d'enrichissement personnel et de gratifications symboliques. Ainsi, l'engagement à gauche des hauts fonctionnaires est-il un mélange complexe de conviction politique et de stratégie de carrière : en militant à gauche, le haut fonctionnaire prend des risques, se crée des difficultés professionnelles, se ferme l'accès aux postes de responsabilité ; mais c'est aussi une réponse aux inégalités⁷⁵ et aux injustices de carrière au sommet de la fonction publique et l'espoir d'une promotion en cas de déplacement des équilibres politiques. Dès lors, on s'explique que la conjugaison après 1974 d'une plus grande sélectivité politique dans l'affectation des emplois supérieurs et d'une montée en puissance du P.S. ait puissamment contribué à accentuer le glissement à gauche des hauts fonctionnaires. Cette forte implantation du P.S. dans la haute fonction publique allait le doter, non seulement d'experts utiles pour préparer l'alternance politique, mais encore des cadres nécessaires pour l'exercice des nouvelles responsabilités gouvernementales⁷⁶ ; elle rendait aussi inévitable la réalisation d'une alternance administrative appelée de tous leurs vœux par les hauts fonctionnaires engagés aux côtés de la gauche, souvent depuis de longues années.

En définitive, tout laissait présager, au-delà du discours, ce que serait l'attitude de la gauche au pouvoir vis-à-vis de la haute administration : tandis que l'optimisme réformateur devait conduire à réhabiliter le rôle d'une haute administration mise au service du changement, les thèmes de la démocratisation/dépolitisation étaient voués à passer au second plan, sous l'effet de certaines pesanteurs administratives ; abandonnant la culture d'opposition, fondée sur la distanciation, pour une culture de gouvernement, fondée sur la proximité, la gauche ne pouvait manquer d'intérioriser le modèle traditionnel de relations entre pouvoir politique et haute administration. Derrière les secousses suscitées par l'alternance, la continuité a tendu effectivement à l'emporter sur le changement en profondeur annoncé par la gauche.

II. — L'EXERCICE DU POUVOIR

L'arrivée au pouvoir de la gauche laissait présager d'importants changements d'hommes et de structures au sommet de l'administration.

75. D'où la forte implantation de la gauche dans le corps des administrateurs civils.

76. Avant comme après 1981, ce sont toujours les hauts fonctionnaires qui dominent les cabinets ministériels : 65 % de l'« élite rose » (M. Dagnaud, D. Mehl *ap. cit.* p. 16) proviennent en 1981 de postes élevés de l'administration ; seulement, il s'agit cette fois de militants, sympathisants et adhérents des partis de gauche. Ainsi la gauche a-t-elle accueilli dans les cabinets qu'elle a formés « ceux des hauts fonctionnaires qui furent ses compagnons de route » (*op. cit.* p. 69).

D'une part, la dénonciation par la gauche depuis de longues années de la colonisation des emplois supérieurs par le pouvoir en place — dénonciation réitérée par F. Mitterrand à la veille de l'élection présidentielle⁷⁷ — rendait inévitable le renouvellement des responsables administratifs : il était peu concevable que la gauche gardât en fonction des hommes dont elle avait maintes fois stigmatisé l'engagement partisan. D'autre part, et même si les 110 propositions pour la France adoptées par le P.S. au congrès extraordinaire de Créteil le 24 janvier 1981 ne comportaient aucune disposition relative à la haute fonction publique, la reprise invariable du thème de la démocratisation par tous les programmes successifs de la gauche annonçait la refonte des mécanismes de recrutement, du système des carrières et de la structure même de la haute fonction publique. Néanmoins, ces objectifs apparaissaient d'emblée comme relativement contradictoires : le remplacement des fonctionnaires supérieurs en place risquait en effet de recréer, cette fois en faveur de la gauche, le contexte traditionnel de politisation, tout en rendant moins urgente aux yeux du pouvoir la nécessité d'une réforme ; d'autant que si une forte pression s'exerçait dans les rangs de la nouvelle majorité pour le changement rapide des hommes, la réforme démocratique de la haute administration, dont les contours étaient restés très flous dans les propositions de la gauche, se heurtait pour sa part à de vives résistances administratives⁷⁸. Aussi n'est-il pas surprenant que la politique de la gauche vis-à-vis de la haute administration se soit en fin de compte caractérisée par une *double continuité*⁷⁹ : confirmation de la tendance à une plus grande sélectivité politique pour l'attribution des plus hauts emplois administratifs — mais dans le respect des règles corporatives informelles de dévolution de ces emplois ; et maintien pour l'essentiel des principes d'organisation de la haute fonction publique, sous réserve d'ajustements secondaires. L'ébranlement de la haute fonction publique, provoqué par de spectaculaires changements d'hommes et des réformes controversées, n'a donc été qu'apparent : la politique de la gauche se situe en fait dans la droite ligne de celle des gouvernements précédents et ne fait qu'accompagner les évolutions de la haute administration d'ores et déjà enregistrées.

77. « Le système actuel n'est pas sans parenté avec le Second Empire : accaparement de l'Etat par une famille, un clan, une caste ; police des consciences et des cœurs. Une démocratie est à construire : une administration transparente, une information libre et contradictoire, un apprentissage généralisé des responsabilités » (*Le Point* 2 mai 1981).

78. Comme l'écrivait E.N. Suleiman en 1976 (« La gauche et la haute administration », *Promotions* n° 100, 1976), « les fonctionnaires français sont prêts à s'accommoder d'un degré élevé de politisation, c'est-à-dire à accepter d'être utilisés par le régime en place, qu'il soit de droite, du centre ou de gauche. Ils ne posent qu'une seule condition — mais essentielle — pour continuer à servir le gouvernement : le régime ne doit pas toucher aux structures dont dépendent leur pouvoir et leurs privilèges ».

79. C'est le constat fait par E.N. Suleiman, *Le Monde* 27 février 1986.

A. — L'ALTERNANCE ADMINISTRATIVE

La culture d'opposition dont la gauche était imprégnée a révélé à l'épreuve du pouvoir ses contradictions. La condamnation sans nuances de l'Etat-U.D.F. et de la « droite absolue » conduisait logiquement au remplacement systématique de fonctionnaires supérieurs considérés comme ayant fait acte d'allégeance au pouvoir giscardien, et de ce fait présumé hostiles à la gauche ; aussi, après le 10 mai, les hauts responsables administratifs vivent-ils dans l'attente, fébrile ou désabusée, d'une « épuration ». Cependant, cette épuration était en fait techniquement et politiquement irréalisable dans l'immédiat : la continuité de l'Etat exigeait que la quasi totalité de ces responsables soient maintenus, au moins temporairement, en fonction⁸⁰ ; or, ces responsables vont faire à cette occasion, à la surprise parfois ravie⁸¹ des nouveaux dirigeants, la démonstration de leur « loyauté ». Comme le reconnaîtra le président de la République⁸², si la transition du printemps 81 a pu s'opérer « sans heurt, sans à-coups, d'une manière souple et efficace », c'est en grande partie grâce à la coopération active des très hauts fonctionnaires en poste. Certes, des changements se produisent en été et à l'automne : ils touchent surtout les préfets, les recteurs⁸³, les responsables de l'audiovisuel et de plusieurs entreprises publiques, ainsi que certains directeurs (à la recherche et à la culture notamment) ; mais ils restent relativement limités. Tout se passe comme si le gouvernement rompait avec un certain manichéisme, en découvrant que le sens de l'Etat l'emportait souvent, chez les fonctionnaires supérieurs aussi, sur l'engagement partisan. Des pressions croissantes, au sein des partis de gauche et parmi les hauts fonctionnaires, vont pourtant s'exercer en faveur de la réalisation d'une véritable « alternance administrative » ; et ces pressions auront pour effet, sinon d'entraîner la « généralisation du système des dépouilles »⁸⁴ ou la réalisation d'une « chasse aux sorcières »⁸⁵, du moins de démontrer le caractère illusoire du mythe de la dépolitisation entretenu par la gauche dans l'opposition : le critère politique va en effet jouer, tout autant que par le passé, dans l'affectation aux emplois administratifs supérieurs.

1) *Le discours*

A partir de l'automne 1981, le discours tenu par la gauche à propos de la haute administration change très nettement de tonalité : la mise

80. Le 29 mai 1981, P. Mauroy demandait aux préfets d'assurer la « continuité républicaine » et leur indiquait qu'il n'y aurait « aucune mutation de caractère politique », s'ils se bornaient à faire leur métier en dehors de toute considération partisane.

81. T. Pfister, *La vie quotidienne à Matignon au temps de la gauche*, Hachette, 1985.

82. Discours aux corps constitués le 4 janvier 1983.

83. 16 sur 28 seront remplacés d'ici la fin de l'année.

84. Saint-Guillaume, *Le gaspillage des élites. Confessions d'un nomenklaturiste français*, R. Laffont 1984, p. 131.

85. B. Bourg-Broc, « Allier modernisation et rigueur républicaine », *Le Monde* 18 décembre 1985 (et déjà J.-P. Soisson, *Le Monde* 3 novembre 1981).

en avant de l'impératif pour la gauche de disposer au sommet de l'administration de hauts fonctionnaires dévoués et loyaux pour appliquer « la politique nouvelle voulue par le peuple français »⁸⁶ conduit directement à l'idée d'alternance administrative ; les hauts emplois devraient être occupés par des fonctionnaires en accord, ou au moins « en harmonie »⁸⁷, avec les options gouvernementales. La gauche exprime ainsi, pour la première fois publiquement, une conception qui était restée jusqu'alors sous-jacente ou officieuse : d'abord avancée avec quelque brutalité au congrès de Valence les 23 et 24 octobre par un P.S. qui s'irrite des lenteurs du changement, elle sera reprise de façon plus modérée par les responsables gouvernementaux.

L'alternance administrative est d'abord présentée comme le *corollaire logique de l'alternance politique* : l'engagement d'une politique nouvelle impliquerait le changement des responsables administratifs chargés de l'appliquer. La gauche entend en effet construire une « société nouvelle », d'inspiration socialiste, radicalement différente de la société actuelle, dominée par le culte du profit. L'administration se voit ainsi assigner des objectifs entièrement nouveaux par rapport à ceux qui étaient les siens jusqu'au 10 mai⁸⁸ : elle doit se mettre au service de la réforme au lieu de veiller au maintien de l'ordre existant. Comment imaginer que ceux qui avaient été choisis pour mettre en œuvre une politique « conservatrice » et s'étaient « identifiés au pouvoir d'hier »⁸⁹ soient capables de changer du tout au tout de comportement, d'appliquer des orientations inverses et puissent « s'identifier à un pouvoir de gauche » ? Ces responsables doivent d'eux-mêmes se rendre compte de cette incompatibilité, céder la place, s'effacer en retournant dans leur corps d'origine ; en cherchant à se maintenir à tout prix, contrairement à leurs convictions profondes, ils enfreindraient la déontologie de la haute fonction publique et commettraient « une faute grave contre l'État »⁹⁰. Il est normal qu'ils soient remplacés par des hauts fonctionnaires qui, parce qu'ils adhèrent aux nouvelles orientations de la politique gouvernementale, s'engageront plus efficacement pour mener à bien leur réalisation.

Mais l'alternance administrative est aussi, et de manière plus négative, présentée comme une *sanction*, imposée par le constat de « manquements à la loyauté » de certains hauts responsables administratifs. Même si le gouvernement affirme toujours pouvoir compter sur « l'immense majorité de ceux qui, dans l'administration, savent qu'ils sont d'abord les serviteurs de la Nation »⁹¹, il devrait « faire face à la résistance, voire à l'obstruction, de l'opposition et de ses relais, jusque et y compris dans certaines sphères de la haute administration »⁹² : la droite serait en

86. A. Le Pors, *Ass. Nat.* 4 novembre 1981.

87. J. Poperen devant le comité directeur du P.S. le 3 avril 1982.

88. L. Mermaz, *Le Monde* 13 janvier 1982.

89. P. Mauroy à Limoges le 2 novembre 1981.

90. A. Le Pors, *op. cit.*

91. P. Mauroy à Valence le 24 octobre 1981.

92. P. Quilès à Valence le 23 octobre 1981.

effet « toujours présente au niveau du monde des affaires et dans les rouages de l'Etat » ; cette droite, « il faut la débusquer et la chasser des pouvoirs qu'elle exerce indûment »⁹³. En laissant « des gens qui sont déterminés à saboter la politique voulue par les Français », la gauche se condamnerait inéluctablement à l'échec. Même si elle se défend de l'accusation de « chasse aux sorcières » et si elle déclare seulement vouloir s'assurer de la « loyauté » de la haute fonction publique envers le gouvernement⁹⁴, la gauche s'engage ainsi dans la voie d'une politique d'épuration des hauts emplois administratifs : comme le déclare P. Quilès à Valence, « il ne faut pas non plus se contenter de dire, de façon évasive, comme Robespierre à la Convention, le 8 thermidor 1794 : des têtes vont tomber ! Il faut dire lesquelles et le dire rapidement ; c'est ce que nous attendons du gouvernement, il en va de la réussite de notre politique ». Certes, cette déclaration retentissante, qui suscitera « un vent de panique dans la haute fonction publique »⁹⁵ et de très vives réactions de l'opposition, ne sera pas appliquée à la lettre : le gouvernement, et bientôt les responsables du P.S. eux-mêmes, s'en démarqueront ; cependant, elle exprime alors un état d'esprit très répandu jusqu'au plus haut sommet de l'Etat⁹⁶. Au mythe de la « dépolitisation » jusqu'alors professé par la gauche succède l'affirmation du nécessaire loyalisme des fonctionnaires supérieurs ; et cette vision nouvelle justifiera la perpétuation, dans une large mesure, des pratiques antérieures.

2) Les pratiques

Même si la gauche a observé au début une relative prudence, le changement des responsables administratifs s'est effectué graduellement : le processus a été étalé dans le temps (deux ans et demi environ), mais on peut estimer que, dès la fin 1982, l'essentiel est fait — les emplois supérieurs ayant été alors en majorité renouvelés⁹⁷ ; si la pression syndicale et partisane⁹⁸ a provoqué une certaine accélération du mouvement, celui-ci se serait dans tous les cas produit, si tant est que la stabilité moyenne des directeurs depuis 1958 n'exède pas trois ans⁹⁹ — tout changement politique se traduisant de surcroît, on l'a vu en 1974, par un rythme de rotation plus rapide. Le remplacement des fonctionnaires supérieurs par la gauche est donc resté à peu près conforme aux normes habituelles : il n'y a pas eu d'épuration massive, immédiate, systéma-

93. L. Mermaz à Valence le 23 octobre 1981.

94. P. Quilès, *Le Nouvel Observateur* 9 avril 1982.

95. A. Passeron, *Le Monde* 30 juin 1982.

96. Le 4 janvier 1983, F. Mitterrand insistait sur la nécessité pour les ministres de se faire obéir par leurs administrations : observant à cet égard « un certain nombre de défaillances », il réaffirmait la nécessité « d'avoir de l'autorité sur l'administration ».

97. On compte 57 % de nouveaux directeurs fin 1982 et 73 % fin 1983.

98. Voir M.C. Kessler, « Mythe ou réalité du changement dans la haute fonction publique depuis 1981 : une politisation de la haute fonction publique ? » Congrès de l'A.F.S.P. 25/28 janvier 1984.

99. J. Siwek-Pouydesseau (*Le personnel de direction des ministères*, A. Colin 1969) l'évaluait à 3,2 ans de 1959 à 1966 contre 3,9 de 1951 à 1958.

tique, mais renouvellement progressif des responsables administratifs¹⁰⁰. Bien entendu, ce constat global recouvre des cas de figure relativement différenciés : les préfets ont été déplacés¹⁰¹ et des recteurs remplacés avec une particulière célérité ; le changement des directeurs a été rapide dans les ministères « entreprenants » (Solidarité, Education nationale, Justice, Transports, Culture...), plus lent dans les ministères « temporisateurs » (Economie et Finances¹⁰², Industrie, Intérieur et surtout Défense) ; dans le secteur public, les mutations ont été drastiques¹⁰³.

Bien qu'il soit déjà un indice de continuité et révèle la volonté de la gauche d'utiliser pleinement les compétences discrétionnaires reconnues traditionnellement en la matière au gouvernement, ce processus n'est donc pas en lui-même très significatif. Le véritable problème est de savoir quel usage la gauche a fait de ses pouvoirs et si, à travers ces changements, se dessinent les contours d'une alternance administrative. Incontestablement, les nominations faites par la gauche ont contribué à remodeler très sensiblement le milieu des fonctionnaires supérieurs¹⁰⁴ : tandis que les responsables administratifs précédents se trouvent progressivement mis sur la touche, une équipe nouvelle de hauts fonctionnaires — et très exceptionnellement de non-fonctionnaires — accède au réseau privilégié des emplois discrétionnaires dont ils avaient jusqu'alors été pour la plupart exclus¹⁰⁵ ; il y a donc bien alternance dans la mesure où l'on assiste à un spectaculaire changement d'hommes — les survivants étant nettement minoritaires. Il convient cependant de souligner que la plupart de ceux qui sont amenés à quitter le cercle restreint des emplois discrétionnaires obtiennent des compensations non négligeables, tantôt par le passage dans le secteur privé, tantôt par un emploi administratif de débouché, en passant ainsi sans trop de dommage le cap de l'alternance et en parvenant à maintenir leur position au sein de l'élite dirigeante¹⁰⁶ ; dans tous les cas, le retour au sein du grand corps

100. Aussi F. Bardos (« Les fonctionnaires et le pouvoir politique », *Pouvoirs* n° 20, 1982, p. 101) pouvait-il en 1982 conclure que « chiffres en main, on peut affirmer que l'épuration administrative n'a eu jusqu'à ce jour qu'une ampleur limitée ».

101. Du 8 juillet 1981 au 16 juin 1982, 15 préfets de région sur 22 et 84 préfets de département sur 100 ont été déplacés — 37 préfets et sous-préfets en poste quittant de surcroît volontairement le corps.

102. Ou, fin 1981, tous les directeurs étaient encore en place, à la seule exception de celui du budget.

103. 29 sur 36 des dirigeants des plus grandes entreprises nationales ont été changés... Mais M. Chalandon est resté jusqu'au 14 juin 1983 à la tête d'Elf-Aquitaine.

104. M. Dagnaud et D. Mehl (*op. cit.* p. 10) estiment qu'avec l'arrivée de la gauche un « bouleversement sans précédent a affecté les sommets de l'Etat », un « raz-de-marée » évinçant peu à peu tous ceux qui, logés à des postes discrétionnaires étaient impliqués dans le régime giscardien.

105. Ce n'est cependant pas une règle absolue : J. Choussat avait par exemple avant d'être nommé comme directeur du budget en octobre 1981, été directeur des hôpitaux au ministère de la Santé.

106. Ce qui permet à A. Wickham et S. Coignard (*La Nomenklatura française. Pouvoirs et privilèges des élites*, Belfond 1986, p. 407) d'interpréter le changement des titulaires d'emplois supérieurs, non comme le signe d'un « nettoyage progressif mais plutôt comme l'application du principe de la circulation des élites »...

d'origine constitue une position de repli enviable ; très rares ont été les « naufragés de l'alternance »¹⁰⁶, ayant subi du fait du changement politique un véritable déclassement ou un réel préjudice de carrière.

L'ampleur même du renouvellement de l'élite administrative indique suffisamment l'importance du critère de *proximité politique*. Le choix des titulaires des emplois discrétionnaires s'est effectué parmi les hauts fonctionnaires qui étaient, sinon nécessairement favorables, du moins non hostiles à la gauche. Certes, l'engagement militant à gauche est relativement exceptionnel au sein de la nouvelle élite administrative, qu'il s'agisse des directeurs d'administration centrale¹⁰⁷, des dirigeants des grandes entreprises nationales¹⁰⁸, des préfets¹⁰⁹, des ambassadeurs¹¹⁰ ou même des recteurs où il est pourtant le plus marqué : ces responsables engagés sont généralement passés par un cabinet ministériel, qui leur a servi de tremplin pour l'accès à une direction d'administration centrale ou d'entreprise publique ; provoquant souvent de profonds remous dans les services ou entreprises concernés¹¹¹, les nominations de hauts fonctionnaires militants ont eu tendance à régresser au fil du temps, la

107. En ce sens J.L. Bodiguel, « Nouvelles politiques, nouveaux directeurs », A.F.S.P. 17/18 janvier 1985. D. Lochac parle *infra* d'une trentaine de directeurs dans la mouvance socialiste et de cinq ou six dans la mouvance communiste, tout en admettant que ces chiffres sous-estiment l'engagement à gauche ; pour sa part Y. Agnès évaluait au quart les nouveaux directeurs nettement engagés à gauche (*Le Monde*, 28 juin 1982).

108. Sur les 26 plus grandes banques et sociétés nationales, une demi-douzaine de patrons — parmi lesquels A. Gomez (Thomson), C. Dollé (Sacilor), G. Valbon (Charbonnages), G. Dumas (C.I.C.), Deflassieux (Crédit lyonnais) — étaient, selon Y. Agnès, engagés à gauche ; M. Bauer et B. Bertin-Mouroit (*Le Monde* 28/29 avril 1985) constatent dans le même sens que les cas de nomination de militants à la tête d'une grande entreprise publique sont restés tout à fait exceptionnels — L. Le Floch-Prigent (Rhône-Poulenc) étant un des exemples les plus significatifs.

109. A l'exception de quelques-uns d'entre eux, tels M. Siegel, premier préfet communiste (Meuse) et de Mme Yvette Chassagne, préfet du Loir-et-Cher avant d'être nommée à la tête d'une des plus importantes compagnies d'assurances nationalisées.

110. Un certain nombre de postes diplomatiques ont cependant été attribués — au grand mécontentement des diplomates de carrière — à des non-professionnels engagés à gauche, tels F.R. Bastide, G. Martinet, P. Guidoni puis G. Halimi ou E. Rouleau.

111. Le ministère des Finances en constitue une bonne illustration. Les nominations successives, après la période de temporisation, de hauts fonctionnaires militants, adhérents ou sympathisants du P.S. à la tête d'importantes directions, telles que le budget (J. Choussat, oct. 1981), les impôts (J.M. Bloch-Lainé, août 1982, puis Y. Ollivier, août 1984), la D.G.C.C. (C. Jouven, juin 1982 puis C. Barbusaux, août 1984), la D.R.E.E. (H. Baquiast, janv. 1982 puis P. Jurgensen, avril 1985), les douanes (B. Gaudillère — conseiller municipal P.S. de Lyon et ancien directeur du cabinet d'H. Emmanuelli —, avril 1984), le trésor (D. Lebègue — ancien conseiller de P. Mauroy —, août 1984), la direction du personnel et des services généraux (J. Planet — candidat socialiste aux élections municipales de 1977 et conseiller technique au cabinet de J. Delors —) ou le service de législation fiscale (P. Careil, janvier 1983) — ont suscité un profond malaise (A. Vernholes, *Le Monde*, 28-29 avril 1985) et la radicalisation des positions des uns et des autres ; la nomination en février 1985, à la tête du service de législation fiscale de M. Cahart, ancien membre du cabinet de M. Taittinger et écarté à plusieurs reprises de postes importants, constitue un tournant — confirmé par le remplacement en décembre 1985 à la direction du budget de J. Choussat par M. Prada, directeur de la comptabilité publique depuis 1978.

gauche en revenant à des profils plus classiques. Mais si les étiquettes politiques clairement affichées sont rares, beaucoup plus fréquent en revanche est l'*engagement feutré*, qui a conduit le haut fonctionnaire à participer à des clubs ou à des groupes de réflexion proches de la gauche, la *sympathie discrète*, par laquelle le haut fonctionnaire fait siennes les valeurs de la gauche tout en gardant ses distances avec l'action, ou encore la *neutralité positive*, attestée par l'absence d'exercice de responsabilités importantes sous le septennat précédent. Dans tous les cas cependant, l'engagement à gauche, sous ses différentes formes n'est nullement synonyme d'allégeance ou de docilité¹¹² : il est souvent le fait de fortes personnalités qui entendent garder leur liberté de jugement et de décision, au risque de rapports conflictuels avec le pouvoir politique — fût-il de gauche.

L'alternance administrative n'implique pas pour autant la restructuration des voies d'accès aux postes de responsabilité : la gauche n'a pu éviter de se conformer aux « règles non inscrites et aux logiques souterraines »¹¹³ qui président traditionnellement à l'affectation aux emplois discrétionnaires. Comme le montre plus loin Danièle Lochak, le profil des nouveaux directeurs d'administration centrale, en termes d'âge, d'origine sociale et de carrière, s'apparente très étroitement à celui de leurs prédécesseurs, au point qu'on peut parler de « deux populations presque jumelles » ; de même les patrons des entreprises du secteur public se caractérisent à peu près par la même proportion de « cooptés », pris au sein de l'équipe dirigeante du groupe, et de « catapultés » ou de « parachutés », étrangers à l'entreprise¹¹³. On retrouve toujours la prééminence écrasante des hauts fonctionnaires, même au sein des entreprises nationales¹¹⁴, la domination des grands corps et le maintien de leurs chasses gardées¹¹⁵ — même si certains d'entre eux, et notamment l'Inspection des Finances¹¹⁶, ont perdu quelques-unes de leurs positions ; et les rares éléments d'innovation constatés (avancements et rajournissements inhabituels)¹¹⁷ ont été progressivement atténués. Il semble que la haute fonction publique se structure désormais autour de deux versants strictement homothétiques, l'un plutôt orienté à droite, l'autre plutôt engagé à gau-

112. Le franc parler de J. Choussat à la direction du budget était bien connu ; dans le secteur public, ce non-conformisme aboutira dans plusieurs cas à un conflit ouvert avec l'autorité de tutelle et au remplacement du responsable concerné (R. Lévy, président d'Usinor en juin 1984, ou M. Deguen, président du C.C.F.).

113. Selon l'heureuse expression de M. Bauer et B. Bertin-Mourot, *éod. loc.*

114. On compte seulement 30 % de non-fonctionnaires à la tête d'une grande entreprise nationale.

115. M. Dagnaud et D. Mehl, « Allons enfants de la fratie », *Le Monde*, 28-29 avril 1985.

116. L'inspection des Finances a perdu après 1981 quelques directions des Finances (impôts, trésor, douanes, D.G.C.C.) ainsi que certaines positions-clés au sein de l'appareil d'Etat (par exemple le secrétariat général de l'Élysée ou la direction du cabinet du Premier ministre) ; mais elle recule à peine dans le secteur bancaire et les assurances et confirme son implantation dans le secteur industriel.

117. Voir la désignation d'E. Giuly comme directeur général des collectivités locales.

che, dans lesquels chaque tendance politique puisera tour à tour à son arrivée au pouvoir. Cette continuité dans le processus de sélection des hauts responsables administratifs est assortie d'une fidélité aux principes traditionnels d'organisation de la haute fonction publique.

B. — DES REFORMES CONTROVERSEES

L'arrivée de la gauche au pouvoir semblait devoir annoncer un changement en profondeur des structures de la haute fonction publique, notamment par la réalisation d'une réelle démocratisation. Néanmoins, le réformisme de la gauche en ce domaine n'a pas été exactement conforme aux prévisions. D'une part, l'objectif de démocratisation ne s'est traduit que par des mesures d'importance secondaire : loin de remettre en cause le système de recrutement, de formation et de carrière des hauts fonctionnaires, la gauche s'est contentée de quelques ajustements mineurs, mais qui ont suffi à susciter de vives réactions au sein de la haute fonction publique. D'autre part, et paradoxalement, la gauche, qui avait défendu dans l'opposition la conception d'une haute fonction publique strictement professionnalisée et placée à l'abri des pressions politiques, a renforcé les moyens d'action à la disposition du pouvoir politique : la volonté de s'assurer le contrôle effectif de l'appareil d'Etat, bientôt relayée par le souci apparemment contradictoire, de donner à ceux qui s'étaient engagés résolument aux côtés de la gauche certaines garanties de carrière contre les effets prévisibles de l'alternance politique, se sont conjugués pour justifier une ingérence accrue dans la gestion des plus hauts emplois administratifs. S'exposant par là, à son tour, aux critiques virulentes d'une opposition dénonçant l'avènement d'une « fonction publique dérogatoire ou d'exception, composée de partisans du pouvoir en place et monopolisant peu à peu, à force de tours extérieurs, les charges et les charges et les prébendes »¹¹⁸, la gauche n'a fait, en fin de compte, par ces réformes que confirmer, et non inverser, certaines tendances d'évolution de la haute fonction publique.

1) *L'esquisse de démocratisation*

Depuis les années soixante-dix, on l'a vu, les critiques adressées par les partis de gauche à la haute administration s'étaient focalisées sur l'E.N.A. : à s'en tenir à la lettre des programmes de ces partis, on pouvait s'attendre à ce que l'E.N.A. soit, sinon purement et simplement supprimée comme le préconisait le P.C. depuis 1977, du moins très profondément transformée par un retour à l'inspiration origininaire de 1945 ; et la désignation, dans le second gouvernement Mauroy, comme ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives, d'un communiste, M. Anicet

118. B. Bourg-Broc (*Le Monde*, 18 déc. 1985) pour qui « l'administration devient une piste d'atterrissage pour les copains et les futurs recalés du suffrage universel » (*Ass. Nat.* 26 nov. 1985).

Le Pors, était conforme à cette perspective. Cependant, M. Le Pors allait s'attacher d'emblée — et notamment à l'occasion de l'inauguration officielle des nouveaux locaux de l'E.N.A. en septembre 1981 — à dissiper certaines inquiétudes : s'il affirmait la nécessité d'une réforme de l'E.N.A., visant à faire de la haute fonction publique le reflet de la « réalité sociale de la Nation »¹¹⁹ et à remédier aux disparités de carrière, il n'en tenait pas moins à souligner qu'elle avait répondu à certains des objectifs essentiels pour lesquels elle avait été créée et qu'elle avait permis de doter la France de hauts fonctionnaires de qualité ; la mise en place en octobre 1981 d'un groupe de travail¹²⁰ appelé à réfléchir aux grandes orientations d'une réforme indiquait bien que l'institution même de l'E.N.A. n'était plus en cause. Remis au ministre en février 1982, après de nombreuses réunions et auditions, le rapport de ce groupe préconisait trois types de mesures pour favoriser une plus grande démocratisation : l'élargissement du recrutement social, géographique et intellectuel du concours « étudiants » ; la restauration du rôle et de l'importance du concours « fonctionnaires » ; la création d'une troisième voie ouverte à des syndicalistes, responsables d'associations et élus locaux¹²¹. Sur la base de ces propositions, deux mesures allaient être prises.

Tout d'abord, le décret 82-819 du 27 septembre 1982 réforme les conditions d'accès à l'E.N.A. et le régime de la scolarité. La revalorisation du concours interne, qui est le point central de ce décret, est incontestablement un facteur de démocratisation, dans la mesure où toutes les statistiques démontrent que lui seul a permis depuis 1945 un relatif élargissement des bases sociales du recrutement des énarques : en instituant la parité entre les deux concours (parité réalisée dès 1984), en réservant le concours interne aux seuls fonctionnaires véritables comptant au moins cinq ans de services effectifs — à l'exclusion de la période de stage ou de formation dans une école —, en reculant la limite d'âge pour s'y présenter à 36 ans, en prévoyant parmi les épreuves d'admissibilité une épreuve faisant appel à l'expérience professionnelle du candidat (épreuve écrite sur dossier ou résumé de texte) dotée d'un coefficient élevé, enfin en augmentant sensiblement le nombre des places offertes au cycle préparatoire (au moins égal à trois fois et au plus égal à six fois celui des postes mis au concours interne précédent) le texte accroît les chances d'accès des fonctionnaires à l'E.N.A., et partant celles des catégories sociales de niveau modeste ; mais les autres mesures que comporte le décret sont aussi censées contribuer à l'élargissement du recrutement, notamment par la diversification des options, la modification de la composition des jurys et le recul des limites d'âge (27 ans pour les étudiants). S'il n'est pas dénué d'intérêt, ce dispositif, qui n'a

119. Voir aussi *Le Monde*, 24 juin 1982.

120. Composé de Mme A.M. Boutin, ancien élève de l'école normale supérieure et conseiller référendaire à la Cour des comptes, J.F. Kesler, ancien élève de l'E.N.A. et professeur des Universités, J. Magniadas, conseiller économique et social et secrétaire confédéral de la C.G.T.

121. Voir J.F. Kesler, *L'E.N.A., op. cit.*, pp. 174 ss.

pas été réellement contesté¹²², n'est qu'un facteur très indirect de démocratisation et ses effets ne sauraient être que d'envergure limitée.

L'institution par la loi du 19 janvier 1983 de la *troisième voie* à l'E.N.A. a entraîné, en revanche, de très vives réactions. La mission d'études sur la forme de l'E.N.A. avait déjà pu constater au cours de ses travaux l'hostilité des anciens élèves de l'E.N.A. à une réforme qui ne suscitait pas pour autant l'adhésion des syndicalistes. L'objectif poursuivi était de permettre l'accès à la haute fonction publique de nouvelles catégories de personnes, extérieures à l'administration, mais ayant fait la preuve, par la nature des fonctions exercées, de leur compétence et de leur dévouement au service de l'intérêt général. En dépit des difficultés rencontrées dans l'élaboration du texte qui, après avoir été discuté au Conseil des ministres du 22 juin 1982 ne sera finalement adopté définitivement que le 22 septembre, le projet franchira successivement les étapes de la discussion parlementaire puis de l'examen par le Conseil constitutionnel — sous réserve d'une légère modification¹²³. Aux termes de la loi du 19 janvier 1983, intégrée ultérieurement dans la loi du 11 janvier 1984 portant statut de la fonction publique d'Etat (art. 23), et du décret d'application du 22 mars 1983, la troisième voie consiste en un concours sur épreuves, ouvert aux hommes et aux femmes âgés de 41 ans au plus, justifiant de huit années au moins d'exercice d'un mandat électif, syndical ou associatif — la liste des candidats étant établie par le ministre après avis d'une commission —, dans la limite de 20 % du nombre des places offertes aux concours externe et interne : les candidats admis par un jury distinct reçoivent une formation spéciale à l'intérieur de l'école et font l'objet d'un classement de sortie séparé ; mais ils bénéficient d'un contingent réservé d'emplois dans chacun des corps recrutés par la voie de l'E.N.A. Ce système a commencé à fonctionner en 1983 (47 candidats pour 10 postes offerts et tous pourvus) ; dès 1984 pourtant le nombre des admis (7) était inférieur au nombre des postes offerts (12), eu égard à un niveau jugé insuffisant. La contestation de ce système n'en persistera pas moins au sein de la haute fonction publique : en octobre 1983, le bureau sortant de l'association des anciens élèves de l'E.N.A. était mis en minorité, et une motion demandant l'abrogation d'une « voie d'accès politisé à la fonction publique et rompant avec les principes d'égalité » et ne respectant pas « l'anonymat des candidats » était votée. Un décret ultérieur 85-857 du 13 août 1985, prévoyant l'admission cette fois sans concours à l'E.N.A. de quatre élèves

122. Il rejoignait d'ailleurs assez largement les propositions de l'association des anciens élèves de l'E.N.A.

123. Le recours devant le Conseil constitutionnel était fondé sur l'atteinte au principe d'égalité régissant à la fois l'accès à la fonction publique et le déroulement de la carrière des fonctionnaires : s'il annule les dispositions assurant la prise en compte des services antérieurs, le Conseil n'en estime pas moins que la déclaration de 1789 ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement soient « différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considérations que des besoins du service public » — aucune erreur manifeste n'ayant été commise dans les critères retenus et aucune exclusion discriminatoire de certaines catégories n'ayant été effectuée.

(deux littéraires et deux scientifiques) de l'école normale supérieure — sur le modèle prévu pour les polytechniciens depuis 1948 —, suscitera la même hostilité : l'objectif poursuivi par le gouvernement est de valoriser les E.N.S. en consacrant l'élargissement de leur vocation initiale ; pour l'association des anciens élèves, au contraire, la diversification souhaitable du recrutement à l'E.N.A. ne doit pas se traduire par l'institution de voies d'accès privilégiées.

La politique de démocratisation de la haute fonction publique menée par la gauche a ainsi trouvé très vite ses limites : dès l'instant où elle renonce à toucher à l'institution même de l'E.N.A. et plus généralement à l'organisation de la haute fonction publique, la gauche est réduite à opérer de simples *ajustements*, compatibles avec l'architecture d'ensemble du système. La revalorisation du concours interne par rapport au concours externe relève parfaitement de cette logique. Avec la troisième voie, la démarche est apparemment plus ambitieuse : la démocratisation est recherchée dans une direction nouvelle, en sortant du cadre binaire hérité de 1945 ; mais, faute d'être intégrée à une réforme globale des mécanismes de recrutement des hauts fonctionnaires, elle apparaît comme un dispositif incongru, malsonnant, rompant avec les principes traditionnels de recrutement, et de ce fait vouée à rester marginale. Au demeurant, la contribution que la troisième voie apporte à la réalisation de l'objectif de démocratisation est loin de relever de l'évidence : l'ouverture des portes de la haute fonction publique aux notables, professionnels de la politique, permanents syndicaux, leaders associatifs, est très relative : et elle a pour effet d'exposer la gauche au grief de « politisation », alimenté par ailleurs par d'autres initiatives. La troisième voie apparaît ainsi comme l'arbre qui cache la forêt : polarisant sur elles les critiques de l'opposition, cristallisant les résistances administratives, elle dissimule en fait l'abandon par la gauche du mythe de la « régénération » de la haute fonction publique et l'acceptation de la logique qui la gouverne.

2) *L'extension de la zone de discrétionnalité politique*

La dénonciation sans relâche par la gauche, quand elle était dans l'opposition, d'un processus insidieux et pernicieux de politisation de la haute administration annonçait apparemment la consécration d'une plus grande autonomie professionnelle des hauts fonctionnaires face au pouvoir politique ainsi que la limitation des hypothèses d'ingérence politique directe dans le déroulement de leurs carrières ; or, loin de régresser, l'emprise politique sur la haute administration a plutôt eu tendance à se renforcer, compte tenu des règles nouvelles fixées pour l'affectation à certains emplois.

D'abord, le nombre des *emplois de direction*, placés sous la dépendance immédiate du pouvoir politique, a été augmenté. Sans doute, le décret 85-779 du 24 juillet 1985, relatif aux emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée « à la décision » du gouvernement, rendu nécessaire par l'adoption du nouveau statut de la fonction publique, se borne-t-il à reproduire une liste désormais classique, qui comporte

notamment les directeurs d'administration centrale environ deux cents), les préfets (une centaine), les ambassadeurs (de l'ordre de cent cinquante). En revanche, le décret 85-834 du 6 août 1985, relatif aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales auxquels il est pourvu en Conseil des ministres, allonge assez sensiblement la liste antérieure (148 emplois visés). Cet élargissement est en grande partie le résultat de l'extension du secteur public enregistrée après 1981 : la nationalisation d'importants groupes industriels et bancaires a eu pour effet de transférer au pouvoir politique la responsabilité du choix des dirigeants ; et la création d'organismes ou établissements nouveaux, notamment en matière culturelle (l'Opéra Bastille, la Cité des sciences et de l'industrie...), a contribué à gonfler ce portefeuille des emplois de direction du secteur public pourvus en Conseil des ministres. Il est cependant significatif qu'en dehors du cas particulier de l'audiovisuel, où la désignation des responsables des sociétés de programme a été transférée à une Haute autorité indépendante du gouvernement, la gauche ait entendu maintenir sur ce point intégralement les prérogatives de l'Exécutif. L'augmentation au nombre d'emplois de responsabilité pourvus en Conseil des ministres s'explique aussi en l'espèce par la volonté du Président de la République de conserver, dans la perspective de la cohabitation, un droit de regard sur leur dévolution. Si l'on considère par ailleurs que les préoccupations d'ordre politique n'ont pas été absentes dans les nominations à certains emplois de sous-directeur, qui sont dotés pour leur part de garanties de stabilité et ne sauraient être discrétionnairement révoqués¹²⁴, on peut constater que l'accès au pouvoir de la gauche n'a nullement inversé, mais plutôt accentué le mouvement qui, depuis 1958, pousse le pouvoir politique à étendre lentement mais sûrement sa sphère d'influence sur la haute administration, en modifiant à son profit l'équilibre traditionnel réalisé au sommet de l'administration entre professionnalisation et politisation.

Ensuite, la gauche a donné au système de *tour extérieur* une ampleur nouvelle. Justifié à l'origine par le souci de briser le cloisonnement des corps de hauts fonctionnaires, et tout particulièrement des grands corps, en les ouvrant vers l'extérieur par l'institution d'une voie d'entrée latérale, le tour extérieur, dont l'importance quantitative n'est pas négligeable¹²⁵, avait été progressivement détourné de sa finalité : tantôt emprunté par les hauts fonctionnaires pour se hisser au niveau des grands corps que leur rang de sortie à l'E.N.A. ne leur avait pas permis

124. En intégrant les sous-directeurs A. Wickham et S. Coignard évaluent le nombre d'emplois à la décision du gouvernement à « plusieurs milliers » (p. 225), ce qui paraît très excessif et ne tient pas compte de la marge très variable de liberté dont le gouvernement dispose en la matière.

125. Un quart des conseillers référendaires à la Cour des comptes et des Maîtres des Requêtes du Conseil d'Etat ; un tiers des conseillers-maîtres à la Cour des comptes et des conseillers d'Etat.

d'obtenir ¹²⁶, tantôt utilisé comme point de chute politique ¹²⁷, le tour extérieur était devenu beaucoup moins un moyen d'injecter dans les corps concernés les compétences qui leur faisaient défaut qu'une faveur, une récompense ou une compensation attribuée discrétionnairement par le gouvernement. Cette évolution avait été, en son temps, sévèrement dénoncée par la gauche, qui y voyait un moyen pour le pouvoir en place de peupler la haute administration de fidèles, de courtisans, d'amis politiques, en court-circuitant les filières normales de recrutement — ce qui créait au sein de la haute fonction publique un climat délétère. Or, loin de limiter et d'encadrer les possibilités de recours au tour extérieur, à défaut de le supprimer, la gauche a systématiquement cherché à l'étendre : c'est ainsi qu'après avoir été élargi pour le corps préfectoral ¹²⁸ et le corps diplomatique ¹²⁹, le tour extérieur a été généralisé à l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle par la loi du 13 septembre 1984, relative à la limite d'âge dans la fonction publique, d'après laquelle « les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle *doivent prévoir* la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général par décret en Conseil des ministres, sans condition autre que d'âge. La proportion des emplois ainsi pourvus *doit être égale* au tiers des emplois vacants » — le décret du 18 mars 1985 prévoyant par ailleurs que les statuts particuliers de certains corps figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat peuvent autoriser l'accès direct de fonctionnaires de la catégorie A ou de fonctionnaires internationaux à la hiérarchie desdits corps ; cette réforme était justifiée, moins par une volonté louable de décloisonnement administratif, que par le souci très contingent de prévenir les effets de l'alternance par la création d'un nombre plus important d'emplois de débouché au profit de ceux qui s'étaient engagés aux côtés du gouvernement de gauche. L'usage fait par la gauche du tour extérieur confirme pleinement cette analyse : le tour extérieur a été utilisé, soit pour intégrer dans la haute administration d'anciens ministres ¹³⁰, leurs collaborateurs directs ¹³¹ ou des personnalités de gauche, soit encore pour récompenser

126. C'est ainsi que le tour extérieur de la Cour des comptes a été pendant longtemps monopolisé par l'administration des Finances.

127. Voir par exemple l'entrée au Conseil d'Etat sous la présidence de Georges Pompidou de M.F. Garaud et A.M. Dupuy, puis sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing de O. Guichard, P. Mazeaud, P. Brousse, le bâtonnier Damien.

128. Le décret du 2 juillet 1982, reconduit le 15 juin 1984 a permis d'intégrer une quarantaine de nouveaux venus.

129. Une loi votée fin décembre 1985 a permis la nomination en qualité de ministre plénipotentiaire de non fonctionnaires ayant exercé pendant au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique — disposition qui a bénéficié notamment à F.R. Bastide, écrivain, et E. Rouleau, ancien journaliste au *Monde*. Le 30 juin 1986, l'Assemblée Nationale a adopté une proposition de loi précédemment votée par le Sénat annulant cette disposition, prise selon le ministre des Affaires étrangères « pour des raisons foncièrement contraires à l'esprit de la fonction publique » et qui avait suscité une vive émotion parmi le personnel du Quai d'Orsay.

130. A. Le Pors et G. Fillioud au Conseil d'Etat.

131. R. Bidouze, J. Ribs ou R. Debray au Conseil d'Etat.

des amis personnels des plus hauts responsables politiques¹³² ; ce sont ces dernières nominations qui ont évidemment suscité les plus vifs remous au sein des corps concernés. La gauche a donc très largement tiré parti des possibilités ouvertes par le tour extérieur, en développant son champ d'application et en renforçant son caractère discrétionnaire : ce faisant, elle n'a fait qu'amplifier la dérive antérieure ; le tour extérieur tend à apparaître de plus en plus comme un facteur d'alourdissement et de dépendance politique des corps de la haute fonction publique, qui se voient encombrés de strates successives d'amis politiques des gouvernants en place plutôt que régénérés par un apport de sang neuf. Cette continuité fondamentale de la politique suivie par la gauche vis-à-vis de la haute administration mérite réflexion : elle révèle l'existence d'une mutation en profondeur des rapports entre les hauts fonctionnaires et la politique, excluant toute possibilité de retour en arrière.

C. — LA « POLITISATION » DE LA HAUTE ADMINISTRATION

Alors que son discours dans l'opposition était fondé sur la condamnation sans appel du processus de politisation de la haute administration, la gauche au pouvoir a donc, à son tour, cherché à s'asseoir sur elle son emprise, en procédant au renouvellement des responsables administratifs et en se dotant de moyens nouveaux d'intervention : elle a ainsi été, semble-t-il, conduite, non seulement à se plier aux règles du jeu commandant traditionnellement les rapports entre le pouvoir politique et la haute administration, mais encore à entériner les évolutions enregistrées dans ces rapports depuis l'avènement de la V^e République. Ce *retourne-ment* s'explique en effet tout autant par la modification des comportements politiques des hauts fonctionnaires que par le changement de position de la gauche par rapport au pouvoir : la reproduction des pratiques suivies par les gouvernements précédents n'illustre pas seulement le passage de la gauche d'une culture d'opposition à une culture de gouvernement ; elle est aussi la conséquence logique d'un *engagement croissant* des hauts fonctionnaires sur la scène politique. Sans doute, l'administration est-elle, en tant qu'appareil d'Etat, par essence même au cœur des processus politiques ; et l'idée de « dépolitisation » n'est-elle qu'une représentation imaginaire, un mythe destiné à affermir la légitimité administrative ; néanmoins, alors que le monde des élus et le milieu des fonctionnaires étaient restés pendant longtemps relativement étanches, on a assisté depuis 1958 à l'effacement progressif de cette ligne de démarcation. La gauche n'a fait, en définitive, en 1981 que prendre acte de cette évolution, dont le cours ne saurait être aisément inversé — fût-ce par la définition de nouvelles règles du jeu.

132. Voir les nominations à la Cour des comptes de C. Pallo, intendant universitaire et gendre du propriétaire de l'Hôtel du Vieux Morvan à Château-Chinon (septembre 1983) et de A. Le Souhaitier, attaché de direction d'un hôpital normand (avril 1985).

1) *Une dérive inévitable*

L'avènement de la V^e République a marqué le début d'une modification en profondeur de la relation entre la haute administration et le monde politique¹³³. Jusqu'en 1958, la séparation est nette entre les filières administrative et électorale : si les hauts fonctionnaires influent inévitablement par la position qu'ils occupent au sommet de l'appareil d'Etat sur les choix politiques ils se tiennent à l'écart des joutes politiques ; et si les critères politiques tiennent une place non négligeable dans l'affectation aux plus hauts emplois administratifs, il faut y voir davantage l'expression d'un souci de répartition équilibrée des prébendes étatiques entre les partis à vocation gouvernementale que comme un signe d'allégeance partisane des intéressés. Nul ne songe alors à exiger des responsables administratifs un strict conformisme politique et un engagement militant, incompatibles avec une certaine déontologie de la fonction publique.

Cette séparation va être remise en cause sous la V^e République, où l'on assiste à un processus d'*investissement progressif par les hauts fonctionnaires du champ politique* : des facteurs divers — la présidentialisation du régime, le discrédit frappant les notables, la restauration de l'autorité de l'Etat — conduisent alors les hauts fonctionnaires à participer sans cesse davantage, avec l'encouragement des plus hauts responsables politiques, aux luttes politiques et à coloniser les diverses positions de pouvoir politiques ; entamé sous de Gaulle, qui n'hésite pas à puiser largement dans le vivier des hauts fonctionnaires, le mouvement s'amplifie sous la présidence de Georges Pompidou, marquée par un renouvellement du personnel politique, et s'épanouit sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, pendant laquelle les hauts fonctionnaires conquièrent de nouvelles bases d'implantation politique. Non seulement les hauts fonctionnaires n'hésitent plus à s'engager activement dans la vie politique, mais encore ils tendent à exercer une emprise croissante sur les rouages politiques.

En contribuant à effacer la ligne de démarcation entre administration et politique, cet engagement croissant ne pouvait manquer en retour d'ébranler la conception traditionnelle de la fonction publique, à la fois parce qu'il brouille l'image ancienne de neutralité administrative et parce qu'il crée une proximité nouvelle vis-à-vis du politique : à la *fonctionnarisation du politique* répond la *politisation de la haute administration*, qui se voit de plus en plus attirée du côté du politique et soumise à l'emprise de sa logique ; aussi n'est-il pas surprenant de constater que les étapes de la montée en puissance des hauts fonctionnaires dans le champ politique sont aussi celles de l'instauration progressive de l'exigence nouvelle d'allégeance politique des hauts responsables administratifs au gouvernement en place. Face à une haute fonction publique de plus en plus politisée, les gouvernants sont amenés à exiger de ceux qui sont placés à la tête des services un strict conformisme ; et cette rarefaction

133. Voir sur l'ensemble du problème, J.L. Bodiguel et J.L. Quermonne, *La haute fonction publique sous la V^e République*, P.U.F. 1983 ainsi que J. Chevallier, *Science administrative*, P.U.F., Coll. Thémis, pp. 281 ss.

du pluralisme au sommet contribue elle-même, on l'a vu, à renforcer dans la haute fonction publique un engagement politique qui devient, au moins implicitement, la clef de l'accès aux emplois supérieurs. De plus en plus, les hauts fonctionnaires ont le sentiment, au demeurant justifié¹³⁴, que la pleine réussite professionnelle, par la conquête des postes de responsabilité administrative, est conditionnée par un engagement aux côtés d'un parti dominant ou susceptible de le devenir¹³⁵ — engagement qui leur offre de surcroît la possibilité de bifurquer à tout moment vers la carrière politique. Ainsi, la politisation des hauts fonctionnaires tend-elle à s'alimenter d'elle-même, par un *processus en spirale*, l'engagement politique des uns répondant à celui des autres et la sélectivité politique manifestée par les gouvernants correspondant de plus en plus aux aspirations des intéressés : le souhait légitime des hauts fonctionnaires de gauche d'accéder enfin aux hauts emplois qui leur avaient été refusés a été, on l'a vu, un des moteurs expliquant la réalisation par la gauche de l'alternance administrative¹³⁶ ; et la nouvelle alternance en sens inverse qui s'est produite après le 16 mars — à un rythme plus rapide encore malgré les contraintes de la cohabitation¹³⁷ — répond elle aussi à la pression de la population jumelle des hauts fonctionnaires engagés à droite. On voit dès lors s'instaurer dans les faits un *spoils system* qui, pour être limité aux plus hauts emplois administratifs, n'en constitue pas moins une sensible inflexion par rapport à la conception traditionnelle¹³⁸. La politisation de la haute administration apparaît dans ces conditions, moins comme le produit de l'arbitraire politique, que comme la résultante du déplacement de la position sociale et politique des hauts fonctionnaires ; comme le souligne E.N. Suleiman, la dégradation du mythe de la neutralité administrative est imputable à « un changement plus profond dans les mœurs, les attitudes et les attributions des fonctionnaires eux-mêmes »¹³⁹.

134. Selon Saint-Guillaume (*op. cit.* p. 179), qui dénonce les pièges de « la société de cour », pour trouver ou garder une place, même médiocre il faut au minimum « s'abstenir de toute velléité critique ou réformisme... ou mieux encore faire allégeance totale au pouvoir politique, voie presque unique de la réussite professionnelle ».

135. J.L. Quermonne in *Administration et politique sous la V^e République*, Presses F.N.S.P. 2^e éd. 1982, p. 337.

136. Saint-Guillaume explique l'engagement de nombreux jeunes hauts fonctionnaires à gauche par la fermeture des perspectives de carrière ouvertes par le gaullisme : « les plus perspicaces, les plus convaincus ou les moins scrupuleux reportèrent leurs espoirs vers l'opposition d'alors qui était socialiste » (p. 11).

137. 32 directeurs d'administration centrale ont été remplacés en trois mois contre 21 en quatre mois par la gauche en 1981.

138. F. Bloch-Lainé, B. Tricot, « Fonction publique et politique », *Le Monde*, 6 février 1986.

139. « Ne souhaitant pas (comme leurs homologues britanniques) vivre en vie de simples fonctionnaires, désirant occuper des postes plus glorieux ou plus rémunérateurs » et convaincus de leur aptitude à « tout diriger », les hauts fonctionnaires ont été amenés à voir le service public non plus comme une fin en soi mais plutôt comme une étape dans une carrière variée, qui inclut souvent une carrière politique » ; ce faisant, « ils ont d'eux-mêmes détruit leur neutralité et, par conséquent, leur sécurité d'emploi au sommet » (*Le Monde*, 27 février 1986).

La constatation de la « politisation » croissante de la haute administration doit cependant être assortie de deux importants *compléments*. D'abord, l'engagement politique, même discret, n'est le fait que d'une partie seulement des hauts fonctionnaires. On voit ainsi s'opposer de plus en plus *deux modèles* très contrastés de hauts fonctionnaires : d'un côté, les « fonctionnaires classiques »¹⁴⁰, les « administrateurs »¹⁴¹, réticents vis-à-vis de l'engagement politique et très attachés au service de l'Etat, qui font tourner la machine administrative, forment le personnel d'encadrement et n'ont que très peu de chances d'accéder aux plus hautes responsabilités (leur carrière s'arrête en général au poste de sous-directeur) ; de l'autre, les « fonctionnaires politiques », les « managers », n'hésitant pas à s'engager politiquement et peu attachés à l'éthique classique du service public, qui se détachent rapidement de leur administration d'origine, multiplient les expériences hors machine et ont vocation à occuper les emplois administratifs supérieurs. Source de clivages au sein de la haute fonction publique, la politisation tend donc à devenir une des composantes du profil des fonctionnaires supérieurs, au même titre que la mobilité professionnelle ou la faculté d'innovation, ainsi qu'un facteur d'intégration au sein de l'élite dirigeante¹⁴². Ensuite, le critère politique n'est évidemment pas le seul élément qui commande l'accès aux postes de responsabilité administrative ; il faut encore tenir compte d'une série de *pesanteurs* diverses, notamment corporatives, qui limitent singulièrement la liberté de choix des gouvernants : le ministre ne saurait transgresser les règles, non écrites mais très contraignantes, qui définissent les conditions de dévolution des emplois de direction, et en particulier empiéter sur les chasses-gardées des grands corps, sans susciter de vives réactions administratives¹⁴³. Ces règles peuvent, tantôt venir contrebalancer le critère politique — les traditions administratives prenant alors le dessus —, tantôt se combiner avec lui — en encadrant la liberté de choix du ministre : une nomination à un poste-clef de l'Etat nécessite en fait un double parrainage, politique et administratif ; et, comme on l'a vu après 1981, chaque corps dispose en son sein d'une palette politique suffisamment large pour maintenir les positions de pouvoir qu'il a acquises, par-delà les changements politiques circonstanciels. Cette intégration croissante de la variable politique dans les stratégies personnelles et corporatives rend très aléatoire l'éventualité d'une « dépolitisation ».

2) *Un impossible retour en arrière*

La confirmation après 1981 du mouvement de politisation de la haute administration a conduit certains auteurs à envisager certaines

140. M.C. Kessler, Grenoble, 25-28 janvier 1984, précité.

141. J.L. Bodiguel, Les anciens élèves de l'E.N.A., *op. cit.*, p. 180.

142. M. Dagnaud, D. Mehl, *op. cit.*, pp. 114 ss.

143. Ce qui conduisait E.N. Suleiman (*op. cit.*, p. 46 ss.) en 1976 à estimer sur la marge de choix du ministre, en apparence très étendue, était en fait remarquablement étroite.

réformes de nature à endiguer le cours d'une évolution jugée par eux négative car contraire aux traditions administratives françaises. Pour les uns¹⁴⁴, l'essentiel serait d'adopter une nouvelle règle du jeu concernant les emplois administratifs supérieurs, en limitant strictement leur nombre¹⁴⁵ et en prévoyant le remplacement global de leurs titulaires après chaque changement d'orientation politique — afin d'éviter les nominations et révocations au coup par coup : les autres emplois de responsabilité devraient au contraire bénéficier de garanties de stabilité ; quant au tour extérieur, il conviendrait de le normaliser et de le moraliser, grâce à l'examen des candidatures par une commission indépendante. En revanche, il ne serait pas souhaitable de « vouloir obtenir la neutralité de l'administration par la neutralisation des fonctionnaires », et aucune disposition ne devrait venir limiter l'activité politique des hauts fonctionnaires. D'autres¹⁴⁶ en appellent au contraire à une véritable « politique de dépolitisation », passant par un ensemble de mesures, telles que la réaffirmation du devoir de réserve, la redéfinition du rôle des cabinets et la fin de la position de détachement pour exercice du mandat parlementaire — au moins en cas de réélection ; on retrouve dans ces propositions l'attachement à la conception d'une « magistrature administrative », indépendante du politique, avancée par F. Bloch-Lainé dans les années soixante-dix. Aucun de ces points de vue ne paraît réellement convaincant : le premier prétend remédier à un des méfaits de la politisation, mais en refusant de s'attaquer aux racines profondes du « mal », à savoir l'investissement du champ politique par les hauts fonctionnaires ; le second cherche à rétablir entre la haute administration et le politique une barrière protectrice, au nom d'une vision nostalgique et illusoire d'une administration « dépolitisée ». Les très fortes pressions exercées au sein de la nouvelle majorité après le 16 mars, pour la réalisation d'une nouvelle alternance administrative, montrent suffisamment que personne ne souhaite vraiment une telle inversion du cours de l'évolution.

*
**

144. Voir J.F. Kesler, in *La nouvelle revue socialiste*, avril 1983 et « Pour une Charte administrative, *Revue administrative*, n° 229, janv.-fév. 1986, p. 56.

145. J.F. Kesler parlait en 1983 de 300 à 400 emplois ; en 1986 le nombre est tombé entre 50 et 100 — parmi lesquels 20 à 30 directions d'administration centrale-clés, ainsi que les préfets.

146. F. Bloch-Lainé et B. Tricot, *éd. loc.*

La gauche s'est donc coulée avec aisance après 1981 dans le moule des rapports entre le pouvoir politique et la haute administration dont elle a hérité et dont elle a assuré en fin de compte la reproduction : alors que la culture d'opposition dont elle était imprégnée depuis près d'un quart de siècle d'éloignement du pouvoir pouvait laisser croire à une réforme en profondeur de la haute administration, par le double jeu de la démocratisation/dépolitisation, elle s'est bornée à asseoir son emprise sur elle en recourant aux vecteurs d'influence traditionnels ; la haute administration n'a donc pas connu sous le gouvernement de gauche de bouleversement de ses structures et sa position face au politique est restée pour l'essentiel inchangée.

Le contexte nouveau créé par les élections législatives du 16 mars n'a pas entraîné, du moins pour le P.S. qui entend réaffirmer avec force sa « légitimité » à gouverner, le retour à une culture d'opposition : en témoigne l'absence de réaction significative devant le rythme accéléré de remplacement des hauts dignitaires administratifs ; tout se passe comme si le P.S. considérait qu'il s'agissait là du corollaire normal de l'alternance politique, dont il entend bien faire ultérieurement à nouveau usage pour son propre compte. Au demeurant, la cohabitation lui permet de conserver certaines positions dans l'appareil d'Etat. Néanmoins, le discours à nouveau très critique adopté par le P.C. montre bien que le contenu des perceptions et des attitudes de la gauche vis-à-vis de la haute administration reste étroitement fonction du degré de proximité par rapport au pouvoir ; et la perte progressive par le P.S. des postes de responsabilité administrative serait sans nul doute de nature à réactiver les schémas oppositionnels du passé.