

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°3

« Pour une science politique de l'administration »

Sous la direction de Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eyméri

Les hauts fonctionnaires sous la Cinquième République : idées reçues et perspectives analytiques

Luc Rouban
Directeur de recherche au CNRS
Cevipof – Sciences Po

Les recherches sur l'administration publique et la fonction publique souffrent de deux handicaps en France. Le premier tient au découpage des champs disciplinaires et à la hiérarchisation des sujets qu'ils abordent. Le champ de la science politique place dans ses priorités professionnelles l'étude du politique comme objet singulier pouvant nourrir des pratiques professionnelles particulières et des comportements que n'analyse pas la sociologie générale : l'électeur, l'élu et le militant contribuent à façonner une activité irréductible qui ne croise pas celle de l'administration, de la gestion ou même de l'État de droit, sauf à leur revendiquer le statut peu enviable d'environnement sociopolitique. La spécificité de l'objet politique vient évidemment à l'appui de l'affirmation d'une communauté professionnelle qui entend se distinguer et des juristes et des sociologues. Les hauts fonctionnaires n'apparaissent donc pas dans la catégorie des acteurs politiques légitimes mais dans celle des clandestins, généralement au titre de la technocratie comme perversion de la démocratie électorale. Les recherches consacrées au rôle de la fonction publique dans la construction des régimes politiques restent donc très rares (Badie, Birnbaum, 1983 ; Dreyfus, 2000).

Un second problème naît de la toute-puissance supposée de l'État sous la Cinquième République, ce qui conduit une partie des analystes soit à rejeter l'étude des hauts fonctionnaires, « ces personnages arrogants », définitivement catalogués par leurs origines sociales, pour mettre l'accent sur la « société civile » voire les « mouvements sociaux », soit à la diluer dans l'analyse plus générale des politiques publiques et à occulter la spécificité sociale de la fonction publique par rapport à d'autres groupes d'acteurs dans le cadre d'une « gouvernance » plus ou moins apolitique.

En d'autres termes, on se trouve souvent placé soit devant un excès de spécificité (l'exception française, le rôle de l'ENA dans la formation des élites politiques, la forte intégration de la fonction publique « principale force politique » de la Cinquième République) soit devant une banalisation qui, en accentuant le pluralisme de l'action publique, ne prend pas en considération les phénomènes de domination ou les dynamiques historiques.

Un premier axe de réflexion peut donc être fourni par la nécessité de réviser la connaissance de la fonction publique sur laquelle s'est bâtie la science politique depuis une

vingtaine sinon une trentaine d'années. Soit parce que certains enseignements étaient confiés depuis les origines de l'École libre des sciences politiques à de hauts fonctionnaires, qui pouvaient alors diffuser l'image qu'ils souhaitaient des rapports entre administration et politique, soit parce que l'héritage intellectuel était relativement maigre sur ce terrain, les clichés se sont accumulés et sont venus nourrir les explications que l'on pouvait donner de la Cinquième République. On reprendra ici certains des thèmes les plus classiques sur la place de la haute fonction publique dans le système politique français, et notamment la question des rapports entre hauts fonctionnaires et pouvoir politique.

Une seconde réflexion tient au rôle des acteurs au sein de l'action publique à un moment où les travaux de certains historiens de l'administration conduisent à défendre l'idée d'une histoire « du récit » que l'on pourrait opposer à l'histoire des structures sociales. Les archives orales, les biographies sont désormais présentées comme l'archétype d'une nouvelle histoire administrative, qui serait précisément celle des hauts fonctionnaires (Descamps, 2001). La question que posent ces historiens est centrale dans la mesure où l'étude de la haute fonction publique paraît souvent coincée entre des sociographies un peu rapides et des récits plaçant l'action individuelle au cœur des changements politiques contemporains. Pour simplifier, disons que l'horizon académique a souvent été dominé soit par la « Noblesse d'État » de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1989) soit par les mémoires des hauts fonctionnaires qui ont semble-t-il incarné la modernité de la Cinquième République, à l'instar d'un François Bloch-Lainé (Bloch-Lainé, 1976) ou d'un Paul Delouvrier (Chenu, Delouvrier, 1994). On bascule donc sans cesse d'une explication en termes de classes ou de groupes, toujours considérés comme fortement homogènes et défendant des positions de pouvoir ou des projets de réforme, à une explication en termes de trajectoire individuelle et de contexte historique, voire de caractéristiques purement personnelles tenant à la volonté ou au charisme des acteurs. On doit donc s'interroger sur la possibilité d'écrire une histoire de la haute fonction publique qui puisse délimiter l'action collective de certains de ses représentants tout en les plaçant dans l'univers social de leur époque. Peut-on isoler des structures « intermédiaires » qui permettent de comprendre le jeu introduit par les initiatives individuelles tout en tenant compte des phénomènes de domination et de hiérarchisation ?

1. Les faux acquis de la science politique : retour sur le passé

Parmi les terrains les plus propices aux clichés sur le rôle et la place de la haute fonction publique sous la Cinquième République figurent les relations entre administration et politique. Une historiographie presque officielle explique que les hauts fonctionnaires sont venus servir de force de soutien au nouveau régime créé en rupture avec le parlementarisme des régimes précédents. La Cinquième République aurait donc consacré le « pouvoir d'État », mélange de démocratie directe par l'utilisation des référendums et de technocratie par l'omniprésence de hauts fonctionnaires au sein des organes de décision les plus importants (Chagnollaud, Quermonne, 1996). On peut admettre sans difficulté le fait que la Cinquième République ait hérité des structures élaborées sous la Quatrième pour planifier l'économie, aménager le territoire ou piloter une politique industrielle. La question se pose en revanche de savoir si la mise en place d'administrations de mission et d'un nouvel appareil de pouvoir implique la neutralité politique de la haute fonction publique et sa dilution dans un complexe technocratique. Cette thèse de la neutralisation politique s'exprime dans l'idée qu'un double mouvement s'est produit, d'une part de « fonctionnarisation » de la vie politique et, d'autre part, d'une « politisation » de la haute fonction publique qui s'effectuerait en vase clos, selon un « spoils system » à la française bien de chez nous selon lequel les changements politiques de personnel ne concerneraient que des hauts fonctionnaires au demeurant peu engagés dans les activités politiques au sens strict. En d'autres termes, la politisation sous la Cinquième

République répondrait d'une logique fonctionnelle d'interpénétration des mondes administratifs et politiques sans que l'on puisse savoir lequel des deux peut avoir l'influence la plus grande sur les politiques publiques.

On peut s'arrêter quelque peu sur ces considérations car du point de départ analytique dépendent bien certainement les conclusions auxquelles on peut aboutir lorsqu'on étudie l'évolution de la fonction publique ou même celle de la Cinquième République. La confusion du champ administratif et du champ politique est érigée en postulat sans que l'on soit allé vérifier la véracité empirique de ces assertions et sans que l'on se soit interrogé sur les valeurs implicites qu'elles sous-tendent (la faible portée des réseaux partisans, le rôle déterminant du caractère individuel dans la gestion des carrières de haut fonctionnaire, etc.).

Une première interrogation concerne les phénomènes de politisation des hauts fonctionnaires sous la Cinquième République, phénomène généralement très mal connu pour les premières années du régime. Les conditions d'émergence du régime ont en effet quelque peu gommé la réalité des engagements partisans et la nature de leur expression. Sur ce point, la nature des outils analytiques comme la définition des protocoles sont décisives. Prenons l'exemple des préfets sous la Cinquième République (Rouban, 2000). Si l'on considère comme « politique » la seule activité partisane au sein d'un parti politique, ou la participation à des élections, les résultats seront effectivement conformes à la thèse de la neutralisation : 7% des préfets en fonction sous la Cinquième République contre 15% de ceux de la Quatrième peuvent être effectivement qualifiés de « militants ». Si l'on utilise en revanche une définition plus large de la politisation impliquant l'adhésion à des clubs et des réseaux de pensée, la participation à des cabinets ministériels qui indique au moins un accord sur les orientations du gouvernement, la participation à des syndicats ou à des associations professionnelles, les chiffres changent assez sensiblement : la proportion de « politisés » est de 52% sous la Cinquième République contre 49% sous la Quatrième. Au total, la proportion de préfets n'étant ni militants ni politisés est de 41% sous la Cinquième République contre 36% sous la Quatrième, ce qui constitue une marge étroite qui ne permet plus de conclure à la neutralisation de ces hauts fonctionnaires à partir de 1958. On peut aller encore plus loin dans la démonstration en prenant en considération les divers groupes de préfets nommés par les différents gouvernements de la Cinquième République. Il apparaît alors que 12% des préfets nommés par le général de Gaulle étaient des « militants » et 54% des « politisés » alors que ceux nommés par François Mitterrand entre 1981 et 1986 sont des « militants » à hauteur de 11% et des « politisés » à hauteur de 40%. Si l'on crée une échelle de politisation allant de 0 à 3 et reposant sur un certain nombre d'indicateurs comme l'engagement dans des activités politiques, la participation à des cabinets ministériels, la nature du poste occupé avant la nomination comme préfet, on voit que les préfets nommés par le général de Gaulle se situent en moyenne au-dessus de ceux nommés par François Mitterrand à partir de 1981. L'écart-type plus bas indique également que l'homogénéité des profils est plus grande dans les années soixante que dans les années quatre-vingt. En revanche, la proportion de nominations politiques, c'est-à-dire de nominations au tour extérieur de personnes n'appartenant pas au corps préfectoral, est bien plus élevée à partir de 1981 et variera par la suite de manière assez irrégulière en fonction des phénomènes d'inertie et des viviers de fonctionnaires disponibles. De la même façon, le nombre des mutations est bien plus bas dans les trois premiers mois de 1959 (10 préfets dans les départements métropolitains et 4 en Algérie) qu'entre juin et août 1981 (55 préfets dans les départements métropolitains, 10 dans les régions et 5 dans les territoires et départements d'outre-mer).

Tableau 1 – La politisation des préfets sous la Cinquième République

	Moyenne des attributs	Ecarts-types	Nominations politiques
--	-----------------------	--------------	------------------------

	politiques		
De Gaulle	1,32	0,99	15%
Pompidou	1,19	0,93	3%
Giscard d'Estaing	1,15	1	7,5%
Mitterrand 1981	1,08	1,08	26%
Chirac 1986	1,53	0,85	15%
Mitterrand 1988	1,27	1,14	17%
Balladur	1,26	1,16	21%
Chirac 1995	0,76	0,96	8,5%

Le risque est alors grand de tomber dans le relativisme et de penser que selon la nature des critères retenus on peut conclure ou non à la politisation de la haute fonction publique. Cette critique revient du reste assez régulièrement pour dévaloriser les études statistiques. Il semble cependant plus approprié de penser qu'il existe plusieurs formes de politisation. On peut faire l'hypothèse que la politisation existait bel et bien dès 1958 mais qu'elle se traduit alors davantage par une participation préalable aux états-majors politico-administratifs¹ (43% des préfets nommés entre 1958 et 1969 sont passés au moins deux fois par de tels états-majors) et une insertion dans des réseaux de pouvoir où les relations personnalisées dominent. Cette dimension politique de la Cinquième République est souvent brouillée par le fait que les années soixante sont également celles d'une réorganisation des corps et d'une professionnalisation des carrières². Avec les alternances, de nouveaux modèles apparaissent qui conduisent davantage soit à recourir aux réseaux partisans soit à puiser dans des viviers de hauts fonctionnaires relativement restreints et d'origine sociale supérieure (c'est le cas en 1986).

Une seconde question tient au sens et à la portée de la politisation. Le rapport au politique change selon les moments de l'histoire, y compris au sein d'un même régime, et varie fortement d'un corps à l'autre en fonction des perspectives de carrière. On peut effectivement considérer que le recours aux ressources de la politisation vient compenser le manque relatif de capital social et caractérise davantage les fonctionnaires issus des classes moyennes que ceux provenant des classes supérieures. Cette observation semble effectivement corrélée pour la plupart des trajectoires préfectorales voire celles des membres de cabinets ministériels. Néanmoins, on ne peut pas en déduire une équation simple selon laquelle le degré de politisation évolue en sens inverse des origines sociales. Si l'on prend l'exemple des inspecteurs des Finances, on voit en effet que les degrés supérieurs d'engagement politique correspondent aux origines sociales les plus élevées (Rouban, 2002). Qui plus est, la proportion de « militants » est supérieure à celle des « politisés » tout au long de la Cinquième République (15% contre 9%). Un examen même rapide des profils sociaux montre que les inspecteurs « militants » sont bien plus souvent d'une extraction sociale supérieure : 75% d'entre eux proviennent des classes supérieures contre 65% des « politisés », 58% d'entre eux cumulent 3 ou 4 attributs sociaux contre 43% des « politisés ». En réalité, dans le cas de l'inspection des Finances, l'engagement politique se conjugue avec les carrières de deux manières. Soit il offre un supplément de ressources, notamment par l'accès à des réseaux d'influence voire à des groupes plus ou moins innovateurs, et peut alors s'associer au pantouflage ou le favoriser (les « politisés » pantouflent davantage que les « militants »). Soit il débouche sur une véritable carrière « politique » qui s'appuie sur la possession préalable de nombreux attributs sociaux et confirme l'immersion dans le milieu notabiliaire. Les pratiques

1. Dans lesquels on fait figurer outre les cabinets ministériels, les cabinets de l'Élysée et de Matignon, les organismes interministériels, les directions d'administration centrale et les services de la ville de Paris.

2. C'est notamment le cas du corps préfectoral avec le décret du 29 juillet 1964 qui vient limiter la proportion de nominations pouvant être faites en dehors du corps préfectoral.

militantes des inspecteurs des Finances restent en effet centrées pour l'essentiel sur la recherche de mandats locaux et de fonctions d'expertise au sein des partis politiques dans le cadre de stratégies familiales qui déterminent en amont la nature des alliances politiques et matrimoniales souhaitables. On est donc loin d'un débat relativement simple qui opposerait d'un côté des fonctionnaires et de l'autre des politiques. Par ailleurs, l'engagement politique reste une ressource professionnelle au sein du corps dans la mesure où il s'avère modéré. Une donnée permet d'éclaircir ce point : les inspecteurs des Finances ayant 1 ou 2 attributs sur l'échelle de politisation pantoufflent très légèrement plus que la moyenne (53% contre 50%) ; en revanche, ceux qui se situent sur le degré 3 de l'échelle ne pantoufflent plus qu'à hauteur de 40%. L'investissement politique vient alors se substituer à l'investissement dans le secteur des affaires privées. Il n'existe pas de corrélation linéaire entre le degré d'engagement politique et la propension au pantouflage et l'on ne peut donc pas supposer que l'accumulation de capital social fonctionne de manière simple en favorisant la parfaite intégration de l'administration, du politique et du monde des affaires. Les rapports entre les termes de l'équation relèvent de variables que l'on tend à ignorer la plupart du temps, comme les intérêts des familles et le choix d'une formation pour ses enfants ou bien l'organisation des carrières qui se déroulent dans un environnement changeant et selon des normes de légitimation variables.

On peut donc conclure de ces quelques exemples que la « politisation » est un phénomène qui peut jouer dans des sens différents et selon des rythmes particuliers non seulement en fonction de la sociologie des corps mais également des types de carrières qui sont recherchés ou possibles. En d'autres termes, il semble préférable d'étudier des trajectoires professionnelles plutôt que de poser en principe la dissociation ou la fusion de l'administratif et du politique, ce qui relève davantage d'un juridisme assez daté ou de théories du développement politique assez peu utilisables. C'est à partir des trajectoires professionnelles que l'on peut mettre en évidence des modèles de politisation de la haute fonction publique.

Quels que soient les discours sur le « changement » qui accompagnent régulièrement l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe gouvernementale, les rapports entre les autorités politiques et les hauts fonctionnaires sont en effet conditionnés par des variables au moins aussi importantes que la proximité politique des intéressés, à savoir la disponibilité de compétences sur des sujets précis faisant l'objet d'une priorité affichée du nouveau gouvernement (par exemple, le fait que certains préfets soient des spécialistes de la lutte contre l'insécurité ou le terrorisme), ou bien de carrières particulières (passage par les états-majors ou par les postes territoriaux). Si l'on étudie les effets des alternances sur la composition de la population préfectorale, on voit qu'il était difficile pour le gouvernement de Pierre Mauroy ou celui d'Alain Juppé en 1995 d'aller puiser dans les anciens des cabinets ministériels alors que cette solution fut largement utilisée par le gouvernement de Jacques Chirac en 1986. Contrairement aux idées reçues, la couleur politique d'un gouvernement compte souvent moins que les conditions de mise en œuvre de son programme. La politisation conduit alors à la fois à utiliser et à modeler le corps préfectoral en définissant des « styles » de carrière qui vont s'associer à certains gouvernements. Comme on peut le voir sur le plan factoriel (tableau 2), deux grandes dimensions interviennent pour expliquer les « styles » préfectoraux : d'une part, la possession d'un certain nombre d'attributs politiques qui explique assez bien le facteur 1 (axe horizontal) et, d'autre part, la durée moyenne de la carrière ainsi que le passage par des états-majors qui contribuent pour beaucoup au facteur 2 (axe vertical). Le plan factoriel permet de visualiser le fait que les groupes de préfets ne s'organisent pas selon une logique simple, administrative ou politique. Les préfets menant des carrières courtes et fortement politisées constituent un groupe relativement isolé, alors que la distribution des profils préfectoraux ne répond pas d'une dichotomie simple droite/gauche. On

peut voir en effet que le gouvernement de Jacques Chirac en 1986 nomme des préfets fortement marqués par de nombreux passages dans les états-majors, et dont les carrières sont mixtes mêlant étapes sur des postes politiques et dans les fonctions préfectorales. En revanche, le gouvernement de Jacques Chirac en 1995 est associé à des préfets menant surtout des carrières préfectorales classiques, passant peu par les états-majors, alors que le gouvernement Balladur avait procédé à la nomination de préfets menant des carrières rapides (c'est-à-dire qu'ils ont été nommés préfets très rapidement après une ou deux étapes seulement dans le corps préfectoral). De la même façon, on voit qu'il n'y a pas de différence entre les préfets nommés durant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing et ceux nommés entre 1988 et 1993. Quant au début du premier septennat de François Mitterrand, il se distingue par une propension plus forte à faire appel à des préfets ayant davantage d'attributs politiques mais sans s'éloigner de la pratique des deux mandats du général de Gaulle, pratique située au centre du plan et se caractérisant par des nominations concernant des préfets ayant souvent mené des carrières mixtes, mi-politiques mi-préfectorales et ayant assez régulièrement fréquenté les états-majors et notamment les cabinets ministériels.

La question se pose souvent de savoir si l'on doit faire le « récit » des nominations et supputer les intentions des uns ou des autres ou bien s'en tenir à un bilan que l'on essaiera de rendre aussi précis que possible. Il est bien évident que les phénomènes de politisation ont des effets très sensibles sur les individus et leur vie personnelle, comme en témoignent le cas de ces préfets mis « hors cadres » et attendant chez eux que le téléphone sonne ou, à un niveau bien plus modeste, celui de ces secrétaires dont on cherche à se débarrasser pour avoir servi un patron désormais indésirable. Il ne s'ensuit pas qu'il faille donner une place prépondérante aux subjectivités, sauf à vouloir verser dans le roman historique ou dans une interprétation paranoïaque de la vie politique alors faite de complots et d'accords secrets. Le repérage des types de carrières et des variables intervenant dans les rapports entre administration et politique est sans doute le seul moyen de définir des modèles dynamiques qui puissent rendre compte des pratiques effectives derrière les apparences, dynamiques dont les acteurs n'ont pas nécessairement conscience. On peut penser que l'objectif principal d'une histoire de l'administration ne consiste pas à reconstituer le vécu des acteurs, voire leur inconscient, mais bien à montrer les régularités du long terme et les variables importantes dans l'évolution des modèles.

Le modèle supposé classique des relations entre administration et politique sous la Cinquième République laisse place à des configurations de pouvoir assez variées qui témoignent du fait que la différenciation de l'État dans les années soixante était sans doute moins grande qu'on n'a pu le supposer (Birnbaum, 1977) et qu'elle est sans doute plus grande aujourd'hui que ne pourrait le faire croire la politisation forte des emplois de direction suscitée par les alternances. De nombreux indicateurs montrent en effet que l'appareil administratif tend à se restructurer : désengagement des grands corps de l'État des cabinets ministériels (Rouban, 1997), externalisation des fonctions de production soit à travers les privatisations soit à travers la contractualisation, transformation du pantouflage qui ne conduit plus à piloter une politique industrielle ou bancaire mais à quitter le service public pour rejoindre les nouveaux centres de pouvoir que constituent les entreprises, internationalisation des carrières de jeunes hauts fonctionnaires qui ne veulent pas devenir des techniciens de la gestion ministérielle ou des directives européennes. De nouvelles stratégies de distinction se sont mises en place, laissant les cabinets ministériels aux contractuels ou aux représentants de la société civile, accentuant la séparation des carrières politiques et des carrières prestigieuses. Dans ces conditions, l'argument du « spoils system » à la française paraît bien daté car les conditions de recomposition de l'action publique, poussant à la politisation des réseaux, a changé le rapport que les hauts fonctionnaires pouvaient avoir à la politique. D'activité noble, celle-ci est devenue à leurs yeux assez basement gestionnaire (ce qui n'est évidemment pas

sans nourrir quelque inquiétude quant à l'utilité des élections aux yeux des électeurs). La décentralisation comme l'intégration européenne favorisent cette transformation et l'on peut penser que la transformation des règles budgétaires comme toute réforme de type managérial ne feront qu'accroître cette propension à techniciser la politique et donc à la rendre peu digne d'intérêt pour un nombre croissant de hauts fonctionnaires qui cherchent à maintenir leur distance sociale avec le reste de la fonction publique. La dévalorisation de l'activité politique ne touche donc pas que les électeurs et change bien évidemment les termes de l'équation professionnelle.

2. Entre l'individuel et le collectif : les trajectoires professionnelles

Le débat sur le régime politique de la Cinquième République dépend étroitement des hypothèses que l'on peut faire sur le degré d'intégration des élites et du rôle de l'État dans leur production comme dans leur organisation. La très grande majorité des analyses insistent sur le degré de cohésion sociale qu'implique le passage par l'ENA qui n'aurait pas su ou pas pu diversifier les profils sociaux de la haute fonction publique (Bodiguel, 1978 ; Eymeri, 2000). En comparaison d'autres pays, la France serait celui d'une élite fortement intégrée qui occuperait tous les postes de pouvoir, que ce soit dans les administrations, le milieu politique ou les entreprises. Là encore, il semble qu'il faille faire preuve de prudence dans l'analyse car si « l'énarchie » est une formule qui fait florès, elle ne repose pas sur des éléments d'appréciation suffisamment convaincants. Il semble que cette question se revêt de deux enjeux centraux.

Le premier tient à la validité des thèses critiques qui, s'appuyant sur cette représentation des structures élitaires françaises, en viennent à valoriser l'idée d'une gouvernance pluraliste portée par la mondialisation plus ou moins corrigée par quelques nouvelles instances de régulation veillant à la transparence des marchés. En d'autres termes, le procès mené contre l'État au nom de l'Europe ou du marché semble reposer assez souvent sur des *a priori* concernant le fonctionnement d'un État que l'on croit connaître. Paradoxalement, l'État en France sous la Cinquième République paraît répondre d'une forme de « collectivisation » du pouvoir, voire de communautarisme au profit d'une élite de hauts fonctionnaires que la presse « sociologisante » a souvent affublée de qualificatifs rappelant le Kremlin de Brejnev.

