

---

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD

LA HAUTE ADMINISTRATION  
AU POUVOIR ?  
LES « GRANDS COMMIS »  
DE LA IV<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

« LA HAUTE ADMINISTRATION, celle des financiers, des ingénieurs, des généraux, des préfets et, d'une manière générale, l'administration représentée par les "grands corps" exerce une action parfois peu apparente mais réelle. Elle est l'État. Mais elle apporte aussi ses trésors de commandement, d'imagination, orientant les esprits, inventant les ressources, assurant le passage des moments difficiles<sup>1</sup> » : c'est Michel Debré dans un célèbre ouvrage qui développe le thème d'une haute administration garante de la continuité de l'État à travers les vicissitudes de la IV<sup>e</sup> République. L'ENA ne représente-t-elle pas « depuis dix ans une oasis au milieu de nos agitations<sup>2</sup> » ? Thème assurément gaullien, puisque le général de Gaulle écrit en 1956 à René Cassin, vice-président du Conseil d'État : « Dans notre France ballottée par tant de remous, il est encore quelques bastions solides, le Conseil d'État en est un<sup>3</sup>. »

Qui peut dès lors douter de la puissance des hauts fonctionnaires sous la IV<sup>e</sup> République ? Les hommes politiques défenseurs ou pourfendeurs du régime leur attribuent, en fait, la même influence. Pierre Mendès France confie à Vincent Auriol que « ce sont les hauts fonctionnaires du ministère des Finances qui ont entrepris les campagnes de presse et qui ont pesé sur les fonctionnaires des Finances anglaises pour la dévaluation<sup>4</sup> ». De là à voir la main des hauts fonctionnaires dans la chute de la IV<sup>e</sup> République...

---

1. Michel Debré, *Ces princes qui nous gouvernent...*, Paris, Plon, 1957, p. 10.

2. Discours inédit de Michel Debré pour le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'ENA, le 20 octobre 1955 (Archives René Cassin 382 AP 88).

3. Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets, juin 1951-mai 1958*, Paris, Plon, 1984, p. 270.

4. Vincent Auriol, *Mon septennat*, Paris, Gallimard, 1970, p. 225.

## 1. LES « GRANDS COMMIS » SE RACONTENT

Dans l'ouvrage qu'il publie en 1954<sup>1</sup>, Philip Williams affirme : « Les hauts fonctionnaires étaient des hommes capables, adroits et connaissant bien les problèmes. Sauf lorsqu'il existait au sein des ministères des conflits internes [...], ils réussissaient en général à faire adopter par leur ministre la plupart des vues et des intentions du ministère, sinon toutes<sup>2</sup>. » En 1986, François Bloch-Lainé, avec plus de nuances, « reconnaît sans peine [...] que nous avons été, mes collègues et moi, les principaux inventeurs de ce que d'autres ont exploité : la concentration des efforts sur des objectifs prioritaires ; une compréhension, une prévision et une prospective perfectionnées, avec l'aide de la comptabilité ; un souci accru de la productivité et de la bonne gestion, nourri par des exemples étrangers dûment observés ; le risque pris d'aller vers le "grand large" avec la construction européenne ; l'utilisation équitable et maximale des ressources humaines participantes<sup>3</sup> ». « Je pense fortement que la France ne doit pas être gouvernée par des fonctionnaires : c'est aux hommes politiques qu'il appartient de gouverner. Cela dit, par la force des choses, pendant les années qui ont suivi le départ du général de Gaulle, l'administration a dû assumer des responsabilités anormalement grandes [...] Mes collègues et moi-même avons joué dans la gestion française un rôle anormalement important, sans l'avoir cherché. Mais peut être je manque un peu de modestie<sup>4</sup> », confesse en 1982 Guillaume Guindeguy, inspecteur général des Finances, directeur adjoint du Trésor en 1945 et directeur des Finances extérieures en 1946. L'instabilité ministérielle rend-elle « les ministres impotents et donc inefficaces en tant que représentants de la volonté des députés, laissant l'administration être la source principale de décisions<sup>5</sup> » ? « Il est certain, écrit François Bloch-Lainé, que les directeurs, singulièrement ceux des Finances, ont eu plus de liberté d'action, plus d'influence personnelle

1. Philip Williams, *La Vie politique sous la IV<sup>e</sup> République*, Paris, Armand Colin, 1971 (version refondue d'un ouvrage paru en 1954).

2. *Ibid.*, p. 593.

3. François Bloch-Lainé et Jean Bouvier, *La France restaurée. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, prologue de Jean-Pierre Rioux, Paris, Fayard, 1986, p. 243.

4. Interview de Guillaume Guindeguy, le 1<sup>er</sup> février 1980, accordée aux chercheurs du Centre d'histoire de la France contemporaine, *Bulletin du CHFC*, 1982, n° 3, p. 71.

5. Lawrence Scheinman, *Atomic Energy Policy in France under the Fourth Republic*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 204.

quand les ministres passaient, quand les gouvernements changeaient souvent. On a dit que les choses avaient tenu sous la IV<sup>e</sup> République grâce à eux, malgré l'instabilité politique. C'est vrai. Mais d'une part, ce bien qu'est l'indépendance n'est, en l'espèce, que l'atténuation d'un mal, à savoir l'instabilité du pouvoir. D'autre part, il ne peut suffire à la satisfaction d'un fonctionnaire conséquent. Parce que celui-ci, quelle que soit sa liberté, est limité dans son efficience<sup>1</sup>. » François Bloch-Lainé, qui s'identifiera pour de nombreuses promotions de jeunes énarques au type idéal du serviteur de l'État, ratifie-t-il implicitement l'idée d'une France animée par des « grands commis » qui garantissent la continuité, voire l'inspiration des politiques ? Pierre Laroque, dans un autre style – il vient du Conseil d'État –, au nom duquel sont associées la création et la gestion de la Sécurité sociale, note que « les gouvernements [étaient] relativement faibles, et par conséquent, ils étaient amenés à laisser davantage de liberté à ceux qui avaient la compétence ». Il poursuit : « A une époque où les gouvernements changeaient fréquemment, les ministres connaissaient moins, évidemment, la technique de leur ministère. Et puis, le Parlement était permanent ; les ministres passaient leur temps dans les couloirs du Parlement [...]. De ce fait, ils ne s'occupaient pas de l'administration ; il fallait qu'ils aient des directeurs en qui ils aient confiance<sup>2</sup>. » Dès 1948, *La Revue administrative*<sup>3</sup>, très représentative de certains secteurs de l'administration, note que si « les fonctionnaires sont ainsi amenés par la force des choses à “penser le Gouvernement” – ce qui n'est normalement pas leur affaire – c'est vraiment que la crise est grave<sup>4</sup> ».

## 2. GOUVERNEMENTS, MINISTRES ET DIRECTEURS

Si les ministres passent sous la III<sup>e</sup> République, l'administration assure la « continuité ». C'est sous la IV<sup>e</sup> République que le schéma de transgression semble se vérifier à travers quelques-unes de ses grandes

1. François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 97.

2. Entretien avec Martine Pradoux dans son intelligent mémoire, *Pierre Laroque, biographie d'un « grand fonctionnaire »*, IEP de Paris, 1983, p. 62.

3. Fondée en 1948 et dirigée par Robert Catherine. Son comité d'honneur comprend alors notamment MM. Bourdeau de Fontenay, directeur de l'ENA, Pierre Chatenet, directeur de la fonction publique, Roger Grégoire, ainsi que des « hauts fonctionnaires » et des politiques (Michel Debré, Léo Hamon, Champeix, etc.).

4. *La Revue administrative*, septembre 1948, p. 8 (les éditoriaux sont en fait rédigés par Robert Catherine).

*La stabilité comparée des ministres et des directeurs\**

Ministères	1944-1958		1958-1966	
	Ministres	Directeurs	Ministres	Directeurs
Santé	0,7	4,3	1,7	2,7
Finances	0,8	4,3	2,2	3,3
Justice	0,8	3,3	2,9	3,0
Travaux publics	0,9	3,9	2,9	4,1
Travail	0,9	5,2	2,9	3,0
Construction	0,9	2,9	2,9	4,3
Agriculture	1,1	5,4	2,2	3,2
Industrie	1,2	4,7	2,9	3,8
Éducation nationale	1,2	5,0	1,2	2,3
Intérieur	1,2	2,8	2,2	3,7
PTT	1,3	5,1	2,2	5,2
Affaires étrangères	1,6	2,7	8,8	3,0
Moyenne	1,1	4,1	2,9	3,4

\* Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le Personnel de direction des ministères*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 73.

110

figures<sup>1</sup>. En envisageant en particulier l'outre-mer, on est frappé des cas de désobéissance – civile ou militaire – de plusieurs résidents ou « pro-consuls ». Mais, le cas de serviteurs de l'État mettant devant le fait accompli les gouvernants au Maroc ou en Tunisie, pour ne pas évoquer l'Algérie, est-il général sous la IV<sup>e</sup> République et lui servirait-il de modèle<sup>2</sup> ? Ce sont là des individualités qui – au moins dans le domaine civil – ne représentent qu'un cas limite. De même, dans le domaine diplomatique, c'est l'observateur qui impute généralement une opinion et une action communes aux directeurs du Quai, ainsi à propos de la CED<sup>3</sup>. Plus généralement, les directeurs des ministères semblent non seulement jouir d'une plus grande latitude d'action mais inspirer, voire

1. Le regretté Louis Fougère, dans son rapport au colloque consacré en 1979 par l'université de Paris-I et le CNRS à la IV<sup>e</sup> République, fut l'un des rares auteurs à rompre avec cette vision convenue : « L'administration sous la IV<sup>e</sup> République », ronéo.

2. On omet aussi de noter que ces « proconsuls » sont des militaires (d'Argenlieu, Salan) ou des politiques (Soustelle, Lacoste, Bollaert). Bollaert est un ancien préfet mais aussi un parlementaire en mission, etc.

3. Voir les remarques d'Alfred Grosser, *La Politique extérieure de la IV<sup>e</sup> République*, Paris, Armand Colin, p. 72.

conduire les politiques. Sous la V<sup>e</sup> République, la stabilité des gouvernements restreint considérablement leur pouvoir. A l'instabilité des gouvernements renvoie pour une part celle des ministres de la III<sup>e</sup> à la IV<sup>e</sup> République qui s'oppose à la stabilité des directeurs. Celle-ci semble varier de même en fonction des régimes. Restant moins longtemps en fonction sous la nouvelle République, ils sont donc moins influents. Cette argumentation traditionnelle peut reposer sur quelques éléments statistiques pour les deux dernières Républiques.

La notion de noyau gouvernemental corrige cependant cette perspective. Aperçue nettement par Jacques Ollé-Laprune<sup>1</sup>, elle a été précisée par Mattei Dogan et Peter Campbell<sup>2</sup>. La III<sup>e</sup> République a connu ainsi 104 gouvernements et 631 ministres, mais 35 d'entre eux ont appartenu à 10 gouvernements, tandis que 366 n'ont été ministres qu'une ou deux fois. Si l'on envisage la durée des fonctions, 420 ministres exercent leur fonction moins de deux ans, tandis que 75 demeurent au pouvoir plus de quatre ans chacun. Ce sont ces personnes qui forment le « noyau gouvernemental » au-delà de l'« instabilité » des ministères. Sous la IV<sup>e</sup> République, sur 227 ministres, 66 ont appartenu à plus de trois et à moins de neuf ministères et 40 ministres ont occupé, tous ensemble, 1 900 mois le pouvoir<sup>3</sup>. Sous la V<sup>e</sup> République, de 1959 à mai 1981, sur un peu plus de 500 nominations, 43 personnes ont été ministres plus de trois fois, dont 22 plus de six fois au plus<sup>4</sup>. Ces notations permettent de comprendre le risque de déformation d'une réalité complexe en procédant à une simple division<sup>5</sup>. L'exemple de la IV<sup>e</sup> République le souligne. Il faut, d'une part, envisager la stabilité partisane entendue comme la détention par une formation politique d'un ministère pendant plus de trois années consécutives

111

1. Dans sa thèse, *La Stabilité des ministères sous la III<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1962, p. 243-295.

2. Mattei Dogan et Peter Campbell, *Le Personnel ministériel en France et en Grande-Bretagne (1945-1957)*, RFSP, 1957. – « Ministres inamovibles et personnages éphémères dans les régimes à instabilité ministérielle », in *Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1987, p. 283-302.

3. *Ibid.*

4. Bernard Tricot, *Les Institutions politiques françaises*, cours de l'IEP de Paris, 1983-1984, t. 2, p. 312.

5. En outre, les dernières années de la IV<sup>e</sup> République, et singulièrement la période juin 1957-juin 1958 (6 ministères en moins d'un an), contribuent quelque peu à modifier les statistiques.

*La stabilité des ministres\**

	<i>MRP</i>	<i>SFIO</i>	<i>RAD</i>	<i>UDSR</i>
Affaires étrangères	sept. 44-juin 54 (9,9) (I)**			
PTT		sept. 44-janv. 46 déc. 46-fév. 50 (5,5) (II)		fév. 55-juin 58 (3,5) (I)
Intérieur	sept. 44-oct. 49 (5,1) (IV)		oct. 49-juin 53 fév. 55-oct. 57 (6,11) (IV)	
Éducation nationale			juil. 48-juil. 50 août 51-mai 58 (8,8) (VII)	
Industrie	fév. 50-juin 54 (4,3) (I)	déc. 46-fév. 50 (4,1) (I)		
Agriculture	nov. 47-août 51 (3,9) (II)	sept. 44-oct. 47 (3,1) (I)		
Construction				sept. 48-janv. 53 (4,3) (I) (Claudius-Petit)
Travail	fév. 50-juin 54 (4,5) (I)	fév. 47-fév. 50 (3) (I)		
Travaux publics		nov. 45-fév. 50 (4,3) (II)		
Santé	fév. 47-août 51 (4,7) (I)			

\* Extrait de notre ouvrage, *Le Premier des ordres, les hauts fonctionnaires, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1991.

\*\* En chiffres arabes : le nombre d'années ; en chiffres romains : le nombre de ministres.

à travers un ou plusieurs ministres<sup>1</sup> et, d'autre part, noter la présence continue de quelques personnalités majeures. M. Tanguy-Prigent est ministre de l'Agriculture dans six gouvernements successifs (de 1944 à 1947) et de même pour Pierre Pflimlin dans huit cabinets. De décembre

1. On envisage ici les principaux ministères, à l'exception des Finances, particulièrement « instable », même s'il est occupé par Maurice Petsche pendant plus de trois ans.

1946 à juin 1954, les Travaux publics ne connaissent pratiquement que trois ministres. Les Affaires étrangères, pendant près de dix ans, sont confiées à un MRP, et deux hommes, Georges Bidault et Robert Schuman, y impriment une marque essentielle<sup>1</sup>. L'Éducation nationale est confiée durant dix gouvernements à Marcel Naegelen et André Marie ; les Travaux publics à Jules Moch, Christian Pineau et Antoine Pinay pendant sept ans et demi et treize gouvernements ; l'Outre-Mer à quatre ministres pendant huit ans et vingt gouvernements, etc.

### 3. MINISTRES, DIRECTEURS ET POLITIQUES SUIVIES

Décideur unique et rationnel, le sujet « hauts fonctionnaires » hante l'histoire politique française, de la III<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République. Même identifiés, ils semblent indéterminés par les relations de pouvoir qu'ils entretiennent avec d'autres « acteurs administratifs ». Ils ont donc à opter entre la transgression ou le respect d'un schéma webérien qui fixe décidément leur place dans l'organisation hiérarchique. Sans rationalité propre autre que celle impartie par leur statut ou les nécessités de leur fonction, n'ayant pour autre stratégie que la défense d'un intérêt « général » ou celui d'une « caste bureaucratique », les hauts fonctionnaires n'ont pas besoin de décliner leur identité autrement que par le substantif qui les distingue. Et si l'on isole un groupe particulier de « grands commis », pour chacun l'enjeu de la décision à prendre est identique, l'influence et les relations de pouvoir entre eux absentes, et l'analyse logique<sup>2</sup>.

113

Il faudrait pouvoir distinguer plus finement les périodes, marquer les temps de définition de politiques et de leur mise en œuvre et sortir ainsi du dilemme de l'opposition construite entre une administration exécutante ou débordant d'un rôle impartie et une classe politique ordonnant ou dans l'incapacité de prendre des décisions<sup>3</sup>. Sous la IV<sup>e</sup> République, le Travail connaît pendant trois ans le même ministre socialiste, puis, pendant quatre ans et demi, le même ministre MRP. C'est dans ces années qu'est affermie la position de la Sécurité sociale.

1. Le ministère le plus « instable » d'après nos calculs si l'on additionne le nombre de ministres divisé par le nombre d'années...

2. Voir Lucien Sfez, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 1982. – Graham Allison inverse les termes de cette présentation dans son étude du blocus de Cuba, à travers trois modèles d'analyse. Il met en lumière la nécessité d'étudier les relations de pouvoir, l'enjeu de la négociation pour chacun des acteurs (*Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown and Co, 1971).

3. Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris, PUF, 1987, p. 479-502.

Ainsi, la question à laquelle il faudrait pouvoir répondre, c'est la part effective prise par un Pierre Laroque dans le traitement de cette politique. A l'Industrie, dont les orientations essentielles sont fixées à la Libération, un même ministre socialiste l'a en charge pendant plus de quatre années, suivi par un unique ministre MRP pour une durée analogue. La Construction voit sa politique « conduite » pendant plus de quatre années par le même homme, Eugène Claudius-Petit. Dans des secteurs clés comme l'industrie, l'urbanisme, le travail, voire l'agriculture, l'effort de « modernisation » entrepris est aussi l'œuvre de quelques politiques.

114 Il ne faut pas opposer deux – voire trois – Républiques alors que celle des « partis », au regard de la notion de noyau gouvernemental, connaît une stabilité analogue à la Grande-Bretagne, modèle de « régime parlementaire ». Sans doute faut-il prendre en compte les modifications des tâches imparties à l'administration. Ainsi, faut-il nier, de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République, la « croissance » de l'appareil administratif ou plutôt le développement d'un vaste secteur en charge de la « modernisation » ? De l'urbanisation à la scolarisation, l'État doit prendre en charge des mutations économiques et sociales essentielles. En outre, les nationalisations, les fameuses « agences », assurent l'extension du secteur public et sont intégrées à une nouvelle politique économique de l'État, née au lendemain de la Libération.

L'ombre des « grands commis » grandit... avant d'être supplantée – ou superposée – à celle d'un groupe plus vaste, sa version négative et anonyme : les « technocrates ».

Si le temps est loin du bureaucrate tatillon et routinier, conservateur et hostile à la réforme, l'image du « technocrate » qui commence à se dessiner n'est plus celle d'un homme incompetent et imbu de l'esprit de sa caste. On s'inquiète plutôt de son esprit d'initiative et de sa spécialisation. Mais cette image qui se dessine au lendemain de la guerre ne fait que souligner la relative continuité idéologique et économique entre la « République des partis » et la « République gaullienne » dont la « modernisation » est l'héritage commun. Et la fonctionnarisation du personnel politique a affaibli l'autonomie de l'administration dans les années soixante. Puis l'attrait pour la politique a écarté des hauts fonctionnaires de valeur de la carrière administrative. Enfin, la politisation des années soixante-dix et quatre-vingt a non seulement atténué le prestige du service de l'État, mais contribué à éteindre le vivier des « grands commis » qui, pour reprendre l'expression anglaise, étaient « politiquement conscients mais politiquement non engagés ». C'était leur

« grandeur ». Certes, la « République des partis » n'était pas exempte de « politisation », les plaintes des fonctionnaires ne sont pas rares sous la « République des partis » : « Ainsi la question du loyalisme des fonctionnaires demeure-t-elle plus que jamais à l'ordre du jour. Sous la pression d'une politisation continue, on pourrait en effet se demander s'il existe encore une fonction vraiment publique [...], notre haute administration, un jour, représentera en gros un éventail tri ou quadripartite dont chaque poste correspondra à une conquête et à une fin politiques particulières<sup>1</sup>. » C'est aussi le rôle des cabinets ministériels qui – déjà ! – est critiqué dans le fait qu'ils court-circuitent les directions : « officine de harcèlement » ou « quatrième pouvoir »<sup>2</sup>.

François Bloch-Lainé porte un jugement rétrospectif moins sévère sur cette époque : « Sous la IV<sup>e</sup> République, la politique jouait fort peu dans nos rangs. Il fallut la stabilité gouvernementale (ou plutôt le revers de ses avantages : la monarchie présidentielle et l'opposition droite/gauche exacerbée) pour que trop de fonctionnaires se colorent vivement jusqu'à devenir prisonniers de leurs couleurs<sup>3</sup>. » Le jugement ne tient pas compte d'une autre réalité : la création de l'ENA. En devenant, au fil des ans, non plus une école d'administration mais l'école du pouvoir sous toutes ses formes, elle a paradoxalement conforté le cercle vicieux de la politisation et atténué la spécificité du service de l'État. Mais c'est une autre histoire<sup>4</sup>...

115

1. Robert Catherine, *La Revue administrative*, 1950, p. 481.

2. Id., « Cabinets et services », *La Revue administrative*, 1953, p. 347 ; et Christian Chavanon, *L'Administration dans la société française*, Paris, 1954, p. 177. – Voir aussi René Massigli, *Sur quelques maladies de l'État*, Paris, Plon, 1958.

3. François Bloch-Lainé et Jean Bouvier, *La France restaurée, op. cit.*, p. 239.

4. Le présent article reprend une large partie de mes analyses parues dans *Le Premier des ordres, les hauts fonctionnaires, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1991.

## R É S U M É

*Le mythe d'une haute administration régnante sous la IV<sup>e</sup> République et servant de palliatif à l'instabilité politique du régime est aujourd'hui une vérité d'évidence. Personnifié à travers quelques grands commis, l'État assure la continuité des politiques publiques, les initie, faute de trouver dans le personnel politique un commandement. C'est ce lieu commun, encore vivace, qu'on s'essaye ici à corriger.*