

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1987

40

des fonctionnaires politisés ?

**les hauts fonctionnaires
placer ses amis**

reclasser les directeurs

les allégeances locales

les réactions

à la conquête du pouvoir

l'impossible neutralité

la souhaitable neutralité

yves mény

andré passeron

guy raffi

pierre sadran

philippe ardant

francis de baecque

louis fougère

guy carcassonne

débat :

la politisation du Conseil d'Etat : mythe ou réalité

michel balluteau, francis de baecque, danièle lochak

bernard tricot, vincent wright

dossier :

les emplois à la discrétion

anne-marie le bos-le pourhiet

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,
René Rémond, Jacques Rigaud,
Jacques Robert, Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1987)	260 F	350 F
2 ans (1987-1988)	520 F	700 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

40

Des fonctionnaires politisés ?

Yves MÉNY. — A la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires.....	5
André PASSERON. — Comment ils ont placé leurs amis	25
Guy RAFFI. — Le reclassement des directeurs.....	31
Pierre SADRAN. — De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ?	39
Philippe ARDANT. — Les réactions à la politisation de la fonction publique	49
Francis de BAECQUE. — Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ?	61
Louis FOUÇÈRE. — L'impossible neutralité.....	81
Guy CARCASSONNE. — La souhaitable neutralité.....	89
<i>Débat</i> : Michel BALLUTEAU, Francis de BAECQUE, Danièle LOCHAK, Bernard TRICOT, Vincent WRIGHT. — La politisation du Conseil d'Etat : mythe ou réalité ?	95
<i>Dossier</i> : Anne-Marie LE BOS-LE POURHIET. — Les emplois à la discrétion	121

JOURNAL

Justin DANIEL. — Contestations nationalitaires, régionalisme et décentralisation en Espagne.....	135
Pierre ASTÉ et Dominique BREILLAT. — Repères étrangers (1 ^{er} juin - 30 septembre 1986).....	157
Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (1 ^{er} juillet - 30 septembre 1986).....	161
Pouvoirs-Biblio	193
Summaries	195

ISBN 2 13 040048 5

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1987, février

© Presses Universitaires de France, 1987
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Des fonctionnaires politisés?

La dénonciation de la politisation de la fonction publique est devenue rituelle. Elle constitue en particulier un thème obligé de tout discours d'opposition. Mais l'abondance des diatribes et leurs arrière-pensées partisans ne sont pas faites pour apporter la lumière. Pouvoirs n'y prétend pas, ce numéro se propose simplement d'ouvrir quelques jours.

A qui veut prendre la mesure du phénomène une première démarche s'impose : que faut-il entendre par politisation ? Que les fonctionnaires aient des opinions politiques ou qu'ils les expriment ? Qu'ils adhèrent à un parti politique ou qu'ils le proclament ? Que leur itinéraire de carrière soit commandé par leur appartenance partisane ? Qu'ils mettent leurs fonctions au service de leurs amitiés politiques ? Où commence la politisation ? Il y a bien des degrés entre une sympathie pour des idées et un comportement partisan.

Quand est-elle apparue d'ailleurs ? Peut-être vaudrait-il mieux se demander quand elle a cessé ? La politisation en effet domine l'histoire de la fonction publique. L'idée d'une séparation du politique et de l'administratif est récente. Des siècles durant les emplois publics importants ont été confiés à des hommes sûrs et récompensaient des amitiés, des fidélités et des services. Il y a peu de temps qu'est apparue en Occident, avec l'approfondissement de l'idéal démocratique, une conception de la fonction publique où la compétence l'emporte sur la faveur du Prince, l'égal traitement des citoyens sur le clientélisme.

Conception qui est loin d'être universelle. Dans la plupart des pays aujourd'hui encore, le pouvoir attend des fonctionnaires plus qu'une indispensable loyauté, une étroite allégeance et ne leur impose pas d'être impartiaux — au contraire —. Même dans les sociétés démocratiques, la séparation est quelque peu illusoire, certes l'administration ne doit pas faire de politique mais elle vit dans le politique, les fonctionnaires peuvent-ils s'en abstraire et les Gouvernements résister aux tentations ? Entre des esprits indépendants et d'autres dociles, comment ne préféreraient-ils pas les seconds ?

En réalité en Occident, la question n'intéresse pas l'ensemble de la fonction publique. Seuls les titulaires des emplois les plus élevés sont amenés à se situer à l'égard du pouvoir politique et celui-ci souhaite se reposer sur eux dans une confiance absolue. La politisation ne concerne pas — pas encore ? — la masse des agents. Explicites ou sous-jacentes ces situations et ces interrogations sont au cœur de ce numéro.

Philippe ARDANT Georges DUPUIS Yves MÉNY

DES FONCTIONNAIRES POLITISÉS ? SONT ÉTUDIÉS PAR

- Philippe Ardant, professeur de droit public à l'Université de Paris II.
- Francis de Baecque, conseiller d'Etat honoraire ; *L'administration centrale de la France* (1973) ; *Administration et politique sous la V^e* (1980) (ouvrage collectif).
- Michel Balluteau, délégué national chargé de la fonction publique pour le RPR.
- Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Reims, ancien chargé de mission auprès du ministre de l'agriculture, conseiller juridique du groupe socialiste à l'Assemblée nationale.
- Georges Dupuis, professeur de droit public à l'Université de Paris I ; *Dictionnaire de la Constitution* (1986) (en collaboration).
- Louis Fougère, conseiller d'Etat honoraire, secrétaire général de l'Association pour l'Histoire de l'Administration ; *La fonction publique* (1966) ; *Le Conseil d'Etat. Son histoire à travers des documents d'époque 1799-1974* (CNRS, 1975) (direction).
- Anne-Marie Le Bos-Le Pourhiet, docteur en Droit, assistante à l'Université de Paris I.
- Danièle Lochak, professeur de droit public et de science politique à l'Université d'Amiens ; *Le rôle politique du juge administratif français* (1972) ; *La haute administration et la politique* (1986) (en collaboration).
- Yves Mény, professeur à l'Université de Paris II, directeur du CRAL (groupement de recherches coordonnées sur l'administration locale) ; *Centre-Periphery relations in Western Europe* (1985), Londres ; *Dictionnaire de la Constitution* (1986) (en collaboration).
- André Passeron, journaliste politique au *Monde*, chargé des problèmes de la haute fonction publique et de l'organisation de l'Etat. Auteur de plusieurs ouvrages sur de Gaulle.
- Guy Raffi, inspecteur général de l'agriculture, ancien directeur général de l'administration et du personnel au ministère de l'agriculture.
- Pierre Sadran, professeur de droit public à l'Université de Bordeaux, directeur de l'IEP de Bordeaux ; *Droit administratif* (« Memento Thémis »).
- Bernard Tricot, conseiller d'Etat, ancien secrétaire général de la Présidence de la République ; *De Gaulle et le service de l'Etat* (1977) (en collaboration).
- Vincent Wright, fellow à Nuffield College (Oxford), directeur de la revue *West European politics ; Government and politics of France* (2^e éd., 1984).

YVES MÉNY

*A la jonction du politique
et de l'administratif :
les hauts fonctionnaires*

Les relations embarrassées — et parfois conflictuelles — qu'entretiennent administration et politique dans les démocraties libérales (1) illustrent la difficulté que celles-ci ont à concilier les principes contradictoires qui les fondent et à harmoniser les dogmes du passé avec les réalités présentes. Rappelons brièvement quelques éléments de la question : toutes les démocraties libérales affirment la primauté du politique, le principe de majorité et le respect de l'opposition définis par des élections libres et concurrentielles. Autrement dit, l'administration est servante du pouvoir politique en tant qu'il représente la volonté populaire. Mais par ailleurs, l'administration doit respecter un autre principe de la démocratie libérale, celui de l'égalité de traitement des citoyens. Apparaît ainsi une première contradiction entre les principes du Gouvernement représentatif (une majorité applique son programme par le biais d'une administration qui, quelque soit son statut, *doit* accepter les orientations et les choix politiques du Gouvernement) et ceux des chartes libérales définies par les Révolutions américaine et française (dont le principe d'égalité qui implique le renoncement à un traitement partisan). Les solutions données à ce conflit de principes sont pour l'essentiel déterminées par les aléas de l'histoire et la structure politico-sociale de chaque pays. Chaque système a en quelque sorte sa conception nationale de la neutralité, de la politisation, du loyalisme, etc. Mais les particularismes de chaque système tendent aussi à s'atténuer sous la pression de phénomènes communs à tous les Etats et notamment du fait de « l'explosion administrative » dans les Etats occidentaux comme dans

(1) Les analyses présentées dans cet article sont développées dans un ouvrage consacré aux démocraties occidentales, à paraître aux Editions Montchrestien (1987).

ceux du Tiers Monde ou dans les pays socialistes. En dépit de toutes les proclamations et dénégations, il faut bien constater que si les Gouvernements font de la politique (*politics*), les administrations façonnent — pour une large part — les politiques (*policies*).

Pour Weber, la modernisation de l'Etat, qu'il soit monarchique ou démocratique, signifie inéluctablement le développement d'une fonction publique bénéficiant de procédures de recrutement, de traitements, de systèmes de pension, de promotion, de formation *ad hoc*, s'appuyant sur la division du travail, des procédures écrites, des relations hiérarchiques (2). La toute-puissance de l'administration dans ce schéma ne peut être contrebalancée que par certains contre-poids, tels que la primauté de la règle de droit, les contrôles juridictionnels et surtout par des facteurs politiques tels que le rôle du Parlement et l'action des leaders. Autrement dit, même dans la vision qui met le plus l'accent sur l'évolution bureaucratique des sociétés modernes, réapparaît le facteur politique comme élément fondamental d'équilibre. Du même coup, on ne peut échapper à l'impasse dans laquelle enferme le débat sur le mérite respectif des principes démocratiques ou celui sur l'évolution bureaucratique des systèmes qu'en recourant à une analyse en termes de recrutement et de circulation des élites (3). Car si le problème des rapports entre administration et politique est général, si la question de la politisation des administrations locales prend un relief certain dans certains pays (notamment lorsque le degré d'autonomie locale ou régionale y est élevé), la difficulté essentielle se situe au niveau des « sommets de l'Etat », celui des décideurs, qu'ils appartiennent au champ politique ou administratif (4). L'étude des élites administratives, celle de leur recrutement et de leur circulation permet, sinon de trouver la clef, du moins de mieux comprendre le rapport qui se noue entre administration et politique et de saisir les distorsions entre les principes affichés (neutralité, indépendance, etc.) et la réalité des choses. La relation entre politique et administration pourra être ainsi mieux saisie par l'étude de la capacité de chaque groupe d'élites à influencer et pénétrer l'autre que par l'examen abstrait et formel des normes qui codifient leurs relations. On pourra ainsi déterminer sur le continuum indépendance-subordination les différents modèles relationnels pratiqués dans quelques démocraties libérales.

(2) Max Weber, *Le savant et la politique*, Paris, Plon, 1959.

(3) Voir Ed. Page, *Political authority and Bureaucratic power. A comparative analysis*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1985.

(4) G. Timsit et C. Wiener, *Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en RFA, RFSP*, 1980, p. 506 et s.

La tentation de l'isolement

Un peu partout et sous des formes diverses, les démocraties libérales ont été tentées par une politique de séparation de la politique et de l'administration comme si la contamination d'une sphère par l'autre était *a priori* négative. Dire d'un fonctionnaire qu'il est « politisé » ou que c'est un « politique » relève rarement d'une appréciation positive. De même, bien qu'à un degré moindre, le caractère bureaucratique de certaines fonctions politiques suscite des remarques peu flatteuses, voire critiques (les « permanents », les « professionnels de la politique »). Qu'on se souvienne des critiques acerbes formulées déjà au début de ce siècle par Michels à l'égard des hommes et des partis politiques. Tout se passe comme si la rencontre de ces deux mondes ne produisait au détriment de chacun d'entre eux que des effets pervers. La tentation de construire une cloison étanche entre ces deux univers n'a toutefois pas partout la même signification. L'interprétation qu'on peut en donner est notamment liée au processus de constitution de l'Etat et au développement démocratique de chaque pays.

Parfois, comme en Grande-Bretagne, le processus démocratique est antérieur au développement d'une administration. Alors qu'au début du XIX^e siècle celle-ci possède déjà presque tous les traits constitutifs d'une démocratie libérale, son administration est embryonnaire et n'a pas jusqu'en 1854 d'existence en tant que telle. Ce n'est qu'à la suite du rapport de la Commission Northcote-Trevelyan de cette année-là que furent posés les principes qui marquent encore le *Civil Service* britannique. La neutralité que devait respecter l'administration du Royaume-Uni semblait constituer la réponse la plus adéquate et la plus fonctionnelle aux nécessités d'une alternance politique déjà bien entrée dans les mœurs en même temps qu'aux impératifs de traitement impartial des citoyens. Les implications de cette neutralité font du *Civil Service* britannique un cas particulièrement original : il constitue un ensemble dont la gestion est assurée par ses membres eux-mêmes et qui échappe donc largement au contrôle du politique (5). La promotion des fonctionnaires et leur accès à la haute fonction publique est affaire de temps et de sélection par les collègues plus anciens. Point d'ENA qui sacré des jeunes gens

(5) Y. Fortin, Hauts fonctionnaires et superstructures des administrations centrales en Grande-Bretagne, *Revue de Droit public*, 1977, p. 1091.

Sur l'évolution de ces mécanismes voir notamment Y. Fortin, Mme Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'administration centrale, mythe ou réalité ?, *RISA*, vol. L, 1984, n° 4.

frais émoulus d'une grande école ; point de classement qui consacre un statut jusqu'à l'âge de la retraite. Les brillants sujets (*High fliers*) qui sortent pour les deux tiers d'Oxford et de Cambridge doivent faire leurs classes. Recrutés comme *administrative trainees*, les jeunes fonctionnaires de talent deviendront dans leur trentaine les *private secretaries* d'un ministre jouant en quelque sorte le rôle d'un directeur de cabinet, sous réserve qu'ils ne s'occupent jamais des fonctions « politiques » ou partisans qui sont assumées par le *Parliamentary Secretary* (un député proche du ministre). Devenant ensuite *Assistant Secretary* pour parvenir éventuellement jusqu'au poste de *Permanent Secretary* (l'équivalent d'un poste de directeur), le haut fonctionnaire britannique doit ses promotions au jugement de ses anciens c'est-à-dire au Senior Appointment Selection Committee présidé par le chef du *Civil Service*. Concrètement cela signifie que le fonctionnaire aura dû se faire remarquer par ses pairs pour ses qualités d'administrateur (ce qui implique une large mobilité au sein des divers *departments* de *Whitehall*) et qu'il ne parviendra au sommet de la hiérarchie administrative qu'à un âge assez élevé (6). Jusqu'à une période récente (et pratiquement jusqu'à l'arrivée de Mme Thatcher au pouvoir) il eût été déplacé et contre-productif qu'un fonctionnaire tentât d'utiliser les relations de travail avec un ministre pour obtenir une promotion plus rapide. Comme le note R. Rose (7) : « Les fonctionnaires ont des intérêts de carrière à long terme et toute tentative d'utiliser les liens politiques partisans pour des avantages à court terme mettrait en péril leurs perspectives de promotion futures. » Toutefois, depuis quelques années, l'auto-gestion du *Civil Service* par lui-même et la Convention de non-ingérence du pouvoir politique ont souffert des interventions de Mme Thatcher et de certains de ses ministres, suscitant protestations et polémiques au point qu'on puisse parler aujourd'hui de la fin de l'apolitisme du *Civil Service* (8).

La règle du mutuel isolement de la politique et de l'administration en dépit d'une collaboration étroite et continue suppose évidemment quelques contreparties de la part des fonctionnaires. Pour que la convention de neutralité soit crédible, le fonctionnaire britannique doit, comme la femme de César, être au-dessus de tout soupçon.

(6) Un quart seulement parviennent aux postes de direction (*Under-Secretary*) avant 50 ans.

(7) R. Rose, *The political status of higher Civil Servants in Britain*, in E. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making*, London, Holmes & Meier, 1984, p. 151.

(8) Y. Fortin, *La fin du Civil Service apolitique et fermé ?*, *Pouvoirs*, n° 37, 1986, p. 71 et s.

D'où des restrictions qui limitent les activités partisans, politiques et syndicales, l'absence d'une politique de détachement pour raisons politiques, l'obligation de démissionner en cas de *candidature* à un siège parlementaire, l'obligation d'obtenir l'autorisation de « pantoufler », même après la retraite, etc. (9).

Autant dire qu'il n'y a pas de fonctionnaires aux Communes et que les anciens fonctionnaires n'y constituent qu'un pourcentage infime. Mais les récents remous suscités par la politique du Gouvernement conservateur soulignent que l'équilibre établi depuis le milieu du XIX^e siècle est fragile et qu'il est lié en grande partie au consensus politique, à l'alternance et à la modération du débat politique.

Que ces éléments soient modifiés et « l'apolitisme » du *Civil Service* en est affecté. Ils montrent également quelle est la véritable nature de la neutralité du *Civil Service* britannique : il ne s'agit pas d'un quelconque « juste milieu » qui permettrait à des fonctionnaires à la fois compétents et habiles de naviguer entre les écueils de la droite et de la gauche. Il s'agit plutôt de ce que la France qualifie de *loyalisme* (10), c'est-à-dire à la fois l'engagement de servir sans considération de ses propres vues partisans ou politiques et celui de traiter l'administré de manière impartiale. Cet exercice d'équilibre peut sembler irréaliste. Il n'a été possible en Grande-Bretagne qu'en raison du consensus politique longtemps dominant, de l'étroitesse de l'administration centrale (700 000 fonctionnaires), de la faible circulation des élites entre *Civil Service* et secteur nationalisé (où le favoritisme partisan peut plus facilement s'exercer).

C'est dans un contexte historique, politique et social radicalement différent que se situe l'isolement des fonctionnaires et de la politique en Italie. La séparation du politique et de l'administratif en Grande-Bretagne se situe essentiellement au niveau du statut et s'exprime par des conventions, ce qui n'empêche nullement l'administration de jouer un rôle essentiel, déterminant dans l'élaboration des politiques et la prise de décision. Au contraire l'isolement des hauts fonctionnaires italiens traduit à la fois leur faible capacité d'intervention sur le processus de décision et leur volonté de se protéger de l'immixtion politicienne et partisane.

L'administration italienne s'est constituée après l'Unité à partir du modèle piémontais lui-même calqué sur le système napoléo-

(9) A. Doig, *A question of Balance : Business appointments of former senior civil servants, Parliamentary affairs*, Oxford University Press, 1986, p. 63.

(10) A cette réserve près que le Gouvernement ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire de nomination et de mutation comme c'est le cas en France à l'égard des fonctionnaires soumis à l'obligation de loyalisme.

nien (11). Les premiers hauts fonctionnaires (préfets, ambassadeurs) sont des hommes du Nord et pour l'essentiel des représentants de la bourgeoisie et de l'aristocratie piémontaises. Peu à peu toutefois cette administration politique et quasi coloniale va faire place à une administration « méritocratique » qui, de plus en plus, se recrute au sud de Rome. Libéraux et marxistes font le même diagnostic : l'Unité doit être payée par l'intégration d'une petite-bourgeoisie intellectuelle du Sud dont la seule ressource est l'administration. Aujourd'hui encore la fonction publique est « colonisée » par la population du Sud qui la marque profondément de sa formation intellectuelle : idéaliste, formaliste, juridique. Comme le souligne Sabino Cassese, la domination du Sud (environ les deux tiers des fonctionnaires) n'est pas exclusivement de nature territoriale, ce qui ne serait pas dramatique. Elle est aussi culturelle, opposant « le pays producteur » (du Nord) à la « bureaucratie improductive » (du Sud) (12). Le particularisme culturel au Sud s'exprime également par une conception patrimoniale du poste assumé dans l'administration. Si l'intervention politique n'est pas récusée, au contraire, pour favoriser l'entrée dans la fonction publique (surtout aux échelons les plus bas où le clientélisme politique dispose de plus de marge de manœuvre) elle est totalement rejetée au cours de la carrière, jugée inopportune et empêchée par de multiples dispositions législatives et réglementaires. Le fonctionnaire italien cherche à obtenir le maximum de garanties légales et statutaires qui permettent à sa carrière de se dérouler à l'abri des interventions des partis et des politiciens, c'est-à-dire en fait à l'ancienneté. Cette situation qui n'est pas sans rappeler certains traits de la fonction publique française prévaut en Italie même au sein de la haute fonction publique. C'est donc celle-ci qui règle les flux de recrutement et de promotion de manière extrêmement corporative. La haute fonction publique (la *dirigenza*) sous la pression des associations et syndicats sectoriels est pléthorique (environ 8 000 personnes) et les fonctionnaires placés à des postes d'autorité âgés. Sabino Cassese montre qu'en 1979 seuls 10 % des directeurs se situaient dans la tranche d'âge des 35-50 ans ; 33 % dans celle des 51-55 ans ; 29 % dans celle des 56-60 ans ; 28 % dans celle des 61-65 ans, ces chiffres étant pratiquement les mêmes qu'en 1960 (13). En dépit d'une réforme intervenue

(11) S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano, Il Mulino*, Bologna, 1983.

(12) S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale, Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milan, Giuffrè, 1977.

(13) S. Cassese, *The Higher Civil service in Italy*, in E. Suleiman, *op. cit.*, p. 35 et s.

en 1980 mais dont l'impact est et restera limité, le système italien se caractérise donc par un isolement de type *corporatif*. La séparation du politique et de l'administration ne répond ni aux objectifs (neutralité) ni aux nécessités (alternance) du *Civil Service* britannique. Elle n'est ni théorisée ni fondée sur un système de valeurs. Elle n'a d'autre excuse qu'historique (la conquête piémontaise, le fascisme) et pragmatique (la protection contre une partitocratie généralisée). L'isolement de la haute fonction publique et de la politique n'est d'ailleurs pas à sens unique. Si les hauts fonctionnaires ne permettent pas les ingérences du politique, ils ne s'aventurent guère sur les plates-bandes parlementaires ou ministérielles. Alors que le fonctionnaire italien dispose pour l'essentiel d'avantages statutaires identiques à celui du fonctionnaire français en matière d'exercice des activités syndicales et politiques (c'est-à-dire des conditions extrêmement favorables), le nombre d'agents de la fonction publique (à l'exclusion des enseignants) élus au Parlement n'a jamais dépassé les 5 % et on n'est pas capable d'identifier plus de trois ou quatre hauts fonctionnaires devenus ministres durant toute l'histoire de la République italienne. La conséquence de ce repli (manifesté encore par d'autres traits qu'il n'est pas possible d'évoquer ici) est la relative marginalisation de la haute administration italienne¹⁴. Plus qu'une fonction de conception, elle assume des fonctions d'exécution plus qu'une fonction de décision, elle exerce un rôle d'empêchement, de blocage. C'est dire s'il est difficile de considérer la haute fonction publique italienne comme faisant partie des « élites » du pays. Une telle situation de méfiance réciproque appelle toutefois des correctifs, car d'une manière ou d'une autre, politique et administration sont contraintes à la cohabitation si ce n'est à la coopération.

En effet, cette situation de distance méfiante ne serait guère viable si de multiples palliatifs n'avaient été trouvés pour contourner la difficulté. En premier lieu, Conseil d'Etat et Cour des comptes jouent le rôle de « sas » de communication entre l'administration proprement dite et le système politique. Ces deux juridictions, et en particulier la première, servent de réservoir de conseillers pour les ministres qui souhaitent s'entourer d'hommes compétents. Environ un tiers des membres des cabinets ministériels provient du seul Conseil d'Etat, à parité avec les fonctionnaires issus du ministère dont relève le cabinet. En raison de leur compétence et de leur acceptation d'un rôle actif à la charnière du politique, la fonction

(14) F. Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia*, *Il Mulino*, Bologna, 1980.

de directeur de cabinet devient, selon Storchi (15), une « vraie carrière », certains demeurant en place de dix à quinze ans en suivant les aléas de la carrière de « leur » ministre dans différents secteurs. Mais Conseil d'Etat et Cour des comptes sont également des chambres de compensation dans la direction inverse, c'est-à-dire qu'ils constituent le point de chute idéal pour les directeurs de services dont les ministres veulent se débarrasser. Cassese estime qu'environ 10 % des effectifs des deux juridictions sont constitués par d'anciens directeurs « limogés ». Ainsi, ces juridictions se trouvent dans une situation comparable aux juridictions françaises, à ceci près que ces dernières sont davantage utilisées pour récompenser les amis que pour éloigner les indésirables.

Un second correctif réside dans le recours au secteur parapublic ou aux universitaires pour compenser les réticences de l'administration à s'engager sur le plan politique. L'administration italienne, du fait de son inefficacité et de ses blocages est ainsi laissée sur la touche à la fois au niveau des fonctions les plus dynamiques assurées par les *enti pubblici* et au niveau des agents en leur préférant les hommes du secteur public ou semi-public. Les universitaires pour leur part n'ont pas les répugnances des administrateurs. Rares sont les juristes, politologues ou historiens de quelque envergure qui ne soient embarqués d'une manière ou d'une autre dans le bateau de la politique italienne. Conseillers, éminences grises, élus locaux, parlementaires, membres de commissions multiples, éditorialistes des journaux proches des partis, les universitaires italiens occupent une place politique probablement unique dans le monde occidental. L'ampleur du phénomène est encore accentuée par le consensus et la tolérance de la société italienne : il y a place pour tous, de la gauche à la droite et tous bénéficient des rétributions dont dispose le monde politique (prestige, visibilité, ressources institutionnelles et personnelles).

Enfin, il convient de mentionner pour conclure sur ce point l'apparent paradoxe de l'isolement de l'administration alors que l'Italie est toujours présentée comme l'exemple du clientélisme et du patronage, le pays de la *lottizzazione*. A vrai dire, les bénéficiaires des prébendes politiques ne sont pas les fonctionnaires, à de rares exceptions près (notamment au niveau régional). Le pantouflage est un phénomène mineur qui touche surtout les agents de la direction du Trésor. Il concerne davantage les dirigeants du secteur public ou semi-public mais ce n'est déjà plus l'administration au sens strict

(15) G. P. Storchi, Gli « Incarichi Esterni » dei magistrati amministrativi, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1977, n° 2, p. 596.

du terme. La *lottizzazione* et le patronage bénéficient en définitive à ce que l'on pourrait appeler les « bureaucraties » partisanes ou syndicales. Il n'est pas excessif de parler de « bureaucraties » si l'on songe que partis et syndicats emploient plusieurs milliers de personnes rémunérées pour l'essentiel sur fonds publics, soit directement par l'attribution de financements ou de subventions prévus par la loi soit indirectement par la distribution de prébendes elles aussi d'origine publique (16). Vie politique et secteur public sont ainsi soumis à une gigantesque et systématique distribution proportionnelle. La DC fut le grand artisan et le principal bénéficiaire de cette politique distributive jusque dans les années 70. Depuis, les partis laïcs ont eu leur part du festin et le PCI lui-même n'est pas oublié. Inutile de dire que la distribution fait l'objet de batailles féroces : chaque conseil d'administration de banque ou de caisse d'épargne n'est désigné qu'après de longues tractations et celui de la RAI n'a été renouvelé en octobre 1986 qu'après une attente de trois ans. C'est donc à ce niveau qu'on peut trouver en Italie l'osmose de la bureaucratie et de la politique. Mais comme c'est souvent le cas dans la péninsule, Rome n'est plus dans Rome et on pourrait appliquer à la situation italienne, quoique dans un contexte et avec une signification différents, le titre de l'ouvrage d'Hecló et Wildavsky, *The private Government of Public Money* (17).

Ces deux situations d'isolement relatif en Grande-Bretagne ou en Italie ont, comme on le voit, des origines, une signification et un impact radicalement opposés. L'administration britannique dans une situation de bipartisme a su se protéger des écueils de l'alternance en proclamant sa neutralité mais en gardant un contrôle efficace et quasi exclusif sur le *policy-making*. Les hauts fonctionnaires ne s'aventurent pas sur le terrain du politique (*politics*) (au sens des partis, d'élections, de controverses) mais restent les artisans indispensables des politiques (*policies*). La haute administration italienne s'est prémunie des interventions intempestives de la politique mais au prix de sa marginalisation. Elle n'est ni la source des projets de loi (préparés par les cabinets) ni le principal responsable de la réglementation (absorbée largement par les *leggine*, les petites lois votées par les commissions du Parlement), ni le vivier dans lequel

16. Par exemple, le principal syndicat italien, la CCIL emploierait 12 000 personnes. Ce chiffre est toutefois récusé par les responsables de la fédération qui reconnaissent payer « seulement » 9 000 salaires (*La Repubblica*, 12 août 1986, p. 29).

(17) H. Hecló and A. Wildavsky, *The private Government of Public Money*, London, MacMillan, 1974.

les autres secteurs pourraient puiser. Elle ne peut guère qu'empêcher et freiner — ce dont elle ne se prive pas — et gérer son « fonds de commerce » c'est-à-dire protéger son recrutement, son statut, sa carrière.

*Les risques de l'osmose :
quand le politique conquiert l'administratif*

La confusion du politique et de l'administratif ne peut pas donner lieu à interprétation univoque. A première vue, la confusion des deux sphères, administrative et politique apparaît comme l'expression de l'État totalitaire. La religion du prince s'impose à ses sujets, l'administration doit faire sienne les valeurs, le credo, les stratégies des hommes politiques au pouvoir.

L'administration encore embryonnaire de la fin du XVIII^e siècle était d'ailleurs conçue comme le prolongement, la chose pure et simple de l'Exécutif. Cette identité avec le politique était affirmée sans complexes : c'est le Président des États-Unis, avec « l'accord et le consentement du Sénat » qui nommait discrétionnairement les fonctionnaires fédéraux et l'administration française est restée longtemps à l'abri de tout contrôle autre que celui de son protecteur naturel, l'Exécutif. Toutefois, un tel monolithisme ne peut se maintenir sur la longue période que dans un cadre dictatorial, et son corollaire naturel, en cas de changements politiques, est l'épuration. C'est dire si aucune démocratie libérale ne possède une administration politique au sens de certains pays sous-développés ou des pays socialistes, quelles qu'aient pu être les tentations à un moment ou l'autre de leur histoire. L'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Grèce pour ne prendre que quelques exemples ont toutes connu au XX^e siècle des tentatives de politisation, de mise au pas de l'administration dans le cadre de dictatures fascistes. La France, pour sa part, est familière de l'épuration, depuis celle sanglante de la Convention jusqu'à celle plus limitée qui a éliminé de l'armée les sympathisants de l'OAS. Peu de pays occidentaux ont connu des soubresauts si nombreux et si amples depuis deux siècles, ce qui illustre à la fois la méfiance du politique à l'égard des fonctionnaires en même temps que la facilité avec laquelle celui-ci pénètre l'administration française.

Mais il est une autre façon de concevoir l'osmose du politique et de l'administratif, qui en souligne les vertus démocratiques. Cette vision repose sur l'affirmation de la dépendance de l'administration à l'égard des administrés et pas seulement à l'égard du Gouvernement

et des élus. Or comment mieux assurer cette dépendance que par l'élection des administrateurs ? Cette conception fut celle de la première Constitution française de 1791 qui instaurait l'élection des fonctionnaires et elle est encore en vigueur dans une large mesure aux Etats-Unis dans le cadre des Etats et des localités. En France, bien que l'élection comme mode de recrutement des fonctionnaires ait complètement disparu, restent quelques traces de cette conception de la démocratie administrative soit au sein même de l'administration (avec la multiplication des conseils paritaires ou autres), soit dans les secteurs que l'administration traditionnelle n'a pas complètement pris en charge (sécurité sociale, secteurs professionnels « co-gérés », etc.). La « politisation » de l'administration et de ses agents élus est donc particulièrement ambiguë dans ce cas. Elle n'est ni monolithique, ni uniforme. En effet, le degré de politisation sera en grande partie dépendant des liens qu'entretiennent les candidats et les élus avec les organisations politiques par excellence que sont les partis. Aux Etats-Unis, par exemple, la politisation est bien réelle en ce que les candidats s'opposent sur des systèmes de valeurs, mais elle est faible si on considère l'influence et le contrôle des partis. En revanche la politisation partisane est extrême dans certains pays quel que soit le mode de recrutement des fonctionnaires (élection ou sélection). C'est en particulier le cas dans les systèmes dits (abusivement parfois) consensualistes (18), c'est-à-dire les pays dans lesquels la paix civile et les équilibres politiques résultent d'un partage minutieux de toutes les fonctions et de tous les secteurs économiques, culturels, politiques, administratifs. Le consensualisme en question résulte en réalité d'un fort degré d'antagonismes pacifiés. Le Liban d'avant la guerre civile, Israël, la Belgique, l'Autriche étaient ou sont encore des prototypes de ces Etats où un savant et complexe système des dépouilles permet de garantir l'équilibre politique et social. En Belgique, par exemple, où une unité artificielle fut longtemps garantie et maintenue par une élite wallonne et flamande, mais toujours francophone, le système a littéralement explosé pour faire face aux clivages territoriaux, linguistiques, politiques et syndicaux que l'on sait (19). En Autriche un système de *proporz* fondé sur un accord entre Parti socialiste et Parti du peuple partage littéralement

(18) Voir notamment le « classique » de A. Lijphart, *The politics of accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley University of California Press, 1968, p. 197.

(19) Voir Léo Moulin, La politisation de l'administration, *Revue générale*, 1970, p. 47 et s.

les postes politiques et administratifs entre les deux principales formations (20).

A travers ces différentes expériences, il apparaît que la séparation totale du politique et de l'administratif est ou bien liée à une situation nationale si particulière qu'elle n'est « exportable » qu'avec beaucoup de précautions ou bien source de dysfonctionnements graves (Italie). L'hypothèse contraire, celle de l'osmose du politique et de l'administratif ne conduit guère qu'à deux impasses : le totalitarisme dans sa version la plus noire ou le démantèlement de l'Etat au profit des partis, factions ou groupes d'intérêts. Reste une voie médiane et malaisée qui, partant du caractère inéluctable des liens entre politique et administration, cherche à affronter la situation et tente de lui apporter des aménagements. C'est ce qu'on peut observer dans des formes diverses par exemple aux Etats-Unis, en RFA ou en France.

Le système des dépouilles américain est à la fois le plus populaire et le plus mal connu. Son origine remonte au XIX^e siècle et peut être fixée à ce qu'il est convenu d'appeler l'épisode des « nominations de minuit ». Jefferson, en prenant ses fonctions de Président des Etats-Unis en 1801 ne trouva que fort peu de membres de son parti dans l'administration et constata que son prédécesseur John Adams avait opéré des fournées de nominations de dernière heure pour placer ses amis. Sa réaction fut de faire place nette et de substituer ses partisans à ceux mis en place par son adversaire. Le système des dépouilles était né et allait croître et embellir durant tout le XIX^e siècle.

Aujourd'hui l'ampleur du phénomène est considérablement réduite (au niveau fédéral tout au moins, car le clientélisme et le patronage restent importants ailleurs) et l'histoire du *Civil Service* aux Etats-Unis se confond avec le combat incessant pour limiter les interventions du politique. Malgré le renforcement du *Merit system*, et en dépit de la dernière tentative pour constituer l'embryon d'une haute fonction publique de carrière, jamais le sommet de la hiérarchie n'a été complètement dépolitisé. Sous l'impulsion de Carter, en 1979, furent prises des dispositions permettant la création d'un *Senior Executive Service* (21). Cette réforme devait permettre de renforcer la composante « Fonctionnaires de carrière » au sein des 7 000 postes

(20) G. Lehmbruch, *Proporz demokratie*, Tubingen, Mobr, 1967 et R. Stiefbold, *Elites and Elections in a fragmented political system*, in *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch Für Politik*, sous la direction de R. Wildenmann, G. Olzog, Munchen, p. 119 et s.

(21) Nicole Gain, *La réforme de la haute fonction publique aux Etats-Unis, le Senior Executive Service*, RDP, 1981, p. 1581.

de direction (le *Super Grade level*) qui, dans la hiérarchie américaine, se situent immédiatement au-dessous de l'*Executive Schedule*, le niveau purement politique composé d'environ 500 personnes nommées par le Président. L'objectif, en limitant le nombre des *political appointees* à 10 % des 7 000 postes de direction, était d'assurer une plus grande stabilité au sommet de la pyramide, de limiter le va-et-vient de ceux que l'on a surnommés les *in and outers*, bref de faire cesser l'anomalie consistant à confier les tâches les plus élevées de l'administration américaine à des non-fonctionnaires, des « amateurs » recrutés selon des procédures contestables. La volonté de réformer ce que le meilleur spécialiste de la haute administration américaine a pu qualifier de *government of strangers* (22) s'est heurtée toutefois à la traditionnelle mobilité qui affecte le sommet de l'administration et à la politique systématique de Reagan en faveur de nominations partisans (23). En dépit de la place essentielle acquise par le *Merit System* au détriment du système des dépouilles, le système américain conserve sa spécificité au sein des démocraties occidentales en ce qu'il « existe davantage de postes pourvus par nomination politique, à des niveaux relativement bas de la structure administrative de telle sorte qu'à un même niveau hiérarchique coexistent fonctionnaires de carrière et recrues politiques » (24). La politisation de quelques milliers de postes constitue donc un phénomène relativement faible en nombre, limité dans le temps (le *turn-over* des politiques est élevé puisque la durée moyenne de leur passage dans l'administration est inférieure à deux ans) et qui, *en fait*, ne garantit pas du tout l'homogénéité de l'équipe ainsi constituée. Car le Président, en dépit de son pouvoir théorique de nomination est bien incapable de connaître les 5 à 6 000 personnes (25) qui peuvent prétendre aux postes du *plum book* (littéralement le « livre des prunes », version américaine de nos « fromages »). Les nominations donnent lieu à des consultations frénétiques, des pressions multiples (du Congrès, des parlementaires du parti au pouvoir, des groupes d'intérêt, etc.)

(22) H. Hecló, *A Government of Strangers, Executive politics in Washington*, Washington, The Brookings Institution, 1977.

(23) Luc Rouban, La politique de la haute fonction publique aux Etats-Unis. Grandeur et décadence du *Senior Executive Service*, *Revue française d'Administration publique*, avril-juin 1986, n° 38, p. 99. L. Rouban écrit notamment : « L'administration Reagan a donc résolument pris une option en faveur d'une administration partisane, limitée, et a systématiquement "ignoré" la fonction publique de carrière ou bien est revenue sur les avantages généralement reconnus aux fonctionnaires. »

(24) H. Hecló, *op. cit.*, p. 13.

(25) Voir les analyses de Richard Rose, in *Presidents and Prime Ministers* (R. Rose and E. Suleiman ed.), Washington, American Enterprise Institute, 1980.

qu'on a pu qualifier de « mêlée sociopolitique ». Et bien souvent le tout s'achève, comme le souligne avec humour Hugh Hecllo, par la nomination d'un petit cercle d'initi es : on consulte les *policy activists* qui ont, dans la capitale, la réputation d'être experts du domaine concern e et comme ceux-ci finissent toujours par se recommander les uns les autres, ce sont eux qui bénéficient principalement de l'opération !

Du moins aux Etats-Unis, la politisation est-elle ouverte et ne constitue que rarement l'occasion de créer des sin ecures durables. Choix du prince certes, rente viagère, non. Le passage par les sommets de l'Etat ne se stabilise que rarement et n'ouvre qu'exceptionnellement la porte d'une carrière politique. Le plus souvent, les « experts » venus des rangs de l'administration ou du secteur priv e et en particulier du monde juridique retrouvent le monde des affaires où leur expérience du secteur public contribue à augmenter leur valeur marchande.

La République fédérale d'Allemagne connaît pour sa part un système qui a le mérite d'affronter le problème de la politisation de l'administration en l'encadrant dans des limites assez strictes. En effet, à la charnière du politique et des échelons les plus  elev es de l'administration sont plac es des hauts fonctionnaires généralement qualifi es de *politische beamte* (fonctionnaires politiques). Ces hauts fonctionnaires, qui exercent les fonctions de secrétaire général du ministère ou de directeurs de services, proviennent des rangs de l'administration mais sont choisis (ou  elimin es) sur critères politiques. En effet, l'élément politique de leur statut réside essentiellement dans la procédure qui permet de les mettre en disponibilité, au gré du Gouvernement en place. Dans ce cas, le haut fonctionnaire bénéficie d'une « pension » (26) dont le montant dépend du rang et de l'ancienneté acquis.

Cette procédure permet, dans un système qui a connu de nombreuses coalitions et alternances, de garantir aux ministres qu'ils seront aid es dans leur tâche par des fonctionnaires s urs (27) en même temps qu'ils donnent à ceux-ci des garanties statutaires et financières non négligeables. A bien des égards, et à quelques réserves près, la situation des hauts fonctionnaires allemands s'apparente à celle

(26) Les Allemands qualifient la position de ces fonctionnaires de « retrait e provisoire ». Le fonctionnaire peut percevoir 75 % de son traitement pendant cinq ans.

(27) Jusqu'en 1969, les ministres se faisaient éventuellement suppléer par des hauts fonctionnaires aux réunions du conseil des ministres.

des hauts fonctionnaires français. Bien qu'en RFA comme en France, l'administration est censée être au service du public et non d'un parti, la neutralité des fonctionnaires, et en particulier de la haute administration, n'est pas aussi pure que le laisse entendre parfois le discours bureaucratique (28). L'interférence du politique se manifeste d'abord par l'obligation faite aux fonctionnaires d'adhérer aux valeurs de l'ordre constitutionnel fédéral. Sur la base de cette exigence constitutionnelle et en raison des menaces terroristes, le Gouvernement fédéral rappela par circulaire, en 1972, que les fonctionnaires adhérents des partis et groupements extrémistes devaient être écartés. Cette mesure « d'interdiction professionnelle » (*Berufsverbot*) fut vivement critiquée par l'extrême gauche, mais acceptée en 1975 et 1977 par la Cour constitutionnelle qui rappela que les fonctionnaires devaient se tenir à l'écart des groupes qui s'opposent à l'ordre constitutionnel en vigueur. On considère que, dans les années 70, environ un millier de fonctionnaires ou de candidats à la fonction publique furent écartés, mais plus de 700 000 agents virent leur dossier examiné par l'Office de protection de la Constitution !

Mais les liens entre politique et administration apparaissent également dans l'influence qu'exercent les partis politiques au pouvoir sur le recrutement et la carrière des hauts fonctionnaires. Comme en France de 1958 à 1981, la politisation de la haute fonction publique allemande fut jusqu'en 1969 rendue moins apparente par l'hégémonie, puis par la domination de la CDU-CSU. Lorsque les sociaux-démocrates purent exercer seuls le pouvoir en 1969, ils s'empressèrent d'écartier un certain nombre de hauts fonctionnaires considérés comme hostiles ou trop tièdes (29) : en octobre/novembre 1969, onze *Staatssekretäre* et huit directeurs de ministères furent remplacés et 70 hauts fonctionnaires changés d'affectation. Ultérieurement et jusqu'en 1982, de nombreuses mutations eurent encore lieu, suscitant les critiques de la démocratie chrétienne (ce qui ne l'empêcha pas à son tour de faire de même lors de son retour aux affaires).

En dépit de la précarité qui affecte ces postes élevés de la haute fonction publique, les fonctionnaires n'ont pas été découragés d'accéder aux niveaux soumis au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement, au contraire. Bien plus, nombre d'entre eux se sont engagés activement dans la politique, au sein des partis ou au Parlement.

(28) Voir Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany, The executive at work*, 2^e éd., Pergamon Press, 1982.

(29) A. Grosser, *L'Allemagne de notre temps*, Le Livre de Poche, coll. « Pluriel », 1978, p. 241-242.

Kenneth Dyson (30) évalue à 41,9 % le nombre des députés du Bundestag originaires de la fonction publique (dont la moitié d'enseignants environ) et cette proportion dépasse les 50 % dans certaines assemblées de Land. Il précise également que les fonctionnaires constituaient 12,3 % des membres de la CDU en 1978, 13,2 % de la CSU, 10 % des membres du SPD et 14 % du FDP en 1977 (31). Cette relation étroite entre politique et administration (32) est favorisée par toute une série de règles protectrices qui généralement ne jouent qu'à l'avantage du fonctionnaire : mise en disponibilité, réintégration facile, possibilité de passer de l'administratif au politique (et *vice versa*) sans difficulté, etc. Bref, on pourrait appliquer au système allemand, le jugement porté par Ezra Suleiman (33) sur la France : les avantages statutaires et financiers dont bénéficie la fonction publique constituent une véritable subvention du système politique au profit d'un groupe social et des partis auxquels ils adhèrent. Mais à la différence de la France, la RFA a davantage codifié les rapports entre administration et politique et officialisé le statut politique des fonctionnaires au sommet de l'Etat.

Ce rapide examen de quelques expériences étrangères permet de constater que si l'on ne discute pas la capacité des fonctionnaires à élaborer et mettre en œuvre *les politiques publiques*, on critique souvent leur engagement dans la *politique* au nom de l'idéal de neutralité. En réalité, le débat est en grande partie obscurci par l'imprécision de l'accusation de *politisation* proférée contre les fonctionnaires. Le terme recouvre en effet diverses réalités qui ne se situent pas au même niveau :

— La politisation peut être de nature *idéologique*, c'est-à-dire qu'elle renvoie au système de valeurs auxquelles adhèrent les fonctionnaires comme tout citoyen. Cette politisation est peu visible et

(30) K. Dyson, West Germany : The search for a rationalist consensus, in J. Richardson (ed.), *Policy styles in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, 1982, p. 23.

(31) J.-L. Bodiguel cite les chiffres suivants pour la France : 30 % de fonctionnaires dans les Gouvernements de la IV^e, 66 % sous la V^e ; 19,5 % de fonctionnaires parlementaires en 1958, 29 % en 1968, 33 % en 1973, 38,8 % en 1978, 51 % en 1981, in *Les relations entre administration et partis politiques dans la France contemporaine*, doc. ronéoté, Leuven, IAS, 1985.

(32) Voir R. Mayntz, German Federal Bureaucrats. A functional elite between politics and Administration in E. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and policy making*, New York - London, Holmes & Meier, 1984.

(33) E. Suleiman, From Right to left : Bureaucracy and politics in France, in *Bureaucrats and Policy making*, *op. cit.*, p. 107 et s.

rarement critiquée si les fonctionnaires adhèrent au système de valeurs dominant ou si la société est profondément consensuelle. Seuls les partis ou groupes « hors systèmes » dénoncent la collusion de l'administratif et du politique.

— La politisation peut être de nature *partisane*, c'est-à-dire qu'elle se marque essentiellement par l'adhésion explicite ou implicite des fonctionnaires à un parti politique. Mais les formes de cette politisation sont très variées. Dans certains pays, ce mode de politisation conduit à des pratiques de *spoils system* en fonction de l'alternance politique et par conséquent à étendre aux sommets administratifs les antagonismes structurés par la vie politique : c'est bien sûr le cas aux Etats-Unis, mais également sous des formes spécifiques en Allemagne et en France. Dans d'autres pays au contraire la politisation partisane constitue une réponse fonctionnelle aux conflits et aux divisions du pays : la fonction publique est littéralement partagée entre les diverses composantes politiques du pays (Belgique, Autriche). C'est une solution consensuelle pour le règlement pacifique de conflits et d'antagonismes profonds, mais qui peut générer des tensions encore plus grandes puisque l'accord se fait moins sur les moyens de réduire les divisions que sur la généralisation de ces divisions à tous les aspects de la vie sociale (le Liban est la tragique illustration de cette dérive).

— La politisation peut être enfin *structurelle*. Dans ce cas de figure la politisation résulte moins des choix effectués par les hommes que de l'agencement même des organisations. Il est illusoire de penser que les organisations (et les hommes qui les gèrent) soient dépolitisées et « aseptisées » lorsque leur structure même et/ou leurs missions participent du politique (34). Il n'y a rien de scandaleux ni d'étonnant dans cette situation. Mais mieux vaut le constater et en tirer les conclusions — déontologiques et organisationnelles — nécessaires, plutôt que de se voiler la face.

C'est la politisation de type partisan qui donne lieu aux plus vives critiques tandis que les autres formes sont souvent passées sous silence. A partir de ce constat tronqué, de fortes pressions s'exercent en faveur d'une fonction publique « apolitique » c'est-à-dire détachée de tout lien partisan. Cette proposition d'éliminer la politique de la

(34) La nomination discrétionnaire des juges fédéraux par le Président des Etats-Unis politise le système judiciaire fédéral de même qu'en France la nomination de conseillers d'Etat au tour extérieur ou la pratique intensive du détachement dans les cabinets ministériels contribue à politiser cette Assemblée quel que soit par ailleurs le comportement individuel de ses membres et leur adhésion ou non à un parti politique.

haute fonction publique est sans doute utopique. Même en Grande-Bretagne où l'administration est la moins perméable aux influences partisans, cette vision « épurée » est souvent contestée. « Il n'y a rien de tel, écrit R. Crossman (ancien ministre travailliste), qu'un haut fonctionnaire pour faire de la politique tout en prétendant le contraire » (35) et Léo Moulin souligne que « des mécanismes de politisation sont à l'œuvre dans cette Angleterre quelque peu imaginaire utilisée comme modèle où l'appartenance à certains cercles sociaux, le fait d'avoir étudié dans certaines écoles, de parler avec un certain accent, de s'habiller d'une certaine manière constituent en un sens des critères sociaux aussi précis et effectifs que l'adhésion à un parti politique » (36).

La neutralité de l'administration face au pouvoir politique participe des mythes fondateurs de la démocratie libérale. Ces mythes ont leur grandeur, car ils ont permis de limiter le pouvoir du prince et de garantir au citoyen un traitement aussi impartial et égalitaire que possible grâce à la dissociation progressive et à l'indépendance relative des deux sphères.

Mais la collaboration continue et confiante aux sommets de l'administration et de la politique rend probablement inévitable l'alternance administrative (37) et soulève un problème qu'on ne peut esquiver par quelques anathèmes. Si l'on veut agir sur la politisation des fonctionnaires pour la maintenir dans des limites raisonnables, c'est moins sur le milieu administratif que sur le système politique qu'il faut agir. On constate en effet que la politisation de l'administration est plus forte là où la politique sert de lieu d'échange, de « chambre de compensation » entre différentes sphères séparées. Rien de tel pour un transfert de l'administratif vers l'économique qu'un passage par le politique, du moins aux Etats-Unis, en RFA et en France (38). En revanche, en Grande-Bretagne et en Italie (qui possèdent pourtant comme la France un important secteur

(35) R. Crossman, *Inside View*, London, Johathan Cape, 1972, p. 78.

(36) Léo Moulin, *The politicization of the Administration in Belgium*, in Mattei Dogan (ed.), *The mandarins of western Europe. The political role of the top civil Servants*, New York, Sage, 1976, p. 174.

(37) Voir sur cette question, l'étude très fouillée et documentée de Jacques Chevallier, *La gauche et la haute administration sous la V^e République*, in *La haute administration et la politique*, Centre universitaire de Recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, 1986.

(38) De nombreux travaux parmi lesquels il faut souligner ceux de J.-L. Bodiguel, F. de Baecque et J.-L. Quecmonne et E. Suleiman font le point sur la question en France. Sur la période récente (1982-1986), voir P. Birnbaum, *Les élites socialistes au pouvoir*. 1981-1985, Paris, PUF, 1985.

parapublic) la relative séparation de l'administratif et du politique ne permet guère aux fonctionnaires *stricto sensu* de partir à la conquête des sphères voisines. Ces différenciations indiquent sans doute que ce n'est pas tant dans les caractéristiques propres des administrations qu'il faut rechercher la variable explicative de la politisation des fonctionnaires que dans la structure et le fonctionnement du système politique lui-même.

RÉSUMÉ. — *L'analyse comparative des relations entre politique et administration au sein des démocraties occidentales montre que la politisation de l'administration est un phénomène général, en particulier aux échelons les plus élevés. Même en Grande-Bretagne où la neutralité du Civil Service est considérée comme un trait essentiel du système politico-administratif, cette tradition a été mise en cause récemment. L'auteur présente les diverses formes et typologies de politisation et propose une interprétation de ce phénomène.*

ANDRÉ PASSERON

Comment ils ont placé leurs amis

Dès qu'un haut fonctionnaire — ou même un moins « haut » — est nommé à un poste tant soit peu important, la tendance naturelle est de se poser une question du genre *Tiens, j'ignorais qu' « untel » fût RPR* (ou socialiste, ou UDF) ou encore *Ça ne m'étonne pas, il est chiraquien* (ou mitterrandidiste ou giscardien). Ce type de réaction est désormais assez répandu dans le public et il est relativement nouveau.

Ce sentiment de la collusion entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif est le résultat d'une évolution assez lente. Sous les III^e et IV^e Républiques, la notion d'un service public assuré par un corps de fonctionnaires indépendants du pouvoir politique, s'était renforcée grâce notamment au caractère éphémère des Gouvernements qui, par contraste, donnait à l'administration l'image de la pérennité ou tout du moins de la longévité. Pendant les premières années de la « République gaullienne », cette distinction avait été maintenue, mais peu à peu le développement des cabinets ministériels et la stabilité politique avaient renforcé le poids du pouvoir gouvernemental. C'est dans les années soixante-dix qu'a commencé à être instruit le procès de la compromission de l'administration par la politique avec l'invention par M. Jean-Jacques Servan-Schreiber du slogan vengeur, *l'Etat-UDR*. L'accusation, qui était alors un peu gratuite, a toutefois pris progressivement de la consistance, et l'on a pu parler avec plus de pertinence de *l'Etat giscardien*, puis de *l'administration rose* et enfin, mais il est encore trop tôt pour en juger, du *pouvoir chiraquien*.

La dépendance des hauts fonctionnaires à l'égard du pouvoir politique a longtemps été la règle en France et elle est encore en

pratique dans de nombreux pays. Jusqu'au début de la III^e République, c'étaient pratiquement les ministres, ou le souverain, qui nommaient discrétionnairement les responsables de l'administration entretenant ainsi un clientélisme voire un népotisme général.. et tout à fait admis.

On peut dire que le premier théoricien du *spoil system* à la française, à s'être ouvertement exprimé, a été M. Paul Quilès, secrétaire national du PS et député de Paris, lors du premier congrès socialiste d'après l'alternance en octobre 1981, à Valence. Il a en effet alors estimé que le nouveau gouvernement devait *faire face à la résistance, voire à l'obstruction de l'opposition et de ses relais, jusques et y compris dans certaines sphères de la haute administration. Il ne préconise pas pour autant une quelconque chasse aux sorcières, c'est-à-dire l'élimination systématique d'hommes et de femmes en raison de leurs opinions. Cependant, la naïveté serait de laisser en place des gens qui sont déterminés à saboter la politique voulue par les Français (recteurs, préfets, dirigeants d'entreprises nationales, hauts fonctionnaires). Il ne faut pas non plus dire : « Des têtes vont tomber », comme Robespierre à la Convention, mais il faut dire lesquelles et le dire rapidement. C'est ce que nous attendons du Gouvernement, car il en va de la réussite de notre politique.*

La logique du raisonnement de M. Quilès découle du fait que les socialistes, en arrivant au pouvoir, veulent apporter à la société tout entière une transformation totale qui ne peut se limiter au seul changement de pouvoir politique. Il explique en effet : *Il est des axes fondamentaux de notre politique, de notre projet qu'il serait dangereux de ne pas mettre en œuvre tout de suite.* Un autre responsable du PS, M. Roger Fajardie, affirme à ce même congrès : *Aucune contrainte économique ou technique ne peut l'emporter sur la volonté des socialistes de changer la société.* Les socialistes, accédant aux responsabilités suprêmes après en avoir été écartés pendant un quart de siècle, sont convaincus que l'appareil d'Etat est tout à fait incapable d'opérer sa mutation. Ils soupçonnent même des hauts fonctionnaires, depuis si longtemps formés par la droite, habitués à la servir, de constituer une « classe » sociale, une « caste » et d'être les résistants en puissance et même des saboteurs potentiels.

Le *théorème de Quilès* est ensuite mis en forme par le secrétaire d'Etat à la fonction publique et aux réformes administratives, l'ancien sénateur communiste Anicet Le Pors, qui précise que les changements doivent d'abord s'opérer parmi les fonctionnaires dont la nomination dépend d'un décret en conseil des ministres. Ces responsables, au nombre de 200 à 300, sont chargés de mettre en œuvre la

politique du Gouvernement et ils doivent donc manifester à l'égard de celle-ci une adhésion suffisamment ferme et une conviction profonde.

Ce concept n'est pas nouveau. Avant le Gouvernement de M. Pierre Mauroy, d'autres l'avaient mis en application mais sans le proclamer officiellement. Même en 1976, le changement de Premier ministre à l'intérieur du septennat de M. Giscard d'Estaing s'était accompagné de mutations qui ont pris parfois l'allure de sanctions ou tout au moins de mesures de disgrâce à l'encontre de grands commis réputés trop « chiraquiens » et dont beaucoup durent expier pendant dix ans avant d'être moralement réhabilités. Ceux-là ont effectué deux traversées du désert successives : du temps du barrisme et du temps du socialisme.

Voulant sans tarder *bâtir le socle du changement*, selon l'expression de M. Pierre Mauroy, le Gouvernement socialiste s'est donc donné les moyens de le faire.

L'opposition de l'époque a dénoncé le bouleversement, la chasse aux sorcières, et même l'épuration pratiqués par la gauche dans la haute fonction publique. L'excès de ces accusations est à mettre au compte de la polémique politique. Si rien de tel ne s'est passé, des changements profonds et assez rapides ont cependant été opérés. La pointe a été atteinte au cours du dernier trimestre de 1981 et du premier de 1982. Ainsi, pendant cette période, 46 % des emplois de directeurs d'administration centrale des ministères ont changé de titulaires. Deux ans après l'arrivée de la gauche au pouvoir, c'est plus de 70 % des directions qui auront de nouveaux titulaires.

Le corps préfectoral a lui aussi été soumis à une « noria » plus rapide encore. Au total, les deux Gouvernements socialistes auront procédé en cinq ans à plus de 300 changements de préfets. Rien que sous le Gouvernement Mauroy, 200 préfets ont changé d'affectation. Le premier mouvement, en juillet et août 1981, a concerné 79 postes et, en août 1985 le ministre de l'intérieur, M. Pierre Joxe, avait fait bouger 42 préfets, alors que 40 postes avaient déjà été touchés depuis le début de cette année-là. La gauche a ainsi battu le record puisque, avant elle, on ne peut guère citer comme mouvement massif que celui de 1967 qui concernait 42 préfets.

Durant la même période, des changements comparables étaient opérés dans les autres grands corps de l'Etat, parmi les recteurs et parmi les diplomates. Enfin en 1982, la nationalisation du secteur bancaire et des groupes industriels a permis au gouvernement de nommer les titulaires de ces nouvelles charges.

Le choix des personnes étant à la discrétion du Gouvernement, l'opposition a reproché à celui-ci de ne s'être référé qu'à un critère

politique pour procéder à ces nominations. Là aussi, il convient de faire la part de la polémique et du procès d'intention.

Il est sans doute difficile d'établir précisément l'engagement politique des hauts fonctionnaires. On peut toutefois relever que certains ne cachent pas leurs options et reconnaissent même volontiers qu'ils exercent des mandats dans des partis. Selon ce critère, parmi les nouveaux directeurs d'administration centrale nommés en 1981, on trouve 18 membres du Parti socialiste, 2 radicaux de gauche, 2 responsables CFDT, 2 membres du syndicat de la magistrature, 1 communiste. En revanche avant 1981, dans la même catégorie, on ne trouvait que 6 UDF et 2 RPR avoués. En réalité, l'adhésion intellectuelle à la gauche, la sympathie plus ou moins militante en faveur du PS, du MRG ou du PC ont constitué un critère de choix beaucoup plus utilisé, mais qu'il est difficile de chiffrer. Certains auteurs estiment que l'engagement partisan a inspiré environ une cinquantaine de nominations de directeurs sur 136 en 1981 (1).

Il convient d'ajouter, aux moyens de choix discrétionnaire de hauts fonctionnaires dont dispose le pouvoir politique, deux décisions prises depuis 1981. Tout d'abord le nombre des postes auxquels il ne peut être pourvu que par décret du Président de la République a été considérablement étendu. Certes, ces nominations doivent être assorties du contreseing ministériel mais cette exigence n'a pas limité le pouvoir du Président de la République avant que la « cohabitation » n'impose la nécessité de marchandages entre les deux responsables de l'Exécutif.

D'autre part, le Gouvernement Mauroy a créé dans les ministères qui n'en possédaient pas encore des corps d'inspection générale, assortis d'un système de recrutement au « tour extérieur ». Or aucune condition — hormis d'être français et majeur — n'a été mise à la nomination par le Gouvernement de ces inspecteurs généraux. Cette opportunité a été largement utilisée pour nommer des amis politiques dont l'engagement militant était connu mais dont les compétences professionnelles n'étaient pas évidentes.

C'est à cette époque également que les « tours extérieurs » ouverts traditionnellement pour l'accès aux grands corps de l'Etat ont donné lieu à quelques nominations de caractère politique au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, qui ont alors fait grand bruit dans le monde administratif et politique. L'émotion a été telle que ce phénomène

(1) Voir l'excellent dossier établi par le Centre universitaire de Recherches administratives et politiques de Picardie sur *La haute administration et la politique*, PUF, 1986.

a provoqué la réaction de deux grands commis de l'Etat peu coutumiers de ce genre de colère. MM. François Bloch-Lainé, ancien inspecteur général des finances, et Bernard Tricot, conseiller d'Etat, réputés pour la haute conscience qu'ils ont du service public, lançaient le 6 février 1986 un véritable cri d'alarme dans un article du *Monde* : *Notre fonction publique se politise. C'est une tendance dangereuse pour les citoyens et pour l'Etat*. Ces deux hauts fonctionnaires dénonçaient notamment *les organismes annexes, les fausses associations subventionnées par l'Etat, les fondations qui n'en sont pas*, ainsi que les *administrations de mission* créées hâtivement et qui ne jouent qu'un rôle d'apparence. Le développement incontrôlé de ces nouveaux *privilegiés* qu'il ne faut pas confondre avec les simples *nantis* que seraient les fonctionnaires ordinaires, selon la formule de M. Raymond Barre, a en somme créé, avant que l'expression n'en soit inventée, ce que l'on pourrait appeler par dérision des *petits boulots* !

Les titulaires de postes pourvus au « tour extérieur » ne sont en général pas accablés de travail. Un conseiller d'Etat, intellectuel connu, nommé de cette façon en venant d'un cabinet ministériel, ne s'est-il pas exclamé : *Je vais enfin pouvoir écrire des romans !* Mais surtout l'intégration dans la fonction publique s'accompagne de la garantie de l'emploi et d'une rémunération confortable, ce qui entraîne une charge pour l'Etat mais la sécurité pour le bénéficiaire. Si elle est onéreuse pour les deniers publics, et inutile pour le fonctionnement de l'administration, cette *privilegiatura* à la française demeure cependant au total assez limitée. La nouvelle majorité politique installée en 1986 a promis de s'y attaquer. Un rapport établi par MM. Belin et Gisserot a dressé la liste des organismes à supprimer et un début d'application en a été esquissé dans le budget de 1987.

Les excès commis par la gauche et si vivement dénoncés par l'opposition ne risquaient-ils pas d'entraîner un mouvement de balancier avec l'arrivée de cette dernière aux affaires ? Avant les élections du 16 mars, les leaders de la droite ont promis qu'ils ne se livreraient à aucune chasse aux sorcières qui aurait des allures de vengeance. Il leur a été d'autant plus facile de tenir leur promesse que, à la différence de leurs prédécesseurs, leurs velléités ont été freinées. En effet, la présence à l'Elysée d'un Président de la République d'une tendance opposée à celle du Gouvernement a incontestablement eu un effet modérateur. L'exigence du contreseing pour les nominations aux emplois de responsabilité ont contraint le Président et le Premier ministre à s'entendre. Ou tout au moins à trouver des compromis. C'est ainsi que M. Mitterrand a toujours veillé à ce que les fonctionnaires évincés soient dignement « recasés ».

Dans l'ensemble, on constate donc qu'après sept mois du nouveau pouvoir les changements ont été moins nombreux que pendant la période correspondante de 1981. Le fait a été notamment souligné lors du renouvellement en 1986 des PDG des entreprises nationalisées puisque la moitié de ceux nommés par la gauche ont été maintenus en place par la droite.

Il serait sans doute abusif de dire qu'en quelques années la fonction publique française s'est totalement politisée. Le système des « dépouilles » attire l'attention du public parce qu'il concerne des hauts fonctionnaires directement associés aux décisions du pouvoir politique et dont les noms sont cités dans la presse. Quelques petites centaines de personnes entrent dans cette partie de la *nomenklatura*. Pour le reste du corps des fonctionnaires, on peut dire qu'ils sont à la fois politisés et loyaux.

Politisés car tous s'intéressent naturellement à l'évolution de la vie nationale, et aux changements politiques dans les assemblées parlementaires. Conservant leur liberté de jugement en tant que citoyens, certains d'entre eux, de tout temps, ont partagé leur action entre le service de l'Etat et le militantisme politique en maintenant une cloison à peu près étanche entre ces deux genres d'activités.

Loyaux, ils l'ont été pour l'immense majorité d'entre eux. Et tout d'abord par le souci bien compris de leurs intérêts de carrière. Les cadres de la fonction publique ont ainsi servi avec la même discipline des politiques successives et opposées. Leurs capacités d'adaptation sont grandes mais elles impliquent une prudence aux aguets qui leur permet de surmonter les aléas de l'alternance.

Le vivier des hauts fonctionnaires compétents et bien formés dont dispose la France n'étant pas immense, il se présente comme une succession de bassins entre lesquels circulent les élevages au gré de la volonté des Gouvernements successifs, sans qu'il y ait au total et sur la longue période beaucoup de déchet.

RÉSUMÉ. — *L'alternance politique intervenue en 1981 et le changement de majorité gouvernementale survenu en 1986 ont entraîné de nombreux changements dans l'administration. Sans que l'on puisse parler de « chasse aux sorcières », on doit constater que quelques centaines de hauts fonctionnaires sont liés au destin politique des Gouvernements. En revanche, la masse des agents de l'Etat continue à faire preuve de loyalisme et de discipline malgré les aléas politiques.*

GUY RAFFI

Le reclassement des directeurs

Si la chasse aux places prête à l'ironie, le silence environne plutôt le reclassement des exclus de la responsabilité politique et administrative. La formule traditionnelle qui accompagne une nomination « en remplacement de M... appelé à d'autres fonctions » masque souvent beaucoup d'hypocrisie.

Je crois cependant, pour avoir occupé l'une et l'autre de ces responsabilités, qu'il faut éviter l'amalgame entre les fonctions de cabinet et les fonctions de direction d'administration centrale. La sociologie des cabinets ministériels, leur recrutement, leur caractère d'étape dans une carrière administrative, le moyen plus rare qu'ils représentent d'entrer dans l'administration sans formation ni concours, la préoccupation légitime des ministres de reclasser leurs collaborateurs immédiats avant d'abandonner leur fonction : tout cela mériterait certes une étude spécifique.

Je voudrais ici me limiter à un problème qui me paraît nouveau parce que lié à la double alternance que nous avons vécue en six ans : les directeurs d'administration centrale sont concepteurs, porteurs, interprètes d'une orientation politique dans leur secteur. Lorsque la politique change, quel est leur devenir professionnel ?

Car l'administration est un métier. Bien rares sont les personnalités qui ont réussi dans cet emploi sans avoir auparavant fait l'apprentissage, à des échelons plus modestes, du pouvoir administratif ; bien rares aussi sont les Gouvernements qui ont usé sans discernement de la possibilité de nommer en conseil des ministres sans exigence d'âge ou de qualification, comme la loi le leur permet, aux postes de directeurs d'administration centrale.

La plupart de ces hautes fonctions sont donc occupées par des

fonctionnaires issus de l'École nationale d'Administration ou d'une école d'ingénieurs ; elles constituent en général le point culminant d'une carrière commencée dans les services, poursuivie souvent dans les cabinets ministériels et qui doit cependant se prolonger au-delà de cet emploi puisque les directeurs ont en général entre 45 et 55 ans.

Ce qui caractérise en effet ce type de fonction, c'est sa précarité naturelle : il y a les désaccords ponctuels, toujours possibles avec le ministre ; et puis il y a, depuis 1981, au sortir d'une phase extrêmement longue de stabilité, l'alternance politique.

Le système des « dépoûilles » — ce qu'on appelle en France la chasse aux sorcières — n'est pas dans notre tradition républicaine. Sous la III^e, sous la IV^e République, l'instabilité politique laissait en place le pouvoir administratif : une idéologie du service public, neutre, désintéressée, insensible aux oscillations du pouvoir et aux successions ministérielles s'est forgée peu à peu, jusqu'à inculquer dans le consensus administratif une déontologie, une religion de l'intérêt général dont on trouve plus la trace dans la doctrine et la jurisprudence que dans les textes législatifs ou réglementaires.

A vrai dire, dans cette mystique se mêlent plus ou moins les intérêts de carrière, la volonté de puissance et le souci d'assurer la continuité des actions entreprises, éléments essentiels de la réussite administrative.

C'est après 1968 que cette idéologie a vacillé ; les questionnements de l'époque ont touché avec retard la haute fonction publique : mais il y a eu ensuite dénonciation de la complicité des pouvoirs en place — pouvoir économique ; pouvoir politique ; pouvoir administratif — et analyse plus fine des mécanismes de la décision.

En 1968, comme en 1981, le Gouvernement se trouve donc placé devant le même problème : du point de vue de ses amis politiques, on n'en fait jamais assez dans le changement des hommes et, à l'inverse, on en fait toujours trop pour l'autre camp. Je crois pour ma part qu'il fallait dire en 1981, qu'il faut dire aujourd'hui, combien il est normal et naturel qu'une nouvelle majorité remplace peu à peu les titulaires de tous les emplois à la discrétion du Gouvernement. La précarité est la contrepartie des avantages spécifiques dont bénéficient ces fonctionnaires dans leur emploi ; et c'est aussi le moyen de marquer la frontière entre le fonctionnaire chargé de concevoir ou de mettre en œuvre une politique et le fonctionnaire d'exécution dont les choix et les opinions n'ont pas à être pris en compte dans l'exercice de ses fonctions, sauf sanction disciplinaire.

Mais pour les fonctionnaires d'autorité, la distance est grande souvent entre le traitement, les primes, les avantages en nature dont

ils bénéficient dans leur emploi et ce qui leur est éventuellement réservé à leur retour dans leur corps d'origine. Par ailleurs, l'expérience, la compétence, le savoir-faire accumulés dans l'exercice de ces fonctions demeurent disponibles lorsque la faveur du prince s'est perdue. Et le Président de la République, en acceptant toutes les nominations qui lui étaient proposées par le conseil des ministres, a cette année insisté souvent sur la nécessité d'utiliser convenablement « les sortants ».

Le reclassement, pourtant, est devenu une sorte de loterie, un parcours initiatique, une carte du destin où il y a les grands et les petits bénéficiaires, les asiles de jour et les auberges espagnoles, les voies royales et les chemins de traverse. Je voudrais donc en évoquer la carte.

Le reclassement le plus simple, c'est le changement de poste sans changement d'emploi. C'est la mutation géographique ou ministérielle qui permet de rompre avec les amis d'antan sans que les cicatrices soient trop visibles : c'est le directeur qui abandonne son service pour une direction dans un autre ministère : c'est le préfet ou l'ambassadeur muté dans un autre département ou un autre pays. Après 1981, bien protégé par sa tradition de survie, le corps préfectoral a beaucoup usé de cette possibilité pour donner, à ses membres les plus engagés, de la survie. Ce qui est traditionnel chez les préfets est plus rare chez les directeurs.

Le reclassement le plus sûr, c'est ce que j'appellerai le reclassement d'anticipation ou reclassement-promotion. Il faut en effet beaucoup de vertu ou d'inconscience à un Gouvernement pour promouvoir les hauts fonctionnaires dont il veut se débarrasser. La gauche a eu parfois cette vertu ; l'actuel Gouvernement, meilleur connaisseur sans doute des rouages de l'Etat, ne semble pas pour le moment tenté par cette mansuétude. A ce niveau d'ailleurs la promotion n'est pas facile si on la veut durable : seule une intégration dans un grand corps offre cet ensemble de garanties. C'est la voie royale. Mais il vaut mieux en attendre le bénéfice de ses amis plutôt que de ses adversaires. On a donc vu en 1980 comme en 1985 des nominations au Conseil d'Etat ou à la Cour des comptes qui couronnaient une carrière fidèle avant les élections, avant l'adversité possible. Mais les places sont rares ; ces possibilités d'intégration ne sont pas réservées aux seuls fonctionnaires et les bénéficiaires de ces promotions sont donc finalement peu nombreux.

Une variante de ce reclassement-promotion, c'est la nomination dans un emploi moins exposé et plus lucratif qu'un poste de directeur d'administration centrale.

L'économie mixte offre des ressources incouponnées. Et tout directeur du personnel a dans ses tiroirs quelques-unes de ces possibilités : présidence ou direction générale de caisse, de conseil, de commission, de société. On en use avec parcimonie car il est rare que ces emplois soient ensuite abandonnés : les ministres en ignorent le plus souvent l'existence. Ils sont donc utilisés depuis toujours, au cas par cas, pour éviter une crise ou régler discrètement un cas particulier. Ces emplois peuvent être rémunérés sur le barème des dirigeants de société et le fonctionnaire recourt alors au détachement avec des assouplissements aux règles du plafonnement ou, ce qui est le plus fréquent, à la mise en disponibilité. Mais la formule a ses limites : ou bien il s'agit d'un poste en vue, passionnant mais exposé, ou bien le poste est à la fois plus sûr et plus obscur. Difficile équation, car on peut réussir un reclassement, mais pas le reclassement du reclassement.

Les anticipations sont donc rares, difficiles et incertaines. Et elles ne conviennent pas à tous les tempéraments : j'ai vu des fonctionnaires refuser un emploi de débouché quelques semaines avant les élections législatives parce qu'ils ne voulaient pas donner le sentiment qu'ils quittaient une équipe en difficulté.

En 1981, comme en 1986, les responsables gouvernementaux — et surtout les directeurs de cabinet qui traitent en général ces questions en liaison avec le directeur du personnel — se sont donc trouvés confrontés au même problème : que faire de fonctionnaires qui avaient servi le précédent Gouvernement de telle sorte que leur personne s'identifiait à une politique. C'est le cas le plus fréquent pour les directeurs d'administration centrale. Que faire aussi de fonctionnaires de moindre relief mais dont le poste était lorgné par les amis politiques du nouveau ministre ?

La solution la plus simple souvent — c'est en tout cas celle que préconise en général le directeur du personnel en solidarité avec ses collègues — c'est de ne rien faire. Autrement dit c'est le reclassement par absence de départ. Deux stratégies sont possibles : convaincre le ministre que le directeur dont il demande la tête est indispensable, irremplaçable. J'ai connu ainsi un directeur qui a traversé les cinq années de la précédente législature dans cette situation inconfortable : plus on annonçait son départ et plus il apparaissait qu'il avait un rôle clé dans la politique nouvelle qu'on lui demandait de mettre en œuvre. L'autre stratégie consiste à retarder les échéances en espérant un changement de ministre, plus fréquent qu'on l'imagine malgré la stabilité parlementaire dans une législature. L'argument majeur est que la mécanique administrative est

fragile, qu'on ne peut la bouleverser d'un coup, qu'il faut donc programmer avec soin les changements de directeurs : cet argument est fort. Dans un grand ministère, les directeurs forment une équipe qui double de façon souvent très efficace le cabinet ministériel. Cette équipe, constituée au cours des années, de forts tempéraments et de tempéraments divers, a en charge la continuité de l'Etat. Un nouveau ministre n'a pas intérêt à la brutaliser, même si elle n'est pas composée uniquement de ses amis politiques. Par ailleurs, l'argument toujours employé pour retarder la relève est la difficulté à trouver un honorable débouché à l'éventuel partant.

Car les moyens juridiques et financiers sont pratiquement inexistants pour régler cette difficulté. S'il ne s'agit pas d'un grand corps, la réintégration dans le corps d'origine est une sanction financière et fonctionnelle. Et à la différence d'autres pays ou le *spoils system* est partie intégrante du fonctionnement de l'administration, l'idéologie du service public a aveuglé les esprits au point d'empêcher toute solution de substitution codifiée. On pourrait imaginer, comme aux Etats-Unis, que d'anciens directeurs soient mis à la disposition du Parlement et des partis d'opposition. Cette solution existe quasi clandestinement : elle n'a ni droit de cité ni reconnaissance statutaire. Elle pourrait pourtant être étendue aux organismes professionnels, aux organisations syndicales, aux grandes entreprises, l'objectif étant alors d'éviter la stérilisation de la compétence et de l'expérience pour raison d'alternance politique.

Tout cela n'existe pas en France et il y a finalement peu de solutions pour régler convenablement le problème du reclassement des fonctionnaires d'autorité. L'une, la moins fréquente, est celle du grand large, c'est-à-dire de la seconde carrière. Avoir été directeur plusieurs années épuise l'intérêt du métier administratif. On peut alors tenter de réussir une carrière politique pour peu que les échéances électorales s'y prêtent ; on peut aussi, valorisé par le maniement des affaires publiques, trouver sa voie dans le monde des affaires, de l'industrie ou de la banque. Mais là encore, les occasions sont rares, plus fréquentes à droite qu'à gauche, encore que certains exemples récents montrent l'intérêt de ces milieux par les gestionnaires de la nouvelle gauche.

La seule voie administrative convenable pour reclasser un directeur identifié comme adversaire politique ou qui doit laisser sa place à un ami politique du ministre, c'est la nomination dans un corps d'inspection. Statutairement et indépendamment des autres conditions d'accès au corps, le fait d'avoir exercé pendant deux ans des fonctions de directeur ou des fonctions assimilées permet le plus

souvent une nomination au tour normal, en dehors du libre choix du Gouvernement instauré par la loi de 1984. Financièrement, la grille statutaire des emplois d'inspecteur général est la même que celle des directeurs d'administration centrale : le reclassement dans le corps se fait par glissement à l'identique dans l'échelle lettre de référence du dernier emploi. Les primes sont certes fortement diminuées ; mais cela vaut bien la disparition des contraintes de temps et de préoccupations qui sont celles d'un directeur.

Cette solution ne va pas cependant sans difficultés. L'une, mineure, est l'absence de vacance d'emploi. Ce qui serait insurmontable à des échelons plus modestes ne l'est pas à ce niveau : un accord avec le directeur de cabinet du ministère des finances ou à défaut avec celui du Premier ministre permet d'obtenir un surnombre résorbable à la première vacance.

Il est clair cependant que cette pratique est enfermée dans des limites étroites : un ou deux surnombres au maximum.

Certains ministères toutefois ont plusieurs corps d'inspection ou bien d'autres catégories d'emploi offrant les mêmes caractéristiques d'être d'un bon niveau indiciaire sans responsabilités politiques ou administratives trop directes, ce qui élargit alors le champ des possibles reclassements.

Au ministère de l'économie et des finances, les postes de trésoriers-payeurs généraux, ou de contrôleurs d'Etat offrent ces possibilités, ouvertes d'ailleurs selon une complexe alchimie aux fonctionnaires des autres départements ministériels.

Mais la difficulté majeure du reclassement dans les corps d'inspection générale est la conception que se font les ministres du rôle et de l'influence de ces corps. Dans certains cas — les affaires sociales, l'intérieur, les postes et télécommunications — les inspections générales ont un rôle actif de contrôle des services extérieurs en même temps qu'une possibilité de saisine directe qui leur donnent une influence réelle.

Lorsque les missions dépendent exclusivement de la volonté ministérielle, il est clair que l'affectation d'anciens directeurs dans ces corps risque de stériliser leur action.

Alors même que la fonction d'évaluation et de contrôle est largement sous-estimée dans l'administration, on peut rêver pourtant d'un système d'alternance dans les responsabilités directes puis dans le contrôle, l'expérience acquise entraînant à la fois la vigilance et la sérénité de la critique.

Mais il faudrait au préalable se débarrasser de deux visions fausses parce qu'idéologiques de l'administration : l'une héritée de la

IV^e République qui fait des directeurs de ministère les grands-prêtres du moyen et du long terme, insensibles aux contingences politiques et gardiens de l'intérêt général ; l'autre venant des premières années de la V^e République qui assimile la classe politique majoritaire et l'élite administrative et fait donc de la fonction publique le vivier d'un seul camp.

Nous devons aujourd'hui tirer les leçons d'une double alternance. Chaque Gouvernement, en 1981 puis en 1986, a été pris successivement dans deux demandes contradictoires : la dénonciation de la chasse aux sorcières et la méfiance devant la haute fonction publique. Refuser d'assumer cette difficulté, c'est pour l'administration courir les risques d'un transfert dans la responsabilité des échecs. On a entendu après 1981, on commence à entendre que les hommes politiques au pouvoir voudraient bien faire mieux mais qu'ils sont en permanence trahis par leur entourage et leur administration.

Ce rôle de bouc émissaire joué par la haute fonction publique est un danger pour la démocratie : il est vrai que les directeurs prennent des décisions quand les ministres ne savent pas ou ne veulent pas le faire ; il n'est pas vrai qu'il y ait une tentation d'insubordination dans l'administration française. Parce que les mots précèdent toujours la réalité, le laisser croire, le laisser entendre, c'est paradoxalement créer le phénomène.

Il me paraît donc préférable — même si j'ai conscience d'exprimer une opinion encore très minoritaire dans le milieu politico-administratif — d'assumer la leçon des alternances, de considérer le reclassement des directeurs comme un problème non résolu et de codifier par les moyens juridiques et financiers appropriés la nécessaire relève des hauts fonctionnaires lorsque le pouvoir légitime change d'orientation (1).

(1) Chacune des étapes du cheminement ainsi décrit est inspirée par des cas particuliers facilement identifiables. On comprendra que pour ma part je me sois abstenu de citer aucun nom.

RÉSUMÉ. — *S'il peut paraître légitime lors de l'alternance politique d'écarter les directeurs d'administration centrale trop liés avec l'équipe gouvernementale sortante, encore faut-il assurer leur reclassement. Plusieurs voies sont possibles du reclassement anticipation au reclassement promotion ; les sociétés d'économie mixte et les corps d'inspection ouvrent d'autres voies. Mais ne faudrait-il pas codifier juridiquement et financièrement la relève ?*

PIERRE SADLAN

*De l'allégeance à la mobilité :
quelle politisation
pour la fonction publique territoriale?*

On ne sait trop qui, de l'administration ou du pouvoir politique, a, en France, colonisé l'autre. A l'inféodation des hauts fonctionnaires qui se traduit par les constants progrès d'un *spoils system* à la française (1), répond le profond investissement des lieux du pouvoir par une élite administrative issue d'un réseau stable et intégré d'écoles et de corps. Si bien que l'on se trouve tout naturellement porté à mettre en relief l'interpénétration des personnels administratifs et politiques (2). On peut en tout cas penser que tout ou presque est connu de la vie de ce couple — uni pour les uns (3), maudit pour les autres — dont le singulier colloque se déroule, au niveau national, sous les feux de l'actualité.

(1) Voir les pertinentes remarques de Rémy Prud'homme dans *Le Monde* du 2 avril 1986, Le système des dépouilles à la française. Ce *spoils system* n'est en aucun cas le produit des deux dernières séquences de l'alternance politique (1981 et 1986), ainsi que l'établissent, pour la période du Gouvernement socialiste, deux études récentes très documentées : Pierre Birnbaum (éd.), *Les élites socialistes au pouvoir*, PUF, 1985 ; Danièle Lochak (éd.), *La haute administration et la politique*, CURAPP, PUF, 1986.

Il avait été largement amorcé sous le septennat de M. Giscard d'Estaing qui avait, sur ce point, confié à François Bloch-Lainé (cf. *Profession : fonctionnaire*, Le Seuil, 1976, p. 231) qu'il y voyait une évolution inéluctable et naturelle : « Nous allons forcément vers un présidentialisme accru et il faut en tirer les conséquences. Les équipes dirigeantes sont appelées à changer avec l'élu du peuple au pouvoir exécutif. » Mais il est évident que la pratique ne fait que s'accroître au gré des changements politiques qui se succèdent.

(2) F. de Baeque et J.-L. Quermonne (éd.), *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1981.

(3) Charles Debbasch, *Administration et pouvoir politique*. Sur un couple uni, *Le Pouvoir*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, Paris, LGDJ, 1977.

Il ne peut en aller de même dans le champ, trop hétérogène, des rapports qu'entretiennent les autorités politiques locales avec leur personnel administratif. Outre que l'on manque sérieusement ici de données empiriques suffisamment systématiques pour être généralisables, il existe en effet trop de disparités au sein de ce vaste ensemble de collectivités très inégalement dotées en superficie et en moyens pour envisager de faire la synthèse complète de ces rapports. Quand on sait par exemple que 39 villes de plus de 100 000 habitants regroupent près de 20 % de la population totale, tandis qu'un quart de celle-ci se répartit dans les quelque 32 000 communes de moins de 2 000 habitants, ou encore que 22 départements sont plus peuplés que la région Limousin, tandis que 14 régions sont moins peuplées que le département du Nord, on commence à prendre — à travers le seul paramètre du poids démographique — la mesure de la diversité des situations locales. A quoi s'ajoute le fait qu'au sein d'une même catégorie — celle des grandes villes par exemple — la configuration des systèmes de pouvoir présente de forts contrastes. Ici le maire aura strictement réparti les rôles et les fonctions entre le secrétaire général, le directeur de cabinet et le directeur des services techniques ; là, c'est le même homme qui cumule l'emploi de secrétaire général et la direction du cabinet du maire. De même y a-t-il, selon les régions, stricte séparation ou au contraire confusion entre les services et le cabinet. Au surplus, du fait d'un très large cumul des mandats qui subsiste en dépit des timides dispositions de la loi de 1985 (et, de façon plus marginale en cas d'accession à des responsabilités ministérielles, par exemple), l'élu lui-même est plus ou moins « présent » sur la scène politique locale. Il n'est pas rare que l'accumulation de ses charges l'amène à se délester de l'autorité qu'il détient à celui des niveaux de responsabilité qu'il juge le moins décisif dans sa stratégie de carrière. Auquel cas il peut, soit déléguer à un seul homme de confiance, soit répartir soigneusement les parcelles de son autorité au sein de son entourage, quitte d'ailleurs à se réserver tel ou tel domaine particulier. Il est dès lors évident que la réalité d'une situation locale ne peut se déduire de la simple lecture d'un organigramme plus ou moins stéréotypé mais souvent trompeur.

Du côté des personnels eux-mêmes, l'hétérogénéité à laquelle le nouveau statut de la fonction publique territoriale (titres I et III du Statut général issus des lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 principalement) tente de porter remède, est au moins aussi forte. Les gros bataillons du personnel communal (600 000 personnes environ), directement exposés au possible arbitraire des maires,

avaient certes obtenu le vote de diverses dispositions protectrices (statut de 1952, création en 1972 du CFPC) mais dont ne bénéficiaient généralement ni les auxiliaires ni les agents à temps partiel, particulièrement nombreux dans les communes. Les quelque 120 000 agents départementaux, affectés à 80 % de l'effectif dans les services extérieurs de l'Etat, étaient gérés par le préfet mais soumis à un statut propre à chaque collectivité, plus ou moins conforme à un statut type élaboré par une circulaire de 1964 du ministre de l'intérieur. Relevaient également de dispositions particulières les nombreux agents des établissements hospitaliers, les sapeurs-pompiers professionnels, les agents des offices publics d'HLM et les 45 000 employés de la Ville de Paris. Enfin, les établissements publics régionaux se trouvaient en principe dans l'impossibilité de recruter du personnel, hormis quelques agents affectés au secrétariat des assemblées et à l'entretien des immeubles. Mais, dès l'origine, plusieurs conseils régionaux avaient tourné cette interdiction légale en subventionnant des associations dont le véritable objectif était de mettre à leur disposition du personnel permanent. Et les recrutements se sont multipliés à partir de 1982 en dépit de l'annulation pour défaut de base légale des statuts spontanément élaborés par certaines régions (4).

Dans ces conditions, le phénomène de politisation de la fonction publique territoriale apparaît comme particulièrement difficile à cerner à travers l'extrême diversité des modalités concrètes de la confrontation entre le pouvoir et ses agents.

On s'accorde pourtant à reconnaître l'ampleur et la généralité du phénomène. Faisant un panorama de l'état de la fonction publique locale en Europe, Jean-Luc Bodiguel insiste sur le décalage entre la neutralité de principe affichée par les statuts et la condition de stricte obéissance au politique qui s'observe dans la réalité. Il estime que « le poids de la politique tend à devenir une caractéristique majeure de l'administration communale aujourd'hui », et que « l'interdépendance croissante entre administration et politique qui s'est développée de façon privilégiée dans le champ local favorise une politisation élevée de la fonction publique locale » (5).

Reste à tenter de définir, dans le cas de la France, la nature de cette politisation, et à dégager le sens de l'évolution. L'ambitieuse réforme de 1983-1984 peut servir de fil conducteur à la réflexion. Elle cherche à réaliser une transposition du modèle de la fonction

(4) TA de Strasbourg, 9 juin 1983, préfet de la Moselle contre président du conseil régional de Lorraine ; CE 17 juin 1983, Syndicat national de l'ANIFORM.

(5) J.-L. Bodiguel, La fonction publique locale en Europe : spécificité et autonomie ?, *RFAP*, n° 34, avril-juin 1985, p. 137.

publique d'Etat, adapté cependant à la diversité des collectivités locales, en érigeant les trois principes fondamentaux de parité, d'unité et de spécificité (6). En dépit de sa complexité, le nouvel édifice statutaire laisse largement subsister les formes traditionnelles d'une politisation fondée sur l'allégeance et le clientélisme. Mais venant s'ajouter aux discrètes mutations qui affectent depuis une dizaine d'années la sociologie des acteurs en présence, il amorce une évolution vers une politisation d'un type nouveau, plus proche de celle que connaît l'administration d'Etat, dans laquelle l'engagement actif du fonctionnaire au service d'une politique n'implique pas une totale inféodation au pouvoir.

L'allégeance personnelle du haut fonctionnaire à l'égard de l'élu et le rapport de clientèle qui unit celui-ci à son personnel trouvent leurs racines dans quelques-uns des traits caractéristiques du système local. L'un des plus fréquemment relevés est l'étroite proximité — sinon même la promiscuité — de l'administration et du politique. Jean-Luc Bodiguel résume parfaitement le particularisme de la scène locale : « Proche de l'élu, parce qu'il est sous sa dépendance directe et sans intermédiaire, l'agent local est également proche de la population qui l'assaille de ses plaintes, de ses doléances et de ses exigences. Toute autre est la situation du fonctionnaire de l'administration centrale. Celui qui est proche du public (le guichetier par exemple) est loin du politique, alors que celui qui est proche du politique (le directeur d'administration centrale par exemple) est très loin de la population. La situation de l'agent local est donc très différente. Pour remplir correctement sa mission, il est obligé de pressentir les réactions de son maire, de ses élus, et donc d'intégrer dans son travail des préoccupations politiques » (7). Réciproquement, il est certain que les élus témoignent d'une grande vigilance à l'égard des attitudes et des comportements du personnel dans la mesure où ceux-ci peuvent avoir des conséquences politiques immédiates. Ceci vaut non pas seulement pour le secrétaire général de la commune et pour le personnel d'encadrement, mais pour tous les agents : ceux du bureau d'aide sociale, du bureau des marchés, comme ceux des services du logement ou de l'animation culturelle.

Plus ou moins fortement proclamée, l'allégeance à la personne du maire est quasiment inévitable du fait de la très forte personnalisa-

(6) Sur le contenu de la réforme, voir notamment : Jacques Bourdon, *Le statut général des fonctionnaires des collectivités locales*, *AJDA*, n° 4, avril 1984 ; *Naissance du statut général de la fonction publique territoriale*, *PMP*, vol. 4, n° 1, mars 1986.

(7) *Op. cit.*, p. 162.

tion du pouvoir dans la municipalité. Elle est sensiblement renforcée par la remarquable longévité politique des élus locaux. Le notable est un véritable professionnel de la politique dont l'aptitude et la propension à se perpétuer au pouvoir sont très marquées. Mieux, comme l'a montré Jeanne Becquart-Leclerc pour les maires du Nord, en dépit de l'élection et à travers elle, le coefficient d'hérédité professionnelle (dans la fonction élective) est très élevé chez les élus locaux. Il existe de véritables dynasties, dont la famille Baudis à Toulouse fournit un brillant exemple. Statistiquement, le fils d'un élu local a beaucoup plus de chances qu'un autre d'accéder lui aussi aux fonctions électives (8).

On ne peut donc pas transposer au plan local l'adage familial « les ministres passent ; les fonctionnaires restent ». Ici, les deux partenaires demeurent ; le face-à-face s'éternise et crée inévitablement des liens particuliers. D'autant que le système de l'emploi (par opposition au système de carrière) en vigueur jusqu'au statut de 1984, et l'absence de corps figeaient la situation. Les possibilités de mobilité et de carrière étaient de fait limitées à la collectivité d'affectation et le recrutement sur les emplois d'avancement se faisait traditionnellement par promotion interne. Or un personnel d'encadrement se trouve naturellement d'autant plus dépendant des faveurs de l'autorité politique qu'il est plus âgé et moins diplômé. En 1980, l'âge moyen des secrétaires généraux était de 57 ans et seulement 15 % d'entre eux avaient une formation universitaire. Selon une étude menée par le CFPC, la mobilité intercommunale était très réduite puisque 95 % des chefs de bureau, 68 % des secrétaires généraux et 78 % des directeurs de services techniques avaient accompli toute leur carrière dans une seule commune.

C'est la perception aiguë de cette allégeance qui explique le « coup de tabac » provoqué par les changements d'équipes politiques aux élections municipales de 1977 au détriment de nombreux secrétaires généraux de mairie victimes de diverses tentatives de déstabilisation ou de « mises au placard ». Organisant sa défense, le syndicat des secrétaires généraux met alors en place une « Commission de la Politisation » à caractère permanent et lance une vaste enquête à l'issue de laquelle il apparaît qu'un gros tiers des communes connaissent des problèmes graves et un « climat nuisant au fonctionnement normal des institutions communales ». La situation est d'ailleurs

(8) J. Becquart-Leclerc, *Paradoxes du pouvoir local*, Presses de la FNSP, 1976. Voir aussi J. Verdès-Leroux, *Caractéristiques des maires des communes de plus de 2 000 habitants*, *RFSP*, 1970, p. 974.

d'autant plus perturbée que la commune est importante (29,5 % des villes de moins de 10 000 habitants contre 40,6 % des villes de 10 000 à 40 000 et 44,7 % au-delà de 40 000 habitants) (9). Le rapporteur, M. Panabière, vice-président du syndicat, admettait volontiers qu'« on ne collabore pas six, douze ou dix-huit années en apportant tout son cœur à son travail sans que ne se créent entre les hommes des liens », mais, disait-il, « lorsque venait à changer la municipalité, il suffisait généralement de laisser le temps faire son œuvre pour que se créent de nouvelles habitudes, que les caractères des uns s'adaptent à ceux des autres et qu'une accoutumance faite d'estime réciproque se mette en place entre les nouveaux partenaires mettant ainsi fin à une courte phase d'observation ». « Jamais, dans le passé, les choses n'avaient atteint une telle ampleur, ni une telle volonté d'élimination. » « Nationalisation » croissante des élections locales aidant, ce qu'avaient fait les nouvelles municipalités de gauche en 1977 s'est trouvé symétriquement pratiqué par les nouvelles équipes de droite aux municipales de 1983. Mise en place de cabinets « politiques », suppression d'emplois dans les antennes et satellites de l'organisation municipale, et changements plus ou moins contraints de personnes se sont multipliés. L'effet de surprise est passé, mais la réalité de cette politisation s'ancre solidement au gré des alternances.

Son autre visage est le clientélisme qui préside au recrutement et à la gestion d'une part importante des employés de la collectivité locale. Plusieurs études en ont révélé l'importance passée, notamment dans le cas de grandes cités telles que Marseille ou Toulouse. Mais on peut affirmer que le phénomène n'est ni exceptionnel ni révolu. Il s'établit fortement sur quelques données structurelles du système politique français.

Tout d'abord la nécessité absolue, pour l'homme politique qui a quelque ambition, de se tailler localement un fief inexpugnable d'où il pourra lancer des actions stratégiques visant à asseoir solidement et à développer ses ressources notabiliaires. Dans cette perspective, le recrutement d'un personnel dévoué au « patron » constitue une précaution élémentaire et une facilité à laquelle bien peu ont le mérite ou la naïveté de renoncer. Comme l'écrit Anne Froment-Meurice : « Le niveau des effectifs municipaux peut être fixé relativement librement par le conseil municipal et le maire dans la mesure où il ne rencontre de limites que dans la capacité fiscale de la com-

(9) Voir les résultats de l'enquête et son commentaire *in* R. Panabière, La politisation dans les communes, Enquête du syndicat national des secrétaires généraux des villes de France, Actes du colloque de Fontevraud : La fonction publique locale, Cahiers de IFSA, n° 19, Cujas, 1979.

mune. La tentation est grande, dans ces conditions, de recruter de véritables agents électoraux titulaires d'un poste officiel sur l'état du personnel mais dont la mission est en réalité de conforter le fief. La preuve de l'existence de ces emplois fantômes est malaisée à établir et ne saurait être apportée qu'à la suite d'enquêtes de nature policière qu'aucun corps de contrôle administratif n'a pu engager jusqu'ici » (10). Certains signes pourtant, ne trompent pas, comme l'existence, dans certaines communes, d'un volume d'effectifs manifestement hypertrophié par rapport à la moyenne de leur catégorie. « L'emploi de 700 personnes dans une commune de 35 000 habitants de la région parisienne (moyenne d'effectifs : 350 à 400), dont 90 ouvriers pour les seuls ateliers municipaux alors que l'exploitation des réseaux d'eau et d'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères et l'entretien des réseaux électriques sont concédés, masque très certainement l'utilisation d'une partie des agents à des missions étrangères à l'intérêt municipal » (11).

Cette attitude des élus se trouve en partie justifiée, et en tout cas renforcée, par un second trait caractéristique du système politique français : la faiblesse des organisations partisans au niveau local. Les partis politiques ne disposant que de moyens très faibles, ils ont moins d'emprise sur leurs élus que ceux-ci n'en ont vis-à-vis du parti. On vérifie aisément à chaque campagne électorale ce qu'écrivait Pierre Grémion : « Les institutions locales compensent les faiblesses des partis politiques. D'abord la faiblesse des moyens matériels : les mairies offrent aux partis politiques toute une infrastructure logistique et des ressources liées au patronage politique qui permettent aux notables d'élargir la base de leur pouvoir » (12). Certains pensent que si l'on parvenait à donner une solution satisfaisante au problème du financement des partis politiques, on tarirait la source de ces recrutements politiques dans l'administration communale...

Quoi qu'il en soit, il est certain que ce clientélisme provoque des conséquences fâcheuses. Comme chacun sait, le rapport de clientèle est un rapport d'échange dans lequel le client peut légitimement attendre du patron qu'il lui procure des avantages. C'est bien ce que traduisent les multiples formes de compléments de rémunération et d'avantages en nature dont jouissent, dans des conditions parfois

(10) Anne Froment-Meurice, Comment faire de sa mairie un fief, *Pouvoirs*, n° 24, 1983, p. 45.

(11) *Ibid.*

(12) Pierre Grémion, Crispation et déclin du jacobinisme, in *La sagesse et le désordre*, Gallimard, 1980.

scandaleuses, certains agents (primes, indemnités pour frais, treizième voire quatorzième mois, logements gratuits, voitures de fonction, etc.) (13). Un autre inconvénient du clientélisme est la surcharge manifeste qu'il lui arrive de provoquer dans l'effectif, donc dans les frais de fonctionnement de certaines collectivités. Pour quitter le terrain municipal, on peut par exemple s'étonner qu'une région comme la Picardie (19 400 km², 1 740 000 habitants) emploie un personnel supérieur en nombre à celui de Rhône-Alpes (43 600 km², 4 800 000 habitants). Mais c'est le résultat de la superposition, par couches sédimentaires successives, de personnels recrutés par les majorités qui se sont succédé au conseil régional...

Le nouveau statut de la fonction publique territoriale pourra-t-il enrayer ces formes de politisation ? Avant même qu'il ne soit totalement entré en application, on peut répondre par la négative.

Tout d'abord pour cette raison essentielle qu'issu d'un compromis entre le point de vue des organisations syndicales et professionnelles qui s'efforçaient d'obtenir des garanties analogues à celles de la fonction publique d'Etat et celui des associations d'élus qui s'attachaient à défendre le principe de libre administration des collectivités locales, il laisse subsister, aux points névralgiques, la possibilité de recrutements discrétionnaires. Mieux, il consacre formellement, et ce, contre le point de vue majoritaire d'organisations telles que le syndicat des secrétaires généraux, la thèse du caractère politique des fonctions de l'« entourage » des détenteurs de l'exécutif local.

Certes, l'innovation majeure du statut, ce qui permet d'y voir l'« autre versant » de la fonction publique, c'est l'adoption du système de la carrière, bâti autour de la mise en place de corps de fonctionnaires territoriaux auxquels on accède en principe par voie de concours sur épreuves, et permettant la réalisation du principe essentiel de la séparation du grade et de l'emploi. C'est l'introduction d'une logique méritocratique et la porte ouverte à une mobilité qui étaient jusque-là réservées aux agents de l'Etat.

Mais ces principes rencontrent d'importantes limites. En premier lieu, plusieurs dispositions consacrent l'emprise de l'autorité territoriale élue sur ses collaborateurs immédiats. C'est le maintien du recrutement direct (donc sans passer par les procédures de concours organisés par les centres de gestion créés par la loi) pour tous les emplois non intégrés dans un corps, qui sont en fait les fonctions de direction les plus importantes : directeur des services des départe-

(13) Voir l'analyse précise, étayée sur les observations de la Cour des comptes, d'Anne Froment-Meurice, *op. cit.*

ments et des régions, secrétaire général et directeur des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants, secrétaire général adjoint des communes de plus de 150 000 habitants, directeurs de certains établissements publics. C'est aussi le recours à la notion d'emplois fonctionnels pour la catégorie plus large des emplois de direction (secrétaire général et secrétaire général adjoint des communes de plus de 5 000 habitants, directeurs des services des départements et régions, DST). Ces agents peuvent être déchargés de leur emploi en dehors de toute procédure disciplinaire, soit à tout moment pour les emplois à recrutement direct, soit après un délai de réflexion de six mois suivant le renouvellement de l'organe délibérant pour les autres emplois fonctionnels. Seuls ceux de ces agents qui ont la qualité de fonctionnaires ont droit à être reclassés ou à être pris en charge par le centre de gestion. C'est enfin la possibilité de recruter des collaborateurs personnels pour constituer un cabinet. On a donc légalisé par là une pratique désormais très répandue. Dès 1978, une enquête faisait en effet ressortir la présence d'un cabinet auprès du maire dans 70 % des villes de plus de 30 000 habitants, chacun d'eux comprenant en moyenne quatre membres.

En second lieu, la loi dispense, dans des conditions mal justifiées par les travaux préparatoires comme par les débats, les collectivités employant plus de 200 fonctionnaires des catégories C et D, de l'obligation de s'affilier aux centres de gestion, avec toutes les contraintes de procédure qui en découlent. Il est assez clair qu'il s'agit là d'un moyen de perpétuer, dans le cas des grandes villes notamment, les pratiques clientélistes auxquelles sont attachés les élus locaux.

Ainsi le statut ne peut en aucun cas atténuer le phénomène de politisation de la fonction publique territoriale. Par contre, la conjonction des innovations statutaires d'une part, et d'un certain nombre de changements qui se sont opérés dans la physionomie sociale de l'administration locale permettent de penser que l'on assiste à un lent mouvement de structuration d'un véritable système de fonction publique territoriale qui, de fait, évolue vers le modèle de l'administration d'Etat.

On voit par exemple se profiler une nouvelle génération de cadres locaux qui, par sa formation, est proche des fonctionnaires de l'Etat. En raison de la crise de l'emploi et de la raréfaction des débouchés offerts par les concours, les jeunes diplômés de l'Université se tournent désormais volontiers vers la fonction publique territoriale. On a ainsi relevé que les trois quarts des attachés communaux possèdent un titre universitaire à leur entrée dans l'administration communale, contre 20 % des secrétaires généraux adjoints, 15 % des directeurs

de services administratifs, 14 % des rédacteurs, 9 % des secrétaires généraux et 5 % des chefs de bureau. Or ceci induit un comportement des normes et des valeurs jusqu'ici peu fréquent chez le personnel communal. Ce n'est pas tant son statut qui empêche celui-ci d'opter pour la mobilité, mais plutôt son âge moyen, le faible intérêt d'une mutation par rapport à son coût et l'attachement affectif à sa localité. Les enquêtes qualitatives sur les emplois d'encadrement réalisées par la direction générale des collectivités locales montrent que les secrétaires généraux les plus jeunes occupent désormais plusieurs emplois successivement, et qu'une majorité des attachés envisage favorablement une mutation assortie d'une promotion.

On peut donc penser qu'il y a là le ferment d'une évolution que les dispositions du statut peuvent favoriser. A l'image de ce qu'ont fait un nombre important de fonctionnaires de l'Etat — sous-préfets, voire même préfets — qui, à la faveur de la décentralisation sont venus s'engager au service d'une équipe politique en occupant les fonctions de directeur des services départementaux ou régionaux, tout en se réservant la possibilité de réintégrer, au terme du contrat, leur corps d'origine, un nombre croissant de cadres issus de la fonction publique locale s'affirment disposés à collaborer activement à la définition et à la mise en œuvre d'une politique, sans pour cela s'attacher définitivement à la personne du maire ou du président de région ou de département. Dans cette perspective, l'existence d'emplois de cabinet, loin de les scandaliser ou de les gêner, leur paraît pouvoir constituer un débouché supplémentaire dans lequel ils pourraient faire valoir la compétence acquise dans leurs fonctions antérieures. On retrouve ici une figure connue des itinéraires de carrière dans l'administration d'Etat.

Il ne s'agit là, bien sûr, que de l'amorce d'une évolution vers la modernisation d'un rapport de l'administration locale au politique qui n'atténue en rien, on l'a dit, son implication profonde. Disons tout de même que l'histoire de ce couple est en train d'évoluer sous nos yeux. Au fond, on est en voie de passer du mariage, avec promesse d'éternité et drame inévitable en cas de rupture, à l'union libre dans laquelle l'attachement réciproque n'est pas moins intense, mais qui tolère mieux (et dans un certain sens favorise) des fidélités successives et des partenaires multiples.

Résumé. — La politisation de la fonction publique territoriale trouve son expression traditionnelle dans un double rapport d'allégeance et de clientèle. Le nouveau statut consacre l'intensité des liens entre administration et politique au niveau local. Cependant les formes de politisation sont susceptibles de se rapprocher du modèle propre à la fonction publique d'Etat.

PHILIPPE ARDANT

*Les réactions
à la politisation de la fonction publique*

En cent cinquante ans l'Administration française s'est donnée une image. Celle d'une institution au service des citoyens, de tous les citoyens, loyale certes à l'égard du pouvoir du moment mais menant son action sans considération des opinions ou des attaches partisans des administrés. Neutralité et impartialité assuraient l'égalité de traitement entre les individus. De leur côté les agents suivaient une carrière à l'abri de la politique : recrutés par concours, leur avancement se faisait à l'ancienneté, avec le correctif de promotions au choix reconnaissant des mérites particuliers et non les services rendus au Gouvernement ou les amitiés de parti. Libre de ses options dans sa vie personnelle, le fonctionnaire ne les manifestait pas au grand jour et, surtout, les mettait entre parenthèses dans le service ; elles ne lui valaient ni disgrâce ni faveur.

Image flatteuse et fautive dans sa simplification : les nominations politiques ne datent pas d'hier, les engagements partisans affichés des fonctionnaires non plus, les Gouvernements ont souvent fait peu de cas de la neutralité. N'importe, jusqu'à une époque récente l'administration et les agents étaient bien perçus ainsi.

Cette représentation change, aujourd'hui le mythe est atteint. Le pouvoir a multiplié les voies lui permettant de favoriser ses amis sans suivre les filières normales : nominations, mutations, révocations spectaculaires font les gros titres des médias ; à l'obligation de réserve des fonctionnaires se substitue un militantisme avoué. Là où elle retient le plus l'attention des citoyens, l'administration se politise : à

la base, dans des municipalités transformées en fiefs des partis, et à la tête où les fonctions de direction sont confiées à des fidèles du Gouvernement. Et l'on constate que les postes de responsabilité dans les entreprises publiques connaissent le même sort. Les fonctions publiques deviennent un enjeu et un instrument politiques. A la place de l'image traditionnelle de la neutralité du service émerge celle d'une administration inféodée au pouvoir.

La mutation n'est encore que partielle — le phénomène ne concerne qu'une minorité d'emplois et n'est peut-être pas irrésistible — mais déjà elle ne reste pas sans effet sur les esprits et les comportements. Comment réagissent à la fois ceux qui vivaient sur les représentations anciennes et les plus jeunes ? Tout ce qui s'était construit autour de l'idée de neutralité est peu à peu remis en cause. Les agents formés à une certaine conception du service de l'Etat sont amenés à reconsidérer leurs devoirs, à réenvisager leur carrière, à hésiter sur leurs droits. Et les nouveaux venus inventent une autre déontologie. Dans les services, les relations professionnelles et humaines se transforment, les rapports hiérarchiques se modifient, des habitudes sont bouleversées, la politisation des hommes affecte la vie de tous les jours. Les usagers eux aussi s'interrogent : qu'attendre d'administrations où un parti semble faire la loi, traiteront-elles leurs interlocuteurs sans tenir compte de leurs affinités politiques ?

Eparses, intermittentes, vives ou feutrées selon les formes et le degré du phénomène, variables aussi selon qu'il concerne un service administratif, un corps de contrôle ou une entreprise publique, ces réactions s'apparentent parfois à une véritable pathologie. Ses symptômes ne sont pas nécessairement réunis, ils peuvent n'être pas toujours apparents, leur description ne prétend pas à une portée générale.

Les agents

La politisation intéresse au premier chef les agents. Devant des nominations à caractère politique, les fonctionnaires déjà en place laissent éclater leur humeur, elle est connue hors des services et l'opinion est bientôt prise à témoin de ce qu'ils considèrent comme une violation de l'éthique de la fonction publique. Les associations professionnelles et les syndicats ne peuvent rester silencieux et se mobilisent pour apporter leur appui aux protestataires. Leur soutien prend des formes diverses : communiqués à la presse, organisation de réunions d'information — parfois pendant les heures de travail, simulacre d'une grève jusqu'à laquelle on n'ose pas toujours aller —

invitation à bouder l'installation d'un nouveau collègue (1). Et, s'il le faut, un recours sera formé contre les nominations contestées.

Que les corps se rebellent devant cette forme de politisation ne relève pas du simple corporatisme. Certes, les agents veillent sur leurs intérêts de carrière, mais ils sont aussi sensibles à l'image donnée à l'extérieur par des recrutements hors des filières traditionnelles. Leur position est d'ailleurs inconfortable dans la mesure où ils doivent à la fois lutter contre la politisation et ne pas accréditer l'idée qu'elle existe (2). Mais alors que les corps sont ainsi sur la défensive, certains à l'intérieur des services cherchent à s'accommoder du phénomène et à en tirer les conséquences pour leur propre compte.

Comment expliquer ces deux attitudes ?

L'accès aux responsabilités est normalement réservé aux titulaires de certains diplômes, sélectionnés par des concours difficiles, formés des années durant à travers des affectations multiples et parfois ingrates. En entrant dans un corps les agents ont dans l'esprit un plan de carrière, les conduisant par étapes à un certain type de postes, aboutissement d'une vie passée au service de l'Etat. Lorsque des nominations politiques deviennent courantes, elles interfèrent dans les promotions et remettent en cause le déroulement normal des carrières. Sans avoir démérité, le fonctionnaire verra au dernier moment le poste auquel il aspirait se dérober, et ses jeunes collègues observant ses déboires s'interrogeront sur leur avenir. Comment les agents ne seraient-ils pas démoralisés ? Comment ne pas imaginer, par exemple, les sentiments des inspecteurs des finances lors de l'arrivée au tour extérieur d'un nouvel inspecteur général de 45 ans — et après qu'on ait laissé le poste vacant quelques semaines pour lui permettre d'atteindre cet âge réglementaire — alors qu'eux-mêmes seront nommés en moyenne à ce grade à 53 ans ? Peut-on ne pas comprendre l'amertume des 114 ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères de 1^{re} classe, sans affectation en janvier 1986 (3), devant les nominations répétées à des postes d'ambassadeurs de personnalités extérieures à la Carrière ? L'Etat n'a-t-il pas le devoir de garantir à ses serviteurs un cursus régulier impliquant que l'accès aux emplois supérieurs ne sera pas tributaire des péripéties de la vie politique ?

Les agents n'ont pas besoin seulement de sécurité, ils aspirent

(1) Cf. par exemple, pour le ministère des affaires étrangères, *Le Monde*, 20, 21 février, 11 mars, 8 mai 1986.

(2) Cf. par exemple pour les juridictions administratives, *Le Figaro* 6-7 septembre 1986 ; *Le Monde*, 17 septembre 1986.

(3) Chiffre donné au cours d'un colloque tenu au Quai d'Orsay le 9 janvier 1986.

aussi à la considération. Ils se veulent des « professionnels » et souhaitent être perçus comme tels à l'extérieur. Or, les nominations politiques récompensent souvent une fidélité sans trop se soucier des compétences. Elles suggèrent qu'aucune qualification particulière n'est nécessaire pour remplir un emploi auquel des fonctionnaires ne peuvent prétendre qu'après vingt ou trente ans de préparation. N'importe qui pourrait être ambassadeur ou préfet, il ne serait pas nécessaire d'avoir une expérience vécue de l'administration pour la contrôler en tant qu'inspecteur général et la littérature ou la médecine donnerait qualité, tout autant que le droit, pour siéger à la Section du contentieux du Conseil d'Etat. La désinvolture du prince rend dérisoire la prétention au professionnalisme des hauts fonctionnaires. Leur crédit tient à une compétence enracinée dans une longue familiarité avec la pratique de l'administration, le pouvoir n'en a cure et leur donne l'impression de mépriser ce qui est l'un des fondements de leur autorité.

L'inquiétude des agents est aggravée par la constatation des inégalités à l'intérieur même des corps en fonction des allégeances politiques. Les règles habituelles d'avancement sont en effet bouleversées et certaines carrières connaissent des raccourcis foudroyants. Alors que l'on accède, par exemple, en moyenne à 48 ans au grade de directeur (4) et après vingt et un ans de service, il est décourageant d'assister à la nomination de collègues âgés de 32 ou 34 ans, six ans seulement dans certains cas après leur sortie de l'ENA.

Toute une conception de la fonction publique est remise en cause lorsque ces pratiques deviennent courantes. La race de fonctionnaires apolitiques, de l'ancienne école, entrés au service de l'Etat comme d'autres en religion, indifférents aux changements de Gouvernement et appliquant sans états d'âme apparents des politiques successives, parfois contradictoires, risque de disparaître. Peut-on rester à l'écart du débat politique si on a le souci de sa carrière ? Devra-t-on, faute d'attaches partisans, végéter dans des emplois sans relief alors que des camarades plus mahins et ambitieux collectionnent les postes en vue, et, il faut bien le voir aussi, les plus rémunérateurs ? A la sortie de l'ENA le rang de classement commandait le choix de la carrière, dès ce moment un autre choix ne s'impose-t-il pas, celui du parti ou de l'homme politique au char duquel accrocher son étoile ? En même temps on optera pour un corps non par goût

(4) Danièle Lochak, La haute administration française à l'épreuve de l'alternance, les directeurs d'administration centrale en 1981, *Haute administration et politique*, CURAPP, PUF, 1986, p. 71.

pour le métier mais pour ses promesses de détachement et les chances qu'il offre de se faire apprécier du pouvoir politique. L'inspection des finances et le Conseil d'Etat ouvrent à cet égard des perspectives plus favorables que les tribunaux administratifs ou les anciens combattants... Des vocations de sujets brillants seront découragées de se tourner vers l'administration par l'incertitude de l'avenir. Dès lors que les règles du jeu — un avancement combinant mérite et ancienneté paraissent faussées et hypocrites, autant se diriger vers le secteur privé où la concurrence est peut-être sans pitié mais où la réussite s'appréciant aux résultats, les choses sont claires, on y sera jugé sur son travail et son efficacité.

Mais tous les agents n'ont pas les mêmes réticences à l'égard de la politisation. Certains prendront au contraire leur parti de la situation et chercheront à l'exploiter. Ils feront le pari du choix politique, acceptant au départ les risques d'une carrière en accordéon. A la disgrâce morose, passée au « frigidaire », ou « au placard », succédera l'exaltation des responsabilités accrochant l'attention des médias. Les à-coups ne sont d'ailleurs pas inéluctables. Des sinécures dorées peuvent échoir à ceux qui sauront profiter de la solidarité interpartis. Recaser convenablement un fonctionnaire de l'autre bord n'est-ce pas prendre une assurance dont on peut espérer bénéficier soi-même demain en cas d'alternance ? Et les habiles s'efforceront de passer sans bruit d'un camp à l'autre.

La politisation n'est plus alors la conséquence subie de nominations au tour extérieur ou dans les emplois à discrétion. Elle est voulue, de l'intérieur du corps, par des agents entrés par les voies normales, mettant en œuvre une autre conception du service public, se réclamant d'une nouvelle déontologie. Le constat de la politisation amène le corps à se politiser : le phénomène existe, il faut en tirer la leçon et s'engager soi-même. Cette attitude est beaucoup plus préoccupante pour qui est attaché à la conception traditionnelle de la fonction publique que l'utilisation abusive des tours extérieurs.

En outre, l'analyse incite ses auteurs « à sauter le pas » et à tenter de mener de front une carrière politique et le service public. Un haut fonctionnaire peut faire un bon candidat aux élections, son passage dans les cabinets ministériels lui a donné des relations, ses fonctions ont déjà pu lui valoir une certaine notoriété. Après un premier mandat local s'ouvrent d'autres perspectives, la mise en congé pour l'exercice d'un mandat électif national permet de ne pas couper les liens avec le service, on y trouvera refuge en cas d'adversité.

La politisation de la haute fonction publique entraîne ainsi

l'hétérogénéité des corps (5). A côté des agents formés à la conception traditionnelle du service de l'Etat, on en trouve d'autres, tard venus dans un corps où, même si leurs mérites ne sont pas toujours négligeables, ils ne seraient pas entrés sans appuis politiques, et enfin un autre groupe dont la composition varie selon les fluctuations de la vie politique, car il accueille les opposants qui vivent comme provisoire leur situation présente dans l'espoir d'un retournement de la conjoncture.

On conçoit que cette coexistence influe sur la vie des services.

La vie des services

Comment les services vont-ils réagir à la présence en leur sein d'agents dont l'engagement politique n'est pas un mystère ? Certes, ils sont habitués aux changements de responsable et ont appris à s'adapter à chaque fois à la personnalité, aux méthodes, aux idées du nouveau venu. Mais à la nomination politique s'attache autre chose, elle ne s'est pas faite par les voies normales, l'arrivant entre avec une étiquette partisane, et à cause d'elle. Quel accueil recevra-t-il, parviendra-t-il aisément à dialoguer, à travailler, à commander ? Et, si un réseau fondé sur des affinités politiques se constitue, les relations à l'intérieur du service pourront-elles rester les mêmes et, en définitive, le fonctionnement du service — et son efficacité — ne seront-ils pas modifiés.

Lorsque la pratique des nominations politiques ne porte que sur quelques cas — relevant par exemple du tour extérieur — l'intégration ne soulève guère de problèmes. Dans un vaste corps, l'arrivée de loin en loin d'un nouveau collègue, plus connu pour ses liens politiques que par ses compétences spécifiques, est considérée comme un tribut que l'usage fait payer au pouvoir sans que l'autonomie du corps en soit menacée. De lui-même l'intéressé se fondra dans la masse n'ayant probablement de cesse que son péché originel ne soit oublié. Toléré seulement au début peut-être, il sera accepté pour peu qu'il sache respecter les usages et se révèle utilisable. On lui sera reconnaissant de sa discrétion et nul ne s'étonnera de voir son bureau souvent inoccupé.

Les relations risquent d'être plus tendues et l'intégration plus difficile si les circonstances de la nomination ont fait quelque bruit,

(5) Cf. J.-L. Bodiguel et M. C. Kessler, les directeurs d'administration centrale, in P. Birnbaum, *Les élites socialistes au pouvoir*, p. 195 ; J. Chevallier, *La gauche et la haute administration sous la V^e République*, in *La haute administration et la politique*, CURAPP, 1986.

si le corps est étroit et le poste élevé, et surtout si les arrivées sont nombreuses.

Le remplacement brutal et sans motif sérieux à la tête d'un grand service, ou d'une entreprise publique, d'un dirigeant apprécié et depuis longtemps dans la maison par une personnalité venue du monde politique peut provoquer un traumatisme durable. En prenant ses fonctions le responsable aura pour interlocuteurs les anciens collaborateurs de son prédécesseur, choqués par le traitement qu'il vient peut-être de subir, circonspects à l'égard de l'arrivant, et qui mettront du temps à concilier leur fidélité à leur ancien chef et la loyauté au service. Sans compter que l'opération prend parfois l'allure d'une reprise en main dont le personnel est mortifié.

La situation est comparable lorsque la nomination n'est plus isolée mais entre dans une vague massive d'arrivées comme, par exemple, celle entraînée dans certains corps par la loi du 14 septembre 1984, sur l'abaissement de la limite d'âge. La multiplication des désignations au tour extérieur, dues à la faveur du prince, a suscité ici et là un malaise dont l'écho a franchi, en particulier, les murs des grands corps. L'arrivée en force d'hommes aux liens politiques notoires peut être interprétée comme le signe d'une volonté d'infléchir le comportement du corps dans le sens voulu par le pouvoir ; mis en observation dans un premier temps, les arrivants ne seront pas nécessairement assimilés ensuite.

Réticences ou rejet entraînent à leur tour des réactions accroissant la politisation du service. Peu en confiance avec ses collaborateurs, souvent eux-mêmes nommés pour leurs opinions, le nouveau responsable cherchera à s'entourer de personnes sûres. Il réorganisera son équipe, appelant à ses côtés des gens partageant ses options. Les vacances d'emploi lui permettront d'en faire venir de l'extérieur, au besoin des postes seront créés ; ou bien, pour esquiver la nécessité des autorisations budgétaires, il aura recours à des contrats à durée déterminée passés avec la société de services du parti dont il est proche. La nomination politique produit ainsi des effets en chaîne, elle suscite d'autres recrutements, moins voyants, qui constituent la partie immergée de l'iceberg partisan. Peu à peu un organigramme sera mis en place où les points stratégiques sont occupés par des agents à la fidélité éprouvée.

Cette restructuration n'est pas toujours possible, aussi voit-on parfois apparaître un autre phénomène (6). A côté de la hiérarchie

(6) Cf. Rapport de l'inspection générale de l'administration sur l'ONASEC, cité in Alain Rollat, Une nouvelle affaire, *Le Monde*, 25 juin 1986, p. 8.

officielle du service s'en crée une autre, occulte, réunissant sans considération de responsabilité des agents proches par leurs opinions du chef de service. Celui-ci s'entoure d'un groupe de conseillers officiels avec qui seront étudiés les dossiers importants et préparées les décisions (7).

La concertation entre agents ayant les mêmes affinités idéologiques n'est d'ailleurs pas liée à une nomination politique à leur tête. Elle peut se développer en dehors de toute initiative hiérarchique, des fonctionnaires décidant d'une attitude commune sur certains dossiers et opinant ensuite en bloc en faveur de la solution arrêtée. Si ce comportement vient à être décelé, il est probable qu'il incitera d'autres agents — aux opinions politiques opposées — à s'organiser à leur tour pour le contrarier. Deux blocs se feront face entre lesquels les relations s'envenimeront. L'information circulera mal de crainte de voir des documents parvenir entre les mains de partis politiques qui les utiliseront pour les besoins de leur cause, à la moindre fuite on s'accusera de violation de l'obligation de discrétion (8). Le service glisse vers une bipolarisation droite-gauche et c'est tout son fonctionnement qui est mis en cause.

A priori pourtant le bon fonctionnement du service est souvent favorisé par la politisation de ses chefs. Le pouvoir se félicite de s'appuyer sur des hommes qui mettront en œuvre avec zèle ses directives. Les dossiers avanceront vite. Plus d'attente interminable d'un rendez-vous avec le cabinet du ministre, plus d'interlocuteurs injoignables au téléphone, plus de réunions infructueuses avec des subordonnés irresponsables. Les intermédiaires sont court-circuités, directeurs ou présidents frappent directement à la bonne porte. Leurs points de vue bénéficient d'un préjugé favorable, on leur donnera les moyens — financiers en particulier — de réaliser leurs objectifs (9).

Mais la situation est inversée lorsque le pouvoir est susceptible de changer de main. Ceux qui étaient bien en cour se sentent

(7) Comment ne pas penser aux comités de parti, qui doublent la hiérarchie officielle des services et des entreprises dans les régimes marxistes.

(8) Dans certains services les agents ont noté une modification subtile de l'ambiance. Avec la politisation, la liberté de langage s'atténue dans les conversations privées. Qu'il s'agisse des problèmes du service, des décisions prises par ses chefs, ou de l'actualité politique, il n'est plus de propos anodins. Tous sont interprétés comme une prise de position politique à l'égard de la direction.

(9) Dans le domaine, combien important, des relations avec le personnel, il est probable que les premiers contacts avec les représentants des comités d'entreprise et les délégués syndicaux seront plus ou moins détendus selon les attaches partisans des nouveaux dirigeants.

menacés alors que ceux qui faisaient profession d'apolitisme se demandent avec inquiétude si leur poste ne va pas intéresser quelque ambitieux.

Dès avant l'échéance électorale les uns et les autres tenteront de se prémunir contre les effets fâcheux du changement. Préoccupés de leur propre avenir, cherchant des appuis, ils négligeront leurs activités professionnelles, et leurs collaborateurs, conscients de la menace pesant sur leur chef, s'engageront dans des supputations sur la succession, retarderont les dossiers sur lesquels ils sont en désaccord et pousseront au contraire les décisions qu'ils craignent de voir remettre en cause. Une crise de succession s'ouvre dont pâtit le service qui fonctionne par à-coups, soit qu'on s'efforce de créer à la hâte l'irréversible, soit qu'on ajourne des décisions urgentes. Le mal s'aggrave à l'arrivée d'une nouvelle majorité : le responsable ne trouve plus d'interlocuteurs, des réunions concernant son service sont organisées auxquelles il n'est pas invité, ses collaborateurs sont convoqués à d'autres sans qu'il en soit avisé, des notes d'informations lui sont demandées sans explication. A tous ces signes il comprend que ses jours sont comptés, le vide se fait autour de lui, il n'a plus de prise sur la réalité. Pendant ce sursis comment le service ne périliterait-il pas ? S'il est de petite taille, tout le monde se connaît, le malaise gagne l'ensemble du personnel. Plus l'emprise politique a été forte plus les relations se tendent, ceux qui se sont estimés brimés pour leurs opinions relèvent la tête et rêvent de revanche. Le service vit dans la tension et travaille au ralenti dans l'attente du successeur. Au bout du compte ce sont peut-être les usagers qui souffriront le plus de la situation.

Les usagers

L'homme de la rue assiste en spectateur attentif aux péripéties de la politisation. Le phénomène ne peut le laisser indifférent car il sent qu'en définitive c'est la conception du service public et de ses relations avec les usagers qui est en cause. Comment va-t-il réagir à l'énumération toujours prolongée des postes qu'on lui dit attribués en récompense de titres politiques ? Que peut-il penser de la dénonciation véhémante — parfois avant même qu'elles ne soient prises — de décisions d'un grand corps de l'Etat dont la justification serait politique ? Lit-il sans perplexité que l'avis d'une commission, en principe indépendante et impartiale, est rendu en pratique par des hommes dont les appartenances partisans lui sont précisées nom par nom ? Et quand il prend connaissance de la composition des

organes dirigeants de telle formation politique n'est-il pas surpris de constater que bon nombre de leurs membres exercent des fonctions importantes dans des corps de contrôle ou dans de grands services de l'Etat ?

L'accumulation de faits de cette nature ne peut qu'influer sur l'image de l'administration. D'autant qu'à la vigueur de la dénonciation de la politisation ne répondent que de timides mises au point venant en général des corps eux-mêmes. Les Gouvernements successifs n'ont, ces dernières années, pas fait preuve d'un zèle exagéré pour dissiper l'image d'une fonction publique politisée. Qu'on se rappelle, par exemple, la mollesse avec laquelle le pouvoir de l'époque avait, en 1982, pris la défense du Conseil d'Etat attaqué par les communistes mécontents de l'annulation d'un certain nombre d'élections, ou, en sens inverse le soutien apporté du bout des lèvres, pendant l'été 1986, par le Gouvernement de M. Chirac à la même institution lorsque les critiques vinrent de l'autre horizon politique.

Les usagers se font peu à peu à l'idée que l'administration est politisée et que les hautes fonctions publiques, en particulier, sont entrées dans le champ du jeu politique. Il n'y a plus de frontière entre la haute administration, les milieux politiques, le Gouvernement et le Parlement, les hommes appartiennent au même univers où ne les différencie qu'une spécialisation provisoire des tâches. Les luttes politiques apparaissent comme des luttes pour les places : si le système des dépouilles n'est pas encore entièrement inscrit dans les faits, il s'ancre dans les esprits. L'image de la fonction publique ne peut qu'en pâtir. Les fonctionnaires étaient déjà perçus comme des privilégiés du fait de leur garantie d'emploi. On admettait cependant qu'ils devaient leur situation à leur compétence et à leurs mérites. La réserve tombe si l'on peut penser maintenant qu'ils les tiennent de leurs amitiés politiques. C'est alors le discrédit qui guette l'administration.

Que l'image de la haute fonction publique soit altérée aux yeux des usagers ne serait qu'un demi-mal si leur confiance dans les services n'en subissait le contrecoup. Comment les citoyens acceptent-ils des décisions dont ils soupçonnent la motivation politique ? Il n'est pas besoin d'avoir quelque expérience de l'administration pour connaître l'extrême attention de « l'administré de base » à la personne de l'agent chargé de son dossier. L'abattement ou l'espoir naît selon que l'affaire est entre les mains de celui-ci ou de celui-là, en fonction du nom du rapporteur, de la présence ou de l'absence dans une instance de telle personne. Les interventions sont fréquentes pour obtenir un aiguillage supposé favorable. Généralement assuré

de la justesse de sa cause, l'administré, comme le plaideur, pense que son sort dépend des dispositions à son égard du fonctionnaire responsable. Son étiquette politique entre en compte dans l'appréciation de ses chances de succès. Ce qui jusqu'à présent n'était qu'un sentiment instinctif trouve de plus en plus un fondement objectif à entendre répéter que l'administration est politisée. Si le pouvoir nomme des amis c'est qu'il en attend plus que de la loyauté, des services. Que deviennent la neutralité, l'égalité entre les usagers ? Ce phénomène est déjà bien réel dans certaines communes où la municipalité favorise d'abord son camp. Des citoyens estiment qu'il leur est inutile de solliciter un emploi ou un marché de la mairie puisqu'ils appartiennent à l'autre bord. Les services de l'Etat, les corps de contrôle et les tribunaux vont-ils connaître les mêmes accusations ?

En définitive les réactions à la politisation sont largement fonction de l'ampleur du phénomène. D'indignation ou de défense, tant qu'il est limité, elles demeurent alors superficielles et s'éteignent vite. Lorsque le phénomène s'étend et semble vouloir devenir la règle, les comportements doivent s'adapter ; dans les services comme à l'extérieur, on se plie à la situation nouvelle. Mais s'en accommoder n'est pas approuver et la thèse de la désétatisation risque de faire de nouveaux adeptes.

Si en effet l'appareil d'Etat doit être entre les mains de partis ou de clans, l'une des façons de faire échapper la société civile à leur emprise n'est-elle pas de réduire les interventions de la puissance publique ? A la primauté de l'intérêt général la politisation substitue celle d'intérêts catégoriels, on peut lui préférer le primat de la recherche du profit. En confiant au secteur privé des fonctions économiques, sociales et même administratives jusqu'alors exercées par l'Etat, on facilite le jeu de la concurrence dont on peut espérer qu'elle réintroduise neutralité et égalité que l'Etat ne garantit plus.

RÉSUMÉ. — Même si la politisation n'est encore en France qu'un phénomène limité, par ses aspects spectaculaires elle suscite nombre de réactions. Les agents y voient, pour la plupart, une mise en cause d'une conception de la fonction publique à laquelle ils sont attachés, lésant en outre leurs intérêts de carrière et faisant bon compte de leur professionnalisme. Elle est en même temps difficilement vécue à l'intérieur des services et les usagers s'interrogent sur l'impartialité des administrations.

FRANCIS DE BAECQUE

Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ?

Les fonctionnaires sont-ils en train d'investir les emplois politiques ?

Il y a, à cet égard, des faits qui attirent l'attention : ainsi le parcours de certains de nos dirigeants.

Il suffit d'évoquer la carrière de Jacques Chirac, qui, quatre années après sa sortie de l'ENA était au cabinet de Georges Pompidou, puis candidat heureux aux élections législatives de 1967 et aussitôt secrétaire d'Etat chargé des problèmes de l'emploi. On connaît la suite.

« L'école pompidolienne » peut se flatter de deux autres réussites remarquables : celle de Michel Jobert, conseiller à la Cour des comptes, qui est passé sans transition de la fonction de secrétaire général de la Présidence de la République à une responsabilité ministérielle d'importance : les affaires étrangères. Celle d'Edouard Balladur, qui toutefois a fait un détour par le secteur privé avant de devenir ministre d'Etat chargé de l'économie, des finances et de la privatisation.

On connaît aussi la brillante ascension de Laurent Fabius, et celle-ci aurait sans doute été plus rapide encore si l'opposition avait remporté, comme on s'y attendait, les élections de 1978.

Mais il s'agit, c'est évident, de cas d'exception. Il faut donc y regarder de plus près afin d'apprécier si, comme on le dit souvent, la République des fonctionnaires caractérise la V^e République, comme la III^e avait été la République des avocats, beaucoup plus réellement que la République des professeurs, malgré les affirmations de certains.

L'administration française est caractérisée depuis les débuts de la III^e République par une tendance à l'élévation de son niveau de compétence et par un souci croissant de neutralité politique. Mais en même temps elle comporte des institutions où les fonctionnaires sont nécessairement conduits à participer à la décision politique : il suffit d'évoquer les cabinets ministériels et l'importance de la fonction préfectorale, sans parler des directeurs de ministères.

Il n'en est pas moins vrai que durant les premières décennies de ce siècle, on affirmait qu'il y avait une séparation stricte entre la fonction administrative et la fonction politique. Ici encore on peut en donner des exemples : lorsque Léon Blum fut élu député en 1924, il n'hésita pas à donner sa démission de maître des requêtes au Conseil d'Etat, faisant ainsi un choix définitif. Et sauf le cas de généraux, il n'est pratiquement pas d'exemple d'un fonctionnaire nommé à un poste ministériel.

Pourtant c'est dès après la guerre de 1914-1918 que le droit fut reconnu aux agents de l'Etat de se faire mettre en détachement pour exercer un mandat parlementaire, solution qui permet, en cas d'aléa politique, un retour à la fonction publique et porte ainsi une atteinte au principe de séparation évoqué plus haut.

La IV^e République a marqué une évolution sensible vers une participation accrue des fonctionnaires à la politique. Cela s'est manifesté par un accroissement du nombre des parlementaires et des ministres issus de la fonction publique, et peut-être aussi, bien qu'on ait tendance à en exagérer les effets, par le fait que dans l'instabilité gouvernementale l'administration assurait la permanence de l'Etat et pouvait privilégier les orientations qu'elle pensait les meilleures.

Mais si les données avaient peu à peu été ainsi modifiées, c'est depuis la V^e République que le phénomène paraît avoir pris une ampleur nouvelle et atteindre une importance qui justifie que l'on cherche à y voir plus clair sur sa réalité et sur ses conséquences.

Le rôle croissant des cabinets ministériels et notamment de l'entourage du chef de l'Etat et du chef du Gouvernement a été souvent souligné. Les risques de politisation de la fonction publique ont été dénoncés, notamment au cours de la dernière décennie. Sans méconnaître l'importance de ces tendances dans le choix de plus en plus fréquent pour les fonctionnaires de s'engager dans l'action politique, nous nous proposons de consacrer les pages qui suivent à l'examen exclusif de ce dernier phénomène.

Nous voudrions donner un certain nombre d'indications de

type quantitatif avant de tenter à partir de ces éléments une analyse plus fouillée de la place réellement tenue dans les instances politiques par des membres relevant du statut de la fonction publique.

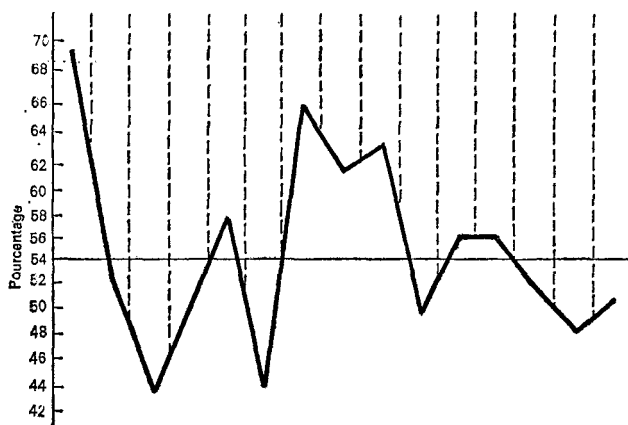
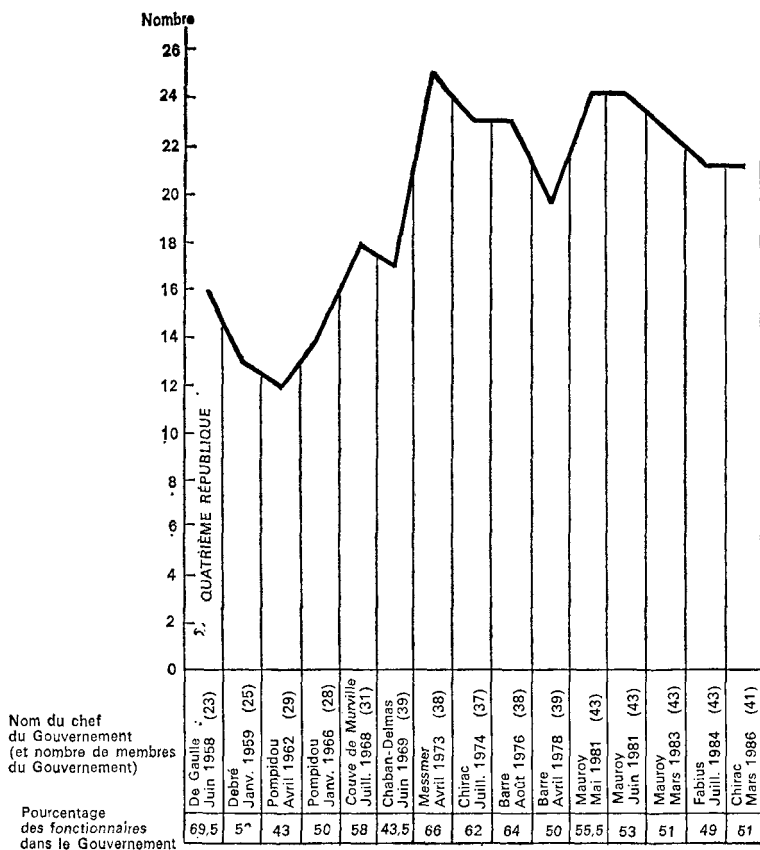
La place des personnalités venant de la fonction publique dans les responsabilités de l'Exécutif

Pour les quatre *Présidents de la République*, il suffit de rappeler que seul François Mitterrand n'est pas issu de la fonction publique et que pour les dix *Premiers ministres* le pourcentage est de 100 %, à savoir, deux membres du Conseil d'Etat, un membre de la Cour des comptes (sous deux septennats différents), un membre de l'Inspection des finances, un membre du corps diplomatique (lui-même issu de l'Inspection des finances), un gouverneur général de la France d'outre-mer et trois enseignants dont un professeur d'université en retenant la formation de base de Georges Pompidou et non sa qualité de maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Rappelons d'un mot que les deux *Présidents de la IV^e République* venaient du barreau et que si quatre présidents du Conseil étaient issus de la haute fonction publique (2 du Conseil d'Etat et 2 de l'Inspection des finances), ils ne gouvernèrent à eux quatre qu'un peu plus de quinze mois. Il est vrai que deux chefs du Gouvernement venant de l'enseignement, Georges Bidault et Guy Mollet, eurent plus de deux ans la charge des affaires, mais ce furent les avocats, les médecins, les chefs d'entreprise qui, en nombre et en temps, assumèrent la direction des affaires publiques d'une façon largement majoritaire. Quant à la *III^e République*, ce sont Mac-Mahon, Paul Doumer et Albert Lebrun d'un côté, Joseph Caillaux, Herriot et Daladier de l'autre, qui font exception en ayant un lien avec la fonction publique parmi les 13 *Présidents de la République* et les quelque 110 chefs du Gouvernement qu'a connus ce régime.

Si l'on regarde la place des fonctionnaires dans les Gouvernements de la *V^e République*, deux aspects peuvent être distingués :

- d'une part le nombre de ministres venant de la fonction publique, dans chacun des Gouvernements qui se sont succédé depuis 1958, en retenant le Gouvernement de Gaulle qui, tout en étant constitué selon les règles de la Constitution de 1946, est dans sa composition très significatif d'une rupture avec la *IV^e République* ;
- d'autre part, le nombre des ministres non parlementaires (formule marquante de la *V^e République*) qui sont choisis parmi les fonctionnaires.



GRAPHIQUE 1. — Fonctionnaires ministres (1958-1986)

Les chiffres qui sont retenus ci-après sont établis sur la base de la composition des Gouvernements lors de leur constitution initiale. Il n'a pas été possible de tenir compte des modifications ultérieures bien qu'elles puissent, du fait de leur importance, entraîner des changements significatifs.

La place des ministres venant de la fonction publique est retracée dans le graphique 1

En nombre, ils ont été au minimum 12, dans un Gouvernement de moins de 30 membres, et au maximum 24.

En pourcentage, le chiffre moyen — établi sans tenir compte de la longévité des Gouvernements — est de 54 %, avec une pointe à près de 70 % et une autre à 60 % et deux « chutes » à 43 %.

Une autre constatation saute aux yeux ; la courbe souligne de grandes différences du Gouvernement de Gaulle de 1958 jusqu'au Gouvernement Chirac de 1974. Au contraire, à compter de ce dernier, une réelle stabilité paraît s'établir en nombre autour de 21 et en pourcentage beaucoup plus près du chiffre moyen de 54 %.

L'ampleur et la continuité de cette participation des membres venant de la fonction publique à la responsabilité d'un ministère constituent donc un fait marquant des institutions de la V^e République.

Il convient cependant de pousser plus loin l'analyse car la rubrique « fonctionnaires » recouvre des activités très différentes et même une étude quantitative ne peut ignorer cet aspect.

Sans doute, le point commun de ces ministres est qu'ils sont fonctionnaires de l'État, soumis au statut de la fonction publique ou bénéficiant de règles analogues s'il s'agit des militaires ou des magistrats, au reste tout à fait minoritaires, mais il faut dans cet ensemble dégager trois groupes bien typés :

- les hauts fonctionnaires (venant de corps recrutés par l'ENA, par Polytechnique, par les écoles militaires d'officiers, ou l'école de la magistrature) ;
- les fonctionnaires moyens ou subalternes ;
- les enseignants, eux-mêmes divisés en universitaires d'une part, enseignants du secondaire et instituteurs d'autre part.

Si l'on distingue selon ces trois catégories, on constate des différences très profondes selon les Gouvernements, même si les chiffres globaux sont comparables.

Voici le tableau pour la même période 1958-1986 :

	De Gaulle	Debré	Pompidou I	Pompidou III	Couve de Murville	Chaban Delmas	Messmer	Chirac	Barre I	Barre II	Mauruy II	Mauruy III	Fabius	Chirac
Haute Fonction Publique	11	9	9	10	12	15	19	15	17	14	9	5	5	17
Autres Fonctionnaires					1		1	5	1		1	1	-	-
Universitaires	1	3	1	4	3	1	1	-	1	3	6	6	6	4
Autres enseignants	4	1	2	-	2	1	4	2	3	2	7	10	10	-
TOTAL	16	13	12	14	18	17	25	22	22	19	23	22	21	21

Ce tableau souligne la place éminente des hauts fonctionnaires jusqu'en 1981 et depuis 1986. En valeur absolue, cela paraît visible, mais en pourcentage de l'ensemble des fonctionnaires, c'est élatant puisqu'ils représentent entre 66 % et 88 % selon les Gouvernements.

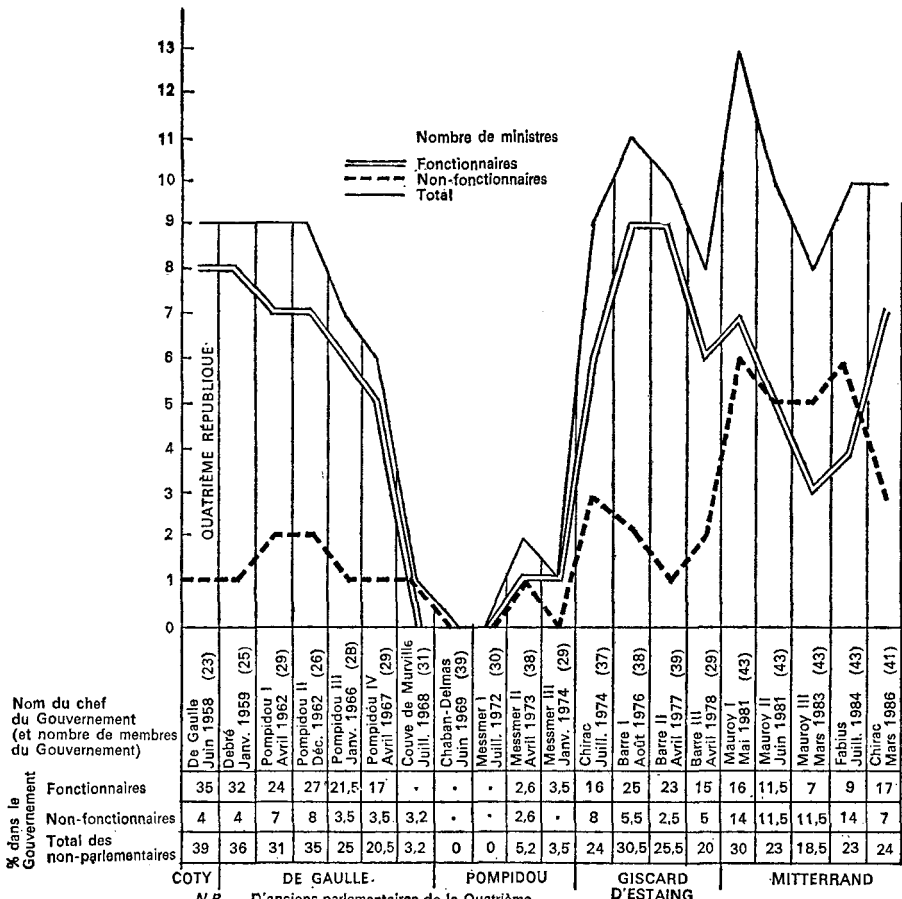
Par contre, sous les Gouvernements socialistes, ce sont à l'évidence les enseignants qui sont largement majoritaires de 56 % à 76 %.

Ce qui frappe aussi c'est la place de membres de l'enseignement supérieur et la disparition presque complète des instituteurs comme aussi des fonctionnaires n'exerçant pas de hautes fonctions. Les universitaires sont, si l'on retient les Gouvernements constitués de 1958 à 1981 et en 1986, au nombre de 22 et les autres enseignants ne sont que 21 et même de 1981 à 1986 ils constituent une minorité importante : 18 contre 27, soit les deux cinquièmes du total.

Le Gouvernement, sous la V^e République, présente aussi une caractéristique nouvelle : la présence de *ministres non parlementaires*.

Ici encore faisons d'abord l'analyse quantitative de cette présence de ministres — que l'on qualifie souvent de techniciens — dans de nombreux postes ministériels.

Voici, pour la même période que précédemment, le graphique 2 qui peut être établi.



N.B. — D'anciens parlementaires de la Quatrième République nommés ministres alors qu'ils n'avaient plus de mandats ont été comptés comme « non-parlementaires ».

GRAPHIQUE 2. — Les non-parlementaires dans les Gouvernements de la V^e République

Certaines inflexions appellent un commentaire.

Ainsi, la baisse brutale du nombre des ministres non parlementaires en juillet 1968 dans le Gouvernement Couve de Murville vient de ce que plusieurs de ceux qui étaient en fonction dans le Gouvernement Pompidou se sont présentés aux élections de juin 1968 et le raz de marée UDR de l'époque les a portés à l'Assemblée nationale. La pointe correspondant au Gouvernement Mauroy de mai 1981

s'explique par l'appel à des militants non encore parlementaires et qui ont été élus en juin. Ce fut le cas par exemple de Nicole Questiaux, de Catherine Lalumière ou de Jean Le Garrec.

L'attitude du Président de la République ressort clairement aussi de ce graphique. Georges Pompidou n'était pas favorable à choisir les ministres en dehors du Parlement. On voit déjà la courbe s'infléchir entre son premier et son dernier Gouvernement, mais surtout sous sa présidence le phénomène était devenu marginal et il a aussitôt retrouvé son importance antérieure avec Valéry Giscard d'Estaing puis avec François Mitterrand.

Toutefois, entre 1981 et 1986, on voit s'inverser la courbe des fonctionnaires et celle de non-fonctionnaires, ces derniers étant plus nombreux dans le troisième Gouvernement Mauroy et le Gouvernement Fabius : quant au Gouvernement Chirac de mars 1986, il marque un retour très net à l'appel préférentiel aux fonctionnaires qui se retrouvent 7 contre 3.

Il faut noter enfin que, sauf encore une fois la période 1969-1974, le pourcentage de non-parlementaires est significatif puisqu'ils représentent de 39 % à 18,5 % du nombre total des ministres.

Il est intéressant d'aller plus loin dans la recherche et de se demander si ces ministres issus de la fonction publique ont occupé une place éminente dans l'élaboration de la politique et si certains secteurs leur ont été plus particulièrement réservés.

Ce que nous avons dit de l'origine professionnelle du chef de l'Etat et du Premier ministre depuis 1959 est une réponse suffisamment claire pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y insister.

Une autre constante paraît au premier examen : la place des fonctionnaires non parlementaires au *ministère des affaires étrangères*. En effet, en plus de vingt-sept ans, ce poste n'a été confié à un parlementaire que pendant onze mois avec Michel Debré (lui-même issu du Conseil d'Etat) dans le Gouvernement Couve de Murville, pendant quarante-cinq mois avec Maurice Schumann sous les Gouvernements Chaban-Delmas et Messmer, et pendant quinze mois avec Roland Dumas sous le Gouvernement Fabius, soit moins de six ans au total.

On a souvent souligné que cette place prééminente de hauts fonctionnaires à cette charge s'expliquait par le rôle du Président de la République en matière de politique étrangère.

On pourrait donc s'attendre à une solution du même type pour le *ministère des armées*, et à l'origine il en fut bien ainsi avec Pierre

Guillaumat et Pierre Messmer de janvier 1959 à juillet 1968 et cela se retrouve aujourd'hui avec André Giraud.

Par contre, de juillet 1968 à mars 1986, ce sont des parlementaires qui ont été en charge de la défense nationale, mais, fait intéressant à noter, ils sont le plus souvent issus de la haute fonction publique : Messmer, Debré, Soufflet, Bourges, Le Theule, avec des exceptions pour Galley et, de 1981 à 1986, pour Hernu et Quilès.

Le ministère des finances et des affaires économiques a été confié à des non-parlementaires de janvier 1960 à janvier 1962 avec Wilfried Baumgartner, inspecteur des finances, puis durant cinq ans avec Jacques Delors et Pierre Bérégovoy qui ni l'un ni l'autre ne venaient de la fonction publique.

Il a été occupé pendant près de neuf ans par Valéry Giscard d'Estaing, par Michel Debré pendant deux ans et demi, par François-Xavier Ortoli pendant un an, par Jean-Pierre Fourcade pendant plus de deux ans, puis par Raymond Barre qui a cumulé cette charge avec celle de Premier ministre pendant un an et demi avant de la confier pour partie à Maurice Papon au budget et à René Monory à l'économie, tous, à l'exception du dernier, issus de la haute fonction publique. Et le rôle d'Edouard Balladur dans le Gouvernement Cbirac est suffisamment connu pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y insister.

Ainsi, si l'on excepte l'année 1959 où Antoine Pinay a siégé rue de Rivoli, on constate qu'une nouvelle fois, seule la période 1981-1986 fait exception à la place prééminente de parlementaires venus des grands corps de l'Etat ou de l'Université à un poste clé du Gouvernement.

Autre département important dans un Gouvernement : *l'intérieur*.

Ici un seul appel à un fonctionnaire non parlementaire : Pierre Chatenet de mai 1959 à mai 1961. Ceci s'explique par le caractère même de la fonction. Elle a été occupée le plus souvent par des non-fonctionnaires. Il suffit d'évoquer les longs « règnes » qui ont duré plus de dix-huit ans au total de Roger Frey, de Raymond Marcellin, de Christian Bonnet et de Gaston Defferre, sans oublier qu'à l'inverse Michel Poniatowski et Pierre Joxe ont occupé aussi la place Beauvau, l'un pendant trois ans et l'autre pendant vingt mois.

La Chancellerie n'avait été confiée qu'à des parlementaires jusqu'en 1981. Depuis, un avocat, Robert Badinter, a fait exception à cette règle.

Les gardes des Sceaux ont été choisis assez souvent parmi les universitaires, tel Jean Foyer ou René Capitant, ce qui peut paraître une solution assez conforme à la fonction, mais aussi parmi les hauts fonctionnaires comme Bernard Chenot, Louis Joxe ou Alain Peyrefitte. René Pleven est le seul parlementaire non fonctionnaire à

avoir occupé ce poste pendant une longue période (près de quatre ans). Avec Christian Taittinger, ils ont été les deux seuls ministres de la justice sous la présidence de Georges Pompidou.

Quant à *l'éducation nationale*, elle a semblé être un quasi-monopole des ministres issus de la fonction publique : se sont vu confier ce poste capital : André Boulloche, Louis Joxe, Lucien Paye, Pierre Sudreau, Christian Fouchet, Alain Peyrefitte, René Haby et Jean-Pierre Chevènement, soit au total pendant dix-neuf ans. Ont fait exception : Edgar Faure pour dix mois après mai 1968, Joseph Fontanet pendant un peu plus d'un an, Christian Beullac et Alain Savary chacun pour environ trois ans et depuis mars 1986 René Monory.

L'appel à des non-parlementaires n'a pas été exceptionnel avec Louis Joxe, Lucien Paye et Pierre Sudreau de 1960 à octobre 1962 et René Haby et Christian Beullac pendant tout le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, et parmi ceux-ci seul le dernier ne vient pas de la fonction publique.

Enfin, si l'on retient deux ministères qui sont traditionnellement considérés comme une étape importante dans le cursus des hommes du Gouvernement, l'agriculture et l'équipement, on fait les constatations suivantes :

L'agriculture a été tenue par des ministres issus de la fonction publique pendant près de quinze ans et par ceux ayant une autre formation de base pendant un peu plus de douze ans. Parmi les premiers Edgard Pisani, Jacques Chirac, Pierre Méhaignerie et Michel Rocard sont à citer. Pour les autres, on doit retenir Edgar Faure, Robert Boulin, Christian Bonnet et Edith Cresson.

Notons enfin que les deux derniers titulaires de ce département ministériel sont des techniciens de l'agriculture, non parlementaires : Henri Nallet et François Guillaume.

A l'inverse, au *ministère de l'équipement*, ce sont les non-parlementaires qui ont été en fonction le plus longtemps, soit près de dix-huit ans avec les longs mandats de Robert Buron, Marc Jacquet, Robert Galley, Michel d'Ornano, Roger Quillot et Paul Quilès. Seuls Albin Chalandon, Olivier Guichard et Edgard Pisani, en fonction respectivement pendant trois ans, près de deux ans et un peu plus d'un an, ont pu avoir une influence durable sur la politique en ce domaine.

Il serait lassant de poursuivre cet examen sur l'ensemble des ministères. Des indications recueillies, on peut en effet avoir une idée plus précise de l'importance du rôle joué effectivement par les membres du Gouvernement venant des divers secteurs de la fonction publique.

Pour ces postes clés, ils sont en charge dans une proportion qui

dépasse encore le pourcentage établi sur une base quantitative de 54 %.

75 % pour les Présidents de la République, 100 % pour les Premiers ministres, près de 80 % pour les affaires étrangères, plus de 80 % pour la défense nationale, plus de 75 % pour l'économie et les finances, 55 % pour la justice et pour l'agriculture, 70 % pour l'éducation nationale.

A l'inverse, ils n'ont accédé qu'à concurrence de 30 % à la responsabilité de l'intérieur et de 35 % à celle de l'équipement.

Et la contre-épreuve résulte de l'examen de ministères qui sont considérés, bien à tort, comme secondaires ou en tous cas comme mal dotés sur le plan budgétaire comme la *culture*.

Pour cette dernière, l'appel à des hauts fonctionnaires a été exceptionnel avec Jacques Duhamel et Jean-Philippe Lecat, soit un peu plus de cinq ans, auquel il faut ajouter les cinq ans pendant lesquels un universitaire, Jack Lang, a siégé rue de Valois. Notons d'autre part le recours à des non-parlementaires non fonctionnaires pendant dix-huit ans et demi.

Quant aux *ministères sociaux*, ils ont pour 71 % été l'apanage de ministres sans lien avec la fonction publique et souvent non parlementaire avec Gilbert Granval, Christian Beullac, Jean Mattéoli, Pierre Bérégovoy et Michel Delebarre.

Un fonctionnaire non parlementaire, Bernard Chenot, a été près de trois ans ministre de la santé et il faut retenir aussi une partie du mandat de Jean-Marcel Jeanneney aux affaires sociales et les cinq ans que Simone Veil a été en charge du département de la santé.

Ainsi donc, il est clair que la place qu'occupent dans les postes les plus élevés de l'Exécutif ceux qui ont eu à l'origine de leur carrière une vocation à servir l'Etat est considérable depuis l'origine de la V^e République et que ce phénomène se caractérise par une régularité assez extraordinaire, malgré les différences concernant la présidence de Georges Pompidou, et les cinq années de Gouvernement à direction socialiste.

Enfin, il faut noter que ce sont les hauts fonctionnaires plus que les universitaires ou les enseignants qui sont le plus souvent investis des charges les plus importantes : dix-sept ans et demi pour la présidence de la République pour les premiers et moins de cinq ans pour les seconds, et si le temps est partagé pour les Premiers ministres, pour les affaires étrangères et la défense, les ministres issus de la haute fonction publique ont le monopole et pour l'économie et les finances seul Raymond Barre qui a cumulé ce poste avec celui de Premier ministre fait exception.

Seule la chancellerie et l'éducation nationale ont au cours de ces années été confiées pendant une durée appréciable à des enseignants.

La place de personnalités venant de la fonction publique dans les assemblées politiques

L'administration dépend directement de l'Exécutif et on peut considérer, surtout dans un régime partiellement présidentiel, qu'il est explicable — et peut être normal — que des fonctionnaires soient appelés à occuper des emplois gouvernementaux.

Mais le problème se pose dans des conditions différentes pour les assemblées dont une des fonctions est de contrôler l'action du Gouvernement.

Qu'en est-il donc de l'importance de la présence des fonctionnaires dans les assemblées et plus particulièrement à l'Assemblée nationale ?

Le tableau ci-après donne des pourcentages pour que les différences notables dans le nombre des députés puissent être prises en compte. Il a été établi à partir des résultats immédiats des élections, c'est-à-dire sans écarter les députés qui ont été nommés ministres et donc sans rechercher si leurs suppléants sont ou non issus de la même catégorie sociale (tableau 2).

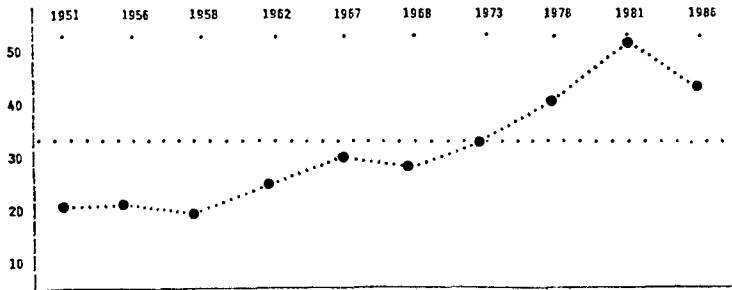
Ce tableau montre la croissance régulière du phénomène à travers les légers rebroussements de la courbe. Si l'on prend les chiffres de 1958 à 1986, et si l'on cherche une moyenne, on trouve 33 %, soit un pourcentage considérable et cependant très inférieur aux 54 % que nous avons dégagés de nos analyses concernant les Gouvernements, mais de 1981 à 1986 on atteint près de 46 %.

L'examen des infléchissements constatés en 1958 par rapport à 1956, en 1968 par rapport à 1967, en 1986 par rapport à 1981, permet de souligner des aspects plus qualitatifs.

En premier lieu, dans les trois cas, la diminution du chiffre global s'explique par une baisse sensible du nombre des enseignants, mais celle-ci est atténuée par un accroissement de l'effectif des députés issus de la haute fonction publique : de 4 à 8 % en 1958, de 12,3 % à 13,5 % en 1968, de 11 à 13 % en 1986. Quant à l'infléchissement du pourcentage des enseignants, il est beaucoup plus net, de 15 à 9 % en 1958, de 16 à 12 % en 1968, de 35,6 à 24,3 % en 1986. Il faut dire que les élections de 1981 ont été marquées par un véritable raz de marée, puisqu'à eux seuls les enseignants représentaient largement plus du tiers de l'Assemblée nationale.

TABLEAU 2. — Pourcentage des députés de l'Assemblée nationale issus de la fonction publique

	1951	1956	1958	1962	1967	1968	1973	1978	1981	1986
Grands corps de l'Etat	5,5	4	8	11,2	12,5	13,5	11,5	14,2	11	13,1
Autres fonctionnaires	2,5	3	2,5	2,5	1,5	3	6,5	4,2	3,25	4,5
Total fonctionnaires B		7	10,5	13,7	14	16,5	18	18,4	14,25	17,6
Enseignants supérieur	0,3	-	1,3	1,2	2	2,3	2,3	3,8	7,54	7,2
secondaire et prof. rattachés	8,5	-	6	6,4	9,6	7,2	11,9	12,3	22,81	15
primaire	4,2	-	1,7	2,4	4,4	2,5	3,2	4,4	5,30	2,1
Total enseignants	13	15	9	10	16	12	16,4	20,5	35,65	24,3
Pourcentage global	21	22	19,5	23,7	30	28,5	32	38,8	49,90	41,9



Ceci ne fait que souligner la place que ces derniers tiennent dans les cadres du Parti socialiste, en même temps que le pourcentage élevé des hauts fonctionnaires est lié à la faveur qu'ils réservent aux partis de l'actuelle majorité et singulièrement aux divers avatars des partis qui se réclament de De Gaulle.

Toutefois, le Parti socialiste a attiré ces dernières décennies un nombre croissant d'anciens élèves de l'ENA, pendant que le nombre d'universitaires était très fortement croissant dans les partis au pouvoir de 1958 à 1981 et depuis 1986, passant de 4 en 1958 à 11 en 1968 et à 15 en 1986, ce qui en pourcentage est évidemment

faible mais représente cependant en valeur absolue une progression rapide.

La répartition entre les partis politiques des hauts fonctionnaires et des enseignants est en effet un élément digne d'être retenu.

En ne prenant en compte que les chiffres des deux dernières élections législatives de 1981 et de 1986, on obtient le tableau 3 ci-après.

TABLEAU 3. — *Assemblée nationale élue en 1981 et 1986*
Répartition des fonctionnaires selon les partis

	RPR		UDF		PS		PC	
	1981	1986	1981	1986	1981	1986	1981	1986
<u>Haute-administration</u>	19	41	13	23	21	25	-	-
dont <u>grands corps</u>	7	15	4	11	9	7	-	1
autres <u>corps recrutés par l'ENA</u>	3	16	5	7	5	10	-	-
autres (ingénieurs, magistrats, militaires)	9	10	4	4	7	8	-	-
<u>corps enseignant</u>	9	23	7	8	141	92	14	12
dont <u>supérieur</u>	2	12	4	3	30	25	1	2
secondaire et professeurs rattachés	5	11	3	5	94	59	7	6
<u>instituteurs</u>	2	-	-	-	17	8	6	4
<u>autres fonctionnaires</u>	1	3	1	1	13	10	-	-
TOTAL	29	67	21	32	175	127	14	12

	1	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL 1981	-----V-----		-----V-----		-----V-----		-----V-----	
	1	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL 1986	-----V-----		-----V-----		-----V-----		-----V-----	

Pour 1981, pour avoir le total exact, il faut ajouter 6 fonctionnaires élus parmi les non-inscrits.

Pour 1986, pour avoir le total exact, il faut ajouter 4 fonctionnaires élus au titre du Front national.

Notons que la diminution du pourcentage de parlementaires venant de la fonction publique, malgré le maintien de leur nombre, s'explique par l'accroissement des effectifs des députés en 1984.

Soulignons aussi la très nette différence entre les deux composantes de la majorité actuellement au pouvoir. Le RPR fait une

place prédominante aux anciens élèves de l'ENA et aux enseignants du supérieur. L'UDF équilibre sa représentation par un nombre plus élevé de chefs d'entreprise et de représentants des milieux ruraux. Globalement, les fonctionnaires représentent 42 % des députés du RPR et 26 % de ceux de l'UDF, loin des 60 % des parlementaires socialistes.

Les chiffres concernant les groupes du Parti communiste et du Front national sont de faible signification ; notons seulement que le premier compte des enseignants pour un tiers de ses effectifs. Le second se recrute à près de 90 % en dehors de la fonction publique, essentiellement parmi les chefs d'entreprises, les professions libérales et les cadres, ce qui conduit à penser que les hauts fonctionnaires qui se consacrent à la politique vont de préférence vers les partis de Gouvernement.

Le *Sénat*, qui joue un rôle croissant dans la vie politique, a-t-il une composition différente de l'Assemblée nationale ? La réponse résulte du tableau ci-dessous (tableau 4) qui permet de comparer

TABLEAU 4. — *Composition socioprofessionnelle du Sénat*

	1978	Avant renouvellement 1986	Après renouvellement 1986
Professions agricoles	60	53	49
Commerce et industrie	46	40	46
Salaires	37	58	49
Professions médicales	30	43	48
Professions libérales	59	45	43
Enseignants	27	36	35
Supérieur	5	8	11
Secondaire	17	24	19
Primaire	5	4	5
Fonctionnaires	33	33	34
Hauts Fonct.		21	23
Autres		3	2
Retraités		9	9
Sans profession		5	15

les chiffres en 1978 et en 1986 avant et après le renouvellement de fin septembre.

L'influence des fonctionnaires paraît ici nettement inférieure à ce qu'elle est à l'Assemblée nationale.

On est loin en effet des données que nous avons relevées chez les députés pour les années 1978, 1981 et 1986. Le pourcentage des sénateurs venant de la fonction publique est presque stable, passant d'un peu plus de 20 % en 1978 à 23 % avant le renouvellement de 1986 pour revenir aujourd'hui à 22 %, soit pratiquement la moitié de celui des députés pour la même période. Enseignants et fonctionnaires sont en pratique à égalité, alors qu'au Palais-Bourbon les enseignants sont largement majoritaires.

Comme le Sénat est un reflet des collectivités territoriales, il est intéressant de rechercher ce qu'il en est des présidents des conseils régionaux et généraux, des membres de ces assemblées ainsi que des maires.

Sur 18 régions, on trouve parmi les présidents de conseils régionaux cinq membres de la fonction publique, dont quatre hauts fonctionnaires et un enseignant, pratiquement à égalité avec les professions libérales d'une part, et les activités économiques d'autre part, mais des chiffres aussi faibles ne sont pas significatifs.

Par contre, sur 91 départements, la notion de pourcentage peut à nouveau avoir un sens et les données qu'on recueille sont les suivantes à la date d'aujourd'hui (tableau 5).

Quant aux assemblées elles-mêmes, elles comprennent selon les statistiques globales un peu plus de 21 % d'enseignants et 10 % environ de fonctionnaires pour les conseils régionaux, 15 % d'enseignants et environ 9 % de fonctionnaires pour les conseils généraux. Les pourcentages, dans ces ensembles, des membres de l'Université et des hauts fonctionnaires étant inférieurs à ceux qui ont été dégagés pour les membres des assemblées parlementaires. Quant aux chiffres concernant l'ensemble des maires, ils sont difficiles à exploiter compte tenu de l'extraordinaire variété des communes. Le pourcentage des enseignants n'est plus alors que de 8 % et celui des fonctionnaires de 4 % mais, si l'on ne retient que les communes de plus de 50 000 habitants, on a des évaluations de plus de 20 % pour les enseignants et de 12 % environ pour les fonctionnaires, assez proches des chiffres dégagés pour les conseillers régionaux.

Ainsi donc, même au plan local, les fonctionnaires obtiennent plus largement les mandats qui comportent des responsabilités politiques et ils sont élus des agglomérations importantes.

TABLEAU 5

	Présidents de Conseil General		Pourcentage
Fonctionnaires	13		14,3
dont Haute fonction publique	6		
Autres fonction- naires	7		
Enseignants	20		22
dont Supérieur	6		
Secondaire	13		
Primaire	1		
Total Fonction Publique	33		36,3
Professions libérales	20		22
dont Médecin	9		
Autres	11		
Activités économiques	27		29,7
dont Chefs d'entreprise	9		
Cadres	8		
Agriculteurs	9		
Ouvriers	1		
Autres	11		12
dont Journalistes	4		
Appareil du parti	5		
Secteur public	2		
TOTAL GENERAL	91		100

Cette accumulation de chiffres et de pourcentages souligne l'ampleur de l'investissement des postes de responsabilité politique par les hauts fonctionnaires et par les enseignants.

Pour les premiers, il faut rappeler qu'en outre ils conservent le monopole des emplois de direction de l'administration — ce qui est leur vocation — et qu'ils essaient chaque année un peu plus dans le secteur des entreprises publiques avec des nuances importantes selon la formation reçue. En effet, les hauts fonctionnaires venant des corps techniques, les Mines et les Ponts et chaussées notamment, jouent ici un rôle plus important que dans le domaine politique, où ils sont très fortement minoritaires par rapport aux anciens élèves de l'ENA.

Il n'en va pas de même pour les enseignants, qui n'ont pas de débouchés hors de leur profession. Seuls les mandats locaux, où ils sont proportionnellement plus forts dans les communes moyennes, leur donnent une assise politique durable.

Il n'est pas facile de tirer des indications générales d'un phénomène qui ne concerne en définitive qu'un nombre réduit de personnes pour lesquelles le chemin suivi vers les postes de responsabilité politique est propre à chacune.

Et pourtant il est intéressant de dégager quelques pistes à ce sujet.

Le statut de la fonction publique est à l'évidence un facteur favorable pour celui qui est tenté de se lancer dans l'aventure parlementaire. Le détachement prévu par les textes permet au fonctionnaire de garder un lien solide avec son corps et lui garantit un droit à retrouver un emploi si la conjoncture politique change : c'est ainsi que le ministère de l'éducation nationale a redonné un poste à plus de 50 parlementaires non réélus en mars 1986.

Dans l'état actuel des textes, ce droit est garanti sans limitation de durée, jusqu'à l'âge de la retraite, et la tentative d'y apporter après 1962 une limite pour les membres du Conseil d'Etat a été éphémère.

Pour les enseignants, il semble que le cursus passe le plus souvent par des mandats locaux et par un assez long temps de militantisme dans les instances des partis.

Pour les hauts fonctionnaires, il est clair que le passage par l'École nationale d'Administration — compte tenu en outre de la formation préalable qu'il implique — constitue une remarquable formation à des fonctions politiques au plan national.

L'expérience des cabinets ministériels constitue un complément non négligeable. Sont-ce les raisons pour lesquelles leur mandat de député précède souvent l'implantation indispensable à la longue, dans une circonscription ? Celle-ci résulte alors de la collecte de fonctions électives locales, favorisée par leur qualité de parlementaire, voire de ministre. Ce qui est frappant, au reste, c'est la facilité — relative bien sûr — avec laquelle un haut fonctionnaire est élu à l'Assemblée nationale.

En effet, les statistiques publiées par le ministère de l'intérieur permettent de comparer pour chaque catégorie socioprofessionnelle le pourcentage des candidats et le pourcentage des élus et d'établir en rapprochant les deux ce que l'on peut appeler un « coefficient de réussite ». Pour les hauts fonctionnaires, celui-ci est passé de 2,5 en 1958 à 3,9 en 1973, à 5 en 1978 et à 5,6 en 1986, celui des ensei-

gnants pris globalement évolue autour de l'unité, les universitaires ayant atteint le coefficient 4,8 en 1986 tandis qu'aux mêmes élections les salariés du secteur privé, cadres inclus, ont été crédités de 0,2 (soit 12 fois moins que les hauts fonctionnaires) et les professions libérales de 2,5.

Au vu des informations qui sont ainsi rassemblées, il paraît clair qu'on peut dire que les fonctionnaires détiennent aujourd'hui une place considérable dans la vie politique.

Faut-il s'en étonner ? Faut-il s'en inquiéter ?

L'histoire nous montre que le Gouvernement d'un pays est presque toujours entre les mains d'une minorité agissante. Or, les fonctionnaires en France ont la réputation d'être compétents et d'avoir le souci de l'intérêt général.

N'est-ce pas dès lors heureux pour le pays qu'ils acceptent de mettre leur talent au service de tous ?

A l'inverse, cependant, on peut craindre qu'en raison de l'étroitesse de leur base démographique, le pays ne se reconnaisse pas en eux. On peut redouter aussi que, par une approche technique des problèmes dus à leur formation, ils parlent un langage qui ne soit pas perçu de l'ensemble.

La fonction publique est un milieu protégé et celui qui est à l'abri du risque peut ne pas percevoir les besoins et les aspirations de ceux qui vivent dans les turbulences d'une vie économique et sociale pleine d'aléas.

La seule réponse démocratique à un risque d'accaparement serait d'inciter les autres milieux sociaux à dégager en leur sein des élites politiques. C'est encore le cas des professions libérales et dans une moindre proportion des cadres de la vie économique. Que faire pour ouvrir des perspectives aux milieux les plus modestes ? L'affaiblissement du Parti communiste pourrait réduire au contraire leurs possibilités, car il est clair que les quelques responsables politiques venant du monde ouvrier sont presque tous passés par ce canal. N'y a-t-il pas là une occasion pour les autres partis de rechercher un élargissement de leur encadrement ?

Mais l'avenir immédiat reste favorable aux fonctionnaires dans la ligne de l'évolution que nous avons tenté de retracer.

Dans son livre sur « les prétendants », c'est-à-dire sur ceux qui dans les divers partis font figure de chefs de file, Alain Duhamel retient une proportion de fonctionnaires plus élevée encore que celles que nous avons dégagées à l'Assemblée nationale ou même

au Gouvernement. D'ailleurs, ceux dont on parle pour la prochaine élection présidentielle, à l'exception de François Mitterrand, sont toujours issus de la haute fonction publique ou de l'enseignement supérieur.

Et les sondages d'opinion conduisent à penser que les électeurs ne sont pas hostiles à cette orientation...

RÉSUMÉ. — *Tous les Premiers ministres, 80 % des ministres des finances, 54 % des autres ministres, 42 % des députés à l'Assemblée nationale depuis 1959 choisis parmi les personnalités venant de la fonction publique : les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ?*

Telle est la question qui mérite une analyse plus poussée, distinguant notamment la haute fonction publique et les enseignants et leur place respective dans les partis politiques.

LOUIS FOUGÈRE

L'impossible neutralité

Nous nous flattons volontiers de posséder un système de relations entre le pouvoir politique et ses agents que nous estimons exemplaire. Bien meilleur, en tout cas, à nos yeux, que le système anglais ou que le système américain : alors que le fonctionnaire britannique est politiquement « castré », le fonctionnaire français est un citoyen à part entière et, à la différence du fonctionnaire américain, il n'est pas livré tous les quatre ans à l'arbitraire du parti qui a remporté l'élection présidentielle. En contrepartie de « l'obligation de réserve » qui lui interdit dans le service — et même hors du service pour les fonctionnaires de haut rang — de combattre le Gouvernement, il est en principe assuré que le pouvoir ne s'inspire d'aucune considération politique dans le recrutement et le déroulement de la carrière de ses agents.

Cette assurance lui est d'abord fournie par des textes, et notamment par le statut général de la fonction publique. Le recrutement par la voie objective du concours est de règle. Le serment politique a été aboli en 1870. Il est interdit de faire figurer dans son dossier individuel aucune mention faisant état de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses.

En contrepoint de ces garanties écrites — qu'elle a d'ailleurs souvent inspirées — la jurisprudence du Conseil d'Etat protège également le fonctionnaire contre l'arbitraire. Depuis qu'à la fin du siècle dernier les agents publics ont pu attaquer par le recours pour excès de pouvoir les mesures de révocation, de rétrogradation, de mutation d'office, on ne compte plus les arrêts qui ont annulé les décisions frappant les institutrices qui allaient trop souvent à

la messe ou les fonctionnaires frondeurs qui militaient dans des partis d'opposition. Le célèbre arrêt Barel est venu en 1954 couronner cette longue série d'arrêtés libéraux : saisi d'un pourvoi formé par des candidats au concours de l'École nationale d'Administration qui n'avaient pas été admis à concourir en raison de leurs opinions politiques, le Conseil d'Etat leur a donné raison en déclarant que le Gouvernement ne peut, sans méconnaître le principe de l'égalité de l'accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics, écarter un candidat d'un concours en se fondant sur ses opinions politiques.

Cet arrêté a été unanimement loué par la doctrine. De nombreux auteurs ont à cette occasion rappelé et exalté les principes de base, inséparables d'un régime démocratique inspiré de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du système français de la fonction publique.

Est-il possible à l'Etat, ainsi tenu en lisière, de mêler politique et administration ? A cette question, le Président Vincent Auriol — avec une nuance de regret semble-t-il — répondait par la négative au Congrès socialiste de Royan en 1938 où il fut interpellé par Jules Moch dans les termes suivants :

Jules MOCH. — « Quant au souffle républicain, on a déjà dit bien souvent qu'il n'avait pas suffisamment passé dans l'administration. Le danger ne réside pas seulement dans les fonctionnaires fascistes, mais aussi dans les fonctionnaires loyaux qui, formés par les grandes écoles, restent enfermés dans leurs préjugés. Or il faut que, quand un ministre socialiste est au Gouvernement, on sente qu'il y a quelque chose de changé. »

Vincent AURIOL. — « Mais il y a autre chose. »

Jules MOCH. — « Oui, il y a le statut. »

Vincent AURIOL. — « En effet, j'ai voulu déplacer un fonctionnaire. Mais on m'a opposé le statut. Il y a des règles telles que lorsque j'ai pris, comme ministre des finances, un arrêté révoquant un fonctionnaire, le Conseil d'Etat que, ensuite, je présidais en droit, comme ministre de la justice, a cassé l'arrêté » (1).

Le Président Vincent Auriol méconnaissait l'étendue de ses pouvoirs ministériels — ou les utilisait bien mal —. Certes les gouvernants ne possèdent plus aujourd'hui à l'égard de leurs fonctionnaires la liberté d'action dont ils jouissaient au siècle dernier. Révoquer

(1) *Le Populaire*, 6 juin 1938.

un fonctionnaire est devenu un exercice difficile et parfois périlleux. Ils conservent cependant des prérogatives importantes dont l'emploi habile leur permet de s'assurer, s'ils le veulent, le concours de fonctionnaires politiquement dévoués.

Ils disposent tout d'abord de ces emplois supérieurs qui sont à la « discrétion » du Gouvernement. La nomination à ces emplois n'est jamais ou presque jamais subordonnée à des conditions de caractère objectif ; il peut être mis fin aux fonctions des intéressés pour simple convenance politique et en dehors de toute considération disciplinaire. La liste de ces emplois donnée par des décrets n'est pas limitative. D'autre part, à tous les niveaux de la fonction publique, le fonctionnaire, s'il ne peut être privé de son grade sauf pour motif disciplinaire, n'a aucun droit à conserver l'affectation dont il a été l'objet et qui peut être modifiée à tout moment. Les statuts de certains corps — tel le corps préfectoral — prévoient même qu'un agent peut être momentanément placé en position de hors cadre, sans emploi. Le Gouvernement possède enfin le pouvoir d'arrêter la liste des candidats admis à se présenter aux concours administratifs en appréciant dans l'intérêt du service si les intéressés présentent les garanties requises. L'arrêt Barel — qu'on lit souvent trop vite — lui reconnaît expressément ce droit. Certes, il rappelle aussi le principe de l'égalité d'accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics, mais sans lui conférer un caractère absolu : le Conseil d'Etat avait à apprécier la légalité de l'éviction pour raisons politiques de candidats au concours de l'Ecole nationale d'Administration, dont les élèves peuvent occuper des emplois très divers, et dont beaucoup n'ont pas un caractère « politique » : il n'est pas sûr que la solution eût été la même s'il se fût agi d'arrêter la liste des candidats à un concours pour le recrutement de commissaires de police.

De ces facilités qu'ils détiennent, les Gouvernements pourraient sans doute user pour recruter et promouvoir, en dehors de toute considération politique, les meilleurs et les plus méritants. Il en est parfois ainsi, mais l'emploi qu'ils en font n'est généralement pas innocent. Les Républiques successives se ressemblent beaucoup à cet égard. C'est la réaction vigoureuse du Conseil d'Etat au début de ce siècle, qui empêcha la III^e République radicale d'instaurer, sans le dire, un *spoils system* feutré. Il n'en reste pas moins que, durant les quatre premières décennies de notre siècle, les postes de directeurs du personnel de tous les ministères furent confiés à

des fonctionnaires qui appartenaient à la franc-maçonnerie. En 1936, le garde des Sceaux raye de la liste des candidats au concours de l'auditorat du Conseil d'Etat un étudiant parfaitement honorable : plusieurs membres de sa proche famille étaient de très actifs militants de l'Action française. Nous avons connu depuis lors « l'Etat UDR », « l'Etat libéral avancé », « l'Etat socialiste ». Tous trois ont fait intervenir des considérations politiques dans le recrutement et la gestion du personnel administratif.

Mais la « manière » dont procèdent les gouvernants d'aujourd'hui est très largement différente de ce qu'elle était au siècle dernier. On révoquait beaucoup alors ; les contraintes du statut et le contrôle du juge obligent aujourd'hui à préférer d'autres voies. Elles sont nombreuses ; création d'emplois nouveaux, gonflement des états-majors, démissions, décès, arrivée à terme d'un détachement ou d'une mission, les mouvements au sein de l'administration sont constants ; ils sont mis à profit pour placer ici et là des fonctionnaires dont on est politiquement sûr. La « chasse aux sorcières » s'en trouve limitée d'autant, mais au bout de quelque temps le résultat obtenu est analogue.

Autre différence : on n'aime pas dire qu'on « épure », on se défend même d'épurer. Les imprécations de M. Quilès au congrès de Valence en 1981 — « Il faut que des têtes tombent » — ont gêné plus d'un socialiste, alors qu'au même moment Gaston Defferre pouvait se flatter d'avoir conservé, à peu de choses près, le corps préfectoral qu'il avait trouvé à son arrivée place Beauvau. On imagine mal un ministre de l'intérieur dressant devant l'Assemblée nationale de 1986 un « tableau de chasse », comme le faisait Guizot à la Chambre des Députés de 1830 :

« Pour réaliser notre politique, une première tâche était imposée au Gouvernement. Il fallait prendre partout possession du pouvoir et le remettre à des hommes capables d'affermir le triomphe de la cause nationale... De nombreux changements dans le personnel étaient donc la première nécessité du Gouvernement... On peut, dès aujourd'hui, se former une juste idée de l'étendue et de la célérité du travail... 76 préfets sur 86, 196 sous-préfets sur 277, 53 secrétaires généraux sur 86, 127 conseillers de préfecture sur 315 ont été changés... Le ministre de la justice a porté toute son attention sur la composition des parquets... 74 procureurs généraux, avocats généraux et substituts, 254 procureurs du Roi et substituts ont été renouvelés... Dans le Conseil d'Etat... le nombre des membres en activité de service a été provisoirement réduit de 55 à 38 ; sur

ces 38, 20 ont été changés... Dans le département des affaires étrangères, la plupart de nos ambassadeurs et ministres en dehors ont été révoqués... » (2).

Pareil langage choquerait certainement aujourd'hui. La pudeur avec laquelle s'expriment les gouvernants actuels ne doit pas occulter le problème qui demeure fondamentalement le même et qui est celui de la neutralité politique de l'administration. Est-elle possible ? Et, si elle l'est, est-elle souhaitable ?

Il est indéniable que le succès de la politique des gouvernants dépend pour une large part du concours qu'ils trouvent chez leurs agents et la qualité de ce concours dépend souvent des convictions politiques qui animent ceux-ci. Il est inévitable que des considérations politiques interviennent dans le recrutement et l'emploi des fonctionnaires et l'inévitable n'est pas ici illégitime. Ce fut la constante et naturelle revendication du pouvoir : disposer de fonctionnaires capables certes, mais aussi politiquement sûrs et dévoués. Chateaubriand, au lendemain de l'assassinat du duc de Berry, dénonçait comme vrais coupables « ceux qui ont livré les emplois aux ennemis des Bourbon et aux créatures de Bonaparte ». A la veille du 2 décembre 1851, le Prince-Président recommandait à Odilon Barrot de « choisir des hommes dévoués à sa personne même, depuis les préfets jusqu'aux commissaires de police ». Gambetta s'exprimait dans le même esprit lorsqu'il déplorait le succès d'un candidat bonapartiste à l'Assemblée nationale :

« Voilà le fruit de la République sans républicains, voilà à quoi on est exposé quand on s'entoure de fonctionnaires hostiles..., de fonctionnaires qui se réclament de tous les régimes, qui se tiennent en réserve pour toutes les restaurations, qui ont toute espèce de professions de foi prêtes, sauf une profession de foi républicaine, à moins que, par un coup vraiment miraculeux, un beau jour, la République ne devienne tellement définitive qu'ils puissent, sans compromettre leur avenir, se déclarer convertis pour le reste de leur vie... Cette question du choix des fonctionnaires est maintenant la vraie, la grave question... On a beau faire des lois, quand les fonctionnaires chargés de les appliquer ne sont pas fidèles et loyaux, c'est comme si on travaillait à la tâche de Pénélope. »

Ces fonctionnaires « fidèles et loyaux » ne doivent pas être, pour Gambetta, des fonctionnaires politiquement neutres :

« Ce que je réclame d'un préfet, c'est non seulement le respect extérieur et apparent des institutions républicaines, mais leur sympathie

(2) F. Guizot, Exposé de la situation du royaume présenté aux chambres le 13 septembre 1830, dans *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. 2, p. 373 sq.

pour l'œuvre républicaine, car je n'admets pas qu'un Gouvernement puisse être bien défendu par d'autres que ceux qui l'aiment ; je n'admets pas qu'un Gouvernement puisse être bien soutenu par des hommes qui ne font pour ainsi dire que louer leurs services sans y mettre aucune part de leur raison et de leur cœur » (3).

Quelques années plus tard, Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, s'adressait aux préfets dans des termes semblables :

« Dans la sphère de votre propre administration, vous avez un double but à poursuivre : vous entourer de collaborateurs attachés aux principes affirmés par le pays avec une volonté chaque jour plus ferme. On ne sert bien que les institutions que l'on aime et il est impossible de comprendre cette soi-disant indépendance des fonctionnaires qui consiste à donner un concours apparent et morose à un régime qu'il condamne » (4).

Dira-t-on que de tels propos ne sont plus de mise aujourd'hui où la République n'est plus l'enjeu des luttes politiques. Si la forme du régime n'est plus actuellement en question, les oppositions sont, à leur manière, tout aussi profondes et vives dans un pays dont les citoyens sont placés, à chaque échéance électorale, devant un « choix de société ». Les gouvernants ressentent le même besoin d'être servis par des agents fidèles et il est sain que ceux qui sont leurs collaborateurs les plus proches ne soient pas partagés entre des fidélités — ou des intérêts — contradictoires.

Lorsqu'il réclamait des fonctionnaires républicains, dont le concours ne serait ni apparent, ni morose, Waldeck-Rousseau ne pensait pas — il l'a dit ailleurs — à tous les membres de la fonction publique. De la grande masse des fonctionnaires, il n'exigeait que loyauté et réserve ; à ceux seulement qui occupent des emplois « politiques » — préfets, directeurs de ministère, recteurs d'académie, etc. — il demandait davantage. Il n'était pas partisan d'introduire en France le *spoils system* américain.

Personne n'y songe sans doute aujourd'hui, mais la même question se pose aujourd'hui qu'il y a un siècle : quels sont les emplois pour l'attribution desquels il est légitime et souhaitable de faire intervenir des considérations politiques ? Le pouvoir sera toujours tenté d'inclure dans le cercle des fonctionnaires « politiques » ceux

(3) L. Gambetta, Discours, *passim*.

(4) Waldeck-Rousseau, Circulaire aux préfets, 24 novembre 1881, dans Waldeck-Rousseau, *Politique française et étrangère*, Paris, Charpentier, 1903.

dont la mission est de conseiller ou contrôler. Il sera également tenté d'abaisser la barre entre les hauts fonctionnaires et ceux qui sont situés plus bas sur l'échelle hiérarchique. Ainsi se soustraira-t-il à la critique et aura-t-il les moyens de récompenser ses amis et de s'attacher une clientèle. Double et dangereuse tentation à laquelle l'Etat ne doit pas céder, sous peine de pervertir l'esprit même de la fonction publique. L'éthique de celle-ci ne concerne pas que les fonctionnaires.

RÉSUMÉ. — *En France, dans la fonction publique, politique et administratif sont strictement séparés. Cependant le Gouvernement a d'importants moyens de s'assurer le concours de fonctionnaires politiquement dévoués capables de réaliser son programme.*

Ainsi les changements politiques amènent de nombreux mouvements chez les hauts fonctionnaires. Ceci est normal mais pourrait devenir dangereux si le Gouvernement ne se limitait pas aux transferts des fonctionnaires les plus haut placés.

La souhaitable neutralité

Le système des dépouilles a une logique. Le système de la permanence en a une autre. Mais manque singulièrement de cohérence celui qui veut les mélanger.

Après tout, la méthode américaine qui consiste à remplacer les responsables, du haut en bas de l'échelle, au rythme de l'alternance pourrait trouver une application plus justifiée encore dans une France où le clivage qui sépare droite et gauche est généralement perçu comme plus net que celui qui distingue, outre-Atlantique, les républicains des démocrates.

N'y manqueraient alors que les adaptations nécessaires du statut général, et la franchise de ceux qui feraient un tel choix. Aussi ne doivent être regardés ni comme sectaires, ni comme iconoclastes, ceux qui, faisant fonds sur l'expérience acquise, en déduisent l'opportunité d'une option claire de la France en faveur d'une politisation de la haute fonction publique qui, parce que jugée inévitable, appellerait des règles l'encadrant.

Encore faut-il noter que les tenants avoués d'un tel aboutissement se recrutent rarement parmi les politiques. Nombre de ces derniers verraient d'assez bon œil une telle mutation. Mais parmi eux bien rare est qui le reconnaît, tout aussi rare d'ailleurs que ceux prêts à partir à l'assaut des tabous, quels qu'ils soient.

Si la question de la politisation mérite cependant l'examen, c'est parce que l'évidence la pose. Il y aurait quelque excès d'angélisme à ajouter foi au rituel des protestations gouvernementales, de quelque Gouvernement qu'elles viennent, montrant les choix guidés par l'unique souci de la compétence. Trop d'éléments concordent, qui

sont bien plus que des soupçons, pour donner l'impression que, déjà, le combat pour la neutralité est combat d'arrière-garde.

Au nom du réalisme alors, la tentation est légitime qui consiste, prenant acte de ce qu'on peut regretter mais qu'on se sait inapte à abolir, à vouloir tirer les conséquences de l'air du temps, renoncer à toute hypocrisie, et pratiquer dans un cadre désormais et connu et admis, un avatar français du système des dépouilles, éventuellement réglementé.

A cette tentation, il est indispensable de résister car les dérives constatées ne font pas disparaître l'impératif de la neutralité.

I - LES DÉRIVES CONSTATÉES

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement. » L'article 25 du titre II du statut général de 1984, reprenant la notion d'emplois laissés à la *décision* du Gouvernement, poursuit ainsi la tradition du synonyme pudique de *discrétion*.

Il est clair que c'est à ce niveau-là (principalement mais pas exclusivement comme on verra) que se pose le problème de la politisation. De fait, nul ne s'offusque plus vraiment qu'à l'alternance (entre majorités distinctes mais aussi entre partis distincts au sein d'une même majorité) succèdent, selon un rythme plus ou moins vif, les remplacements de préfets, ambassadeurs, directeurs d'administration centrale et autres. La surprise au contraire vient plutôt désormais du maintien de tel ou tel dans ses fonctions, perçu comme quelque peu contre nature, gage tantôt de l'ouverture d'esprit du Gouvernement, tantôt de la flexibilité d'esprit du fonctionnaire, mais toujours indice d'une attitude civilisée, d'une élégance de bon aloi.

Dans cette valse lente mais continue, dont le tempo résulte de la réunion hebdomadaire du conseil des ministres, il est des causes qui ne doivent pas grand-chose au souci d'une meilleure administration publique, et des effets qui s'en détournent carrément. Les causes semblent variées et pas toujours de celles auxquelles on pense le plus immédiatement.

La principale, bien entendu, se nourrit d'une crainte et d'un espoir. La crainte est celle de voir un haut fonctionnaire, acquis à des idées, une philosophie, autres que ceux du Gouvernement, tarder à mettre en œuvre ses orientations, voire se laisser aller à de discrets sabotages en opposant mauvais vouloir ou inertie. L'espoir est celui,

naturel, de démultiplier l'efficacité des services au profit d'une politique nouvelle en mettant à leur tête des hommes qui y sont tout acquis.

Mais à côté de cela, qui relève du seul choix spontané des autorités de nomination, il est une autre cause dont les conséquences ne sont pas moindres, et qui résulte de la pression, explicite ou implicite, exercée sur les membres du Gouvernement par ceux qui l'estiment débiteur.

Convictions politiques ou perspectives d'avenir amènent fréquemment des fonctionnaires à apporter leur concours à une formation politique, à tel ou tel de ses responsables ou de ses groupes de travail.

La récompense qu'ils en attendent ne se limite pas toujours à la satisfaction de voir leurs idées triompher, et ils s'estiment facilement, somme toute, les mieux indiqués pour les mettre en œuvre.

A cette pression qui fait naturellement suite à des élections gagnées, il s'en ajoute une autre qui, elle, dure tout le temps de la présence au pouvoir. Sous la V^e République, l'appartenance à un cabinet ministériel a pris un sens nouveau. Peuplés auparavant de « politiques », définis comme tels, ils sont maintenant formés d'équipes où se mêlent techniciens et militants. Les premiers conçoivent alors le « passage en cabinet » comme un sacerdoce (dont d'ailleurs ils exagèrent généralement les risques et la dureté) qui doit trouver sa gratification majeure dans l'accélération de la carrière. Les militants, eux, ne recherchent pas le court-circuit dans le franchissement des échelons, mais la possibilité d'accéder à une sinécure, parfois à une prébende.

Reste, enfin, l'influence des élus dont certains ont une tendance assez fâcheuse à considérer que les fonctionnaires en poste dans leur département doivent avoir pour souci prioritaire de contribuer à leur réélection.

Telles sont, semble-t-il, les causes principales de nominations « politiques » dont les effets sont également variés mais toujours contestables.

Le premier, le plus évident, est l'atténuation du critère de compétence. Non qu'il y ait incompatibilité entre qualité professionnelle et engagement politique, mais parce que le seul fait de prendre celui-ci en compte diminue d'autant l'attachement à celle-là.

La deuxième conséquence se traduit par le fait que le haut fonctionnaire nommé pour des motifs principalement politiques aura souvent tendance à reproduire le phénomène aux échelons inférieurs, à s'entourer lui-même de collaborateurs directs choisis sur des critères identiques. De fil en aiguille se crée ainsi une véritable

colonisation de certaines directions, colonisation dont il est peu de dire qu'elle ne favorise pas la mobilisation des autres fonctionnaires.

La troisième conséquence, toujours très concrète, est celle, paradoxale, de la perte d'autorité du ministre sur ses directeurs. Dès lors, en effet, que ceux-ci ont, peu ou prou, une « légitimité » qui ne doit pas tout à leur seule compétence, dès lors qu'ils se voient eux-mêmes partie prenante à une politique, ils s'estiment fondés à apprécier la conformité des instructions de leur ministre à leur philosophie commune et, en cas de divergence, à faire prévaloir leur conception sur celle du cabinet.

La quatrième conséquence, mécanique, est celle qui donne un caractère accidenté à la carrière des fonctionnaires choisis pour leurs options politiques, un caractère décourageant pour ceux qui, faute d'options politiques affichées, craignent de n'être jamais choisis.

Cinquième et dernière conséquence, enfin, le système est coûteux. Parce qu'au-delà des clivages politiques il est une solidarité des élites, parce qu'on ne sait jamais de quoi demain sera fait et qu'il est bon de bien traiter ceux dont on pourra plus tard dépendre, on prend souvent grand soin de ménager à qui l'on chasse un honorable reclassement. Le critère de l'honneur réside principalement dans le niveau de rémunération du poste d'accueil. Et c'est ainsi que sont hypertrophiés des corps, notamment d'inspection générale, qui servent de mouvoir pour fonctionnaires politisés, ou au contraire de vivier de nouveaux responsables si l'alternance ne tarde pas trop.

Si la description des effets justifie qu'on tente d'éliminer le phénomène, la conjugaison de ses causes ne rend-elle pas la tentative illusoire ? La crainte est légitime, mais il est essentiel de ne pas s'y arrêter.

II - UN SEUL REMÈDE

Au commencement est le ministre. Là se trouve la source principale du mal. Là aussi son remède.

Que les choix qui président à la formation d'un Gouvernement ne soient pas avant tout guidés par la compétence affirmée des heureux nommés, c'est là chose bien normale. Que ceux-ci, appelés à présider aux destinées d'un secteur qu'ils ne connaissent qu'imparfaitement, cherchent, dans l'affinité politique avec leurs directeurs, une forme de sécurité, c'est là chose bien compréhensible mais néanmoins inacceptable.

De deux choses l'une, en effet : ou le ministre a (ou acquiert

rapidement) une vision claire de ce qu'il entend faire, ou il ne l'a ni ne l'acquiert. Dans le premier cas il peut s'accommoder de n'importe quel collaborateur, sous quelques rares réserves. Dans le second il faillira quelle que soit l'adhésion politique de ceux qu'il prend soin de nommer.

« Nul vent fait pour celui qui n'a point de port destiné » écrivait Montaigne. On pourrait l'adapter par : nuls collaborateurs faits pour qui ne sait à quoi les faire collaborer.

En fin de compte c'est là qu'est le nœud du problème. Il est normal qu'un ministre nouvellement nommé craigne que ses services, compétents quand il ne l'est pas encore, lui dictent sa conduite. Il lui appartient de composer son cabinet de telle sorte que ce risque soit écarté. C'est là qu'il doit nommer les personnes aptes à éclairer politiquement les choix techniques. Ensuite tout n'est qu'affaire d'autorité.

Il faut rendre cette justice aux fonctionnaires que, soit par intérêt bien compris, soit, le plus souvent, par déontologie, ce qu'ils demandent à leur hiérarchie n'est pas d'appliquer la politique de leur choix mais de choisir la politique qu'elle veut voir appliquer.

Certes, il peut se produire qu'un directeur d'administration centrale, par exemple, soit à ce point pénétré de la justesse d'une politique, ou identifié à elle, qu'il refuse d'en appliquer une autre. La démission est sa noblesse. Sinon, la loyauté est son devoir.

Certes, il peut se produire à l'inverse qu'un haut fonctionnaire use de sa position pour faire obstacle, par action ou par abstention, à une politique qu'il réprouve. Mais l'hypothèse est nettement moins fréquente qu'on ne l'imagine. Qui fait confiance à l'honnêteté des hauts fonctionnaires est bien rarement déçu.

Ne reste alors qu'à sanctionner les irréductibles, ce qui signifie deux choses : la première consiste naturellement à remplacer le responsable dont il est avéré qu'il manque aux devoirs de sa charge ; la seconde est de ne pas, pour autant, lui choisir un successeur susceptible d'avoir les défauts symétriques.

La responsabilité d'un ministre, c'est de donner des instructions claires. L'honneur d'un fonctionnaire, c'est de les mettre en œuvre au mieux de ses capacités.

En reproduisant ces principes de bon sens du haut en bas de la hiérarchie, sont tout ensemble respectées les exigences de la démocratie et celles de l'intérêt général, de même qu'est évité l'appauvrissement considérable que représente la politisation.

On en est loin.

Dans les vingt-cinq semaines qui ont suivi la formation du

Gouvernement en mai 1981, 54 directeurs d'administration centrale ont été changés, ce qui était déjà beaucoup. Pour la même période après la formation du Gouvernement en mars 1986, ils furent 78. Le rythme hebdomadaire est passé d'un peu plus de 2 à un peu plus de 3. Il semble s'être doublé, dans la période récente, d'une pratique nouvelle : celle qui consiste à ce qu'un responsable procède à des changements importants au sein de sa direction, dans l'espoir vain d'être maintenu à sa tête, moyennant quoi le nouvel arrivant n'aura pas même à « épurer ».

Parce qu'entré dans une spirale, l'accélération du phénomène est inévitable. Les excès des uns nourrissent ceux des autres. Le seul esprit qui souffle est celui de la revanche, qui conduit chaque Gouvernement à aller encore un peu plus loin que son prédécesseur. A poursuivre dans cette voie, le temps est proche où pour chaque poste de la haute fonction publique existeront en fait deux emplois budgétaires : un poste de titulaire et un poste de placard, dont les occupants permuteront à la cadence de l'alternance.

Faut-il déduire alors qu'est vain l'espoir d'un retour à une pratique plus saine ? Oui, s'il est vain d'espérer des ministres sachant ce qu'ils veulent et assez sûrs d'eux-mêmes pour n'avoir pas besoin de fausses sécurités.

RÉSUMÉ. — *La politisation de la haute fonction publique participe de l'idée fausse qu'un Gouvernement est mieux obéi lorsqu'il exerce son autorité sur des amis. Face à cette politisation croissante et appauvrissante, l'idée de la réglementer est illusoire. Il vaut mieux la combattre. Pour cela il faut, mais il suffit, que les ministres sachent ce qu'ils veulent et acquièrent l'autorité nécessaire pour l'imposer.*

MICHEL BALLUTEAU, FRANCIS DE BAECQUE
DANIÈLE LOCHAK, BERNARD TRICOT
VINCENT WRIGHT

Débat

La politisation du Conseil d'Etat : mythe ou réalité ?

« **POUVOIRS** ». — Lorsque nous avons décidé de faire ce numéro sur la politisation de la fonction publique, le comité de rédaction a retenu l'idée d'un débat qui porterait sur la politisation d'un grand corps. Nous avons alors hésité entre la Cour des comptes et le Conseil d'Etat. Ceci se passait en mars 1986, c'est-à-dire avant que la question ne soit posée, en septembre, sur la place publique par des hommes politiques qui ont mis en cause le Conseil d'Etat. Le problème a donc pris une actualité inattendue qui ne doit pas nous empêcher de débattre ensemble, dans la sérénité, pour rechercher si la politisation du Conseil d'Etat est un mythe ou une réalité.

Une première question peut ouvrir ce débat : le problème est-il nouveau ? Avant les années 80 ne pouvait-on pas s'interroger sur la politisation du Conseil ? Quand on remonte à ses origines, on s'aperçoit que, dès sa création, le Conseil a été très proche du Gouvernement. Il l'est resté pendant la majeure partie du XIX^e siècle. C'est insensiblement qu'il a acquis, non pas exactement une indépendance, mais une autonomie à l'égard du pouvoir politique. Par la suite, à la fin du XIX^e siècle, sous la III^e République, sous la IV^e, pendant les premières années de la V^e n'y a-t-il pas eu un certain nombre de faits qui peuvent amener rétrospectivement à s'interroger pour savoir si n'existaient pas déjà alors certaines formes de politisation du Conseil ?

Francis de BAECQUE. — Je me proposerais de me placer sur un plan un tout petit peu différent pour démarrer. Ce qui me paraît

important à souligner d'entrée de jeu c'est la nature même des attributions du Conseil d'Etat qui en fait un organe à la marge de la politique, amené à prendre des décisions qui, si elles ne sont pas toutes politiques, ont très souvent une répercussion politique inévitable. C'est vrai en matière contentieuse. Qu'on pense aux décisions concernant les demandes d'extradition, il y a quelques années, qu'il s'agisse du contentieux électoral, d'un décret important ou d'un ensemble d'arrêts formant jurisprudence sur un sujet brûlant comme les droits des immigrés. C'est vrai même lorsqu'il s'agit avant tout de juger en droit, mais, de plus, il arrive que la jurisprudence en évoluant et en devenant plus fine (la théorie du bilan dans le domaine de la déclaration d'utilité publique ou la notion d'erreur manifeste) amène le Conseil d'Etat à donner l'impression qu'il prend parti aussi en opportunité.

C'est encore plus vrai bien entendu pour l'activité du Conseil en tant que Conseil du Gouvernement. Il est amené à se prononcer sur les projets politiques qui lui sont soumis. Et ici l'aspect politique de son rôle a sans doute été renforcé depuis quelque temps, parce que, peut-être plus que par le passé, on cherche à rendre publiques ses positions.

Bernard TRICOT. — J'ajouterais que la manière dont le pouvoir législatif ou réglementaire s'exerce sous la Ve République a renforcé l'aspect que vient de souligner F. de Baecque. Notamment à l'heure actuelle dans des domaines importants ayant une coloration politique, le recours aux ordonnances contribue à entourer les avis et les décisions du Conseil d'Etat d'une ambiance politique.

Danièle LOCHAK. — Je partage tout à fait l'avis de M. de Baecque sur le caractère inévitablement politique de l'activité du Conseil d'Etat. En raison de la nature même des questions qu'il traite, il est amené à jouer, qu'il le veuille ou non, et indépendamment de tout engagement au service de tel ou tel parti, un rôle politique.

Je me demande toutefois s'il ne faut pas faire des distinctions selon les différentes fonctions qu'il exerce et selon le sens des décisions ou avis qu'il rend. Ainsi la fonction consultative, dans la mesure où elle est discrète — et même, théoriquement, secrète (ce que personnellement je trouve contestable dans un Etat de droit) —, dans la mesure également où elle ne lie pas ou exceptionnellement le Gouvernement, me semble *a priori* moins « sensible », du point de vue qui nous intéresse ici, que la fonction contentieuse. Dans ce domaine, en effet, les décisions du juge sont publiques, et ses « désaveux » à

la fois plus voyants et plus radicaux, puisqu'ils s'imposent à l'Exécutif. Il est vrai que récemment certains ont cru pouvoir dénoncer le caractère partisan d'avis rendus par les sections administratives du Conseil d'Etat : il reste qu'une affaire Canal me paraît improbable en matière consultative.

D'où une seconde remarque : n'a-t-on pas tendance à parler de politisation et à dénoncer les prises de position du Conseil d'Etat exclusivement lorsqu'il annule — et non lorsqu'il confirme — les actes de l'Exécutif ? Aurait-on dit du Conseil d'Etat qu'il avait « outrepassé » son rôle de juge, en 1962, s'il avait rejeté le recours du sieur Canal ? Evidemment non. Et pourtant, un tel rejet n'aurait pas été moins « politique » que l'annulation.

C'est donc en réalité le mot « politisation » lui-même qui fait problème. On a évoqué en commençant la très grande proximité du Gouvernement, et donc la « politisation » du Conseil d'Etat à ses débuts. Mais en pratique on ne considère pas comme une manifestation de politisation le fait pour un corps de fonctionnaires d'être inféodé au Gouvernement ; à l'inverse, toute velléité d'autonomie ou d'indépendance a des chances d'être stigmatisée comme prise de position politique.

Francis de BAECQUE. — Je crois que c'est au moins aussi vrai dans son activité de conseil car ses avis sont notifiés à tous les membres du Gouvernement intéressés. Et si au cours d'une délibération du conseil des ministres il y a des prises de position divergentes, et on peut dire qu'actuellement le problème se pose de manière encore plus nette, les avis du Conseil d'Etat prennent une importance plus grande et peuvent être interprétés d'un point de vue politique.

Bernard TRICOT. — Je suis en gros d'accord avec ce qu'a dit Mme Lochak. Mais peut-être se place-t-elle un peu trop sous l'angle du Gouvernement, car l'accusation de politique peut être portée par d'autres, notamment par des milieux politiques ou intellectuels ou par des juristes. Ceux-ci constatent que dans telle ou telle affaire le Conseil d'Etat n'a pas annulé l'acte attaqué alors qu'il aurait dû le faire, à leur avis. C'est ainsi que le Conseil, ayant adopté en matière de contrôle de la légalité des décisions d'expropriation, la notion de bilan (utilité et inconvénients), on lui a reproché ensuite de se montrer très timide dans la mise en œuvre cas par cas de cette notion. Le fait est d'ailleurs qu'elle nous conduit très près du contrôle de l'opportunité. Mais s'il est vrai que cette notion a eu peu de suites

contentieuses, elle a eu des effets pratiques sur la façon dont le Conseil d'Etat, dans ses formations administratives examine les dossiers d'expropriation.

Francis de BAECQUE. — En matière électorale ce n'est pas le Gouvernement qui est en cause, puisqu'il s'agit d'élections locales.

Danièle LOCHAK. — Il est exact que certaines décisions du Conseil sont critiquées comme trop timides par la doctrine. Néanmoins, dans ces hypothèses, on ne dira pas que le Conseil d'Etat est « politisé », mais qu'il n'a pas fait preuve d'assez d'audace, en ajoutant le cas échéant que les hauts fonctionnaires qui le composent n'aiment décidément pas contrer le Gouvernement dans des domaines politiquement sensibles. La critique n'est donc pas exactement du même ordre.

« POUVOIRS ». — On pourrait préciser ainsi la question qui nous occupe : dans l'histoire du Conseil d'Etat, et plus particulièrement dans les deux premiers tiers de ce siècle, y a-t-il eu des conflits entre le Conseil et le Gouvernement à propos de décisions, ou parce qu'il y avait eu, disons, des fuites sur certaines délibérations du Conseil d'Etat ? Y a-t-il eu des précédents à la polémique que nous connaissons depuis quelques semaines ?

Bernard TRICOT. — Je me rappelle l'atmosphère de la maison à la Libération, lors de l'épuration. Le Conseil était à ce moment-là marqué par l'épuration. Je crois cependant que le trouble dans les esprits n'a pas duré très longtemps, en partie grâce à l'attitude d'un homme comme René Cassin qui a été un grand vice-président.

Plus tard, le Conseil a connu une crise grave du fait de l'arrêt Canal du 19 octobre 1962, il a jugé que les circonstances qui existaient en juin 1962 n'étaient pas d'une gravité telle qu'elles justifiaient l'institution par voie d'ordonnance d'un tribunal d'exception statuant sans voie de recours. Ces circonstances, pourtant, c'étaient les attentats de l'OAS et du FLN, en Algérie et en métropole, avec des morts par centaines. Le Conseil s'est alors livré, à mon avis, à une appréciation erronée, influencée sans doute par une logique trop abstraite et, chez certains de ses membres, par des choix politiques. A l'époque, j'avais surtout ressenti l'aspect politique ; aujourd'hui j'attacherais plus d'importance à une manière trop abstraite de raisonner.

Danièle LOCHAK. — Deux remarques sur l'intervention de M. Tricot. Tout d'abord, je suis contente que vous ayez prononcé le nom

de René Cassin en disant que grâce à lui le Conseil d'Etat avait surmonté le choc de la Libération et de l'épuration. Car Cassin avait bien exercé auparavant des fonctions politiques, ses convictions et ses engagements étaient connus ; or personne n'a parlé — ni à l'époque, ni rétrospectivement — de « politisation ». C'est bien la preuve qu'on pose mal le problème lorsqu'on assimile à la politisation du Conseil d'Etat comme institution l'affiliation politique individuelle de ses membres — ou plutôt *les affiliations*, puisque le pluralisme existe ici comme ailleurs. Là encore, on parlera plus volontiers de politisation pour ceux dont les convictions sont différentes de celles du Gouvernement en place — ou des siennes propres — en oubliant les autres.

Sur l'arrêt Canal, ensuite et encore. Contrairement à vous je le mets plutôt à l'actif du Conseil d'Etat ; mais puisque vous l'avez *in fine* justifié, je dirai à mon tour et réciproquement que le Conseil d'Etat a tranché ici sur la base de considérations d'opportunité politique au moins autant que sur la base de considérations juridiques : comme si, après avoir été d'une prudence extrême — pour ne pas dire plus — pendant toute la guerre d'Algérie, de crainte de gêner ou de contrarier le Gouvernement, il avait éprouvé le besoin soudain de se « défouler » une fois la guerre terminée.

Bernard TRICOT. — Je n'avais pas conscience d'avoir beaucoup défendu l'arrêt Canal.

Francis de BAECQUE. — Pour en terminer avec l'arrêt Canal, et en dehors de l'aspect politique, je suis convaincu qu'il y a eu également pour quelques-uns des membres de l'assemblée du contentieux le fait tout à fait exceptionnel qu'ils avaient l'impression de tenir la vie d'un homme entre leurs mains. Ça a joué un rôle. C'est tout à fait en dehors de la politique mais ça mérite, du moment qu'on aborde le sujet, d'être signalé.

Vincent WRIGHT. — Je pense que la politisation est en fait inscrite dans les origines mêmes du Conseil. Et à son tour la Constitution de 1958 lui donne des attributions tellement élargies, qu'elles commandent en quelque sorte une implication du Conseil dans les affaires politiques. Quand on voit les reproches qui lui ont été faits sous la V^e République, ils sont, je dirais, assez minimes comparés aux critiques lancées contre lui pendant la période de la Restauration, pendant les débuts de la III^e République quand on a voulu carrément le supprimer à cause de ses dimensions trop politiques. On estimait

que le Conseil était trop impliqué dans la défense du régime antérieur. La nature même des critiques a changé mais les critiques contre cette espèce de dimension du Conseil ont toujours existé. D'autre part, il me paraît important de souligner que la V^e République est depuis l'origine du CE le seul régime qui n'ait pas procédé à une épuration du Conseil.

« **POUVOIRS** ». — A travers tout ce que nous savons, et tout ce qui a été dit depuis le début de ce débat, il y a une question préalable en quelque sorte qu'il faudrait élucider : qu'est-ce que la politisation ?

Ne pourrions-nous pas nous interroger sur le CE actuel et, en prenant le mot politisation au sens large, en sérier les différents aspects et rechercher s'ils se retrouvent dans le statut de ses membres, dans son fonctionnement, dans sa vie interne et enfin, si des réformes pourraient intervenir qui rendraient plus difficile une dénonciation de la politisation du Conseil.

Le premier point a déjà été évoqué tout à l'heure, il faut pourtant y revenir, sans qu'il nous retienne trop longtemps. Dans la mesure où le Conseil fixe une ligne de conduite à l'administration et au Gouvernement, il recourt nécessairement à un certain nombre de références qu'il puise dans un système de valeurs, dans une certaine conception de l'éthique du comportement de l'administration ou d'un Gouvernement. N'est-ce pas un premier aspect de la politisation ? Est-ce que véritablement le CE est toujours conformiste ou bien lui arrive-t-il de temps en temps, sur des affaires précises, de faire avancer, de faire bouger les idées, de modifier les règles traditionnelles de comportement dans les relations entre le Gouvernement, l'administration et les administrés ?

Danièle LOCHAK. — Le Conseil d'Etat, fer de lance du progrès ? Cela se saurait ! Personnellement, je n'en vois guère d'exemples. Lorsqu'il y a eu opposition entre le juge administratif et l'Exécutif, c'était plutôt parce qu'il s'estimait le gardien d'une tradition, le gardien de principes constitutionnels ou de principes économiques, et non en raison d'une quelconque volonté d'aller de l'avant. Ceci n'est d'ailleurs pas propre au Conseil d'Etat : il est dans la nature même de la fonction d'un juge d'être stabilisatrice.

On a également évoqué l'éthique des membres du Conseil d'Etat. Sur ce point, il me semble que la communauté d'origine et de formation avec ceux qui peuplent les sphères décisionnelles supérieures limite sérieusement les risques d'incompréhension majeure entre l'administration active et le juge administratif, et les conflits ne peuvent surgir que sur des problèmes ponctuels.

« **POUVOIRS** ». — En matière d'immigration par exemple un certain nombre de fonctionnaires ont participé tout à fait naturellement à l'élaboration de différents textes contre lesquels le Conseil d'Etat a pris position très fermement, par exemple, en proclamant comme principe général du droit, le droit à une vie familiale normale. Je pense que cette attitude n'a pas enchanté divers dirigeants politiques. Je suis même infiniment persuadé que, dans un tel cas, le Conseil d'Etat consacre une valeur essentielle et ouvre la voie à des évolutions administratives.

Danièle LOCHAK. — Je crains que l'arrêt *GISTI* de 1978, proclamant le droit à une vie familiale normale pour les travailleurs immigrés et annulant un décret sur ce fondement, ne soit un peu l'arbre qui cache la forêt. Dans l'ensemble, je ne pense pas que depuis lors les hauts fonctionnaires et les dirigeants politiques aient pu avoir réellement à se plaindre de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'immigration.

Vincent WRIGHT. — La question est en fait mal posée parce que je pense qu'en parlant de l'éthique du CE il ne faut pas envisager la question en termes de progrès ou de non-progrès mais plutôt, par exemple, en termes d'Etat ou de non-Etat, centralisation ou décentralisation, défense d'un certain nombre de libertés ou défense parfois d'autres libertés entre lesquelles il peut y avoir conflit. On peut discerner une certaine éthique au CE mais ce n'est pas en termes de progrès.

Bernard TRICOT. — Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce qu'a dit M. Wright. La notion de progrès est largement subjective. Est-ce un tel progrès que de permettre à toutes les communes de monter des cinémas ou des boucheries ? Dans certains cas le CE peut paraître, ou a été effectivement en retard : au sujet des droits des femmes, du syndicalisme dans la fonction publique, etc. Mais, lorsqu'il a développé la jurisprudence des principes généraux du droit, que le Conseil constitutionnel a repris ensuite, il a donné une force juridique à des idées qui n'étaient pas toutes nouvelles, mais qui, jusque-là, relevaient plutôt de la morale politique.

Vincent WRIGHT. — On conçoit toujours le CE comme un corps homogène. En étudiant son histoire on voit qu'il y a quand même des clivages très nets à l'intérieur du Conseil et, on peut dire que certains commissaires du Gouvernement peuvent par exemple

essayer de faire avancer la jurisprudence tout en sachant que la cause est perdue d'avance. Il y a des voies nouvelles tracées dans les conclusions d'un certain nombre de commissaires. Regarder, analyser le CE en tant que corps homogène est un peu naïf.

Francis de BAECQUE. — Il y a un élément capital qu'il faut rappeler, c'est l'éventail des générations, qui favorise la diversité des points de vue et cela dans le respect scrupuleux par les anciens de la liberté d'expression des jeunes. Cela m'a frappé à ma première affaire contentieuse et je constate que c'est vraiment une des traditions du corps et peut-être une des formes de son libéralisme le plus réel.

« POUVOIRS ». — Il n'y a pas lieu de s'arrêter trop longuement sur cette première manifestation de la politisation. Même s'il peut y avoir quelques aspects propres au Conseil, la situation dans laquelle il se trouve est celle de toutes les cours suprêmes. On la retrouverait aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et très probablement en Allemagne.

Il faut en venir à des aspects beaucoup plus voyants et auxquels le public est plus sensible et en particulier à la politisation du personnel du Conseil, qui est véritablement au cœur du débat actuel dans la mesure où certains de nos concitoyens se demandent si le CE ne devient pas partisan. Les recrutements au tour extérieur, l'appartenance affichée d'un certain nombre de membres du Conseil à des formations politiques et même parfois aux organes dirigeants de ces formations, des déclarations qui mettent en cause le devoir de réserve, l'entrée au Conseil de jeunes gens dont on peut se demander s'ils y sont véritablement attirés par le droit administratif et le contentieux ou plutôt par ce qui apparaît comme une sorte de marche-pied dans une carrière politique, tout ceci fait que, ici et là, on se pose la question de savoir si le CE n'est pas en train de devenir un organe partisan ?

Francis de BAECQUE. — C'est sûrement un problème qui est posé devant l'opinion. Première réponse qui va de soi : le tour extérieur est une tradition du CE et une tradition à laquelle le corps est extrêmement attaché car il y voit une richesse. Ce tour extérieur (qui est très important puisque c'est un quart des maîtres des requêtes et un tiers des conseillers) a toujours eu, me semble-t-il, un certain aspect politique.

Le bon usage du tour extérieur implique deux choses :

I / Que l'équilibre entre les nominations « politiques » et les nominations qui rendent très rapidement service au corps dans sa

fonction technique soit maintenu. Il est vrai qu'il y a eu une tendance depuis quelque temps à apporter un bouleversement fâcheux sur ce plan, ce qui est grave dans la mesure où cela empêche le Conseil d'Etat de répondre aux exigences de sa fonction, notamment sur le plan du contentieux.

2 / Que les membres venant du tour extérieur « jouent le jeu » si je puis dire. Sans prétendre que le corps les « absorbe », il se trouve que, de fait, l'immense majorité d'entre eux comprend les principes qui sont à la base de notre comportement collectif, finalement ils y sont sensibles et l'adoptent. Et à ce moment-là le tour extérieur perd une grande partie de son caractère politique. On peut dire qu'ainsi une distinction s'opère dans l'immense majorité des cas, entre l'opinion profonde des uns et des autres et la manière dont ils exercent leurs fonctions.

Michel BALLUTEAU. — Vous savez que le Rassemblement que je représente ici s'est prononcé en 1985 et en 1986 sur le tour extérieur. Vous savez comme moi que plusieurs dispositions législatives ont été prises, comme la loi du 13 septembre 1984 qui intéresse un certain nombre de corps d'inspection générale, et permet la nomination de personnes sous la seule condition d'âge (avoir 45 ans). Cette loi a aussi, et c'est un élément déterminant dans le jugement que nous portons sur le CE, abaissé la limite d'âge supérieure, ramenée à 65 ans, notamment au CE et à la Cour des comptes. Dans ce contexte juridique nouveau, je ferai deux observations. En premier lieu, et je rejoindrai le point de vue de M. de Baecque, je confirme que le RPR est favorable au principe du tour extérieur ; cela existe depuis fort longtemps et nous pensons qu'il s'agit effectivement d'une bonne technique de recrutement dans la fonction publique, qui permet une certaine diversification. Mais, en second lieu, nous posons le problème du nombre de personnes nommées selon cette voie. Il s'agit de savoir quel flux d'entrée dans les corps est acceptable. Or, au CE, ce flux devient tout à fait considérable. En trois ans, c'est-à-dire de 1985 à 1987, l'abaissement de la limite d'âge entraîne le départ de 40 conseillers sur un effectif de 80, soit la moitié. Compte tenu de la proportion qui vient d'être rappelée par M. de Baecque, c'est-à-dire le tiers, 13 personnes seront nommées sur trois ans au tour extérieur. Ceci est trop important, notamment parce qu'on peut craindre que ces tours extérieurs soient utilisés pour satisfaire un certain nombre de personnes politiquement proches du Gouvernement en place. Il est dans la nature des choses qu'un Gouvernement favorise plutôt ses amis que les gens qui ne partagent pas ses convictions. Et donc nous

disons qu'il y a là un phénomène préjudiciable, sans d'ailleurs que nous portions pour autant de jugement sur telle ou telle personne.

« POUVOIRS ». — Vous pensez donc que dans les décisions qui ont pu être prises au cours des derniers mois — c'est un peu le sens de l'intervention de M. Toubon au mois de septembre — il y a eu le poids politique d'un certain nombre de personnes qui doivent leur présence au CE à leurs amitiés partisans ?

Michel BALLUTEAU. — Très certainement. Et des personnes qui peut-être ont pu prendre telle décision, adopter telle position, compte tenu d'une appartenance politique.

« POUVOIRS ». — Et vous pensez aussi que le retour au CE des équipes du Gouvernement antérieur est venu renforcer au sein du Conseil le poids des personnes nommées au tour extérieur.

Michel BALLUTEAU. — C'est un autre phénomène. Je crois qu'il est sain pour l'administration, pour le service public, qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires, notamment des membres du CE, soient nommés pendant quelques années à la tête d'une direction dans un ministère. Ce phénomène de va-et-vient nous paraît satisfaisant et j'ai l'impression que ce mouvement-là n'est pas celui qui pose le plus de problèmes à l'heure actuelle.

« POUVOIRS ». — Vous pensez alors aux cabinets ministériels ?

Michel BALLUTEAU. — Je pense éventuellement aux cabinets ministériels. Je pense à l'appel à des personnes prises soit en dehors de l'administration, soit dans l'administration, et qui ont été nommées maîtres des requêtes ou conseillers d'Etat, qui ont pu être choisis sur des critères plus partisans que de compétence.

Bernard TRICOT. — Nous sommes là au cœur d'un sujet délicat.

Il n'y a rien de fondamentalement nouveau qui se soit produit au cours des dernières années. Il y a toujours eu, dans certaines nominations, un facteur politique. Ce qui me semble s'être passé, depuis environ le milieu des années 70 et surtout depuis 1981, c'est une aggravation de la situation, pas un changement total. L'aggravation motivée par le fait que l'alternance politique en France depuis 1959 a beaucoup tardé et qu'il s'est produit une accumulation d'ambitions et de sentiments d'injustice ; le Gouvernement issu des élections

de 1981 a voulu opérer un rééquilibrage ce qui, dans une certaine mesure se comprend. Mais je crois qu'il est allé trop loin, que trop de nominations ont eu un caractère politique. C'est ainsi qu'entre 1981 et 1986 on a vu croître le nombre de collaborateurs du Président de la République qui étaient nommés au Conseil, sans toujours de justification technique suffisante, alors qu'on faisait moins appel aux membres du secrétariat général du Gouvernement.

Il y a donc eu certainement des excès.

Que ces excès aient contribué à renforcer les facteurs politiques de décision chez certains des membres du Conseil d'Etat en face de choix qui avaient déjà par eux-mêmes un certain caractère politique, cela me paraît indéniable. Ce qu'il faudrait pouvoir apprécier, mais on ne pourrait le faire que par une analyse extrêmement fine, cas par cas, c'est quel a été l'effet réel de ce facteur sur telle ou telle prise de position, non plus individuelle, mais collective, du Conseil. Un mot, par exemple, sur l'affaire du découpage électoral. Il est vrai que certains d'entre nous avaient tendance à voter dans tel sens et d'autres différemment. Mais ce phénomène, sans être du tout négligeable, n'était pas majoritaire et la plus grande partie s'est efforcée de prendre position en fonction de règles générales tirées de l'importance des populations des circonscriptions, du caractère non artificiel ou au contraire artificiel des contours donnés aux circonscriptions, du souci d'éviter de couper arbitrairement une ville moyenne en deux, etc.

La combinaison de ces critères était délicate et on pouvait, de bonne foi, diverger cas par cas. Mais, je le répète, il est vrai que les préférences politiques ont eu des effets sur des votes individuels. On peut toutefois penser que ces votes-là se sont largement neutralisés.

Francis de BAECQUE. — Je voudrais attirer aussi l'attention sur la façon dont souvent les médias renforcent cette impression de politisation des délibérations du Conseil en inventant un certain nombre de choses à partir de ce qu'ils croient savoir. J'ai un souvenir très précis concernant l'examen de la loi sur la presse, dite loi Hersant. Dans un commentaire sur ce débat, un journaliste faisait parler trois membres du Conseil d'Etat contre le projet du Gouvernement. Or, l'un était en disponibilité depuis six mois, le second était à l'hôpital et le troisième n'a pas dit un mot. Il y a une sorte de caisse de résonance vis-à-vis de l'opinion. Et les trois personnes qu'il faisait parler étaient choisies parce que, dans leur carrière, elles avaient été au contact de la presse dans un contexte politique différent.

Ainsi, il suffit que quelqu'un ait eu une activité dans un certain

sens, pour qu'on le croie incapable d'avoir sur un thème qu'il connaît un jugement objectif. Je crois important de dénoncer ces vues simplistes qui vont à l'encontre de ce qu'est le comportement normal d'un membre du Conseil.

Vincent WRIGHT. — Je dois dire également que sur le plan historique, quand on regarde le comportement des conseillers d'Etat en assemblée générale, il est extrêmement difficile de prévoir la manière dont ils vont voter. Parfois choisis selon des critères politiques, ils changent complètement de comportement. Certains membres protestants du CE sous la III^e République étaient les défenseurs les plus ardents des congrégations religieuses. Je reviens sur ce que M. Tricot a dit, il faut être très prudent en analysant le comportement des membres.

Michel BALLUTEAU. — Juste un mot pour reprendre ce que disait M. de BAECQUE. Je crois que c'est un problème extraordinairement important que celui de la « publicité » des débats et des avis. C'est vrai que nous sommes dans une situation qui n'est pas seulement liée à l'appartenance à tel ou tel parti politique, c'est évident. Mais cette « publicité » qui est donnée par un certain nombre de membres du CE, ou d'autres corps (puisque nous constatons parfois des phénomènes un peu analogues à l'intérieur de l'administration, des directions d'administration), nous considérons qu'il s'agit là de quelque chose d'extrêmement grave. Je parle évidemment du CE dans sa fonction de conseil du Gouvernement. Nous considérons pour notre part que le CE donne des avis au Gouvernement, ces avis sont réservés au seul Gouvernement et n'ont pas à être publiés sous une forme ou sous une autre, que ce soit par rumeur ou par tel ou tel renseignement donné à tel ou tel journaliste. Le Gouvernement doit être le seul à obtenir l'avis du CE et à connaître la teneur du débat.

Une anecdote montre bien comment cela pose un problème. Je la tire d'une autre activité que celle pour laquelle je suis ici. Au cabinet du Premier ministre, tous les vendredis matin j'assiste à la réunion de préparation du conseil des ministres. A l'heure actuelle sur certains projets de tel ou tel ministre nous nous disons : est-ce que nous ne devons pas renoncer à tel projet de loi et susciter une proposition de loi tout simplement parce que le projet de loi passant au CE, nous verrons l'avis du CE publié dans un journal avant même que le Gouvernement lui-même ne soit renseigné sur son contenu. Cela montre bien dans quel état d'esprit sont aujourd'hui, non pas

l'ensemble du Gouvernement, mais quelques ministres, en particulier ceux qui ont des textes un peu sensibles politiquement.

« POUVOIRS ». — Pourquoi êtes-vous contre la publicité ?

Michel BALLUTEAU. — Parce que nous considérons que le Gouvernement est responsable devant le Parlement quand il mène la politique de ce pays, c'est à lui qu'il a d'abord à rendre des comptes. Dans la façon qu'il a de mener sa politique, de se déterminer, il prend effectivement un certain nombre d'avis. Certains sont obligatoires, c'est le cas du CE, mais les avis qu'il recueille sont utilisés par lui pour forger sa décision. Ensuite il peut avoir à rendre des comptes, dans les conditions prévues par la Constitution, notamment devant le Parlement, où il peut éventuellement être amené à dire : le CE a pu donner un avis positif ou négatif. Mais encore une fois ça nous paraît constituer ce travail préliminaire du Gouvernement, de chacun des ministres, pour un secteur particulier, ce n'est pas quelque chose qui effectivement appartient à l'opinion publique...

Bernard TRICOT. — Je suis tout à fait d'accord pour ma part avec ce que vient de dire M. Balluteau. Peut-être faudrait-il cependant faire quelques distinctions. Il y a tout d'abord des avis du CE qui donnent une consultation générale juridique et permanente, qui fixent un point de droit, qui éclairent un comportement possible de l'administration. Le Gouvernement est de plus en plus souvent d'accord pour que ces avis soient rendus publics. Nous le faisons dans la revue *Etudes et Documents* et nous en publions de plus en plus.

Il y a, d'autre part, la réaction du CE en face d'un projet de loi ou d'un projet de décret. En effet, il s'agit là d'une phase préparatoire, le CE est dans ses fonctions administratives d'abord le conseil du Gouvernement, c'est au Gouvernement qu'il doit s'adresser. La publicité de ces avis n'est pas nécessaire, n'est pas utile. Si elle était donnée elle nous amènerait probablement à nous exprimer d'une façon souvent moins nette, moins claire et, pour ma part je vois de gros avantages à maintenir la pratique actuelle.

Francis de BAECQUE. — C'est là que le CE deviendrait un organe politique. Parce que ses points de vue seraient nécessairement utilisés et, quel que soit le Gouvernement, ce serait toujours l'opposition qui utiliserait les critiques du CE et qui mettrait le Gouvernement en difficulté sur un texte venant de lui. D'ailleurs l'expérience faite aux Pays-Bas de rendre publics les avis du Conseil d'Etat, ne me paraît pas être une expérience très convaincante.

Bernard TRICOT. — La notion d'avis du CE est très difficile à cerner. Je prends le cas où il y a eu discussion avec les commissaires du Gouvernement (1). Nous ne les avons pas persuadés, nous avons rédigé une note dont on peut imaginer qu'elle soit publiée. Pour les raisons soulignées par F. de Baecque, je n'y suis pas favorable, mais ce serait possible. Mais combien de fois dans l'examen d'un texte par le CE, le Conseil a obtenu totalement ou partiellement satisfaction et le texte initial a été modifié ? Il est impossible dans ce cas-là de faire la différence entre ce qui vient du CE et ce qui vient du Gouvernement. Et, si on ne rendait pas compte de ces différences, je crois que la publicité des autres avis du CE donnerait de son rôle et de l'attitude du Gouvernement vis-à-vis de lui une vue totalement fautive, c'est-à-dire une vue seulement des cas où nous avons échoué à faire changer la position gouvernementale. Aussi pour ce qui est de la procédure d'élaboration de la loi et du décret, je ne vois pas l'intérêt de la publication et, j'y vois au contraire beaucoup d'inconvénients.

Francis de BAECQUE. — J'ajoute que pour ce qui est des décrets ce serait vraiment donner des arguments aux avocats pour contester leur régularité. Le Gouvernement peut, pour des raisons d'opportunité, estimer devoir prendre le risque d'aller contre l'avis juridique du CE. Mais il est sûr que si cet avis est publié ce n'est plus un risque mais une certitude que le décret sera contesté. Le Gouvernement ne prendra plus de décrets que sur avis conforme. En tout cas c'est adopter l'idée que la publicité changerait profondément le rôle des sections administratives du CE.

« POUVOIRS ». — Ce qui est important c'est de ne pas réduire l'argumentation au fait que c'est un avis demandé par le Gouvernement et donc sa propriété et qu'on a donc pas à justifier sa non-divulgateion. Ce point de vue est insuffisant. Il faut argumenter un peu plus pour justifier...

Bernard TRICOT. — Voyez ce que nous disions tout à l'heure sur la tentation de procéder par proposition de loi plutôt que par projet de loi. Si l'avis du CE était systématiquement rendu public, vous

(1) Ne pas confondre avec les commissaires du Gouvernement devant les formations contentieuses. Bernard Tricot évoque ici les représentants du Gouvernement qui viennent défendre le point de vue de celui-ci en matière administrative (NDLR).

auriez la tentation de la part du Gouvernement de réduire le domaine des décrets en CE.

Danièle LOCHAK. — Ce serait peut-être un moyen de revaloriser le rôle du Parlement...

Vincent WRIGHT. — La publicité autour des avis du Conseil n'est pas un phénomène nouveau. Je me rappelle qu'en 1962 et en 1969 les fuites étaient assez fréquentes au sujet de son attitude à l'égard des deux projets de référendum du général de Gaulle. *Le Monde* a publié un compte rendu très détaillé, si je me rappelle bien, en 1962 et même en 1969.

Francis de BAECQUE. — Le Gouvernement est toujours libre de rendre publics les avis du Conseil. Ainsi en 1969, telle fut la volonté du Gouvernement, peut-être parce qu'il y a des cas où il vaut mieux prendre l'initiative que d'être dépassé.

Bernard TRICOT. — Ces fuites, en tout cas, qui ont eu récemment un caractère systématique, sont inexcusables.

Vincent WRIGHT. — La différence, très fondamentale, entre la IV^e et la V^e République c'est la polarisation de la vie politique pendant la V^e, qui fait que les enjeux politiques semblent être plus grands, plus nets, plus visibles. Quand on vivait avec le grand marais centriste je pense que les enjeux étaient moins nets.

Bernard TRICOT. — Jamais un marais ne fait beaucoup de vagues.

Danièle LOCHAK. — Je voudrais revenir à la politisation, dont on a évoqué trois aspects : le tour extérieur, les engagements plus marqués des membres du Conseil d'Etat, et les détachements suivis du retour dans le corps. Sur le second aspect, ce qui est nouveau, c'est moins ces engagements en eux-mêmes, qui ont toujours existé, que le fait qu'ils soient plus volontiers mis en avant, soit par les intéressés eux-mêmes, soit par leurs collègues, soit, enfin et surtout, par la presse. Le problème du retour dans le corps après un détachement n'est pas non plus nouveau : ce n'est pas d'aujourd'hui que les membres du Conseil d'Etat en sortent pour aller peupler les cabinets ministériels et les emplois discrétionnaires. On ne s'en est guère ému pendant les vingt-cinq premières années de la V^e République ; et il a fallu que reviennent au Conseil d'Etat des personnalités ayant

servi ou fait partie d'un Gouvernement de gauche pour que la question soit publiquement soulevée et la politisation du Conseil dénoncée (non sans faire fréquemment l'amalgame entre ces retours et les nominations effectuées au tour extérieur sur critères politiques).

L'idée qu'il y aurait deux catégories de membres du Conseil : ceux qui restent fidèles à une tradition d'apolitisme et ceux qui sont plus politisés — ne me semble pas non plus refléter la réalité. Ce qui me frappe, au contraire, c'est que parmi les personnalités les plus en vue du Conseil d'Etat, celles qui au cours des quinze ou vingt dernières années ont en quelque sorte « personnifié » le juge administratif à l'extérieur et imprimé leur marque à la jurisprudence, plusieurs ont vu leur nom cité comme preuve de la politisation actuelle du Conseil d'Etat — ce qui est pour le moins paradoxal. Et pour ne dire qu'un mot d'une affaire que tout le monde a encore certainement à l'esprit, où résidait la politisation : dans le projet de nommer à la tête de la section du contentieux quelqu'un que sa carrière antérieure prédisposait sans contestation possible à occuper un tel poste — ou dans l'abandon de ce projet sous la pression de ceux qui ont alors crié à la politisation du Conseil, au motif que l'intéressé avait occupé des fonctions importantes auprès d'un ministre communiste ?

Francis de BAECQUE. — Je voudrais reprendre ce que vous avez dit sur les allers-retours cabinets ministériels - postes administratifs - Conseil d'Etat. Sous les Gouvernements socialistes il avait déjà été dit que le CE émettait des avis réservés sur les textes qui lui étaient soumis en raison de l'influence de ceux qui venaient de postes occupés sous un autre Gouvernement. Ici, je crois qu'il faut être d'une clarté absolue. Ceux qui votent dans les sections administratives ce sont les conseillers et, statistiquement le nombre de conseillers qui « vont et qui viennent » est extrêmement faible. Le mouvement se fait du côté des maîtres des requêtes.

De même, puisque nous parlions à l'instant du tour extérieur, je crois que dans un débat en assemblée générale ceux qui peuvent exercer une influence et le cas échéant changer une opinion ce sont les membres du CE qui sont connus et reconnus. Pour les conseillers nommés au tour extérieur, il y a ceux qui attendent pour parler et comprendre comment le faire dans le style de la maison et ceux qui, dès la première séance, se sentent tout à fait à l'aise mais alors ils n'ont pas une influence appréciable sur la solution qui interviendra. Mais ceci ne veut pas dire qu'il y a conformisme. J'ai eu l'occasion, dans une contribution au livre *Administration et politique* de montrer comment se répartissaient les engagements politiques des membres

d'un grand corps et le CE était le plus équilibré, c'est-à-dire celui dans lequel il y avait la plus large répartition entre les différents partis politiques. Il reste que, vis-à-vis de l'opinion, le fait que tant de membres du CE soient « étiquetés » politiquement fait problème.

« POUVOIRS ». — Est-ce que c'est lié au tour extérieur ? Il n'est pas question de citer des noms mais si on prend la presse, les hommes du CE qui s'expriment dans la presse et parfois violemment sont beaucoup plus, semble-t-il, des membres du corps que des gens du tour extérieur.

Vincent WRIGHT. — Je voudrais dire en tant qu'historien que le CE a toujours vexé les Gouvernements successifs et je relève une belle phrase de Gambetta en dispute violente avec Laferrière, qui était un très grand vice-président du CE : « Si le CE me donne tort je le changerai. J'en ai assez des légistes, des commentaires et des commentateurs. » Ce que l'on constate pendant la Ve est un phénomène très ancien. Il serait tout de même sage de se concentrer un tout petit peu sur la spécificité de la Ve. Y a-t-il des phénomènes spécifiques à ce régime ?

Bernard TRICOT. — Nous avons déjà parlé de l'importance du pouvoir exécutif dans l'élaboration des lois, du recours très large aux ordonnances. On peut citer aussi l'importance particulière des cabinets ministériels sous la Ve, et ils sont largement constitués par des membres des grands corps.

A noter aussi que l'ENA est largement devenue une école de pouvoir. Pour beaucoup de nos jeunes collègues l'entrée au Conseil est moins qu'autrefois l'accomplissement d'une vocation juridique et plus qu'autrefois le moyen de commencer une carrière à la fois administrative et politique et, si possible gouvernementale.

Francis de BAECQUE. — Comme le disait à l'instant B. Tricot, l'ENA prépare très bien et le travail au CE complète magnifiquement la formation à la politique.

« POUVOIRS ». — Pour ce qui concerne le personnel nous pourrions en rester là, et passer à d'autres aspects de la politisation. Tout d'abord est-ce que la déontologie des membres du Conseil n'a pas un peu évolué, est-ce que le devoir de réserve est toujours respecté (on en a parlé tout à l'heure pour certains textes qui apparaissent dans des mains auxquelles ils n'étaient pas destinés) ? Est-ce qu'il n'y a pas de temps en temps, dans la presse, des prises de position

contre le Gouvernement venant de membres du CE en exercice qui sont contestables par référence à une certaine déontologie ? Ensuite nous pourrions nous interroger sur la prise en compte d'éléments politiques dans la mise en jeu des mécanismes internes du Conseil ; la façon dont les affaires sont instruites, la désignation des rapporteurs, des commissaires du Gouvernement dans la section du contentieux. Est-ce que pour le choix des rapporteurs dans les sections administratives, de temps en temps, au moment de répartir les dossiers on ne se dit pas, « dans le fond ce dossier est difficile à donner à Untel », parce qu'on connaît ses allégeances politiques, « nous allons le mettre dans une situation difficile, nous savons depuis longtemps qu'il est défavorable à tel ou tel texte ou à telle ou telle réforme » ?

Bernard TRICOT. — Ce facteur joue dans les deux sens. Normalement, devant une affaire délicate, un président de section administrative cherche à désigner comme rapporteur celui de nos collègues qui, dans cette circonstance donnée, apportera les meilleures garanties d'objectivité. Mais il arrive parfois qu'un président se laisse entraîner par ses préférences personnelles et choisisse un rapporteur qu'il sait proche de ses vues. C'est une erreur. Heureusement, nous sommes divers et, quand nous sentons qu'un rapport est politiquement orienté, beaucoup d'entre nous réagissent et l'équilibre a de bonnes chances de se rétablir.

Quant au devoir de réserve, c'est, hélas, un fait qu'il est souvent méconnu de nos jours dans l'ensemble de la fonction publique. Il l'est parfois par des membres du Conseil, en particulier, quand à la fin d'un article à caractère politique, ils font suivre leur signature de la mention de leur titre.

Vincent WRIGHT. — A cet égard, le CE n'est qu'un reflet de ce qui se passe dans la fonction publique en général. Pour un Anglais je dois dire que la violation constante de cette obligation de réserve est quelque chose de choquant.

Bernard TRICOT. — Pour les commissaires du Gouvernement, je ne vois pas comment le problème peut se poser. J'ai appartenu assez longtemps à la section du contentieux et je ne me rappelle pas de cas dans lesquels un choix de commissaires du Gouvernement ait pu être influencé par une considération politique, pour la bonne raison qu'en principe il n'y a pas de choix, c'est automatique.

Francis de BAECQUE. — Il y a des cas exceptionnels où l'affaire est d'une importance telle que l'instruction est confiée à la section

du contentieux avant jugement par l'assemblée plénière. Dans le cas des élections européennes, c'est même prévu par un texte.

Il faut alors choisir le commissaire du Gouvernement mais la solution consiste à le prendre selon un critère objectif pour éviter tout commentaire.

Quant au CE dans son activité contentieuse, il faut proclamer qu'aucune pression ne s'exerce sur ses membres et que toute tentative en ce sens aurait exactement l'effet contraire. Il y a là une volonté du corps de marquer son indépendance et sa totale objectivité dans sa manière de juger, qui est fondamentale.

Vincent WRIGHT. — Et pour les affaires électorales ?

Bernard TRICOT. — Les affaires électorales sont une application de ce que vient de dire Francis de Baecque.

On a pu s'interroger sur le grand nombre, au cours des années récentes, d'annulations par le Conseil d'élections de conseillers municipaux ou généraux appartenant au Parti communiste. Ce n'est pas l'effet d'un choix politique des membres de la section du contentieux. Mais il s'est produit que, dans des circonscriptions où les communistes l'emportaient traditionnellement, des organisations politiques ont décidé de regarder les choses de plus près, de participer plus activement au contrôle des opérations, de formuler des réclamations et de se pourvoir devant les tribunaux administratifs, d'où des appels devant le Conseil.

Francis de BAECQUE. — Et je voudrais ajouter qu'en ce qui concerne le contentieux électoral, qu'il faut juger rapidement, les affaires sont réparties entre toutes les sous-sections et entre tous les commissaires du Gouvernement et, au fur et à mesure de leur ordre d'arrivée.

« POUVOIRS ». — Je ne reviens pas sur tout ce que vous venez de dire, mais sur la rapidité plus ou moins grande de l'examen d'une affaire. Y a-t-il des pressions ? Est-ce que le Gouvernement peut agir auprès du Bureau pour faire qu'un dossier contentieux passe plus tard ?

Francis de BAECQUE. — Il y a une règle qui date de 1963 : le rôle des affaires inscrites en assemblée plénière est envoyé à l'avance au Gouvernement, ce qui lui permet de demander de retarder une affaire. D'autre part, et cela paraît tout à fait normal et satisfaisant,

il y a la possibilité pour le Gouvernement de dire : telle affaire m'intéresse énormément parce qu'elle en conditionne beaucoup d'autres, ou qu'elle conditionne la position de l'administration dans un domaine délicat : jugez ça le plus vite possible, pour que nous y voyions clair. Mais alors, là c'est une question de bonne administration, ce n'est pas du tout une question de pression politique.

Bernard TRICOT. — Ce que vient de rappeler F. de Baecque sur la procédure datant de 1962 ne joue qu'exceptionnellement et pour des délais brefs. Mais s'il est question de délais il faut rappeler que la multiplication des recours nous amène à juger bien plus tardivement qu'il ne le faudrait.

Francis de BAECQUE. — Quand j'étais président de sous-section, j'avais le même souci vis-à-vis des avocats car il est difficile de se montrer exigeant sur les délais d'instruction quand on sait qu'on ne pourra pas juger vite.

« POUVOIRS ». — Il faut revenir sur les pressions dont le CE peut faire l'objet, car il en est une forme dont nous n'avons pas parlé, ce sont les déclarations d'hommes politiques qui mettent en cause la politisation du Conseil. Vu de l'extérieur, on peut se demander s'il ne s'agit pas d'une façon de faire indirectement pression, d'intimider le CE, au moment où il doit prendre une décision. La même chose s'est d'ailleurs produite à l'égard du Conseil constitutionnel à une autre époque, elle venait alors d'un horizon politique différent. S'agit-il de pressions, le Conseil y est-il sensible ou pas ?

Bernard TRICOT. — Il faut faire des distinctions.

Pour certaines circonstances difficiles, le vice-président ou tel président de section peuvent être « ennuyés » à la pensée que le Conseil prendra sans doute une position contraire à ce que souhaitent les Pouvoirs publics. Mais pour l'ensemble de nos collègues, ils sont garantis par la collégialité et par l'anonymat ; il leur est donc assez facile de se dégager de tels sentiments.

Pour ce qui est du corps en général, notre anonymat nous met à abri de cela. Etre nombreux offre un avantage à cet égard (parce qu'à d'autres cela peut présenter des inconvénients), peut constituer un élément de politisation et de regroupement autour de certains pôles politiques, ce qui est plus difficile quand on est très peu nombreux et que les individualités, les personnalités comptent plus. Je pense que la question méritait d'être posée, mais je n'ai pas d'opinion

définitive là-dessus. Le fait d'être plus nombreux en tout cas nous rend plus indifférents au jugement du pouvoir même si ce pouvoir, et je pense à ce que disait M. Wright tout à l'heure, est plus durable que sous la IV^e République où être mal avec un Gouvernement était beaucoup moins grave qu'aujourd'hui.

« POUVOIRS ». — Dernière question avant de conclure. Est-ce que, indépendamment des pressions venant du Gouvernement, il n'y a pas dans les sections administratives, sur des textes qui mettent en cause des intérêts catégoriels, des pressions, des tentatives de pression, venant des groupes sociaux professionnels intéressés ?

Bernard TRICOT. — Bien sûr que si, il y en a très souvent. Mais je ne crois vraiment pas que cela puisse nous influencer. Ces démarches peuvent nous apporter des éléments d'information que l'administration aurait omis de nous donner, nous en faisons part à celle-ci et nous apprécions. Cela ne va pas plus loin.

Ce qui joue plus, c'est qu'il est assez fréquent — et c'est bien naturel — que le dossier de telle affaire soit confié à un collègue qui, à l'extérieur du Conseil, a bien connu le secteur d'activité en question. Le rapporteur risque parfois d'avoir des préférences personnelles et d'en être influencé. Mais nous nous en apercevons d'habitude, et là aussi, nous réagissons.

Francis de BAECQUE. — Et je dirais même que c'est un souci quand on est rapporteur devant la section administrative que d'avoir plus que le seul texte qui vous est apporté. Nous nous plaignons souvent d'avoir des dossiers incomplets, comportant un minimum d'informations. On est obligé de faire presque un rôle de juge d'instruction avec l'administration pour comprendre l'objet réel du texte. Alors on se réjouit quand on a la chance d'avoir un élément qui permet d'y voir plus clair sans que pour autant on se sente lié parce que quelqu'un vous a apporté une information. Mais il y a aussi des cas de pressions. Je pense au texte sur les nationalisations où il y avait des documents qui circulaient avec manifestement un souci de pression. Y a-t-il des gens qui y ont été sensibles ? Peut-être quelques-uns, je n'en sais rien. Je crois qu'en même temps il faut bien voir l'aspect positif que cela présente, car le Conseil, à tort ou à raison, considère que quand il est le Conseil du Gouvernement, bien sûr sa fonction première c'est de regarder que le texte soit bien rédigé, qu'il soit conforme à la Constitution, qu'il soit juridiquement aussi correct que possible, mais enfin ce serait diminuer considérable-

ment le rôle que le CE se donne à lui-même que de penser qu'il ne fait que cela.

« **POUVOIRS** ». — Il apparaît que, finalement, le CE vivant dans la politique est amené par là même à prêter le flanc de temps en temps à l'accusation de politisation. Pour conclure on pourrait donc se demander s'il n'y aurait pas un certain nombre de mesures qui pourraient être prises pour que ces accusations cessent ou qu'elles soient privées des arguments que nous avons pu évoquer tout à l'heure. Première réforme : pensez-vous qu'il est souhaitable de maintenir les deux attributions du CE, qu'il soit à la fois le juge du contentieux et le conseil de l'administration ? Il ne paraît pas, en effet, du tout choquant de séparer les deux branches de l'activité du Conseil.

D'ailleurs en dehors du contentieux électoral et d'un certain nombre de dossiers dans le contentieux administratif, qui représentent peu de chose par rapport à la masse des affaires, le danger de la politisation paraît moins important au contentieux que dans les sections administratives. Réciproquement serait-il choquant que le Gouvernement ait un organe de Conseil composé d'amis politiques qui soient de très bons juristes et qui, sur le plan de l'opportunité, puissent lui donner un certain nombre d'indications sans avoir à observer une déontologie faite de rigueur et d'indépendance ?

Bernard TRICOT. — Il me faut d'abord réagir sur cette dernière idée sur laquelle je crois que nous sommes en désaccord. La première objection c'est que cette idée suppose une division profonde de la maison, qui serait coupée en deux, avec exclusion de passage de l'une à l'autre partie. Ce serait vraiment une erreur : la connaissance de la vie administrative, cela a été dit des milliers de fois, est nécessaire aux juges administratifs dans leur ensemble. Je n'en fais pas une règle absolue pour chacun d'eux. Nous connaissons des collègues qui ne sont jamais sortis de la maison, qui n'ont jamais exercé de fonction active et qui sont d'excellents juges administratifs parce qu'ils ont de l'intuition, du bon sens, et qu'ils ouvrent les yeux et les oreilles. Mais il faut aussi que d'autres aient pratiqué eux-mêmes l'administration active.

La seconde objection est qu'admettre que le CE dans son rôle administratif soit largement politisé, que ce ne serait pas tellement grave, qu'il faudrait s'y résigner ; cela impliquerait que les membres des formations administratives soient largement renouvelés lors de chaque alternance politique.

Ce serait désastreux pour la continuité de la maison, la qualité de son recrutement, la mémoire du Gouvernement. Nous disons souvent aux représentants du Gouvernement : « Mais voyons à tel moment vous avez soutenu telle opinion, vous nous avez expliqué que vous attendiez tels résultats de telle réforme et maintenant vous prétendez le contraire ; examinons les choses au plus près. » Eh bien, ce facteur, qui n'est pas négligeable, disparaîtrait complètement. Un Gouvernement ne manque jamais d'amis politiques, notamment parmi les juristes ; s'il veut avoir des avis politisés qui lui indiquent quelle est la manière la plus astucieuse d'obtenir tel résultat en contournant le droit, il en trouvera toujours. Je crois que le rôle du Conseil d'Etat est différent.

« POUVOIRS ». — Je suis certain que vous avez d'autres propositions à faire.

Bernard TRICOT. — Certes, les unes sont ponctuelles, les autres plus générales.

Notre vice-président va malheureusement, lui aussi, atteindre la limite d'âge. Il faut souhaiter que le Gouvernement réfléchisse bien au choix de son successeur. Le Conseil a besoin, dans les années à venir, d'un grand président.

Pour ce qui est de l'institution elle-même, il y a plusieurs pistes auxquelles il faut réfléchir. Le tour extérieur est une bonne chose mais il se produit des abus, il faudrait « canaliser » le tour extérieur. Je veux dire par là, on pourrait imaginer que le bureau du Conseil d'Etat soit chargé périodiquement de dire au Gouvernement : « Voici les catégories d'hommes dont nous aurons bientôt besoin. » Tous les ans, sachant qu'il y aura à peu près tant de tours extérieurs, de maîtres des requêtes ou de conseillers d'Etat, le bureau du Conseil devrait pouvoir dire au Gouvernement que le Conseil n'a plus parmi ses membres de civilistes, de médecins, d'ingénieurs, de diplomates ; il ne s'agirait pas d'empêcher le Gouvernement de choisir tel homme, mais que des indications soient données au Gouvernement sur ce qui va être nécessaire au Conseil en fait de compétences autres que de droit public et d'administration générale.

Il faudrait aussi faire quelque chose du côté de l'ENA pour donner à la vocation un rôle plus grand qu'aujourd'hui. Je ne pense pas que rétablir les anciens concours serait une bonne chose. Mais actuellement, la part de la vocation dans la détermination des affectations me paraît trop faible.

Le devoir de réserve devrait être pris plus au sérieux. Ce n'est pas

simplement une question d'autorité à l'intérieur du corps. C'est sur l'ensemble des fonctionnaires qu'il faudrait agir, en précisant la notion de réserve et en veillant à ce que cette notion soit mise en œuvre d'une façon cohérente et sans parti pris politique.

Les cabinets ministériels sont trop nombreux, ils le furent particulièrement au cours des dernières années, me semble-t-il. A s'en tenir à ce qui concerne le Conseil, trop de nos jeunes collègues sont appelés à en faire partie, de sorte qu'un auditeur qui n'a pas quitté la maison depuis un petit nombre d'années a tendance à penser que sa carrière est compromise. La sortie est une bonne chose mais il ne faut pas en abuser.

Francis de BAECQUE. — Je n'ai rien à ajouter sauf de dire que je pense que le problème de la politisation est un problème qui concerne l'ensemble de la fonction publique et que c'est une réflexion plus large qu'il faudrait mener.

« POUVOIRS ». — De toute façon l'ensemble du numéro ne porte pas sur le Conseil d'Etat mais sur la politisation de la fonction publique dans son ensemble.

Bernard TRICOT. — Ne pourrait-on revenir à une idée qui a été évoquée au début de notre entretien, la recherche d'une meilleure séparation entre une carrière administrative et une carrière parlementaire. Je crois qu'en Grande-Bretagne vous êtes à cet égard dans une situation plus satisfaisante que la nôtre.

Danièle LOCHAK. — C'est excessivement sévère, il faut démissionner avant de se présenter au Parlement, c'est un peu dur.

Bernard TRICOT. — C'est un peu dur mais pour ma part, je serais partisan de dire quelque chose comme ceci : si vous avez déjà été parlementaire, autrement que pendant huit jours, et si vous vous représentez, si vous êtes élu, vous avez pratiqué le métier, vous avez pu goûter, juger, mais maintenant c'est fini, vous cessez de faire partie de la fonction publique si vous ne renoncez pas à ce mandat, dans un délai d'un mois. Mais cette situation, dans laquelle on est membre du Conseil d'Etat, puis on revient, puis on repart, etc. je ne dis pas que ce soit très fréquent ; je ne dis pas que ce soit le principal problème, mais symboliquement c'est important.

Vincent WRIGHT. — Je suis tout de même frappé par une phrase de députés monarchistes lors des débats sur la réorganisation du

Conseil d'Etat en 1872, il a été dit « on ne peut pas réformer le Conseil d'Etat donc il faut le supprimer » et je pense qu'il y a quelque chose de très profond dans cette pensée. Pour pouvoir réformer le Conseil d'Etat, il faut tout réformer, son environnement aussi, et c'est la raison pour laquelle toutes les réformes promises se terminent par une mini-réforme, touchant les aspects intérieurs du Conseil. Donc je suis assez sceptique sur la possibilité de réformer le Conseil d'Etat.

Bernard TRICOT. — Comme personnellement je ne crois pas qu'on accuse le corps et la branche de l'Etat qui a le plus besoin de réformes ; cela ne me chagrine pas tellement.

Dossier

Les emplois à la discrétion

ANNE-MARIE LE BOS-LE POURHIET*

La faculté pour le Gouvernement de nommer et révoquer discrétionnairement les titulaires d'emplois supérieurs à la frontière du politique et de l'administratif a été à l'origine reconnue par la jurisprudence.

Déjà, bien avant 1946, le Conseil d'Etat admettait la mise à l'écart de certains titulaires d'emplois de direction, indépendamment de toute faute et dans le seul intérêt du service, mais la formulation des arrêts était encore trop laconique pour que l'on puisse en dégager des principes certains (1). Le statut général du 19 octobre 1946 est venu codifier cette jurisprudence en disposant, dans son article 3 : « L'accession aux différents emplois permanents mentionnés à l'article 1^{er} ne peut avoir lieu que dans les conditions prévues au présent statut. Toutefois, les statuts particuliers visés à l'article 2 précédant déterminent, pour chaque administration et service, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la discrétion du Gouvernement. L'accession de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans les cadres de l'administration ou du service. Les nominations à ces emplois sont essentiellement révocables, qu'elles concernent des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires » (2). Mais l'énumération réglementaire ainsi annoncée s'est fait attendre de telle sorte que la jurisprudence est venue la suppléer en fixant, cette fois, des critères généraux (3). C'est en 1949 que paraît le décret fixant la liste de ces emplois (4). Le principe demeure dans l'ordonnance du 4 février 1959 qui reprend, dans son article 3, les mêmes termes

* Docteur en Droit.

(1) CE, 24 janvier 1934, Veber, R 116 ; CE, 14 décembre 1934, Tissot, R 1185 ; CE, 21 décembre 1934, Parrain, R 1219 ; CE, 3 janvier 1936, Roussel, R 3 ; CE, 23 octobre 1936, Gayet, R 909.

(2) D, 1946, législation, p. 410.

(3) CE, 10 décembre 1948, Lavaud, R 467 ; CE, Sect., 24 juin 1949, Nègre, R 304.

(4) Décret n° 49-1036 du 20 juillet 1949, JO, 2 août, p. 7524.

que la loi de 1946 à la différence près qu'elle renvoie à un règlement d'administration publique l'énumération globale des emplois supérieurs et n'exige plus la consultation du Conseil supérieur (5). C'est un décret du 21 mars 1959, modifié le 20 mars 1978, qui fournit cette liste (6). La loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat reprend à nouveau la même formule en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat (adopté le 24 juillet 1985), tandis que la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale transpose à celle-ci la notion d'emploi supérieur (7).

Hormis ces dispositions, les textes ne donnent aucune précision particulière sur le statut des titulaires de ces emplois, au sujet desquels deux questions essentielles se posent donc, concernant, d'une part la liste exacte des emplois supérieurs, d'autre part, leur régime juridique.

I - LA LISTE DES EMPLOIS A LA DISCRETION

Les emplois à la discrétion du Gouvernement ne doivent pas être confondus avec ceux auxquels il est pourvu par décret du Président de la République délibéré en conseil des ministres (A), ce qui soulève la question du caractère limitatif de la liste fournie par l'autorité réglementaire (B). En outre, depuis la loi du 26 janvier 1984, il faut ajouter aux emplois supérieurs de la fonction publique de l'Etat ceux de la fonction publique territoriale (C).

A) *Emploi à la discrétion et nomination par décret en conseil des ministres*

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat, puis énumère un certain nombre d'emplois auxquels il est pourvu par décret en conseil des ministres et renvoie à une loi organique le soin de déterminer les autres emplois auxquels il est ainsi pourvu ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président peut être par lui délégué pour être exercé en son nom. L'article 21 dispose, quant à lui, que le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires, sous réserve des dispositions de l'article 13. La Constitution semble donc vouloir opérer un partage direct du pouvoir de nomination entre les deux autorités, comme elle le fait en matière réglementaire. Toutefois, l'ordonnance organique du 28 novembre 1958, après avoir ajouté d'autres emplois

(5) D, 1959, législation, p. 304.

(6) Décret n° 59-442 du 31 mars 1959, *JO*, 22 mars, p. 3410; décret n° 78-369 du 20 mars 1978, *JO*, 22 mars, p. 1243.

(7) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984; *JO*, 12 janvier, p. 271; décret n° 85-779 du 24 juillet 1985, *JO*, 27 juillet, p. 8535; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, *JO*, 27 janvier, p. 441.

auxquels il est pourvu en conseil des ministres (art. 1^{er}) (8), et énuméré ceux auxquels il est nommé par décret présidentiel simple (art. 2), précise que le pouvoir de nomination aux autres emplois peut être délégué par le Président de la République au Premier ministre (art. 3). Il en résulte donc que le Premier ministre ne peut détenir le pouvoir de nomination qu'en vertu d'une délégation du Président alors que l'article 21 semble pourtant vouloir lui attribuer directement une partie de ce pouvoir. Enfin, l'article 4 de l'ordonnance précise que ses dispositions ne font pas obstacle aux lois et règlements particuliers qui, par mesure de simplification ou déconcentration, confient cette compétence aux ministres et autres autorités subordonnées.

Or, une confusion est souvent faite entre ces dispositions constitutionnelles et organiques et la liste des emplois à la discrétion alors qu'elles ne se situent pas sur le même plan. Les premières se bornent à déterminer l'autorité compétente pour procéder à la nomination de certains fonctionnaires alors que la seconde fixe les conditions des nominations et révocations aux emplois qu'elle indique. Sans doute existe-t-il un lien entre ces deux énumérations, en ce sens qu'est précisément réservée au chef de l'Etat la nomination aux postes clés de l'administration, mais il suffit de les comparer pour constater que si tous les titulaires d'emplois supérieurs sont nommés par décret en conseil des ministres, tous les emplois auxquels il est ainsi pourvu ne sont pas en revanche à la discrétion du Gouvernement (conseillers d'Etat et conseillers maîtres à la Cour des comptes par exemple). C'est précisément au sujet de fonctionnaires ainsi nommés par décret que s'est posée la question du caractère limitatif de la liste donnée par l'autorité réglementaire en application du statut général.

B) Le caractère limitatif de l'énumération réglementaire

La liste des emplois à la discrétion donnée par les textes d'application des statuts successifs a subi quelques variations liées soit à des réformes intervenues dans l'administration centrale ou déconcentrée, soit à des événements tels que l'accession à l'indépendance de l'Algérie, soit à de simples changements d'ordre terminologique. Ainsi, par exemple, les emplois d'administrateur général et d'administrateur général délégué de la radiodiffusion française, qui figuraient dans le décret de 1949, disparaissent dans celui de 1959, de même que les IGAME, mentionnés dans ces deux décrets, disparaissent dans celui de 1985, tandis que l'emploi de secrétaire général de la défense nationale a été ajouté en 1978. En ce qui concerne les emplois existant dans l'ensemble des administrations, la

(8) L'ordonnance n'énumère cependant expressément qu'un certain nombre de ces emplois. En effet, elle renvoie, d'une part, à un décret en conseil des ministres le soin de dresser la liste des emplois de direction des établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales dont l'importance justifie une telle procédure de nomination, et se réfère, d'autre part, aux lois et décrets particuliers qui prévoient cette procédure pour tel ou tel emploi spécifique.

liste n'a guère changé jusqu'en 1985 où ont été rajoutés les délégués généraux et les délégués, lorsqu'ils sont placés sous l'autorité du ministre. Ces variations sont donc généralement plus qualitatives que quantitatives. Mais la question essentielle réside dans le caractère limitatif ou non de la liste ainsi fournie par l'autorité réglementaire.

Le commissaire du Gouvernement Donnedieu de Vabres, concluant pour la célèbre affaire Teissier, proposait d'effectuer une distinction entre les emplois entrant dans le champ d'application du statut général, c'est-à-dire compris dans les cadres des administrations de l'Etat et de ses établissements publics, et les emplois non concernés par ce statut (9). La liste donnée par décret aurait un caractère limitatif pour les premiers, tandis que, pour les seconds, la jurisprudence continuerait de déterminer les emplois à la discrétion à l'aide des critères précédemment dégagés par elle, à savoir la nature de l'emploi (dépendance directe à l'égard du pouvoir politique et collaboration étroite à son exercice) et absence de statut (notamment de règles de nomination ou de révocation particulières). Il y aurait donc, en quelque sorte, une définition réglementaire pour les emplois compris dans le statut général, et une définition jurisprudentielle pour les autres. Le Conseil d'Etat semble cependant avoir hésité à consacrer totalement cette solution puisque, dans l'arrêt Guille rendu en 1954, il s'est essentiellement appuyé sur la nature de l'emploi d'inspecteur d'académie pour lui refuser le caractère d'emploi à la discrétion, alors pourtant que cet emploi, entrant dans le cadre du statut général, n'était pas mentionné par le décret de 1949 (10). Faute de jurisprudence ultérieure, il est donc difficile de savoir si, effectivement, la liste réglementaire est considérée comme limitative pour les emplois concernés par le statut. En revanche, un point est certain et va d'ailleurs de soi du point de vue juridique : des emplois étrangers au champ d'application du statut général et donc non compris dans son décret d'application peuvent être laissés à la discrétion du Gouvernement. Le Conseil d'Etat en a décidé ainsi pour les directeurs de l'agence France-Presse, du CNRS, de l'ONERA et du Centre scientifique et technique du Bâtiment (11). On peut donc en déduire que l'ensemble des emplois de direction des établissements publics, entreprises publiques et société nationales, visés par l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance organique du 28 novembre 1958 et énumérés par le décret du 29 avril 1959 remplacé par celui du 6 août 1985 (pour tenir compte des récentes nationalisations), sont à la discrétion du Gouvernement sans, toutefois, être concernés par le statut général (12).

(9) CE, 13 mars 1953, Teissier, concl. J. Donnedieu de Vabres, *D*, 1953, p. 735.

(10) CE, Sect., 1^{er} octobre 1954, Guille, R 496, *RA*, 1954, p. 512, concl. Laurent ; *D*, 1955, p. 433, note G. Braibant.

(11) CE, 13 mars 1959, Nègre, R 179 ; CE, 13 mars 1953, Teissier, *D*, 1953, J, p. 735 ; CE, 13 mars 1952, Jugeau, R 506, concl. Letourneur ; CE, 2 janvier 1959, Marini, R 3.

(12) Décret n° 59-587 du 29 avril 1959, *JO*, 2 mai, p. 4723 ; décret n° 85-834 du 6 août 1985, *JO*, 7 août 1985, p. 9007.

C) Les emplois à la discrétion dans la fonction publique territoriale

Pour tenir compte du principe de la libre administration des collectivités locales, la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale a voulu laisser aux élus le libre choix de leurs collaborateurs immédiats. Elle énumère ainsi un certain nombre d'emplois dits « fonctionnels » dont l'autorité locale reçoit le pouvoir de décharger discrétionnairement les titulaires, indépendamment de toute faute disciplinaire. Ces emplois sont, selon l'article 53 de la loi, ceux de directeur des services des départements et régions, de secrétaire général et secrétaire général adjoint des communes de plus de 5 000 habitants, de directeur général des services techniques, ainsi que de directeur et de directeur adjoint d'établissement public dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, seul un certain nombre de ces emplois, énumérés par l'article 47 de la loi, peut être pourvu par voie de recrutement direct, les autres devant l'être suivant les procédés normaux institués par la loi qui laissent cependant aux élus toute liberté pour procéder à la nomination. Les agents recrutés directement sont les directeurs des services des départements et régions, les secrétaires généraux et directeurs généraux des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants, les secrétaires généraux adjoints des communes de plus de 150 000 habitants, et les directeurs des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance justifient l'inscription sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat.

II - LE RÉGIME DES EMPLOIS A LA DISCRÉTION

La particularité du régime des emplois supérieurs réside dans le caractère discrétionnaire tant du pouvoir de nomination que de celui de révocation, ce qui n'implique cependant pas l'absence de toutes règles en grande partie déterminées par la jurisprudence.

A) La nomination

La nomination à ces emplois est entièrement libre sous réserve, toutefois, que la personne nommée respecte les conditions générales d'accès à la fonction publique énoncées par l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Ces conditions sont : la nationalité française, la jouissance des droits civiques, la compatibilité du casier judiciaire avec les fonctions exercées, la situation régulière au regard du code du service national, et les conditions d'aptitude physique.

Le procédé du concours est donc écarté (13) et il peut être fait appel à des fonctionnaires comme à des non-fonctionnaires. Dans ce dernier

(13) Sauf, dans la fonction publique territoriale, pour les emplois fonctionnels auxquels il ne peut être pourvu par voie de recrutement direct.

cas, la nomination ne confère la qualité de fonctionnaire à l'agent concerné qu'autant que dure son maintien dans l'emploi, elle n'entraîne pas de titularisation dans les cadres de l'administration ou du service (14). Dans l'hypothèse où il est fait appel à un fonctionnaire, celui-ci conserve son grade dans son corps d'origine. Il doit y être placé en position de détachement et continue d'y bénéficier de ses droits à avancement et à pension d'ancienneté.

Enfin, l'autorité de nomination doit, lorsque des dispositions particulières le prescrivent, recueillir préalablement d'éventuels avis ou propositions. Ainsi, par exemple, les dirigeants des entreprises nationalisées sont nommés sur proposition du conseil d'administration.

B) *La révocation*

Les nominations aux emplois supérieurs sont essentiellement révoquables, qu'elles concernent des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires. L'autorité compétente dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre fin aux fonctions des titulaires de ces emplois, elle peut le faire pour simple convenance politique, dans l'intérêt du service. Toutefois, comme tout pouvoir discrétionnaire, celui-ci reste soumis à un minimum de règles touchant les éléments externes et internes de l'acte de révocation.

1) *La régularité externe*

La compétence. — L'autorité compétente pour mettre fin aux fonctions d'un agent occupant un emploi supérieur est, sauf disposition contraire, l'autorité qui procède à la nomination, c'est-à-dire le Président de la République, par décret en conseil des ministres, pour les emplois de la fonction publique de l'Etat et l'exécutif local pour les emplois de la fonction publique territoriale (15).

La forme. — La décision mettant fin aux fonctions d'un agent occupant un emploi à discrétion ne tombe pas sous le coup de la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs dans la mesure où elle n'inflige pas une sanction et ne peut être considérée comme abrogeant une décision créatrice de droits.

L'article 75 de la loi du 31 décembre 1937, qui impose de mentionner les nouvelles fonctions auxquelles est appelé un fonctionnaire remplacé dans son poste, ne s'applique pas aux emplois supérieurs : si l'intéressé n'était pas fonctionnaire, le Gouvernement n'est pas tenu de lui fournir un nouvel emploi (16) ; s'il l'était, il est réintégré dans son corps d'origine. Dans l'hypothèse, toutefois, où un nouvel emploi lui est procuré, la décision porte généralement la mention « appelé à d'autres fonctions ». En ce qui concerne les fonctionnaires nommés à des emplois fonctionnels

(14) CE, Ass., 5 juin 1959, Dufay, R 345.

(15) CE, Sect., 10 avril 1959, Fourré-Comeray, R 233, D, 1959, p. 810, concl. Heumann ; RDP, 1959, p. 1223, note M. Waline.

(16) CE, Ass., 5 juin 1979, Dufay, R 345, précité.

locaux, l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que si la collectivité ou l'établissement ne peut leur offrir un autre emploi correspondant à leur grade ou s'ils le refusent, ils peuvent demander à être pris en charge et reclassés par le centre de gestion compétent ou à percevoir une indemnité de licenciement.

La procédure. — Dans le cadre de la fonction publique territoriale, il ne peut être mis fin aux fonctions des agents occupant un emploi fonctionnel qu'à compter de dix mois après le renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public. Cette condition de délai ne joue cependant pas à l'égard des agents recrutés directement qui peuvent être révoqués à tout moment.

Lorsque la nomination à un emploi supérieur doit être précédée d'une consultation, le Conseil d'Etat considère que, sauf disposition expresse le prescrivant, l'acte de révocation n'a pas à respecter la même procédure (17).

Le juge administratif a cependant institué une garantie au profit des intéressés en imposant que leur soit préalablement communiqué leur dossier, même en l'absence de faute ou de reproche particulier, dès lors que la mesure est prise « en considération de la personne » (18). Cette communication se fait sans modalités particulières, il suffit que l'intéressé bénéficie d'un délai suffisant pour prendre connaissance de son dossier (19).

2) La régularité interne

S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, l'acte par lequel il est mis fin aux fonctions d'un agent occupant un emploi supérieur est soumis à un contrôle restreint dont la portée est encore réduite par la nature même de cette décision (20). En effet, l'erreur de droit et le détournement de pouvoir sont, dans ce domaine, pratiquement impossibles à établir, et l'inexactitude matérielle des faits comme l'erreur manifeste d'appréciation difficiles à concevoir (21). Le pouvoir discrétionnaire n'est pas ici « laissé » au Gouvernement par le juge, mais expressément reconnu par un texte et le contrôle juridictionnel de la régularité interne d'un tel acte reste très théorique.

Toutefois, si l'autorité compétente se fonde, non sur des raisons de convenance politique, mais sur une faute imputable au titulaire de l'emploi supérieur, elle se place alors sur le terrain disciplinaire et se trouve soumise aux règles et au contrôle habituel du juge en la matière qui vérifie, notamment, le caractère fautif du comportement incriminé (22).

(17) CE, Sect., 10 avril 1959, Fourré-Cormeray, R 233, précité.

(18) CE, Sect., 24 juin 1979, Nègre, R 304.

(19) CE, Sect., 20 janvier 1956, Nègre, R 24 ; CE, 2 février 1966, Torrès, R 70.

(20) CE, 10 décembre 1948, Lavaud, R 467 ; CE, 2 janvier 1959, Marini, R 3.

(21) Le dernier arrêt rendu par le Conseil d'Etat concernant les emplois supérieurs remonte à 1966, date à laquelle le contrôle de l'erreur manifeste n'existait pas encore, mais le juge l'étendant désormais à tous les domaines du pouvoir discrétionnaire, il en ferait certainement application à cette matière aujourd'hui.

(22) CE, 13 mars 1953, Teissier, D, 1953, J, p. 735, concl. Donnedieu de Vabres.

La situation des agents occupant des emplois à la discrétion est donc extrêmement précaire. Hormis quelques règles éparses régissant leur nomination et leur révocation ils ne bénéficient pas, évidemment, d'un véritable statut du haut fonctionnaire (23). La pratique, cependant, en faisant massivement appel à des fonctionnaires pour occuper les emplois supérieurs, contrebalance ces inconvénients et permet de réaliser un certain équilibre entre la liberté des Gouvernements ou des élus locaux et l'indépendance, au moins matérielle, des intéressés, dont le reclassement, même s'il est souvent douloureusement ressenti, a le mérite d'être assuré.

ANNEXE 1

Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaire ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, notamment son article 25 ;

Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. — Sont, aux termes de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, des emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement en ce qui concerne tant la nomination que la cessation de fonctions, les emplois suivants :

Dans toutes les administrations :

- commissaires généraux, hauts-commissaires, commissaires, secrétaires généraux, délégués généraux et délégués, lorsqu'ils sont placés directement sous l'autorité du ministre ;
- directeurs généraux et directeurs d'administration centrale.

Auprès du Premier ministre :

- secrétaire général du Gouvernement ;
- secrétaire général de la défense nationale ;
- délégués interministériels et délégués.

Au ministère des relations extérieures :

- chef titulaire de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeur.

Au ministère de l'intérieur et de la décentralisation :

- préfets, commissaires de la République ;
- chef du service de l'inspection générale de l'administration ;
- directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale et chef du service de l'inspection générale de la police nationale.

(23) P. Lalumière, Les hauts fonctionnaires, D, 1959, chr., p. 241.

Au ministère de l'éducation nationale :

Sans préjudice de l'application des textes en vigueur fixant les conditions de leur nomination, recteurs d'académie.

Art. 2. — Les dispositions de l'article précédent sont également applicables aux représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer.

Art. 3. — Le décret n° 59-442 du 21 mars 1959 modifié est abrogé.

Art. 4. — Le Premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre des relations extérieures, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le ministre de l'éducation nationale, le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget et de la consommation, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 24 juillet 1985.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
LAURENT FABIUS.

ANNEXE 2

Décret n° 85-834 du 6 août 1985 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales et modifiant le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 modifié.

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu la Constitution, et notamment son article 13, ensemble l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, et notamment son article 1^{er} ;

Vu le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales, modifié par le décret n° 67-152 du 22 février 1967 ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. — La liste annexée au décret du 22 février 1967 susvisé est remplacée par celle qui est annexée au présent décret.

Art. 2. — Le présent décret sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 6 août 1985.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
LAURENT FABIUS.

ANNEXE. — Liste des emplois de direction dans les établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales auxquels il est pourvu en conseil des ministres

Etablissements ou sociétés	Emplois
Administration générale de l'assistance publique à Paris	Directeur général
Aéroport de Paris	Président du conseil d'administration. Directeur général
Aérospatiale	Président du conseil d'administration
Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole	Directeur
Agence centrale des organismes de la sécurité sociale	Directeur
Agence française pour la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration
Agence Havas	Président du conseil d'administration
Agence de l'informatique	Président du conseil d'administration
Agence nationale pour l'emploi	Directeur général
Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer	Directeur
Agence nationale pour la valorisation de la recherche	Président du conseil d'administration
Banque du bâtiment et des travaux publics	Président du conseil d'administration
Banque de Bretagne	Président du conseil d'administration
Banque Chaix	Président du conseil d'administration
Banque française pour le commerce extérieur	Président du conseil d'administration
Banque de France	Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs
Banque Hervet	Président du conseil d'administration
Banque industrielle et mobilière privée	Président du conseil d'administration
Banque Indosuez	Président du conseil d'administration
Banque La Hélin	Président du conseil d'administration
Banque Laydernier	Président du conseil d'administration
Banque nationale de Paris	Président du conseil d'administration
Banque Odier Bungener Courvoisier	Président du conseil d'administration
Banque Paribas	Président du conseil d'administration
Banque parisienne de crédit	Président du conseil d'administration
Banque régionale de l'Ain	Président du conseil d'administration
Banque régionale de l'Ouest	Président du conseil d'administration
Banque Scalbert Dupont	Président du conseil d'administration
Banque Sofinco	Président du conseil d'administration
Banque Tarneaud	Président du conseil d'administration
Banque de l'Union européenne	Président du conseil d'administration
Banque Vernes et commerciale de Paris	Président du conseil d'administration
Banque Worms	Président du conseil d'administration
Bibliothèque nationale	Administrateur général
Bureau de recherches géologiques et minières	Président du conseil d'administration
Caisse centrale de coopération économique	Directeur général
Caisse centrale de réassurance	Président du conseil d'administration

Etablissements ou sociétés	Emplois
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Caisse nationale d'allocations familiales	Directeur
Caisse nationale d'assurance maladie	Directeur
Caisse nationale d'assurance vieillesse	Directeur
Caisse nationale de crédit agricole	Directeur général
Carrefour international de la communication	Président du conseil d'administration
Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	Président du conseil d'administration. Directeur général
Centre mondial informatique et ressource humaine	Président du conseil d'administration
Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles	Directeur général
Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou	Président
Centre national de la cinématographie	Directeur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration. Directeur général
Centre national de la recherche scientifique	Président du conseil d'administration. Directeur général
Centre national de télé-enseignement	Administrateur délégué
Charbonnages de France	Président du conseil d'administration. Directeur général
Comédie-Française	Administrateur
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général Haut-commissaire à l'énergie atomique
Compagnie générale maritime et financière	Président du conseil d'administration
Compagnie financière du crédit industriel et commercial	Président du conseil d'administration
Compagnie financière de Paribas	Président du conseil d'administration
Compagnie financière de Suez	Président du conseil d'administration
Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur	Président du conseil d'administration
Compagnie française de câbles sous-marins et de radio	Président-directeur général
Compagnie générale de constructions téléphoniques	Président-directeur général
Compagnie générale d'électricité	Président-directeur général
Compagnie des machines Bull	Président-directeur général
Compagnie nationale Air France	Président du conseil d'administration
Compagnie nationale du Rhône	Président du conseil d'administration
Compagnie Saint-Gobain	Président-directeur général
Crédit chimique	Président du conseil d'administration
Crédit commercial de France	Président du conseil d'administration
Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises	Président du directoire
Crédit foncier de France	Gouverneur
Crédit industriel d'Alsace-Lorraine	Président du conseil d'administration

Etablissements ou sociétés	Emplois
Crédit industriel et commercial de Paris	Président du conseil d'administration
Crédit industriel de l'Ouest	Président du conseil d'administration
Crédit industriel de Normandie	Président du conseil d'administration
Crédit lyonnais	Président du conseil d'administration
Crédit national	Directeur général
Crédit du Nord	Président du conseil d'administration
Ecole nationale d'administration	Directeur
Ecole nationale de la magistrature	Directeur
Ecole polytechnique	Président du conseil d'administration.
	Directeur général
Electricité de France	Président du conseil d'administration.
	Directeur général
Entreprise minière et chimique	Président du conseil de surveillance.
	Président du directoire
Entreprise de recherches et d'activités pétrolières	Président du conseil d'administration
Etablissement public de la Cité des sciences et de l'industrie	Président du conseil d'administration
Etablissement public du Grand Louvre	Président
Etablissement public de l'opéra de la Bastille	Président du conseil d'administration
Etablissement public du parc de La Villette	Président du conseil d'administration
Etablissement national des invalides de la marine	Directeur
Européenne de banque	Président du conseil d'administration
Gaz de France	Président du conseil d'administration.
	Directeur général
Houillères de bassin du Centre et du Midi	Président du conseil d'administration
Houillères de bassin de Lorraine	Président du conseil d'administration
Houillères de bassin du Nord - Pas-de-Calais	Président du conseil d'administration
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	Président du conseil d'administration
Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (Orstom)	Président du conseil d'administration
Institut géographique national	Directeur
Institut international d'administration publique	Directeur
Institut national de l'audiovisuel	Président-directeur général
Institut national de la recherche agronomique	Président du conseil d'administration
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Directeur général
Monod française de banque	Président du conseil d'administration
Office national des anciens combattants	Directeur
Office national de la chasse	Directeur
Office national d'études et de recherches spatiales	Président du conseil d'administration
Office national des forêts	Directeur général
Office national d'immigration	Président du conseil d'administration
Office national interprofessionnel des céréales	Directeur général
Office national interprofessionnel des fruits, légumes et de l'horticulture	Directeur
Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers	Directeur

Etablissements ou sociétés	Emplois
Office national interprofessionnel des plantes à parfum aromatiques et médicinales	Directeur
Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture	Directeur
Office national interprofessionnel des vins	Directeur
Port autonome de Bordeaux	Directeur
Port autonome de Dunkerque	Directeur
Port autonome de la Guadeloupe	Directeur
Port autonome du Havre	Directeur
Port autonome de Nantes - Saint-Nazaire	Directeur
Port autonome de Paris	Directeur
Port autonome de Rouen	Directeur
Régie autonome des transports parisiens	Président du conseil d'administration. Directeur général
Régie nationale des usines Renault	Président-directeur général
Société bordelaise de crédit industriel et commercial	Président du conseil d'administration
Société centrale de banque	Président du conseil d'administration
Société centrale du groupe des assurances générales de France	Président du conseil d'administration
Société centrale du Groupe des assurances nationales	Président du conseil d'administration
Société centrale du groupe de sociétés nationales Mutuelle générale française	Président du conseil d'administration
Société centrale du groupe Union des assurances de Paris	Président du conseil d'administration
Société financière de radiodiffusion	Président-directeur général
Société générale	Président du conseil d'administration
Société générale alsacienne de banque	Président du conseil d'administration
Société lyonnaise de banque	Président du conseil d'administration
Société nancéienne de crédit industriel et Varin-Bernier	Président du conseil d'administration
Société marseillaise de crédit	Président du conseil d'administration
Société nationale des chemins de fer français	Président du conseil d'administration. Directeur général
Société nationale Elf-Aquitaine	Président du conseil d'administration
Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'avion	Président du conseil d'administration
Société nationale d'exploitation des tabacs et allumettes	Président-directeur général
Société nationale des poudres et explosifs	Président du conseil d'administration

JOURNAL

Contestations nationalitaires, régionalisme et décentralisation en Espagne

JUSTIN DANIEL*

A l'image de la plupart des pays européens, l'Espagne a été confrontée durant les deux dernières décennies à la mobilisation ethnopolitique. Sans doute le centralisme obsessionnel du régime franquiste n'est-il pas étranger à ce renouveau des mouvements nationalitaires. On ne saurait pour autant nier que les clivages ethniques et territoriaux ainsi réactivés expriment historiquement la résistance d'une périphérie dominée face aux prétentions d'un centre soucieux de créer un sentiment d'allégeance nationale. Phénomène classique, quoique se déroulant selon des modalités diverses (1), mais qui repose ici sur un paradoxe : celui d'un centre aspirant certes à l'hégémonie politique mais incapable d'étendre son contrôle sur des territoires hétérogènes, forts pour certains d'entre eux d'une suprématie économique — la Catalogne et le Pays Basque — et tendant à conserver, voire à renforcer leurs différents particularismes. Cette singularité dans le développement politique espagnol explique l'émergence au XIX^e siècle, puis la résurgence aujourd'hui de revendications autonomistes d'une intensité variable d'une région à l'autre ; elle va peser de tout son poids sur la réforme territoriale mise en chantier à partir de 1978 : l'option audacieuse prise en faveur de la régionalisation s'inspire largement d'une tradition juridique et politique forgée au cours des luttes incessantes qui ont opposé la Castille aux autres nations composant la péninsule.

D'où la nécessité de revenir au processus de construction de l'Etat espagnol et au mode d'intégration des sociétés qui lui sont subordonnées afin de mieux saisir les tenants et les aboutissants de l'expérience actuelle.

* Docteur d'Etat en science politique.

(1) Bertrand Badie, *Le développement politique*, Paris, Economica, 1978, p. 82.

LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT ESPAGNOL
ET L'ÉMERGENCE DES NATIONALISMES PÉRIPHÉRIQUES

Située au confluent d'approches distinctes, l'étude des particularismes ethniques et culturels a fait l'objet de recherches substantielles et détaillées (2). A défaut de parvenir à une combinaison satisfaisante des facteurs explicatifs, les auteurs ont attiré l'attention sur leur très grande variété et leur importance respective. Un point semble cependant acquis : c'est au cœur du rapport Etat/sociétés locales qu'il convient de rechercher les causes et les circonstances de la mobilisation nationalitaire. Fortement conditionnée par le type d'Etat auquel elle se trouve confrontée (3), la lutte pour l'identité culturelle et politique emprunte des voies diverses ; elle répond naturellement à des enjeux et des défis différents selon la société considérée. Aussi bien, le contrôle plus ou moins lâche exercé par un Etat structurellement faible sur une mosaïque de nations a-t-il eu pour corollaire des variations plus ou moins fortes dans l'intensité des sentiments régionalistes en Espagne.

*Un Etat structurellement faible,
une périphérie diversement intégrée*

Amorcé dans le cadre de la guerre de Reconquête, le processus de centralisation de l'Espagne moderne prend son essor avec les liens de mariage et les conquêtes militaires ; il se termine en 1512 par le rattachement de la Navarre au royaume central de la Castille. Mais la volonté politique tardive de la Castille, érigée en modèle culturel unique, de réduire les particularismes locaux, son oscillation permanente entre le centralisme répressif et la décentralisation modérée aboutissent en réalité à une unification imparfaite et inachevée : l'Espagne va demeurer pendant longtemps un assemblage de territoires disparates avec comme unique trait d'union un roi commun. Caractérisés par l'extrême diversité de leurs institutions politiques et de leur structure sociale, ces territoires tendent à conserver leurs coutumes particulières, voire, dans certains cas, une armature politique, administrative et financière héritée de l'époque médiévale (4). A tel point qu'il n'est pas exagéré de dire que seule l'institution des *fueros* a

(2) Parmi les publications récentes, voir à titre indicatif, Yves Mény (dir.), *Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1978-1980*, Paris, Cujas, 1982 ; Stein Rokkan et Derek W. Urwin, *Economy, Territory, identity. Politics of West European peripheries*, London, Sage Publications, 1983, et *The politics of territorial identity. Studies in European regionalism*, London, Sage Publications, 1972 ; Joseph R. Rudolph, Jr. et Robert J. Thompson, *Ethnoterritorial movements and the policy process. Accommodating nationalist demands in the developed world*, *Comparative politics*, 17 (3), avril 1985, p. 291-311.

(3) Voir Pierre Birnbaum, *La logique de l'Etat*, Paris, Fayard, 1982, p. 173-189.

(4) Jaume Rossinyol, *Le problème national catalan*, Paris, Mouton, 1974, p. 39.

véritablement permis le maintien d'un équilibre instable au sein de cette confédération d'Etats et de royaumes (5).

Ce constat s'applique tout particulièrement à l'ensemble des provinces basques où les *fueros*, dont l'apparition remonte aux environs du VII^e siècle, sont codifiés à partir du XII^e siècle sous la forme d'un droit coutumier qui concède des privilèges économiques et politiques aux territoires concernés — en particulier Alava, Guipuzcoa et Viscaya — en échange de leur allégeance à la monarchie. Un tel système rend impossible l'application d'une loi ou d'un décret sans l'approbation des autorités forales ; il sanctionne par ailleurs une certaine autonomie fiscale et de gestion tout en renforçant les pouvoirs du Conseil de Gouvernement local (levée des taxes, mobilisation de l'armée, possibilité de modifier les lois avant leur entrée en vigueur sur le territoire, de dénoncer le comportement des monarques peu respectueux des *fueros*). Aux citoyens est reconnu le droit de recourir au Conseil de Gouvernement pour contester une loi susceptible de leur porter préjudice. Quoique subordonnées à l'autorité du Roi représenté par le *corregidor*, qui exerce en son nom des pouvoirs administratifs, judiciaires et fiscaux, les provinces basques, même si elles n'ont jamais pu s'ériger en Etat, ont réussi à conserver bien après leur intégration au royaume de Castille une structure politico-juridique originale garantissant des droits civils aux citoyens. Mais, par la même occasion, ces derniers ont été confinés dans un isolement indéniable par rapport aux autres territoires (6). Cette solution a néanmoins imposé pendant longtemps une collaboration entre les instances locales et nationales (7) et permis par là même d'éviter la désintégration de l'Etat espagnol durant sa difficile transition d'un ordre médiéval à un ordre politique moderne (8). Mais du coup, les provinces basques, et d'une manière générale, l'ensemble des territoires conquis, ont réussi à préserver leurs structures politiques et juridiques d'autant plus facilement que l'identification de la monarchie à la Castille a favorisé le cloisonnement des comportements.

Il en est ainsi de la Catalogne dotée dès le XII^e siècle d'un véritable « système politique autonome » (9) et, à l'instar de Valence et d'Aragon, mais à l'inverse du royaume de Castille non encore rodé au fonctionnement d'un pouvoir législatif (10), d'institutions qui témoignent d'une longue

(5) Voir par exemple Robert P. Clark, *The Basques : The Franco years and beyond*, Reno, University of Nevada Press, 1979, p. 18.

(6) *Ibid.*, p. 21.

(7) Marianne Heiberg, Urban politics and rural culture : Basque nationalism, in Stein Rokkan, Derek W. Urwin, *The politics of territorial identity. Studies in European regionalism*, *op. cit.*, p. 355-387.

(8) Robert P. Clark, *op. cit.*, p. 21.

(9) Gérard Camilleri, Claude Galiay, Le statut d'autonomie de la Catalogne, *Revue française de Science politique*, n° 5, oct. 1980, p. 1012-1047.

(10) J. H. Elliot, *The Revolt of the Catalans. A study in the decline of Spain (1598-1640)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963, p. 6-8, cité par Juan Linz, Early State-building and late peripheral Nationalism against the State : the case of Spain, in Samuel Einsenstadt, Stein Rokkan, *Building States and Nations*, London, Sage Publications, 1973, t. 2, p. 39-40.

tradition de liberté politique et de pratique parlementaire ; de la Navarre antérieurement rattachée tantôt à la Castille, tantôt à l'Aragon, tantôt à la France, mais jalouse de sa personnalité et de ses règles juridiques après son intégration en 1512 ; ou encore de la Castille-León composée de divers territoires ayant bénéficié dans le passé d'une certaine autonomie, voire de l'indépendance (la Galice, les Asturies, l'Estrémadure, la Nouvelle-Castille, etc.) (11).

De la sorte, le processus de centralisation de l'Etat espagnol va se heurter d'emblée à la coexistence d'une série d'entités politiques plus ou moins attachées à leurs privilèges et prérogatives, à une « diaspora de fiefs royaux » (12) aux traits fortement marqués et dont le contrôle et le gouvernement s'avèrent difficiles. Si bien que la mise en place des mécanismes centralisateurs, puis leur amplification à l'arrivée au pouvoir des Bourbons fascinés par le modèle français — croissance continue des pouvoirs du monarque, extension des lois à l'ensemble des habitants de la péninsule, réduction des autonomies locales par la diminution du rôle des organismes représentatifs — n'empêchent nullement la pérennisation dans la principauté de Catalogne et, dans une moindre mesure, dans les royaumes d'Aragon et de Valence, des institutions héritées du Moyen Age. Tel est d'ailleurs le sens profond de la révolte de 1640 en Catalogne : un témoignage éloquent des difficultés rencontrées par le centre, dans sa volonté d'étendre et de renforcer sa domination, pour démanteler des institutions fortement enracinées dans la tradition catalane.

Par ailleurs, les tentatives pour réaliser une unité politique plus vaste aux dépens nécessairement de l'unité interne, la faiblesse de l'armature d'un régime qui disperse ses forces entre des territoires hétérogènes et éloignés les uns des autres, quitte à figer ses propres structures institutionnelles pour mieux préserver la stabilité de son « empire européen » ; le monopole castillan sur l'Amérique et ses richesses ainsi que l'habitude prise par la monarchie de délaïsser, sinon d'abandonner la périphérie à son sort pour se cantonner aux affaires exclusivement castillanes (13) constituent autant d'obstacles supplémentaires à la formation d'un Etat capable d'imposer sa volonté. Le défi sera d'autant plus difficile à relever que cet Etat, qui prend pour modèle son homologue français, ne dispose pas de ressources identiques et suffisantes pour assurer la destruction complète des allégeances locales. Sa tâche est d'ailleurs rendue encore plus ardue par le tarissement des ressources du Nouveau Monde, au demeurant rarement investies dans des secteurs productifs. D'où l'élargissement du fossé entre, d'un côté, un centre articulé sur une structure sociale aristocratique et militaire archaïque, dans l'impossibilité de profiter de sa splendeur antérieure (14), se contentant de la défense des privilèges de l'oligarchie

(11) Pierre Bon, Franck Moderne, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Paris, Economica, 1981, p. 5.

(12) Guy Hermet, *Aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF, 1983, p. 109-110.

(13) Jaime Rossinyol, *op. cit.*, p. 152.

(14) Gérard Camilleri, Claude Galiay, art. cité, p. 1015.

terrienne d'Andalousie et d'Estrémadure, et de l'autre, une périphérie dynamique — Pays Basque et Catalogne — en proie aux premiers soubresauts d'une industrialisation précoce.

Or c'est précisément à cette époque que se dessine la volonté de réduire l'autonomie des provinces : des efforts systématiques sont entrepris pour centraliser et rationaliser les structures administratives (15). Ainsi, les *fueros* sont-ils abolis dans les Etats de la couronne d'Aragon à l'issue de la guerre de Succession, alors que, simultanément, les pouvoirs des délégués du roi sont renforcés. Ce qui, en dépit du maintien d'un droit civil particulier dont le rôle dans la formation d'une personnalité originale n'est pas, il est vrai, négligeable, correspond à une tentative d'étatisation des sociétés locales. De la même façon, la division du pays en provinces (suppression des royaumes ou principautés) et l'extension corrélatrice des relations verticales au détriment des rares contacts horizontaux portent un sérieux coup aux institutions spécifiques, tant et si bien qu'au début du XVIII^e siècle, ne subsistent que « celles de la Castille (dont la zone d'influence englobait désormais la Catalogne, l'Aragon, le Pays valencien et Majorque), de la Navarre et des trois provinces basques (*Vascongadas*) de Biscaye, d'Alava et du Guipuzcoa... » (16).

Ecartées ainsi des activités gouvernementales par l'emprise croissante de la bureaucratie castillane, condamnées à se défendre contre les empiétements d'une administration de plus en plus centralisée, certaines régions, en particulier la Catalogne, se dotent d'une bourgeoisie active et développent leurs potentialités économiques, aggravant ainsi le déséquilibre avec le centre dépourvu d'assises suffisamment solides pour entraîner les autres peuples de la péninsule dans son sillage et affronter les défis qui se posent à lui. Privé de la base matérielle nécessaire, incapable de se différencier de l'aristocratie, véritable repoussoir pour la bourgeoisie active concentrée à la périphérie méditerranéenne et atlantique, l'Etat espagnol manquera de « cette capacité de pénétration de l'espace de souveraineté qui constitue normalement son attribut » (17).

De surcroît, contrairement à l'administration napoléonienne dont elle s'inspire, la bureaucratie espagnole ne dispose pas de racines historiques profondes. Le renforcement de l'appareil bureaucratique sous les rois catholiques et les efforts ultérieurs de rationalisation sont restés inachevés : ils n'ont pu permettre la création d'un corps administratif stable dans la mesure où ils ont été entravés par des événements historiques tels que la guerre de Succession et la guerre de l'Indépendance. Condamnée à l'imitation de modèles extérieurs sans disposer pour autant de bases institutionnelles solides, l'administration ne pourra jamais atteindre un degré

(15) Voir par exemple Kenneth Medhurst, *The Basques and Catalans*, Londres, Minority Rights Group, 1977, p. 3.

(16) Pierre Bon, Franck Moderne, *op. cit.*, p. 6.

(17) Guy Hermet, *op. cit.*, p. 101 ; voir aussi, du même auteur, Environnement international et dimension historique de la transition politique en Espagne, *Pouvoirs*, 8, 1984, p. 10.

suffisant de cohésion et de continuité lui permettant de résister éventuellement aux pressions politiques, et *a fortiori* de développer une stratégie autonome et des objectifs propres (18). D'où une longue tradition de favoritisme et de pratiques clientélistes alimentée par le groupe de pression des fonctionnaires madriléens qui contrôlent certes l'appareil d'Etat, mais dont l'influence limitée aux améliorations de traitements (19) se heurte à la résistance passive mais efficace de la périphérie (20) et paraît en tout cas peu compatible, en dépit des velléités centralisatrices, avec l'uniformisation du pays. C'est que l'Etat espagnol, indice supplémentaire sans doute d'une faiblesse structurelle, n'a pas vraiment réussi à s'institutionnaliser. Il en résulte une interpénétration entre la société et l'Etat, ce dernier dont l'émancipation est retardée étant prisonnier d'intérêts particuliers qui le conçoivent comme un instrument de promotion ou de favoritisme (21).

Autonomisation et institutionnalisation incomplètes, contrôle plus ou moins lâche sur des territoires aux traits fortement marqués, les caractéristiques de l'Etat espagnol sont telles qu'il aura du mal à mener à son terme l'unité nationale. En définitive, derrière la monarchie centralisatrice subsistent dans l'ensemble les anciens royaumes antérieurs à l'union de la Castille et de l'Aragon ; ou plus exactement, toute une série de régions qui à des degrés divers ont conservé des caractéristiques propres auxquelles porte inévitablement atteinte la politique unitaire imposée à partir du XVIII^e siècle et accentuée par la suite. On comprend dans ces conditions l'importance prise par la contestation nationalitaire qui se manifeste dès le XIX^e siècle avec une vivacité et une intensité jamais démenties depuis.

La montée des nationalismes périphériques

Confrontées à un Etat faible mais d'orientation fortement centralisatrice, les nations « périphérisées » ne vont pas tarder à réagir : les tensions politiques et religieuses dénuées à l'origine de bases territoriales précises sont l'occasion pour certaines régions — en particulier les provinces basques — d'affirmer leurs différences historiques et de dénoncer les empiétements des autorités centrales. On ne reviendra pas ici sur l'épisode des guerres carlistes, sauf pour rappeler qu'elles témoignent d'une volonté, non exempte de romantisme, de la part du peuple basque qui n'a jamais pu s'ériger en Etat, de se protéger par ses lois, coutumes, privilèges et *fueros* — considérés comme les points de cristallisation d'une conscience collective

(18) Sur ces différents points, voir Franck Moderne, L'administration dans le débat politique en Espagne, *Annuaire européen d'administration publique*, Paris, Ed. du CNRS, 1982, p. 178.

(19) Jacques Georgel, *Le franquisme. Histoire et bilan 1939-1969*, Paris, Seuil, 1970, p. 59.

(20) Voir par exemple Cesar E. Diaz Lopez, The politicization of Galician cleavages, in Stein Rokkan, Derek W. Urwin, *The politics of territorial identity...*, *op. cit.*, p. 403.

(21) Jacques Georgel, *op. cit.*, p. 56.

et les symboles d'une identité perçue comme menacée — contre le centralisme uniformisateur et réducteur de l'Etat. De même, le déséquilibre persistant entre le centre castillan détenteur du pouvoir politique mais dépourvu de toute puissance économique et une périphérie économiquement dominante mais frustrée du pouvoir politique ; l'affaiblissement de ce centre par les guerres carlistes et l'existence d'un parlementarisme de façade vicié par la corruption et le clientélisme nonobstant l'introduction précoce du suffrage universel suscitent en Catalogne des réactions (22), notamment de la part d'une bourgeoisie solidement établie et désireuse d'assurer la promotion économique et culturelle de sa propre région. L'ensemble des événements intervenus au cours de la première moitié du XIX^e siècle, puis l'échec en 1873 d'une organisation fédérale de l'Etat soulignent le caractère récurrent des tensions entre le centre et la périphérie en Espagne et l'opposition quasi irréductible entre, d'une part, un courant unitaire qui ne parvient pas à s'imposer réellement et, d'autre part, un courant anti-unitaire qui affleure constamment l'histoire du pays. Elles constituent par ailleurs le prélude des affrontements ultérieurs qui trouvent un terrain de prédilection dans les tentatives de renforcement de l'Etat unitaire (fin du XIX^e, début du XX^e siècle). Tentatives qui s'accompagnent du reste de l'apparition des premiers mouvements régionalistes ou nationalistes.

Précédés d'une phase de renaissance culturelle caractérisée par une intense activité littéraire, artistique et intellectuelle, ces mouvements prennent rapidement une dimension politique, au moment précisément où l'Etat espagnol subit d'importants revers sur la scène internationale. C'est notamment le cas en Catalogne où, à la suite de la perte des colonies, divers segments de la société frustrés de leur dépendance politique à l'égard de Madrid — en particulier une classe d'entrepreneurs purement locale — réclament une très large autonomie ; au Pays Basque où le nationalisme, nourri d'une méfiance à l'égard des institutions centrales assimilées à des instruments de domination plutôt qu'à des canaux d'expression des intérêts locaux, s'articule autour de la défense des institutions et des valeurs traditionnelles en s'appuyant essentiellement sur les masses paysannes, la classe ouvrière d'origine basque et la religion ; en Galice enfin, où une idéologie favorable à une évolution vers un modèle d'autonomie aux contours mal définis se répand dans les milieux intellectuels et contraste singulièrement avec les échecs répétés de toute tentative d'implantation d'un parti nationaliste (23).

Seuls le mode d'intégration des nations dominées et la logique de fonctionnement de l'Etat sont susceptibles d'expliquer les stratégies qui se développent à la périphérie. Si en Catalogne, où il existe une longue expérience d'organisation de la société civile, l'Etat est perçu comme un

(22) Sur tous ces points, voir l'art. cité de Juan Linz.

(23) Ramon Maiz, Aproximación de la trayectoria politico-ideologica del nacionalismo galleco, *Revista internacional de sociologia*, 44, oct.-déc. 1982, p. 513-548.

corps étranger et un instrument d'oppression indifférent aux problèmes économiques et sociaux, au Pays Basque, les institutions d'origine médiévale maintenues tant bien que mal malgré les assauts répétés du centre servent de point d'ancrage à la résistance et contribuent à l'émergence d'un nationalisme soutenu par des secteurs de plus en plus vastes de la population. Dans le premier cas, la lutte se déroule autour d'un projet de réorganisation de l'Etat dans un sens plus ou moins fédéral ; dans le second, l'accent est essentiellement mis sur l'antagonisme Espagne/Pays Basque, la nécessité de constituer une force politique spécifiquement nationale, avec cependant des divergences d'appréciation au sein du mouvement quant à la stratégie à adopter face à l'Etat. Nul doute cependant que ces deux stratégies sont largement conditionnées par l'histoire des relations entre le centre et la périphérie. On ne peut mieux expliquer la faiblesse ou l'absence de mobilisation nationalitaire dans d'autres régions de la péninsule dotées d'une personnalité fortement marquée, mais où la perception de l'Etat est manifestement différente.

Il en est ainsi de la Galice, région essentiellement agricole, caractérisée par le minifundisme (comme en témoignent de multiples propriétés auxquelles sont attachés des droits seigneuriaux) et présentant de surcroît tous les symptômes — sous-développement, émigration galopante, langue propre ayant servi de support à une certaine renaissance culturelle — susceptibles d'alimenter une contestation de type nationalitaire. Or celle-ci est demeurée faible et confuse pour au moins deux raisons : d'une part, la « castillanisation » des élites urbaines et des classes moyennes composées principalement de fonctionnaires et de commerçants servant d'intermédiaires entre la bourgeoisie espagnole et le peuple galicien fondamentalement dépendant du centre pour l'acquisition de ses revenus (24) ; d'autre part, l'isolement dans lequel se trouvent les intellectuels par rapport aux secteurs de la société — les petits propriétaires ruraux — dont ils s'efforcent d'assurer le renouveau, compte tenu de l'influence décisive exercée par les « caciques locaux » à travers les élections, les classes moyennes intégrées au sein de l'appareil d'Etat, sans oublier le rôle de l'Eglise et du système éducatif dans l'entreprise de « castillanisation » (25).

De façon plus générale, l'emprise du caciquisme sur la vie politique dans les régions de latifundisme (Andalousie, Estrémadure, Aragon et les deux Castilles) et le contrôle de l'oligarchie sur les masses paysannes permettent à l'Etat, en s'appuyant sur de puissants « relais » locaux, d'asseoir sa domination. L'utilisation du pouvoir local à des fins de redistribution des ressources étatiques, la cooptation des leaders politiques par le pouvoir central grâce à un système qui s'apparente à la procédure des « candidatures officielles » bien connue en France, le parachutage de candidats ouvertement soutenus par le Gouvernement (les *cureros*) dans les zones à

(24) Cesar E. Diaz Lopez, *The autonomic State : a democratic challenge to the creative imagination*, in Yves Mény, *op. cit.*, p. 128.

(25) *Ibid.*

faible compétition politique (26) sont, du reste, autant de mécanismes classiques mais efficaces par lesquels le centre madrilène prévient la formation d'une conscience nationale à la périphérie. Et ce, jusques et y compris dans les régions marquées par la perpétuation d'une langue ancestrale (Valence, Baléares), le fait insulaire (Baléares, Canaries) ou encore par une identité culturelle déterminée par un passé arabe (Andalousie), etc. D'autres facteurs ont d'ailleurs joué dans le même sens : le recrutement des fonctionnaires principalement dans les zones sous-développées et, corrélativement, l'existence d'une classe moyenne essentiellement dépendante de l'Etat (situation radicalement différente de celle que connaît le Pays Basque et surtout la Catalogne où le niveau de développement industriel a fourni des opportunités de carrière inexistantes ailleurs, d'où une sous-représentation des Catalans au sein des divers secteurs administratifs) renforcent le rôle et le poids de l'Etat. Loin d'être considéré comme un corps étranger, il apparaît au contraire comme un instrument de protection pour certains groupes sociaux dont l'ascension, moyennant le recours aux réseaux de clientèles, passe par l'occupation des charges publiques. Par ailleurs, les inégalités économiques entre régions ont parfois suscité le désir d'une intensification et d'une extension de son action afin d'éliminer les tendances centrifuges et toute velléité de séparation de la part des provinces les plus riches ; les éventuelles conséquences pouvant bien évidemment être désastreuses aussi bien pour les régions démunies que pour les couches sociales qui bénéficient du rôle de compensation de l'Etat et pèsent depuis toujours sur sa vie et son fonctionnement.

On mesure dans ces conditions l'extrême diversité et le paradoxe qui caractérisent encore aujourd'hui la situation espagnole : l'un des plus vieux Etats européens parvient difficilement à consolider sa périphérie en proie à des réactions et des comportements qui oscillent d'un extrême à l'autre. Cette situation a conduit les élites politiques à concevoir dès 1931 un système d'organisation territoriale intermédiaire entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire et, autant que possible, compatible avec les divers degrés d'autonomie régionale. Si les événements politiques ne laissèrent guère le temps à ce dispositif de fonctionner, sa légitimité historique paraît néanmoins avoir été consacrée : il a servi de modèle à l'expérience lancée en 1978, et qui vise à résoudre des conflits plongeant leurs racines dans un passé multiséculaire.

L'AJUSTEMENT DES RAPPORTS CENTRE-PÉRIPHÉRIE

On sait que le régime franquiste a proclamé sans relâche son attachement indéfectible à l'unité de l'Etat et n'a cessé de combattre ou de

(26) Voir Xavier Tussel Gomez, *The functioning of the cacique system in Andalusia 1890-1931*, in Stanley G. Payne, *Politics and society in twentieth-century Spain*, New Viewpoints, 1976, p. 1-28.

réprimer toute forme de séparatisme en tentant de réduire la contestation nationalitaire à sa dimension purement socio-économique. Tant par nécessité que par idéologie, il s'est efforcé en effet de construire une économie nationale relativement puissante au service d'un Etat centralisé autoritaire et réducteur (27). Par ailleurs, la lutte contre le séparatisme auquel fut assimilée d'emblée toute velléité nationaliste ou régionaliste, les tentatives de destruction des lieux de résistance collective, la répression systématique des langues et des cultures régionales ont sans nul doute exacerbé la contestation dans les « nationalités historiques » : dans les années soixante-dix, on assiste à une politisation croissante des clivages économiques, ethniques et territoriaux dont on mesurera l'importance au moment de la transition vers la démocratie.

*La généralisation des revendications d'autonomie
et la restructuration de l'Etat espagnol*

Ainsi, le régionalisme espagnol a-t-il bénéficié du discrédit de l'autoritarisme franquiste. La volonté de supprimer les disparités régionales au prix d'une politique d'implantations industrielles forcées, la priorité absolue donnée à la croissance nationale au détriment d'une coordination des réalités régionales, la « colonisation » de certaines régions par des capitaux extérieurs, les déséquilibres internes des régions (on pense par exemple au pôle industriel de la Huelva) et l'apparition de véritables « enclaves » industrielles : bref, le divorce entre les besoins des régions et les plans ayant essentiellement pour but de légitimer une politique d'équipements ponctuels et souvent inadaptés afin de prolonger la durée de vie d'un régime de plus en plus contesté remettent en cause l'option initiale et font apparaître au grand jour la nécessité de redéfinir le rôle et l'action de l'Etat (28). Une revendication qui, dans les nationalités historiques, se double et se renforce de la lutte contre la répression et pour le respect des différents particularismes.

Cet ensemble de facteurs — une politique industrielle autoritaire, inadaptée, peu soucieuse des réalités régionales ainsi que la répression systématique de la moindre volonté de différenciation — explique, pour partie, la généralisation des revendications d'autonomie en Espagne au moment de la transition politique comme en témoigne le tableau de la page suivante.

(27) Francis Fourneau, Les politiques d'aménagement du territoire en Espagne. De l'Etat franquiste à l'Etat des autonomies, *Profils économiques*, 19, 1984-1985, p. 59-69.

Cette modernisation par « le haut » a favorisé l'émergence de nouvelles forces sociales qui, en se mobilisant et en obligeant l'Etat à s'adapter à l'évolution socio-économique, vont créer les conditions d'une transition pacifique. Voir les précisions de José Casanova, Modernization and democratization : Reflexions on Spain's transition to democracy, *Social Research*, 50 (4), 1983, p. 929-973.

(28) Le problème s'est posé en Galice ; voir sur ce point, Cesar E. Diaz Lopez, The politicization of Galician..., *op. cit.*, p. 411.

*Evolution des aspirations régionalistes en Espagne
entre 1976 et 1979 (%)*

(enquêtes effectuées en 1976 et 1979
par le Centro de Investigaciones sociológicas)

	CENTRALISTES		AUTONOMISTES		FEDERALISTES		INDEPENDANTISTES		SANS REPONSE	
	1976	1979	1976	1979	1976	1979	1976	1979	1976	1979
MADRID ET CASTILLE-LA-MANCHE	38 60	44 55	51 36	42 32	5 2	9 4	-	3	7 3	2 6
CASTILLE ET LEON	61 68	32 46	33 27	53 50	3 2	4 2	1 1	2 1	2 2	9 3
ANDALOUSIE	58	29	34	48	4	7	1	2	2	14
EXTREMADURE	53	43	39	42	7	10	-	4	1	1
ASTURIES	44	19	44	58	11	10	-	7	1	6
ARAGON	50	26	38	60	4	8	-	4	7	2
MURCIE	43	41	45	48	7	8	2	2	4	1
GALICE	34	29	49	50	10	14	6	4	1	3
PAYS BASQUE ET NAVARRIE	26	10 16	48	38 34	12	15 12	11	30 9	3	7 9
CATALOGNE ET BARCELONE	48 9	20 19	43 60	61 64	6 19	10 10	1 4	5 10	2 3	4 3
BALEARES		26		67		4		2		1
VALENCE	37	26	55	52	5	6	2	14	1	3
CANARIES	34	45	52	48	7	3	5	3	2	1

Source : Tableau reconstitué d'après les données fournies par Manuel García Ferrando, *Regionalismo y autonomia en España 1975-1979*, Madrid, Centro de Investigaciones sociológicas, 1982.

Au vrai, tout se passe comme si la démocratisation et la décentralisation se complètent mutuellement : à l'exception de Madrid et, dans une moindre mesure Castille-la-Manche, les aspirations à une plus grande autonomie qui, dans certains cas (Pays Basque, Valence, Asturies, Aragon...), deviennent radicales ou plus intransigeantes (indépendance ou fédéralisme) semblent avoir gagné l'ensemble de la péninsule Ibérique entre 1976 et 1979 (29).

Pourtant, cette quasi-unanimité cache une grande diversité dans les situations et les comportements (30) : il serait en effet hasardeux de vouloir établir à tout prix un parallèle entre le Pays Basque, la Catalogne et la Galice où ces revendications s'articulent autour de la restitution

(29) Même si les chiffres fournis par Manuel García Ferrando doivent être pondérés étant donné le caractère conjoncturel des enquêtes réalisées dans un climat de débat passionné sur le problème des autonomies régionales.

(30) Voir par exemple les enquêtes de Salustiano del Campo, Manuel Navarro, J. Felix Tezanos, *La cuestion regional española*, Madrid, Edicuse editorial cuadernos para el dialogo, 1977, et l'article de Antonio-Carlos Pereira-Menaut, *The regional problem in present-day Spain : a personal view*, *Mezzogiorno d'Europa*, 3, juill.-sept. 1983, p. 329-335.

démocratique d'un pouvoir autonome jadis confisqué et l'Andalousie par exemple où elles expriment davantage le refus du « développement inégal » et des disparités régionales, sans oublier les multiples autres régions où elles ne vont guère au-delà du simple désir d'instaurer un nouvel équilibre entre le centre et la périphérie. Ce serait en outre sous-estimer l'une des contraintes majeures qui pèsent sur la restructuration de l'Etat, à savoir l'intégration différentielle des nations composant l'Espagne contemporaine.

Au demeurant, cette contrainte historique a été largement prise en considération : les 17 communautés autonomes créées à ce jour reconstituent pour la plupart, aux termes d'un long processus de consultation des instances locales, d'anciennes régions (31) ayant pu disposer librement des unités administratives de base — les provinces — (à l'inverse du processus qui, initié sous le régime de Vichy, a conduit au découpage définitif des 22 régions françaises). Mais surtout, le dispositif élaboré s'efforce de respecter les réalités régionales diverses et les inégales aspirations à l'autonomie. Une distinction a été ainsi opérée entre les « nationalités » historiques — Catalogne, Galice et Pays Basque — et les autres régions : sans leur être accordée d'emblée, l'autonomie pouvait être revendiquée par toutes les régions, à condition toutefois de satisfaire les exigences plus grandes des communautés historiques (32) : de la même façon, toute idée d'uniformisation a été exclue en matière de compétence au profit de combinaisons multiples et variées laissées à l'appréciation des communautés autonomes. En somme, le système élaboré par la classe politique espagnole opte pour une très large décentralisation fondée sur une procédure singulière héritée du précédent historique de 1931 et caractérisée par le refus d'imposer une carte régionale au niveau constitutionnel, ainsi que par le « volontarisme » (33), c'est-à-dire la liberté laissée aux populations locales du triple point de vue des voies d'accès à l'autonomie, de la détermination du statut et du rythme du processus. Fruit d'un compromis entre « démocrates par conviction » et « démocrates par convenance », ce système, en dépit de son caractère novateur et original, ne va pas sans poser de réelles difficultés.

La première grande difficulté dérive sans aucun doute du coût politique extrêmement élevé de la réforme. En effet, le désir d'élaborer une solution acceptable par tous et de concilier des aspirations divergentes, voire contradictoires, s'est traduit par des compromis multiples possédant un potentiel conflictuel d'autant plus élevé que les textes officiels laissent

(31) Roland Breton, La nouvelle carte administrative de l'Espagne des autonomes, *L'information géographique*, 48, 1984, p. 200.

(32) Guy Carcassonne, Les « nationalités » dans la Constitution, *Pouvoirs*, 1984, p. 115-122.

(33) Sur la portée et les limites du concept de volontarisme (*voluntarismo*), pur produit de la tradition juridique-politique espagnole, voir Francisco Javier Garcia Roca, El principio de voluntariedad autonómica : teoría y realidad constitucionales, *Revista de derecho político*, 21, printemps 1984, p. 111-140.

subsister de nombreuses zones d'ombre et se complaisent parfois dans un flou délibéré. Si, depuis 1978, quelques ambiguïtés, telles que l'extension ou non de la compétence législative à l'ensemble des assemblées des communautés autonomes, ont été levées, il reste que la voie choisie est nécessairement lente et jalonnée de conflits : elle oppose en permanence l'Etat aux instances locales. Bien après la promulgation de la Constitution, la question régionale demeure — et sans doute pour longtemps encore — sur la scène politique : elle continue d'être affectée à tout moment par les pressions conjuguées des forces politiques nationales et territoriales, par leurs stratégies fluctuantes et divergentes, ainsi que par la capacité d'action de certains groupes de pression régionaux. Le choix d'un processus lent et évolutif a peut-être permis, sinon d'enrayer la violence, du moins d'en éviter une généralisation à l'ensemble des régions et une banalisation incompatibles avec la démocratisation. Mais il a en même temps retardé le traitement des problèmes économiques — en particulier la récession et le chômage — dont la solution conditionne largement le succès de l'entreprise de décentralisation.

Il est bien vrai cependant que le caractère ouvert du processus laisse la possibilité au pouvoir central de moduler ses réponses en fonction de l'intensité des revendications exprimées à la périphérie et donc de prévenir toute radicalisation, voire toute remise en cause de la stabilité et de la légitimité de l'Etat. Ainsi des lois organiques spéciales ont-elles accordé aux communautés de Valence et des Canaries des compétences qui les placent au même rang que les communautés qui assument le degré d'autonomie le plus élevé (Catalogne, Pays Basque, Galice et Andalousie). Mais il s'agit là de situations assez exceptionnelles. Car, l'imprécision des textes de base (la Constitution et les statuts des communautés autonomes), les difficultés d'interprétation liées à l'ambivalence de formules souvent chargées de poudre, la lenteur dans les transferts de compétence et de personnel alimentent une méfiance réciproque dans les rapports avec l'Etat très nettement perceptible en Catalogne et au Pays Basque. Dès lors, la tentation pour le pouvoir central de prendre en main un processus jugé quelque peu anarchique et d'établir un modèle uniforme et homogène, apte à diluer les aspirations autonomistes, peut être forte. C'est d'ailleurs ainsi que la LOAPA (*Ley Organica de Armonización del Proceso Autonomico*), dont le but plus ou moins avoué était d'harmoniser en l'accéléralant le processus d'autonomies régionales, a été perçue par les communautés basque et catalane. Certes le contentieux ainsi né, après avoir empoisonné pendant longtemps les relations entre Madrid et les nationalismes périphériques, a été réglé par le Tribunal constitutionnel dans sa célèbre sentence du 5 août 1983 : il n'en demeure pas moins que tous les statuts adoptés après celui de l'Andalousie laissent une impression d'uniformisation qui concorde mal avec le projet initial de décentralisation « modulable » (34). Limité pour le moment à l'élaboration des statuts, ce « mimétisme communau-

(34) Francisco Javier Garcia Roca, art. cité, p. 134.

taire », s'il s'étend à l'exercice du pouvoir législatif par les parlements autonomes, pourrait faire douter de l'efficacité d'un système dont le caractère original et ingénieux n'est pourtant pas contestable : l'adoption par les institutions régionales d'une multitude de lois identiques d'un territoire à l'autre produit forcément les mêmes effets uniformisateurs qu'une seule et même loi de l'Etat avec en prime une démultiplication des coûts (35).

De surcroît, la nécessité de départager les prétentions contradictoires des uns et des autres dans une phase de transition vers un nouvel ordre juridico-politique n'excluant pas des tentatives de récupération de l'Etat et des revendications exagérées des communautés autonomes consacre l'apparition sur la scène politique d'un nouvel acteur — le Tribunal constitutionnel. Chargée de pallier la prudence (excessive ?) des formes politiques et l'imprécision des textes sur la nouvelle organisation territoriale, cette institution est rapidement devenue le garant de l'équilibre entre le centre et la périphérie ; elle assume les conséquences des non-choix et d'options généralement peu claires et se voit, par la force des choses, condamnée à préserver un consensus que l'adoption de formules plus précises aurait sans doute menacé. Or, s'il est vrai que la décentralisation peut se concevoir comme un compromis dont les termes ne sont jamais définitifs, un objet de négociations permanentes, il n'en demeure pas moins que le recours systématique à un arbitre suprême pour en définir le contenu risque d'en modifier la signification et la portée. Les observateurs ont d'ailleurs pu noter une certaine tendance, probablement liée à ses premières difficultés avec le Tribunal constitutionnel, du Gouvernement de la Généralité basque à s'enfermer dans la gestion quotidienne et l'administration courante, les seules lois sortant de ce cadre étriqué ayant été immédiatement déferées à la juridiction constitutionnelle (36).

On a également remarqué, du reste, la faiblesse de la production législative des parlements basque et catalan durant la première législature (avril 1980 - janvier 1984) : elle n'a pas dépassé dans les deux cas une soixantaine de lois (37). Sans doute plusieurs facteurs tant internes qu'externes se sont-ils combinés pour conduire à cette paralysie partielle des parlements autonomes. Il en va ainsi des hésitations de la politique du Gouvernement central à l'égard de la décentralisation, de la carence de l'Etat dans l'élaboration des lois de base que les communautés autonomes pourraient développer et des difficultés propres à ces dernières (absence de majorité pour le Gouvernement catalan au Parlement : tensions internes au Parti nationaliste basque dans l'incapacité de réagir face aux menaces qui pèsent sur l'autonomie, faute de réelle influence à Madrid : tendance à utiliser en priorité la législation étatique lorsqu'elle n'est pas conflic-

(35) *Ibid.*, p. 140.

(36) Joan Subirats, La actividad legislativa de los parlamentos de Cataluña y el País Vasco al final de su primer legislatura (1980-1984), *Revista de derecho político*, printemps 1984, p. 161-175.

(37) *Ibid.*, p. 162-163.

tuelle plutôt que de se lancer dans une tentative risquée d'élaboration de textes (38).

Certes, le Parlement catalan, si l'on en juge par les quelques indices disponibles, a réussi à se consolider en multipliant les débats internes, en utilisant pleinement les instruments de contrôle et d'impulsion de l'activité gouvernementale et en maintenant un contact étroit avec la population par les moyens d'information (39). Mais dans l'ensemble, la production législative est demeurée plutôt décevante au regard des statuts et des programmes des Gouvernements autonomes : seuls quelques textes ont réellement une grande portée, la plupart affichant une ambition limitée à des problèmes de gestion. C'est peut-être là le résultat d'une prudence politique face aux risques que comporte une situation de conflits permanents avec le pouvoir central.

Le prix politique ainsi payé en échéance d'un processus lent et évolutif est particulièrement élevé dans le cas basque où le Parlement semble avoir été confiné par les principaux leaders dans une véritable marginalisation. Fort, en effet, de l'influence qu'il exerce dans tous les milieux de la société basque — de la puissante centrale syndicale ELA-STV placée sous son contrôle aux milieux patronaux, en passant par l'Église et les clubs de football — le Parti nationaliste basque (PNV) qui domine la scène politique régionale tend à privilégier les activités extraparlémentaires et à utiliser des canaux de communication conformes à son idéologie populiste : organisation de masse regroupant la jeunesse et les femmes : « société parallèle » avec ses propres écoles, ses clubs et ses syndicats (40). De sorte que le Parlement autonome est loin d'avoir acquis une légitimité pleine et entière dans le contexte basque caractérisé par une situation de conflits aigus avec le centre : même si la signature d'un « pacte de législature » entre les socialistes du PSDE et les nationalistes (modérés) du PNV, en vue de permettre à ces derniers de disposer d'une majorité au gouvernement et d'isoler les éléments les plus radicaux (ETA et la coalition qui lui est proche Herri Batasuna) renforce sensiblement son rôle et son poids.

L'avenir du processus d'autonomie : incertitudes et tendances perceptibles

Porter une appréciation sur l'avenir de l'expérience de décentralisation de l'Espagne démocratique est un exercice délicat : la volonté politique de respecter les réalités régionales diverses et le choix d'une procédure lente et ouverte privilégiant la négociation entre les instances locales et nationales, mais jalonnée de conflits, contribuant à occulter les tendances qui s'affirment. Cette réserve admise, il est néanmoins possible de s'inter-

(38) Joan Subirats et Joan Vintro, Le développement législatif de la Constitution 1979-1982, *Pouvoirs*, 8, 1984, p. 183.

(39) Joan Subirats, art. cité, p. 175.

(40) Marianne Heiberg, *op. cit.*, p. 383-384.

roger sur l'évolution qui se dessine du double point de vue de la logique de fonctionnement des communautés autonomes et de la nature des rapports qu'elles entretiennent avec l'Etat.

Si la décentralisation correspond à une redistribution des pouvoirs au profit des élus régionaux, elle implique également un rapprochement des centres de décision et induit, sinon des comportements nouveaux, du moins une adaptation progressive aux nouvelles règles du jeu afin de faire face à des problèmes dont l'Etat avait jusqu'alors seul la charge. Plus qu'une simple adaptation, il s'agit d'ailleurs dans le cas espagnol d'une reproduction, à l'échelle des communautés autonomes, de la logique de fonctionnement de l'Etat. Divers arguments plaident, en effet, en faveur d'une telle hypothèse, dont en premier lieu la tendance des communautés autonomes à relayer ou à supplanter l'Etat dans son rôle d'instrument privilégié de mobilité sociale. Soumises aux vives pressions exercées par les groupes sociaux dont le centralisme aujourd'hui battu en brèche assurait jadis l'accès aux corps de fonctionnaires et l'émigration, la répartition sur l'ensemble du territoire, elles sont en quelque sorte condamnées à procéder à des recrutements massifs de fonctionnaires ou d'agents contractuels ; d'autant que la crise économique et la perte progressive de compétence de la part des organes centraux aidant, la concurrence se fait de plus en plus sévère et se traduit par le recours à un personnel contractuel nombreux, essentiellement d'origine locale, cohabitant avec des agents issus des administrations étatiques. On mesure aisément les conséquences qui peuvent résulter d'une telle situation : perturbations de l'appareil administratif liées aux tensions éventuelles entre le personnel recruté sur place et le personnel transféré, augmentation sensible du coût des autonomies régionales due en partie à une politique de traitements surévalués maintenue en dépit de l'adoption de nouvelles réglementations et condamnant d'ores et déjà le système de financement initialement prévu (41) ; mais aussi et surtout, persistance du clientélisme fortement ancré dans la tradition politique et administrative espagnole, maintien d'un recrutement vicié par les défauts de la sélection arbitraire, ce qui correspond, en définitive, à des pratiques ayant dans le passé marqué de leur empreinte et même conditionné le fonctionnement de l'Etat espagnol.

Vision quelque peu pessimiste et exagérée sans doute que celle qui consiste à voir dans les administrations autonomes en gestation la réplique exacte du modèle madrilène d'antan ou, tout au moins, la création d'appareils bureaucratiques qui s'en inspirent largement et opèrent selon les mêmes règles et principes : le jugement doit être tempéré en fonction de situations locales parfois finement contrastées. Il reste que construites sur un modèle à peu près identique, soumises peu ou prou aux mêmes

(41) Franck Modernc, *L'Espagne*, in Alfred Grosser, *Les pays de l'Europe*, 1984-1985, *Notes et Etudes documentaires*, n° 4783, Paris, La Documentation française, 1985, p. 181-198.

contraintes, peuplées d'agents rodés au fonctionnement d'un appareil centralisé, les administrations périphériques peuvent être tentées de reprendre à leur compte le rôle antérieurement dévolu à l'État, notamment à l'égard des collectivités infra-communautaires. Or force est de reconnaître que la Constitution espagnole n'établit pas un modèle défini de collectivité locale, ou plus exactement laisse un pouvoir relativement étendu aux communautés autonomes en la matière en dépit des garanties de principe (autonomie, élection au suffrage universel, pleine personnalité juridique...) (42). En d'autres termes, il appartient aux régions, en l'absence de dispositions particulières, de donner un contenu spécifique au « minimum » d'autonomie locale instituée par les textes (43) et d'organiser autour d'elles des collectivités efficaces et légitimes. Pour le moment, cela semble se traduire par une démultiplication des niveaux territoriaux et des administrations au lieu d'une rationalisation des organes existants : ainsi les provinces ont-elles été confirmées dans leur double caractère d'administration périphérique de l'État et d'administration locale : de même, au lieu d'un transfert aux communautés autonomes de la direction fonctionnelle des forces d'ordre public, on a choisi de créer une nouvelle unité, la police autonome — alors que sur le même territoire, exerçant toutes des fonctions semblables, existent déjà la police nationale, la police judiciaire, et la garde civile (44).

Quant aux collectivités infra-communautaires, leur émancipation semble dépendre de la volonté et de la capacité des élites régionales à concevoir un nouveau type de relations fondées certes sur le principe de subordination, mais privilégiant en même temps la coopération entre les différents niveaux territoriaux et assurant l'articulation entre les trois sphères de pouvoir — nationale, régionale et locale — déterminées par la Constitution et caractérisées par une interdépendance réciproque.

On retrouve d'ailleurs le problème de la coopération — entre instances régionales et nationales cette fois — à travers les relations État-communautés autonomes. A vrai dire, la Constitution espagnole ne se hasarde pas à préciser la nature de ces relations : elle se contente de dessiner les contours d'un modèle qui, tout en se rapprochant de l'État fédéral, demeure un véritable défi pour les typologies politico-juridiques classiques. En particulier, l'observateur discerne mal dans les textes les mécanismes de collaboration entre les divers centres détenteurs du pouvoir politique caractéristiques du « fédéralisme coopératif » (45). On s'accorde à recon-

(42) Cesar Diaz Lopez, Francesa Morata, L'Espagne, in Yves Mény (dir.), La réforme des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats, *Notes et Etudes documentaires*, n° 4755, 1984, p. 73-100.

(43) *Ibid.*, p. 99.

(44) Jordi Borja, Le cas espagnol de décentralisation, *Correspondance municipale*, 260, sept. 1985, p. 19-21.

(45) Voir par exemple Eloy Garcia Lopez, Estado de las autonomias, Constitución economica y Tribunal constitucional, *Revista de estudios políticos (nueva época)*, 39, mai-juin 1984, p. 107-142 ; sur les techniques de coopération dans le

naître cependant que de tels mécanismes apparaîtront tôt ou tard en marge des textes officiels, soit parce que, du fait de l'interdépendance politique entre les niveaux territoriaux, « le système ne peut fonctionner de manière harmonieuse que dans la mesure où des contacts étroits se nouent entre le centre et la périphérie de manière à accorder l'activité normative étatique et communautaire » (46) ; soit parce que, en l'absence de dispositions normatives précises, le Tribunal constitutionnel, dont on a vu le rôle déterminant dans la régulation des rapports centre-périphérie, les aura suscités et développés, fût-ce au prix d'une « juridicisation » excessive de la vie politique (47). En sorte que progressivement, participant conjointement à la définition de l'intérêt général, Gouvernement et communautés autonomes ne se contentent plus de répondre ponctuellement aux exigences de tel ou tel territoire déterminé, ni même de défendre leur sphère respective de compétences exclusives, mais de coopérer effectivement afin de satisfaire les demandes constantes de la société globale et d'intégrer du même coup les régions dans l'ensemble national (48). Ce qui pourrait entraîner une diminution de l'intensité des affrontements entre le centre et la périphérie.

Au demeurant, après avoir suscité de la part de toutes les autres régions une volonté d'égalité avec les « communautés historiques », l'avènement de la décentralisation s'est d'une manière générale traduit par un affaiblissement de la ferveur nationaliste. Certes, le dialogue entre l'Etat et les communautés autonomes n'est pas toujours aisé : les relations sont souvent tendues étant donné l'ampleur des problèmes à résoudre et la technique de progression graduelle à partir de négociations — parfois laborieuses — entre les instances régionales et nationales. Les conflits sont d'autant plus aigus qu'ils interviennent dans un environnement économique extrêmement contraignant, les communautés autonomes ayant commencé à fonctionner dans une période marquée par la diminution des possibilités d'investissements publics et de croissance continue du chômage qui complique la mise en œuvre de la planification décentralisée — une des pièces maîtresses du dispositif de réforme et des procédés de coopération — déjà perturbée par les retards dans les transferts de compétences. Mais à l'exception notable de la communauté autonome basque dont les relations avec le pouvoir central sont empoisonnées par une atmosphère de violence, le dialogue est désormais institutionnalisé ; d'autant que le parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) détient la plupart des leviers de commande, aussi bien à l'échelon national que sur le plan

système espagnol, voir Mateo Pastor López, *Las técnicas descentralizadoras y el principio de cooperación*, communication présentée au Congrès international de Droit constitutionnel autonome, Peñíscola (Castellon), nov. 1985, document ronéoté.

(46) Gérard Camilleri, Claude Galiay, art. cité, p. 1042.

(47) Eloy Garcia Lopez, *op. cit.*

(48) Mateo Pastor López, *op. cit.*, p. 7-8.

régional (49) ou local. Nul doute qu'une telle implantation facilite le fonctionnement de nombreuses communautés autonomes et réduit les risques de crispation en provoquant une véritable « coopération » des leaders politiques régionaux chargés de négocier les compromis avec l'État, ou en les supplantant par des représentants régionaux du PSOE. En Andalousie, le PSA (*Partido socialista andaluz*) fermement décidé à lutter contre le sous-développement régional ainsi que le « colonialisme interne et externe » a été évincé de la scène politique après avoir joué un rôle décisif dans l'octroi d'un statut d'autonomie au peuple andalou. Si bien que le transfert de ressources (le budget communautaire est passé de 80 milliards de pesetas en 1984 à 500 milliards en 1985) et de compétences a été accéléré du fait que la direction de la communauté est entre les mains du PSOE au pouvoir à Madrid...

Par ailleurs, la réforme territoriale a également eu pour effet d'intégrer au processus décisionnel certains mouvements nationalistes contrôlant des institutions autonomes : même si leurs rapports avec Madrid restent plus que jamais vigilants, l'institutionnalisation du dialogue est, semble-t-il, un fait incontournable. C'est notamment le cas en Catalogne où la conscience nationaliste demeure vivace comme en témoignent le triomphe, au détriment des partis nationaux, de la coalition de centre-droit *Convergencia i Unió* (CIU) lors du renouvellement du Parlement régional en avril 1984 ainsi que la tendance à la « nationalisation » ou, si l'on préfère, à la régionalisation, de toutes les forces politiques observées dès 1982 (50). De son côté, le Mouvement pour l'Autodétermination et l'Indépendance de l'Archipel canarien (MPAIL) fondé dans les années soixante a renoncé à la lutte armée et plusieurs de ses membres se sont lancés dans la lutte politique légale.

C'est dire que le clivage centre-périphérie joue désormais un rôle capital dans la vie politique espagnole : les forces autonomistes disposent d'ailleurs d'une assez large représentation au Congrès des députés : 7 % des suffrages exprimés aux élections législatives de 1977, 10 % en 1979 et 9 % en 1982 pour respectivement 24, 28 et 24 sièges, soit entre 7 et 8 % du nombre total d'élus (51) : de même, elles contrôlent largement les assemblées régionales en Catalogne et au Pays Basque (52). Quant aux partis nationaux, ils se sont progressivement adaptés aux nouvelles données du jeu politique en modifiant leur structure interne en vue d'accorder une plus large autonomie à leurs sections régionales et de leur

(49) Le PSOE détient la majorité absolue ou relative dans de nombreuses communautés autonomes, notamment l'Andalousie, Madrid, Valence, les Asturies, la Rioja, l'Estrémadure, Aragon, les Canaries, la Castille-León, etc.

(50) Sur ce dernier point, voir Romón M^a Corals, Josep M^a Valles y Rosas Virós, Las elecciones legislativas de 1982 en Cataluña, *Revista española de investigaciones sociológicas*, 28, 1984, p. 207-222.

(51) Antonio Bar, The emerging party system in Spain : is there a model ?, *West European politics*, 7 (4), oct. 1984, p. 128-155.

(52) CIU détient la majorité absolue des sièges en Catalogne et le PNV la majorité relative au Pays Basque.

permettre de renforcer leur implantation en concluant éventuellement des alliances avec des partis « périphériques » qui leur sont proches d'un point de vue idéologique (53). Autant de facteurs qui consacrent l'existence d'un véritable sous-système politique régional dont l'impact sur le système politique global n'est pas douteux : les communautés autonomes tendent à s'ériger en centres de pouvoir plus ou moins différenciés ; elles constituent des lieux stratégiques de négociation et d'articulation de demandes spécifiques d'où émergent des leaders et des forces politiques naguère écartés du processus décisionnel mais qui jouissent désormais de ressources et de positions d'influence non négligeables dans le face à face avec l'Etat. En d'autres termes, démocratisation et décentralisation s'articulent en Espagne jusqu'à faire des élites régionales le point de passage obligé de toute discussion avec l'Etat et laisser entrevoir, sinon la disparition progressive des velléités séparatistes, du moins une diminution du sentiment de frustration et le renforcement de la compétition pour le contrôle des institutions autonomes.

Encore faudrait-il nuancer cette appréciation : les tentatives pour réintégrer les revendications nationalitaires au sein du système politique global ne sont pas nécessairement suffisantes pour désamorcer la contestation violente : elles peuvent même à certains égards contribuer paradoxalement à compliquer les données du problème. Ainsi, au Pays Basque, la participation des modérés du PNV — interlocuteurs habituels de Madrid au même titre que les représentants régionaux du PSOE — au processus politique n'a pas empêché l'apparition d'un parti nettement plus intransigeant, Herri Batasuna (HB), dont la légalisation vient d'être ordonnée par le Tribunal suprême espagnol aux termes de trois années de guérilla juridique avec le ministère de l'intérieur. Sorte de rassemblement hétéroclite de nationalistes radicaux, de militants d'extrême gauche, d'écologistes et de marxistes orthodoxes, HB dispose d'un assez large soutien populaire (environ 15 % des suffrages exprimés et 11 sièges sur 75 aux élections du 27 février 1984), mais refuse obstinément de siéger dans les institutions autonomes. Il en résulte un blocage partiel du jeu parlementaire dont le fonctionnement est, du reste, passablement entravé par l'enchevêtrement des clivages partisans opposant d'un côté les forces nationalistes (PNV et Euzkadiko Ezkerra : EE) aux sections régionales des partis nationaux (PSOE et Coalición popular : CP) et de l'autre, les partis conservateurs (PNV et CP) aux partis progressistes (PSOE et EE). Par ailleurs, la litanie des actes terroristes rappelle régulièrement que certains groupes minoritaires — en particulier l'ETA qui a survécu à la transition démocratique et à la régionalisation — entendent agir délibérément en dehors du système légal. Néanmoins, la mobilisation constante de la population (depuis 1976, les Basques sont retournés aux urnes tous les deux ans, sauf en 1981, qu'il s'agisse de référendums, d'élections régionales, provinciales et locales) a eu pour effet de susciter une plus large adhésion

(53) Antonio Bar, art. cité, p. 136 et s.

populaire à l'œuvre de décentralisation : l'augmentation régulière de la participation électorale depuis 1980 après la démobilisation inquiétante des années précédentes, la consolidation du nationalisme et le renforcement de l'option socialiste modérée (PSOE), la diminution de la capacité de déstabilisation institutionnelle de HB, ont engendré une dynamique de « relégitimation » des institutions sous-tendues par l'accord entre le Gouvernement basque et le groupe parlementaire du PSOE.

1^{er} juin - 30 septembre 1986

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

République démocratique allemande

8 juin 1986 : élections législatives : élections des 500 députés de la Volkskammer (chambre du peuple) (ainsi que des assemblées régionales). La liste unique, présentée par le Front national qui, sous la direction du SED (Parti socialiste unifié d'Allemagne), regroupe plusieurs petits partis satellites, a obtenu 99,94 % des voix. Le taux de participation a été de 99,74 %. Il y a eu 703 candidats pour 500 sièges à pourvoir (*Libération*, 10 juin).

Autriche

4 mai et 8 juin 1986 : élections présidentielles et nouveau Gouvernement ; ancien ministre des affaires étrangères, ancien secrétaire général de l'ONU, candidat du Parti populiste autrichien (övp), M. Kurt Waldheim est élu Président de la République au deuxième tour, battant le candidat

Elections présidentielles des 4 mai et 8 juin 1986

	1 ^{er} tour (4 mai)		2 ^e tour (8 juin)	
	Inscrits	5 436 726		5 436 837
Votants	4 864 710		4 745 967	
Participation	89,48 %		87,3 %	
Exprimés	4 719 960		4 571 915	
Candidats	Voix	%	Voix	%
K. Waldheim (populiste)	2 343 387	49,64	2 464 598	53,9 élu
K. Steyrer (socialiste)	2 061 162	43,66	2 107 317	46,1
F. Meissner-Blau (écolo-pacifiste)	259 471	5,5	—	—
O. Scrinzi (extrême droite)	55 040	1,2	—	—

* Université de Poitiers.

Etats-Unis

17 juin 1986, Cour suprême : à la suite de la démission du président de la Cour suprême, M. Warren Burger, 78 ans, en fonction depuis 1968, le Président Reagan nomme *Chief justice* William Rehnquist, 61 ans, juge depuis 1972, à la tête de la Cour suprême et M. Antonin Scalia, juge.

La nomination de M. Rehnquist, qui devient le 16^e *Chief justice* des Etats-Unis, a été très contestée. La ratification par le Sénat n'a été acquise qu'au bout des trois mois par 65 voix contre 33 ; celle de M. Scalia l'étant à l'unanimité. Ces nominations accentuent la tendance conservatrice de la Cour suprême, dont la composition est maintenant la suivante : William Rehnquist, *Chief justice* (1972-1986) ; William Brennan (1956) ; Byron White (1962) ; Thurgood Marshall (1967) ; Harry Blackmun (1970) ; Lewis Powell (1972) ; John Paul Stevens (1975) ; Sandra Day O'Connor (1981) ; Antonin Scalia (1986) (*Le Monde*, 19 juin ; *Le Figaro*, 19 septembre ; *Libération*, 19 septembre).

Irlande

26 juin 1986, référendum : les Irlandais ont rejeté par 935 842 non contre 538 279 oui un projet visant à amender l'article 44 de la Constitution de 1937 interdisant le divorce (*Le Monde*, 25, 29-30 juin ; *Libération*, 30 juin).

Italie

1^{er} août 1986, Gouvernement : chef du Gouvernement depuis le 4 août 1983, M. Bettino Craxi démissionne le 27 juin 1986 après avoir été mis en minorité à la Chambre des députés. Ce Gouvernement a été le plus long de la République italienne (1 058 jours). Après trente-cinq jours de crise, M. Craxi redevient président du Conseil, obtenant la confiance des deux assemblées. L'accord entre les cinq partis constituant la coalition (Démocratie chrétienne, PSI, PRI, PSDI, PLI) prévoit que M. Craxi dirigera le Gouvernement jusqu'en mars 1987, pour céder son poste à un démocrate chrétien qui gouvernera jusqu'aux élections de 1988.

C'est le 45^e Gouvernement de la République italienne (*Le Monde*, 29-30 juin ; 6, 12, 26 juillet ; 2, 3-4, 10-11 août).

Japon

6 juillet 1986 : élections législatives et Gouvernement : à la suite de la dissolution de la Chambre des représentants, les élections législatives ont vu le succès éclatant du Premier ministre Yasuhiro Nakasone. Plus qu'une victoire du Parti libéral démocratique (PLD) qui ne faisait guère de doute, le Premier ministre triomphe de son propre parti dont les statuts limitent à deux mandats de deux ans la présidence, liée à la fonction de Premier ministre. Il obtient une prolongation de son mandat au-delà de la date limite d'expiration et peut ainsi former son cinquième cabinet le 22 juillet (*Le Monde*, 8, 10, 24 juillet ; ambassade du Japon).

Résultats du double scrutin des élections du 6 juillet 1986

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS		CHAMBRE DES CONSEILLERS**			
		Total	Dont repré- sentation proportionnelle	Représentation nominative par circonscription	Sièges non renouvelables
PARTI LIBÉRAL DEMOCRATE	304	74	22	52	69
PARTI SOCIALISTE	86	21	9	12	21
KOEITO	57	11	7	4	14
PARTI COMMUNISTE	27	9	5	4	7
PARTI DEMOCRATE SOCIALISTE	26	5	3	2	7
CLUB NEO LIBÉRAL	6	1	1	—	1
PARTI SOCIAL DEMOCRATE UNIFIÉ	4	0	—	—	1
NIIN CLUB	—	1	1	—	2
PARTI DES SALARIES	—	1	1	—	2
PARTI DES IMPÔTS	—	1	1	0	1
NON INSCRITS	2	2	—	2	0
TOTAL	512	126	50	76	125* (* un siège non pourvu)

** La Chambre des Conseillers est renouvelée par moitié (126 sièges sur 252) tous les trois ans (durée du mandat : 6 ans).

Pologne

29 juin-3 juillet, parti politique : le X^e Congrès du POUP (Parti ouvrier unifié polonais), qui réunissait 1 067 délégués, a été marqué par la présence du secrétaire général du PCUS, M. Mikhaïl Gorbatchev, et la normalisation du parti, effaçant les acquis du IX^e Congrès extraordinaire des 14-20 juillet 1981. Le général Wojciech Jaruzelski a été réélu premier secrétaire à l'unanimité moins une abstention, la sienne (*Le Monde*, 29-30 juin, 1^{er}, 2, 5 juillet).

Yougoslavie

25-28 juin, parti politique : le XIII^e Congrès de la Ligue communiste de Yougoslavie, qui réunit 1 700 délégués, n'a pas eu l'importance du précédent qui fut le premier de l'après-Tito. Il procède à un renouvellement important des 156 membres du Comité central et des 23 membres de la direction collégiale. C'est M. Milanko Renovica (Bosnie-Herzégovine) qui présidera la Ligue pendant un an (*Le Monde*, 25, 26, 29-30 juin).

Chronique constitutionnelle française

1^{er} juillet - 30 septembre 1986

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

ALTERNANCE

— La cohabitation est un « débat du passé complètement dépassé » selon M. Balladur à Antenne 2 (*Le Monde*, 12-9). Nous avons devancé le ministre d'Etat en supprimant cette rubrique à partir de la *Chronique* 39.

AMENDEMENT

— Le rapporteur de la loi sur la liberté de communication, M. Gouteyron (RPR), a indiqué le 24-7 à l'issue des quelque 180 heures de débat qui lui ont été consacrées, que le Sénat avait battu son record avec 1 844 amendements, dont 1 580 examinés en séance publique. Les groupes socialiste et communiste en avaient déposé respectivement 838 et 786 (p. 3277). Pour l'AN, cette *Chronique*, n° 30, p. 157.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Composition.* A la suite des annulations prononcées par le CC, le 8-7, une élection législative a été organisée en Haute-Corse le 24-8. Les députés invalidés, MM. Pasquini (RPR) et Zuccarelli (MRG), ont retrouvé leur siège (*Le Monde*, 26-8). A leur tour, les électeurs de la Haute-Garonne se sont rendus aux urnes, le 28-9. L'UDF-RPR, ayant à sa tête M. Dominique Baudis, et le PS M. Lionel Jospin, se sont partagé les 8 sièges, comme en mars

dernier (*ibid.*, 30-9). M. Jospin, député de Paris, était éligible à un autre siège à l'Assemblée, comme en 1970 M. Jean-Jacques Servan-Schreiber à Bordeaux, avant de satisfaire à la règle de l'incompatibilité.

En outre, sur 15 députés entrés en lice, 7 d'entre eux (cette *Chronique*, n° 28, p. 202) franchiront le seuil du Sénat le 28-9 (*Le Monde*, 30-9) : Mme Missoffe, RPR (Val-d'Oise) ; MM. Jarrot, RPR (Saône-et-Loire) ; Charretier, UDF (Vaucluse) ; Lecanuët, UDF (Seine-Maritime) ; Arreckx, UDF (Var) ; Quilliot, s (Puy-de-Dôme), et Pen, app. s (Saint-Pierre-et-Miquelon). A l'exception de ce dernier, dont le remplacement sera pourvu par une élection partielle, les suivants de liste ont été appelés à siéger à l'Assemblée.

V. Groupes.

— *Erratum*. L'inflation à deux chiffres est suffisante. Le lecteur aura rectifié le nombre des membres du Gouvernement Fabius qui étaient sur les rangs aux législatives : 40 (cette *Chronique*, n° 38, p. 162).

V. Conseil constitutionnel. Elections. Sénat.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Mise en cause du Conseil d'Etat*. A l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance en matière de délimitation des circonscriptions électorales, la Haute Juridiction a été prise à partie une fois de plus (cette *Chronique*, n° 30, p. 158). En termes vifs, M. Jacques Toubon, président de la commission des lois à l'AN et secrétaire général du RPR, a mis en cause l'indépendance et l'impartialité de l'institution à Europe 1, le 3-9 (*Le Monde*, 5-9) : *Les organes de direction... sont tous composés de gens ayant une tendance politique bien affirmée et qui n'est pas celle de la majorité actuelle... Les rapporteurs qui ont été désignés... sont de la même tendance... On peut craindre que l'avis... ne soit pas un avis strictement juridique mais soit un avis comportant beaucoup de considérations partisans.*

L'association des membres et anciens membres du Conseil d'Etat dénoncera, le 5-9 (*ibid.*, 7-9), cet *inadmissible procès d'intention*, de la même façon que le président du syndicat de la juridiction administrative (17-9). Dans une lettre adressée au vice-président, M. Nicolaj, le garde des Sceaux, a rappelé la confiance qu'il porte à la Haute Assemblée tant par la qualité de ses travaux que l'impartialité de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles et administratives (*ibid.*).

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session de printemps et de la première session extraordinaire de la VIII^e législature*. 26 lois ont été adoptées définitivement (dont 5 relatives à des engagements internationaux, avec le Québec notamment) :

16 normalement et 10 à l'issue d'une CMP. A l'opposé de naguère (cette *Chronique*, n° 37, p. 174), le dernier mot n'a pas été demandé, à l'évidence, à l'Assemblée nationale (*BIRS*, n° 376, p. 14).

V. *Loi. Loi de finances. Session extraordinaire.*

CODE ÉLECTORAL

— *Election des députés.* Un an exactement, à un jour près, après la réforme du régime électoral de l'AN par les quatre lois du 10-7-1985 (cette *Chronique*, n° 35, p. 179), la loi n° 86-825 du 11-7 rétablit le scrutin majoritaire à deux tours et autorise le Gouvernement à procéder au découpage des circonscriptions par ordonnance. Le CC l'a déclarée conforme « sous les strictes réserves d'interprétation » énoncées dans sa décision n° 86-208 DC des 1^{er} et 2-7, qui prolonge et précise la jurisprudence inaugurée par les deux décisions de 1985 sur la Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 36, p. 182).

I. — Le premier moyen soulevé par les députés socialistes dans leur saisine, qui se fondait sur le caractère organique des dispositions concernées, a été écarté, compte tenu du fait que le nombre des députés fixé par les LO du 10-7-1985 n'a pas été modifié.

II. — Sur le principe du recours à l'art. 38 C pour le découpage, le CC constate que celui-ci est « une composante du régime électoral » mentionné à l'art. 34 C et donc que l'art. 38 est applicable. Au cas où les ordonnances viendraient à être annulées par le juge administratif ou deviendraient caduques, le régime électoral antérieur se trouverait remis en vigueur.

III. — La délimitation des circonscriptions s'effectue conformément au tableau annexé à la loi, qui conserve la répartition des sièges entre les départements établie en 1985 ; cette délimitation doit respecter les limites cantonales, sauf pour les cantons de plus de 40 000 habitants, et les écarts de population ne peuvent excéder 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département. Tout en jugeant que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution, le CC rappelle que l'AN « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques », et que si le législateur peut atténuer cette règle pour des impératifs d'intérêt général, « il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ». En conséquence, l'écart maximum de 20 % « doit être réservé à des cas exceptionnels et dûment justifiés », n'intervenir que « dans une mesure limitée », et « s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis » ; enfin, la délimitation « ne devra procéder d'aucun arbitraire ». « Toute autre interprétation serait contraire à la Constitution. »

— *Vicissitudes du découpage.* Le projet d'ordonnance a été soumis à la commission prévue par la loi du 11-7, comprenant deux conseillers d'Etat, deux conseillers à la Cour de cassation et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, désignés par leurs assemblées générales ; l'avis de cette

commission, publié au *JO* du 26-8, a conduit le ministre de l'intérieur à revoir son projet avant de le soumettre au CE, lequel a demandé que la nouvelle version soit auparavant soumise à la commission, et ce n'est que le 23-9 que le CE a rendu son avis. Le projet d'ordonnance est venu au conseil des ministres du 24 où le chef de l'Etat a réservé sa décision : il prendra « un temps raisonnable » pour la faire connaître (*Le Monde*, 25-9).

— *Régime électoral de Saint-Pierre-et-Miquelon*. La LO n° 86-957 du 13-8 (déclarée conforme par la décision n° 86.212 DC du 12-8) et la loi n° 86-958 du même jour tirent les conséquences de la transformation de ce DOM en collectivité spéciale, pour ce qui concerne sa représentation au Sénat, et codifient les dispositions particulières désormais intégrées au code électoral.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. J.-M. Pontier et D. Turpin, *Réflexions sur la réforme régionale*, *RFDA*, 1986, p. 521 ; J. Fourré, L. Favoreu, *La région au regard du droit constitutionnel*, *ibid.*, p. 526.

— *La « pause »*. La loi 86-972 du 19-8 (p. 10190) portant dispositions diverses relatives aux dites collectivités, en matière de transfert de compétences, fonction publique et ressources financières, clôt provisoirement le mouvement décentralisateur. Le temps sera mis à profit pour achever le code annoncé par l'art. 99 de la loi du 2-3-1982 sur le métier depuis 1983 (*SQ*, p. 1011).

— *Référendum à Mayotte*. La loi n° 76-1212 du 24-12-1976 érigeant Mayotte en collectivité territoriale spéciale (*CCF*, 1, p. 46), prévoyait que la population serait consultée sur ce statut dans un délai de trois ans, délai prolongé de cinq ans par la loi n° 79-1113 du 22-12-1979 (*ibid.*, 13, p. 49), et expirant donc en 1984. Compte tenu de l'hostilité des Etats africains, le Gouvernement avait renoncé à organiser le référendum avant cette date, pour des raisons diplomatiques. Le ministre des DOM-TOM, M. Pons, a indiqué qu'il n'y avait plus lieu d'y procéder, les Mahorais ayant démontré leur volonté de demeurer Français et de ne pas être intégrés aux Comores (*Bulletin quotidien*, 11-9).

— *Référendum local*. En signe de protestation contre le projet d'ordonnance de découpage des circonscriptions électorales de l'AN, le maire de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) a organisé, le 16 et 17-9, une consultation, en dépit de la décision du TA, saisi par le préfet, de surseoir à exécution (*Le Monde*, 11, 18 et 25-9) ; à l'exception du référendum d'autodétermination (art. 53, *in fine*, C), seul le référendum relatif à la fusion de la commune est possible (loi du 16-7-1971).

— *Statut de la Nouvelle-Calédonie*. En prévision du référendum d'autodétermination, la loi 86-844 du 17-7 (p. 8927) complète et modifie celle du 23-8-1985 (cette *Chronique*, n° 36, p. 175). On se bornera à indiquer qu'elle prévoit des mesures d'aide et de développement et opère des glissements de compétences des régions au territoire.

V. *Code électoral. Elections. Sénat.*

COMMISSIONS

— *Bibliographie*. J. Desandre, La responsabilité des personnes entendues par les commissions parlementaires d'enquête, *RDP*, 1986, p. 731.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1986, 4^e éd. ; O. Duhamel, Le Parlement des juges, *Le Monde*, 1^{er}-7 ; L. Favoreu, Le sage constitutionnel et la cohabitation, *ibid.*, 20-8 ; J. Foyer, La parole à la défense, *ibid.*, 6/7-7 ; M. Kajman, La sanction d'une faute politique, *ibid.*, 31-7 ; A. Chalandon, entretien, *ibid.*, 9-8 ; E. Faure, Les nouveaux théologiens, *ibid.*, 13-8 ; F. Luchaire, La double confusion d'un vrai théologien, *ibid.*, 19-8 ; L. Hamon, « Les tables de la loi » ne peuvent pas tout prévoir, *ibid.*, 23-9 ; M. Aurillac, Une controverse utile, *ibid.* ; D. Pène, Les entraves du Conseil constitutionnel, *ibid.*, 28/29-9 ; J.-M. Garrigou-Lagrange, Les partenaires du Conseil constitutionnel ou la fonction interpellatrice des juges, *RDP*, 1986, p. 647 ; L. Habib, La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *ibid.*, p. 695 ; M. de Villiers, La jurisprudence 1985 du cc, *RA*, 1986, p. 137, 247 et 350.

Enquête : M. Kajman, Qui est le Conseil constitutionnel, *Le Monde*, 6-9.

Notes : L. Fernandez sous 85-189 du 17-7-1985, *JJA*, 8-8 ; J. Dufan, 13-12-1985, *JCP*, 1986.J. 3237 ; J. Maindrault et R. Martin, 16-1-1986, *Juris PTT*, n° 5, juin 1986, p. 10 ; F. Luchaire, 13-12-1985, *D*, 1986, p. 345.

— *Décisions*. 86-208 DC, 1^{er}/2-7 (p. 8282 et 8285). Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales. V. *Elections. Habilitation législative*.

86-209 DC, 3-7 (p. 8342 et 8347). Loi de finances rectificative pour 1986. V. *Loi de finances*.

86-210 DC, 29-7 (p. 9393 et 9396). Loi portant réforme du régime juridique de la presse. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-212 DC, 12-8 (p. 9954). Loi relative au régime électoral de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. V. *Elections*.

86-211 DC, 26-8 (p. 10438 et 10439). Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-213 DC, 3-9 (p. 10786 et 10792). Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-214 DC, 3-9 (p. 10788 et 10793). Loi relative à l'application des peines. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-215 DC, 3-9 (p. 10788 et 10793). Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-216 DC, 3-9 (p. 10790 et 10793). Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-217 DC, 17/18-9 (p. 11294 et 11302). Loi relative à la liberté de communication. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

29-7 (p. 9395). *Sénat, Gard. V. Parlement* et ci-dessus.

Au surplus, le CC a rejeté trois recours dirigés contre l'élection de députés (3 et 8-7, p. 8343 et 8573), donné acte d'un désistement d'instance (1^{er}-7, p. 8282) et annulé le scrutin en Haute-Corse et en Haute-Garonne (8-7, p. 8570 et 8571). V. ci-après : *Contentieux électoral*.

— *Mise en cause de l'institution.* « La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution. » Il semble que le fameux *obiter dictum*, énoncé par le CC le 23-8-1985 (cette *Chronique*, n° 36, p. 179), ait été occulté par la nouvelle majorité qui, par sa contestation, a donné le sentiment de regimber à honorer pleinement l'autorité de chose jugée (art. 62 C). A l'instar de la gauche qui s'était réclamée de l'absolutisme démocratique de la loi et avait dénoncé l'oligarchie juridictionnelle en 1982 (CCF, 20 et 21, p. 98 et 100), la droite, par la bouche autorisée du Premier ministre par intérim, M. Albin Chalandon, garde des Sceaux, s'est livrée à une inconvenance juridique. Dans un entretien accordé au *Monde* le 9-8, celui-ci a estimé que le *pouvoir discrétionnaire très vaste* dont se prévaut le Conseil était à ses yeux une *anomalie*, qui le conduit à *se placer au-dessus des lois votées par le Parlement, c'est-à-dire la souveraineté nationale*.

De Thiébaudau à René de Lacharrière, on le sait, l'accusation de *sur-pouvoir* a été constante et pertinente du point de vue de la logique démocratique. De ce point de vue, on peut comprendre l'irritation du Gouvernement pris en tenailles pour le *double veto* du Président et du Conseil.

Dans un communiqué, le 12-8, le CC a tenu à répliquer, à l'opposé de naguère (CCF, 20, p. 98), en rappelant qu'*il tient de la Constitution la mission juridique de vérifier la conformité à celle-ci des lois qui lui sont déférées. Il s'interdit donc de participer au débat actuel qui s'inscrit dans un cadre politique* (*Le Monde*, 14-8).

A son tour, M. Jacques Toubon, président de la commission des lois à l'AN et secrétaire général du RPR, devait nourrir la polémique à Europe 1, le 3-9 (*ibid.*, 5-9), en dénonçant le *parlement des juges* (qui en vient) à *se substituer au Parlement pour faire la loi...* Il est devenu... *non plus ce qu'il devrait être, une espèce de muse stimulante, inspiratrice du législateur, mais*

une espèce de muse paralysante. En décochant la flèche du Parthe, le 6-9 (*ibid.*, 7/8-9), il formulera l'accusation suprême : *Dans quelle limite le contrôle de l'Etat de droit peut-il empiéter sur la souveraineté du peuple ?*

Sans se perdre dans la contemplation du Conseil, il est malaisé de mier que la difficile conciliation qu'il a menée à ce jour, avec opiniâtreté, entre les logiques juridique et politique, ait porté ses fruits. L'instauration d'un *Gouvernement de la Constitution*, selon la belle expression du doyen Georges Vedel, représente à la réflexion l'innovation la plus marquante de la Ve République au regard de notre tradition et le meilleur rempart aux débordements éventuels d'une majorité. Le chien de garde imaginé par les constituants de 1958 serait-il devenu *enragé*... de l'Etat de droit ? Que seul le suffrage universel (art. 3 et 11 C) pourrait le ramener à la raison. En final, la célérité avec laquelle le contrôle de constitutionnalité s'est imposé, à l'opposé de la lente et prudente progression opérée par le juge administratif, peut expliquer une certaine intempérance du pouvoir d'Etat. Les Anglais prétendent, à cet égard, que l'on ne peut obtenir en une génération le pouvoir et la considération.

— *Procédure.* Depuis peu, le Conseil s'emploie à favoriser sa perception médiatique, non seulement par la vision de la salle des délibérations et celle de ses membres mais aussi à l'occasion de la diffusion d'amples communiqués résumant la signification de ses décisions. Les lois d'habilitation en matière économique et sociale, et de découpage électoral (*Le Monde*, 28-6 et 4-7) en ont fourni le prétexte.

Au reste, on relèvera que pour la première fois depuis l'élargissement de sa saisine en 1974, les recours présentés par les sénateurs à l'encontre des lois Chalandon n'ont pas été argumentés (p. 10439, 10792 et 10793). Le juge ne manquera pas, du reste, de relever qu'*aucun moyen particulier* n'avait été développé (86-211 DC du 26-8, p. 10439). Dans ces conditions, en vue de forger son intime conviction, le CC a demandé, selon une démarche classique, des éclaircissements à la Chancellerie. Le garde des Sceaux, en indélicatesse, a demandé à ses services de ne pas y donner suite (*Le Monde*, 5-9).

On notera, au surplus, avec intérêt que le Conseil développe sa jurisprudence libérale, en accueillant le recours de particuliers (cette *Chronique*, n° 38, p. 165). Dans une décision du 29-7, *Sénat, Gard* (p. 9395), il a statué, en forme juridictionnelle, sur le recours intenté contre la proclamation d'un sénateur. Le rattachement au contentieux électoral auquel il a été procédé ne saurait faire illusion. V. *Parlementaires*.

Le juge a, par ailleurs, innové d'une manière qui n'est pas innocente, dans la rédaction du dispositif de ses décisions à l'occasion de l'examen des lois d'habilitation susmentionnée. A l'image, sans doute, du difficile compromis élaboré, le Conseil, tout en reprenant la formule digne d'un veto implicite des *strictes réserves d'interprétation* inaugurée les 10/11-10-1984 à propos de la loi sur la presse (cette *Chronique*, n° 33, p. 163), a estimé que lesdites lois *n'étaient pas contraires à la Constitution*. Ce qui est en retrait

(ou la marque d'une ultime réticence ?) par rapport à l'expression traditionnelle, selon laquelle les textes sont *déclarés conformes* à celle-ci.

Au surplus, le *pouvoir d'évocation* que se reconnaît le Conseil, au moyen du considérant-balai, s'est exercé, de manière inédite, semble-t-il, à l'occasion de la décision 86 DC 217 des 17/18-9 relative à la liberté de communication. Utilisée à ce jour, en vue d'une déclaration de non-conformité (18-11-1982, quota féminin, cette *Chronique*, n° 25, p. 189), cette technique a été sollicitée en vue de procéder à l'*interprétation* de l'art. 4 de la loi relatif à la composition de la commission nationale de la communication et des libertés : les membres désignés par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes *doivent être élus uniquement par ceux des membres des institutions qui sont, à la date de l'élection, en service dans leur corps* (p.11301). Ce qui a pour effet d'exclure du collège électoral les membres en détachement ou mis à disposition.

Enfin, dans le domaine du contentieux électoral, la décision d'annulation de l'élection législative de la Haute-Garonne, le 8-7, a été précédée, selon une démarche relativement rare, d'une enquête diligentée par la section. Les personnes entendues ont déposé sous *serment* (art. 42 de l'ord. du 7-11-1958), hypothèse, on le sait, exceptionnelle en droit constitutionnel français.

V. *Habilitation législative. Libertés publiques.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Art. 13 C.* Les dispositions de la loi sur la liberté de communication prévoyant la nomination en conseil des ministres des membres de la CNCL et du président de l'établissement public de diffusion empiètent sur le domaine réservé à la LO par l'art. 13 C, a décidé le CC (n° 86-117 DC). Paradoxe : la liste des emplois ainsi pourvus peut être établie par un décret pris en application de l'ordonnance organique du 28-11-1958 (cette *Chronique*, n° 36, p. 179), mais non pas une loi ordinaire...

D'autre part, en ce qui concerne les emplois de direction d'entreprises publiques et sociétés nationales, sans contester le pouvoir du Gouvernement de procéder à des changements de titulaires, le chef de l'Etat a cependant subordonné sa signature à l'obtention, pour certains d'entre eux, de « reclassements honorables » (*Le Monde*, 25-7 et 1^{er}-8). Coexistence institutionnelle vaut *partage polonais*.

— *Comptes rendus des délibérations.* A nouveau (cette *Chronique*, n° 38, p. 168) le porte-parole de l'Elysée a fait état, à l'issue du conseil du 24-9 (*Le Monde*, 26-9), des réticences éprouvées par le chef de l'Etat en ce qui concerne l'inscription à son ordre du jour du projet d'ordonnance en matière de découpage électoral.

— *Déroulement.* Après M. Michel Noir (cette *Chronique*, n° 38, p. 169), M. Jacques Douffiagues, ministre délégué chargé des transports, s'est exprimé dans *Les Nouvelles d'Orléans* (v. *Le Monde*, 3-9) avec légèreté : *Au conseil des ministres, il ne se passe rien. Tous les mercredis, comme nous sommes de bons petits et que c'est le jour de récréation, on va voir le tonton. Le tonton est un peu grincheux, pas très agréable, mais on finit par s'habituer. C'est devenu un animal familier. Mais il ne se passe rien. Les choses sérieuses se font avant.*

Il fera amende honorable, le 8-9 (*ibid.*, 11-9), en précisant que *la boutade en forme de parabole* ne pouvait être présentée comme *mettant en cause les institutions et la dignité de la fonction et de la personne du Président de la République*, avant d'aller présenter des excuses à celui-ci, le 13-9. V. *Le Canard enchaîné*, 17-9, et *Libération*, 18-9.

— *Nature.* Au conseil réuni le 16-7 (*Le Monde*, 18-7), M. Jacques Chirac a contesté, avant d'en appeler à la nation, le refus opposé par le chef de l'Etat à la signature de l'ordonnance relative à la privatisation : *Le ministre d'Etat et le ministre chargé de la privatisation ont exposé le contenu de l'ordonnance proposée à l'approbation du conseil des ministres. Le conseil a adopté ce texte. Aucune disposition de la Constitution ne confère à aucune autorité autre que le conseil des ministres le soin d'apprécier l'opportunité ou le bien-fondé d'une ordonnance.* L'appréciation ne laisse pas de surprendre. Sans qu'il soit nécessaire de relever que le conseil est présidé par le chef de l'Etat (art. 9 C), ce qui implique à l'évidence, selon l'expression de M. Jean Massot, qu'un *consensus* s'y établisse (*La présidence de la République en France*, La Documentation française, 1986, p. 177), le PM en méconnaît la nature.

Ledit conseil ne saurait être, en effet, assimilé à une assemblée dont les délibérations auraient autorité juridique. Celles-ci ne sont que des *projets de résolution* qui seront, ultérieurement, convertis en décisions formelles. Au reste, l'arrêt du CE, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux* du 25-11-1977 (*Rec.*, p. 463), précise à cette fin que ces dernières *sont par elles-mêmes sans effet juridique direct et doivent être regardées comme une simple déclaration d'intention du Gouvernement ; que par suite elles ne sauraient être attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoir.*

Contrairement à une formulation reprise dans la presse, ce n'est pas le conseil des ministres qui *décide*. Il faut rappeler à ce propos une note du général de Gaulle en date du 18-11-1963, qui précise : « Rappeler aux ministres et au secrétaire général du Gouvernement qu'on ne doit pas dire : "ceci... a été décidé par le conseil des ministres", mais : "ceci a été décidé en conseil des ministres" (sous-entendu par le Président de la République qui "décrète sur le rapport de tel ministre, le conseil des ministres entendu)". » (*Lettres, notes et carnets 1961-1963*, Plon, 1986, p. 392).

C'est dans cette perspective, en bonne logique, que le porte-parole de l'Elysée s'est placé, à l'issue du conseil du 24-9 (*Le Monde*, 26-9) : *Devant*

l'insistance du Gouvernement, le Président de la République a pris acte, conformément à l'art. 38 C, de l'avis du Conseil d'Etat et de la délibération du conseil des ministres.

— *Ordre du jour.* Mme Michèle Gendreau-Massaloux a indiqué le 24-9 (*Le Monde*, 26-9), s'agissant de la question électorale susmentionnée, que le Président, lorsqu'il a été saisi du projet d'ordre du jour, *avait fait savoir au Premier ministre qu'il ne lui paraissait pas sage de réveiller cette controverse au moment où les Français étaient appelés à se rassembler face au terrorisme.* A l'opposé du régime de 1946, où l'ordre du jour était arrêté par le président du Conseil et soumis au Président de la République, aux termes du règlement intérieur du Gouvernement de 1947, celui de 1958 le confie au chef de l'Etat, en vertu d'une coutume (V. J. Massot, *op. cit.*, p. 180).

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Bibliographie.* J. Frayssinet, *Le conseil économique et social*, La Documentation française, NED, n° 4807.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Annulations.* Par deux décisions du 8-7 (p. 8570), le cc a annulé l'élection de Haute-Corse et celle de Haute-Garonne. Dans le premier cas, la disparition des volets de procuration et la substitution de listes d'émargement falsifiées aux listes originales, constituaient des irrégularités qui, par leur nombre, leur gravité et leur caractère organisé interdisaient de retenir comme sincères les opérations de vote à Bastia, et donc de déterminer avec certitude le nombre de voix obtenues par chaque liste. Dès lors, le Conseil ne pouvait qu'annuler l'élection de MM. Pasquini (RPR) et Zuccarelli (MRC), en dépit de l'écart de voix important qui les séparait de la troisième liste.

En Haute-Garonne, la liste conduite par M. Houteer, socialiste dissident, n'avait pas été enregistrée par le préfet, en raison de la présence parmi ses colistiers d'un candidat qui figurait déjà sur une autre liste, dans les Hautes-Alpes. Selon le Conseil, le préfet aurait dû saisir le TA pour qu'il constate cette nullité, conformément aux articles L 156 et L 159 du code électoral (v. F. Luchaire, Ne tirez pas sur le préfet !, *Le Monde*, 29-7), d'autant que la signature du colistier avait été imitée. C'est donc à tort que la liste de M. Houteer n'a pas été enregistrée, et sa non-participation a été de nature à affecter les résultats du scrutin (M. Houteer était député sortant). L'élection des huit députés de la Haute-Garonne a ainsi été annulée. Le préfet a démissionné (*Le Monde*, 11-7).

ÉLECTIONS

— *Elections législatives partielles.* A la suite des annulations prononcées par le cc (v. *Contentieux électoral*), MM. Pasquini (RPR) et Zuccarelli (MRG) ont été réélus le 24-8 en Haute-Corse. L'élection qui a eu lieu le 28-9 en Haute-Garonne, opposait le 1^{er} secrétaire du ps, M. L. Jospin (qui quittait la capitale, dont il était député, pour prendre la tête de la liste de son parti), à la liste d'union de la majorité conduite par le maire de Toulouse, M. D. Baudis. Ces deux listes se sont partagé les 8 sièges. Celle de la majorité a obtenu 45,93 % des suffrages (il y avait 31,20 % d'abstentions), contre 43,11 aux listes UDF et RPR le 16 mars, la liste socialiste a perdu 0,5 point, avec 37,37 %, mais elle subissait la concurrence des listes MRG et de dissidents du ps. Le Front national a devancé cette fois le PCF (6,92 et 6,33). V. *Assemblée nationale*.

— *Elections sénatoriales.* La série B qui a été renouvelée le 28-9 comprend 28 départements métropolitains (Bas-Rhin à Yonne), 2 DOM (Guadeloupe et Martinique), les 2 collectivités de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, et 4 sièges des Français de l'étranger, au total 117 sièges, soit 2 de plus qu'au renouvellement de 1977 en raison de l'augmentation des représentants des Français de l'étranger par la LO 83-499 du 17-6-1983 (cette *Chronique*, n° 27, p. 198). En outre, 3 sièges vacants étaient à pourvoir.

Le collège électoral comprenait au total 47 001 membres, dont 220 députés, 929 conseillers régionaux, 1 202 conseillers généraux et 44 950 délégués municipaux. Il y avait 539 candidats, dont 2 ministres (MM. Monory et Pasqua) et 15 députés, 29 sortants ne se représentaient pas.

La série B présente la particularité de compter 62 sièges pourvus à la RP sur 177, principalement en région parisienne. Le grand vainqueur du scrutin a été le RPR, qui progresse de 17 sièges, alors que l'UDF reste stable (mais le PR gagne 6 sièges tandis que les centristes en perdent 4 et la gauche démocratique 2). Le ps est parvenu à limiter l'ampleur du recul que laissaient prévoir les résultats des élections locales depuis 1982, en ne perdant que 5 sièges, souvent grâce aux divisions de la majorité, mais le PCF, qui avait 19 sortants sur 24, en a perdu 9 et n'a réussi à conserver un groupe que de justesse. A la différence du renouvellement de 1983, six femmes ont été élues.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* G. J. Ploos van Amstel, Le Parlement et le pouvoir de conclure les traités, *Informations constitutionnelles et parlementaires (UIP)*, n° 145, 1986, p. 3.

— *Epilogue.* Le décret 86-833 du 11-7 (p. 8750) porte publication (art. 52 et 55 C) des échanges de lettres entre les Gouvernements français et néo-zélandais relatifs au règlement des problèmes nés de l'incident du *Rainbow Warrior*, signés à Paris le 9-7 (cette *Chronique*, n° 36, p. 197). Dans le même temps, M. Jean-Louis Bianco, secrétaire général de la présidence de la République, s'est désisté de son action en justice contre l'hebdomadaire *VSD* (*ibid.*, n° 36, p. 197).

V. Libertés publiques.

GOVERNEMENT

— *Bibliographie.* D. Lochak, J. Chevallier et autres, *La haute administration et la politique* (CURAPP), PUF, 1986 ; *L'administration centrale ; fonctions et structures des ministères*, La Documentation française, 1986.

— *Composition.* Le Gouvernement Chirac II (cette *Chronique*, n° 38, p. 174) a connu son premier remaniement. Le décret du 19-8 (p. 10110) comporte tout d'abord des changements d'affectation : M. Camille Cabana, ministre délégué, est rattaché au PM, chargé de la réforme administrative, à la place de la privatisation ; M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat, est promu ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes ; puis des nominations : celle de M. Yves Galland (représentant au Parlement européen), ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, et celle de M. Jacques Boyon (député RPR de l'Ain), en qualité de secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense. Enfin, ledit décret marque la considération pour M. Gérard Longuet qui, de secrétaire d'Etat devient ministre délégué aux P et T. Autant de baume versé sur l'UDF (cette *Chronique*, n° 38, p. 174). Quant à la fonction de porte-parole du Gouvernement, elle n'a pas connu de nouveau titulaire. Après que M. Alain Juppé eut annoncé son désir d'en être déchargé le 6-8 (*Le Monde*, 8-8), il devait y renoncer, le 20 courant (*ibid.*, 21-8).

Deux membres du Gouvernement ont fait acte de candidature au Sénat, le 28-9 (*Le Monde*, 30-9) : M. René Monory, UDF, a été élu dans la Vienne, M. Pasqua est le premier non-élu de sa liste (Hauts-de-Seine).

— *Prérogatives honorifiques.* Concernant la remise de la Légion d'honneur et l'Ordre du Mérite, elle est confiée à un membre de l'ordre d'un grade au moins égal à celui du récipiendaire. Toutefois, le Premier ministre et les ministres peuvent procéder aux remises d'insigne pour tous les grades et dignités de ces ordres (AN, Q, p. 2840).

— *Réunions.* Selon la pratique désormais établie (cette *Chronique*, n° 39, p. 166), le Premier ministre a tenu plusieurs réunions de ministres sur l'emploi le 15-7, la drogue le 22-7 et le 23-9, les satellites le 29-7, Disneyland le 27-8 (*Bulletin quotidien*). Une réunion interministérielle

sur les questions de défense d'autre part eu lieu à Suippes le 10-7, à la suite du conseil de défense du 24-6 (cette *Chronique*, n° 39, p. 171). Enfin, le conseil de sécurité intérieure (*Le Monde*, 3-5) s'est réuni à plusieurs reprises en septembre, en raison des attentats.

— *Communication.* Conformément à l'art. 33 de la loi du 29-7-1982, M. Jacques Chirac est intervenu le 16-7 (*Le Monde*, 18-7) par la voie d'une communication du Gouvernement diffusée sur TF1 et Antenne 2, après le refus du chef de l'Etat de signer le projet d'ordonnance relatif aux modalités de privatisation d'entreprises nationales.

Cette procédure exceptionnelle a eu pour contrepartie un droit de réponse ouvert aux partis de l'opposition.

V. *Conseil des ministres. Habilitation législative. Partis politiques. Pouvoir réglementaire. Premier ministre. Président de la République.*

GROUPES PARLEMENTAIRES

M. Yvon Briant, député du Val-d'Oise et secrétaire général adjoint du CNI, a été exclu du groupe du Front national, dont l'effectif est ramené à 33 membres, pour avoir refusé de prendre l'engagement de voter pour M. Le Pen à la prochaine élection présidentielle (*Le Monde*, 5-7).

La répartition politique des suppléants des 6 députés métropolitains élus au Sénat le 28-9 a modifié la composition des groupes aux dépens de l'UDF, dont 2 élus sont remplacés par des RPR. Le siège de M. Pen (s), élu au scrutin majoritaire à Saint-Pierre-et-Miquelon, est en outre vacant. Il devra être pourvu par une élection partielle (*Le Monde*, 30-9).

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Interprétation des lois d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social et à délimiter les circonscriptions électorales de l'AN.* — Dans la perspective ouverte le 12-1-1977 (CCF, 1, p. 201), le Conseil rappelle dans sa décision 86-208 DC des 1^{er}/2-7 que les dispositions d'une loi d'habilitation ressortissent à sa compétence, au motif qu'elles ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, en application de l'art. 38 C, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle. Mais, sachant que le contrôle de conformité incline selon une pente naturelle à celui de l'opportunité, le juge s'est livré à un examen du degré de précisions apportées par le Gouvernement (cette *Chronique*, n° 38, p. 178) au soutien de ses demandes en matière économique (86-207 DC, 25/26-6) et électorale (1^{er}-7).

Au-delà, le Conseil énonce avec une belle audace que le Gouvernement n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en

vertu de cette habilitation (25/26-6), afin de mieux s'en réserver lui-même le rôle somme toute. A cette fin, sous le couvert *des strictes réserves d'interprétation*, il s'est appliqué à la façon injonctive des arrêts de règlement de jadis à dicter le contenu desdites ordonnances (cette *Chronique*, n° 37, p. 185). Autrement dit, au moment où le Gouvernement pouvait donner le sentiment de se soustraire à son magistère, le CC s'est évertué à encadrer son activité normative, afin de mieux la verrouiller. Après que le chef de l'Etat eut procédé à la promulgation des lois d'habilitation 86-793 du 2-7 (p. 9240) et 86-825 du 11-7 (p. 8700), il tira parti de l'argumentation jurisprudentielle pour refuser, le 16-7, de signer le projet d'ordonnance fixant les modalités de la privatisation. Il ne restait plus, dans ces conditions, au Gouvernement et au Parlement qu'à donner le change et conférer force exécutoire à l'interprétation du Conseil. Doit-on en déduire que celui-ci glisserait insensiblement vers une troisième chambre ? La question peut difficilement être éludée.

— *Mort et transfiguration*. Le projet d'ordonnance fixant les modalités de la privatisation d'entreprises nationales, en application de la loi du 2-7 (p. 8240), a été repoussé par le chef de l'Etat (*Le Monde*, 18-7) en conseil des ministres le 16-7, au nom de la défense du patrimoine national. Après que le Premier ministre y eut contesté la régularité juridique (*ibid.*), il a pris à témoin la nation, dans le cadre d'une *communication du Gouvernement*, réfutant le procès d'intention et accusant le Président de s'opposer à la *volonté clairement exprimée* par les électeurs (*ibid.*). Néanmoins la première épreuve de la coexistence, même si elle devait laisser une *cicatrice* selon l'expression du porte-parole de M. Chirac le 17-7 (*ibid.*, 19-7), a été surmontée par la négociation. M. Mitterrand ayant accepté une modification de l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement (art. 29 C) par décret du 23-7 (p. 9127), le Gouvernement, à la différence du Parlement (art. 41 C), a converti le projet d'ordonnance en projet de loi (v. A. Rollat, La leçon d'un rapetassage, *Le Monde*, 18-7). Au prix d'une marche forcée, mobilisant les ressources procédurales, la majorité, par la voix de M. Pierre Messmer (RPR), a brisé le veto présidentiel (AN, p. 3929), dans le même temps qu'elle dénonçait une pratique *dévoyée* des institutions et une perte d'autorité de la magistrature suprême (p. 3930). En l'absence d'un recours devant le CC, la loi 86-912 du 6-8 (p. 9695) qui accroît notamment la part du capital étranger (art. 10) a été, en final, promulguée.

Tout est bien qui finit bien : l'exercice de la souveraineté nationale a emprunté la voie parlementaire, selon le vœu exprimé par le chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 38, p. 178). A l'opposé, l'ordonnance 86-836 du 16-7 (p. 8821) relative à l'emploi des jeunes de 18 à 25 ans, ainsi que celle du 11-8 (86-948) (p. 9906) afférente au travail différencié, ne poseront pas problème au Président.

V. *Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Elections. Gouvernement. Libertés publiques. Loi. Premier ministre. Président de la République. Question préalable. Responsabilité gouvernementale.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité.* Les demandes de levée de l'immunité de MM. Freulet (FN), Laignel (S) et Bouvet (UDF), qui avaient été renvoyées à trois commissions *ad hoc*, sont devenues caduques en application de l'art. 16, al. 11 de l'Instruction générale du bureau, selon lequel les demandes déposées au cours d'une session deviennent caduques lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une décision de l'Assemblée avant la clôture de cette session (BAN, n° 19).

D'autre part, M. Nucci (S) ayant fait part de son intention de demander la levée de son immunité, si celle-ci devait entraver l'information judiciaire sur l'affaire du Carrefour du développement, les services de l'AN ont rappelé qu'un député ne peut se dépouiller de son immunité, car celle-ci est une protection attachée au mandat, non un privilège à la disposition de l'élu (*Le Monde*, 13-8).

INCOMPATIBILITÉS

— *Portée.* Le CC a écarté le moyen soulevé contre les dispositions de la loi sur la liberté de communication déclarant incompatibles les fonctions de membre de la Commission nationale de la communication et des libertés avec tout mandat électif et tout emploi public, au motif qu'elles seraient contraires aux art. 23 et 25 C, selon la jurisprudence confirmée par la décision n° 84-177 DC du 30-8 (cette *Chronique*, n° 32, p. 175). La décision n° 86-217 DC du 18-9 constate en effet que l'art. LO 142 du code électoral édictant l'incompatibilité des fonctions publiques non électives avec le mandat de député (et de sénateur par le renvoi de l'art. LO 297), et les fonctions de membre de la CNCL étant des fonctions publiques non électives, « le rappel par la loi ordinaire d'une règle antérieurement fixée par la loi organique ne constitue pas une violation de l'art. 23 C ». De même pour l'art. 25, dont la loi « constitue une exacte application », puisque l'incompatibilité avec les fonctions de membre du Gouvernement vise « tout emploi public ». Ce n'est donc que dans les cas où une loi ordinaire crée une situation d'incompatibilité non prévue par la Constitution ou la LO (hypothèse de la décision précitée de 1984) qu'elle est contraire à celle-ci.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* M. Azibert et M. de Boisdeffre, *Chr. administrative*, *AJDA*, 1986 : retrait de passeport (p. 428), égalité des sexes (p. 431) ; Danièle Mayer, *La convention européenne des droits de l'homme et la détention provisoire*, *D*, 1986, p. 315 ; J. Morange, *Les contrôles préventifs*

d'identité, *RFDA*, 1986, p. 444 ; H. Moussa, Le financement public de l'enseignement privé, *JJA*, 19/26-8 ; Droits et libertés des travailleurs dans l'entreprise, *Hommes et libertés*, juillet 1986.

Concl. O. Dutheillet de Lamothé sous CE 16-4-1986, Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion, *RDP*, 1986, p. 847 ; M. Laroque, CE, 8-11-1985, Ministre de l'éducation nationale, C. Rudent, *RFDA*, 1986, p. 630.

— *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*. En vue de la commémoration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des droits, le décret 86-1034 du 15-9 (p. 11195) délibéré en conseil des ministres, crée une mission placée auprès du PM, présidée par M. Michel Baroin (décret du 15-9, p. 11102). Ce dernier est assisté d'un comité interministériel et d'un comité consultatif scientifique.

— *Droit de grève*. Conformément à sa décision de principe du 25-7-1979 (*CCF*, 11, p. 238), le CC a déclaré conforme, les 17/18-9, l'instauration d'un service minimum en vue d'assurer la continuité du service public audio-visuel (art. 57 de la loi relative à la liberté de communication).

— *Egalité des sexes*. Pour la première fois, une femme, Mme Jeanine Meilhon, a été nommée trésorier-payeur général dans le Gers (*Le Monde*, 31-8/1^{er}-9). La marche à l'égalité se poursuit (cette *Chronique*, n° 37, p. 186). Dans le même ordre d'idée, la féminisation dans l'armée progresse : le sous-lieutenant Francine Vaitilingom accède à un poste combattant (*ibid.*, n° 39, p. 168) à la tête d'un peloton de chars (*Libération*, 23/24-8).

— *Informatique et libertés*. Au moment où le législateur acceptait la généralisation des contrôles préventifs, la CNIL a formulé un avis comportant des réserves, le 1^{er}-7 (*Le Monde*, 3-7) sur le projet de décret relatif à la carte d'identité infalsifiable et informatisée. Tout en rappelant le caractère facultatif de celle-ci, la CNIL, entre autres, a souhaité limiter l'interrogation directe aux seules personnes habilitées à l'établir ; émis l'idée que les contrôles d'identité ne puissent être mémorisés sur fichiers, au moyen de la zone de lecture optique, en l'absence d'une procédure judiciaire subséquente et refusé de statuer en ce qui concerne les relevés d'empreintes digitales.

— *Liberté individuelle et liberté d'aller et venir*. Liberté de valeur constitutionnelle (CC, 12-1-1977, *CCF*, 1, p. 231), celle-ci vient de subir un assaut sécuritaire par les lois dites *Chalandon et Pasqua*, sans susciter le sursaut habituel du juge, au titre des acquis ou de la sédimentation.

I. — Il s'agit de la loi 86-1004 du 3-9 (p. 10714) relative aux contrôles et vérifications d'identité, après une déclaration de conformité du CC (décision 86-211 du 28-8, p. 10438 et 10439). Après avoir été légalisés en 1981 (*CCF*, 17, p. 245) et limités dans le temps et l'espace par la loi

du 10-6-1983 (cette *Chronique*, n° 27, p. 187) autant que par le juge judiciaire (Cass., arrêts Kandé et Michaly Bogdan, *ibid.*, nos 32 et 34, p. 177), les contrôles d'identité opérés dans le cadre de la police administrative sont désormais généralisés.

Il s'agit de rendre l'action préventive plus efficace devait affirmer à cet égard le rapporteur, M. Jean-Louis Debré à l'AN (p. 2826). A ce titre, *toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à ce contrôle* (nouvel art. 78-1, *in fine*, du code de procédure pénale) sous peine de subir une rétention, ou la prise d'empreintes digitales et de photographies et de se voir infliger une peine correctionnelle. En un mot, *l'identité de toute personne peut... être contrôlée... pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens* (nouvel art. 78-2, *in fine*). Qui plus est, *la personne étrangère doit être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elle est autorisée à séjourner en France* (*ibid.*).

L'examen conjugué des garanties accordées par la loi du 10-6-1983, maintenue en vigueur (cette *Chronique*, n° 27, p. 187) et celles mentionnées au cas particulier, notamment en cas de rétention d'un mineur, illustre selon la démarche traditionnelle du cc, la conciliation entre l'exercice des libertés publiques et les exigences de l'ordre public. On regrettera qu'en ce domaine aussi sensible la décision précitée du 28-8 n'ait pas fait monter d'une plus grande exigence. Il n'est pas jusqu'à la protection desdites garanties, confiée, selon une formule extensive de l'art. 66 C, aux autorités judiciaires et *administratives* qui ne suscite une gêne.

Heureuse Angleterre où, dans l'ignorance de la carte d'identité, un *homme est censé être la personne qu'il prétend*, rappelle Frédéric Forsyth (*Le quatrième protocole*, 1984) !

II. La loi 86-1025 du 9-9 (p. 11035) dite *Loi Pasqua*, afférente aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, opère en son tour un repli par rapport à la loi du 29-10-1981 (CCF, 20, p. 248) en renouant avec l'esprit de la loi Bonnet du 10-1-1980 (*ibid.*, 13, p. 241). En vue de contrôler, de manière stricte, le phénomène de l'immigration, la nouvelle loi renforce la surveillance des entrées et modifie de manière significative la procédure de la *reconduite aux frontières* : de mesure judiciaire, celle-ci est rabaissée à une simple mesure *administrative* prise par le commissaire de la République (nouvel art. 22 de l'ord. du 2-1-1945). L'expulsion qui peut désormais viser les mineurs de moins de 18 ans (nouvel art. 25), à l'exception cependant de la procédure d'*urgence absolue*, est prononcée par le ministre de l'intérieur, après consultation d'une commission (nouvel art. 24). Auparavant, cette dernière en formulant un avis défavorable avait la possibilité de s'y opposer.

Nonobstant l'indivisibilité des libertés publiques le cc a avalisé, dans sa décision 86-216 du 3-9 (p. 10790), la présente loi. Tout au plus, a-t-il corrigé une inexactitude terminologique à propos de la primauté des engagements internationaux et non des seuls traités sur les lois et frappé de non-conformité la prolongation du délai de rétention dans des locaux

non pénitentiaires de l'étranger expulsé, comme contraire à la liberté individuelle, *sauf urgence absolue et menace de particulière gravité pour l'ordre public*.

III. Le dispositif pénal s'est accru en fin de compte des 3 lois du 3-9 que l'on se bornera à citer et qui sont destinées respectivement à la lutte contre la criminalité et la délinquance (86-1019, p. 10954) ; le terrorisme et les atteintes à la sûreté de l'État (86-1020, p. 10956) et relative à l'application des peines (86-1021, p. 10958). Le Conseil les a entérinées le 3-9 sous réserve d'une censure modeste : il devait refuser, au nom du *principe d'égalité* devant la justice (décision du 23-7-1975), l'extension aux atteintes à la sûreté de l'État des règles dérogatoires applicables au terrorisme (décision 86-213 du 3-9). La quête de l'*innocente liberté*, selon la vision des Hobbes, pourrait résumer ce mouvement législatif.

On n'aura garde pour conclure de mentionner diverses péripéties du monde audio-visuel. Les décrets 86-900 et 86-901 du 30-7 (p. 9538) résilient la concession des 5^e et 6^e chaînes de télévision (cette *Chronique*, n° 38, p. 181). De son côté, Mme Michèle Cotta a présenté sa démission de la Haute Autorité (*ibid.*, n° 24, p. 188), le 9-9 (*Le Monde*, 11-9). Après que celle-ci eut été acceptée par le chef de l'État (décret du 29-9, p. 11755), M. Marc Paillet, doyen d'âge, assume la suppléance, en application du règlement intérieur. La Haute Autorité qui demeure en place, après la promulgation de la loi du 30-9 1986 instituant la CNCL, a repoussé le 24-9 (*Le Monde*, 26-9), l'autorisation d'exploitation du câble à Paris.

— *Privatisation*. On ne saurait trouver exemple plus démonstratif de la continuité jurisprudentielle du Conseil et du rôle d'« amortisseur » qu'il est amené à jouer en cas de changement politique que la décision n° 86-207 DC des 25 et 26-6 sur la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Cette décision sur la privatisation appelle évidemment la comparaison avec la décision de 1982 sur les nationalisations (*CCF*, 21, p. 250). Acte contraire qui doit obéir à ce que l'on pourrait qualifier de parallélisme du fond, la loi de 1986 soulevait en effet des questions analogues, tant de principe que d'application.

Sur le principe du transfert du secteur public au secteur privé, le CC avait à apprécier la conformité de la loi au 9^e alinéa du préambule de 1946, invoqué par la saisine, qui prescrit l'appropriation publique de toute entreprise dont l'exploitation a « les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ». Il distingue à ce propos les services publics découlant de la Constitution (la justice, et donc les prisons ?) de ceux dont la création est laissée à l'appréciation du législateur ; dès lors, ce n'est pas parce qu'une activité de ce dernier type a été érigée en service public qu'elle doit le rester si l'appréciation du législateur change. Or les entreprises concernées par la privatisation ne relèvent pas des services publics « constitutionnels ». Quant au monopole de fait, la décision précise que cette notion doit être interprétée compte tenu de l'ensemble du marché

et de la concurrence, les positions privilégiées détenues momentanément ne suffisant pas à établir cette qualification. A cet égard, le législateur n'a pas commis d' « erreur manifeste d'appréciation » au sujet des entreprises privatisées. On se souvient que la décision de 1982 adoptait la même démarche pour reconnaître l'appréciation portée par le législateur sur les entreprises dont il jugeait la nationalisation nécessaire pour faire face à la crise économique et répondre ainsi à la « nécessité publique ». Dans les deux cas le Conseil s'incline devant cette appréciation et justifie en quelque sorte la célèbre formule d'André Laignel : « Vous avez juridiquement tort... » à la condition de la compléter par la réserve de l'erreur manifeste.

II. Les modalités de privatisation relèvent du même parallélisme, encore que l'assimilation de la propriété publique à la propriété privée, au regard de la protection garantie par la Déclaration de 1789, témoigne d'une symétrie un peu artificielle. La « propriété administrative », selon l'expression du doyen Hauriou, ne concerne évidemment pas les libertés publiques. En outre, le principe d'égalité devant les charges publiques invoqué par les députés socialistes (p. 7986) aurait suffi à interdire la vente à un prix inférieur à la valeur des biens privatisés. De même qu'en 1982 le CC se souciait des conditions d'indemnisation, en 1986, il se préoccupe des méthodes d'évaluation et prescrit au Gouvernement la marche à suivre pour que le transfert ne lèse pas la collectivité. Il ajoute que le choix des acquéreurs ne devra procéder d'aucun privilège et que l'indépendance nationale devra être préservée (cette dernière exigence, mentionnée dans la saisine des députés, p. 7985, devait être invoquée par le Président pour justifier son refus de signer l'ordonnance). « Toute autre interprétation serait contraire à la Constitution », affirme la décision, qui énonce ainsi « les strictes réserves d'interprétation » imposées à la rédaction des ordonnances, condition de la non-contrariété de la loi à la Constitution.

Le rapprochement avec la décision de 1982 s'impose enfin à propos du moyen visant les transferts de propriété autres que ceux nommément désignés dans la loi. Dans les deux cas, le CC rappelle que l'art. 34 C n'impose pas que toute opération de transfert soit directement décidée par le législateur, auquel il appartient de poser des règles dont l'application incombera aux autorités désignées par lui. De même, mais cette fois à titre préventif, il est précisé que le législateur ne peut attribuer aux seuls organes des entreprises concernées un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision (cf. *Rec.*, 1982, p. 25).

— *Presse et communication.* Les décisions n° 86-210 DC (régime juridique de la presse) du 29-7, date symbolique qui évoque la grande loi de 1881, et 86-217 DC (liberté de communication) du 18-9 forment un ensemble que le Conseil lui-même invite à ne pas dissocier : la première mentionne le « pluralisme de la presse et plus généralement des moyens de communication dont la presse est une composante », tandis que la seconde évoque la concentration, « non seulement dans le domaine de l'audio-visuel, mais

également au regard de l'ensemble des moyens de communication dont l'audio-visuel est une des composantes essentielles ». Ces décisions s'inscrivent dans une jurisprudence qui remonte à 1982, et dont trois aspects se trouvent ainsi mis en relief.

I. Le principe du pluralisme, énoncé par la décision n° 82-141 DC du 27-7 (communication audio-visuelle, CCF, 22, p. 258), et confirmé par la 84-181 DC des 10 et 11-10 (entreprises de presse, cette *Chronique*, n° 33, p. 163), revêt une allure de leitmotiv. La décision sur la presse du 29-7 reprend textuellement le considérant de 1984 affirmant que « le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ». Celle du 18-9 sur l'audio-visuel combine l'affirmation de 1982 (« le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ») avec la formulation de 1984 (les destinataires de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 doivent être « à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché »), pour ériger en « condition de la démocratie » le respect de ce pluralisme.

II. Les deux lois déferées au Conseil en 1986 abrogeaient la loi de 1982 sur la communication audio-visuelle et celle de 1984 sur les entreprises de presse, par hypothèse conformes à la Constitution, pour leur substituer leurs propres dispositions, ce qui posait le problème du pouvoir d'abrogation du législateur en matière de libertés constitutionnellement protégées. Cette question avait fait l'objet de la décision n° 83-165 du 20-1-1984 (Cette *Chronique*, n° 30, p. 169), évoquée périsément par la saisine, dont le CC rappelle le principe : le législateur peut modifier ou abroger des textes antérieurs, mais « l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ». Les textes antérieurs ne sont donc pas intangibles ; en particulier, il est loisible au législateur d'adopter des modalités de réalisation de l'objectif de transparence moins rigoureuses, si son appréciation n'est pas entachée d'une erreur manifeste (86-210 DC) ; de même, la solution de la concession de service public retenue en 1982 pour l'audio-visuel peut très bien être remplacée par un régime d'autorisation administrative, et les dispositions relatives à la privatisation de TF1 ne sont pas contraires à la Constitution, parce qu'elles respectent le pluralisme (86-217).

En revanche, ce pouvoir d'abrogation rencontre ses limites lorsqu'il a « pour effet de priver de protection légale un principe de valeur constitutionnelle », comme c'était le cas des nouvelles dispositions en matière de concentration de presse qui ne visaient que l'acquéreur direct, sans s'attacher aux personnes physiques ou morales placées sous son autorité ou sa dépendance (art. 11) ; de même, les art. 39 et 41 étaient insuffisants pour limiter les concentrations dans l'audio-visuel, car ils ne faisaient pas obstacle aux cumuls d'autorisations, et « le législateur a méconnu sa compétence au regard de l'art. 34 C ». Dans les deux cas, les nouvelles

dispositions sont donc déclarées non conformes, et elles ne sont pas séparables de celles qui abrogeaient les textes antérieurs, parce « qu'il n'appartient pas au Conseil de déterminer dans quelle mesure le législateur aurait entendu prononcer de telles abrogations au vu de la déclaration de non-conformité ». Ainsi, tant l'ordonnance du 26-8-1944 que les lois du 29-7-1982 et du 23-10-1984 demeurent en vigueur, et la Haute Autorité demeure provisoirement en fonction. La loi sur la presse a été promulguée, sans les dispositions censurées, sous le n° 86-897 le 1-8 (p. 9529), et la loi sur la liberté de communication le 30-9 (n° 86-1067, p. 11755).

LOI

— *Bibliographie.* R. Chiroux, *La procédure législative en France*, La Documentation française, Doc. d'étude 1-12, 1986.

— *Abrogation.* La disposition de la loi n° 86-71 du 17-1 relative à la nomination de non-fonctionnaires ayant exercé les fonctions de chef de mission diplomatique au grade de ministre plénipotentiaire (cette *Chronique*, n° 38, p. 182) a été abrogée par une proposition de loi sénatoriale qui est devenue la loi n° 86-827 du 11-7 (*Le Monde*, 2-7).

— *Promulgation.* Après avoir expliqué pourquoi il ne signerait pas les ordonnances de privatisation et que la décision devait être prise par le Parlement, le chef de l'Etat a ajouté le 14-7 : « Je n'ai pas à me soumettre aux décisions de la majorité tant que la loi n'est pas votée. A partir du moment où elle est votée, je suis un citoyen comme les autres, je m'incline, même quand je le regrette. C'est ça, je crois, le rôle civique du Président de la République » (*Le Monde*, 16-7).

— *Propositions.* Au cours de la session de printemps, trois d'entre elles ont été adoptées par le Parlement sur un total de 26 lois. Il s'agit du régime juridique de la presse, de règles du code de l'urbanisme et de l'abrogation de l'art. 21 de la loi du 17-1-1986 relatif aux ministres plénipotentiaires (BIRS, n° 376, p. 14).

V. *Bicamérisme. Habilitation législative.*

LOI DE FINANCES

— *Conformité de la loi de finances rectificative pour 1986.* A l'opposé de la solution dégagée pour l'examen de la loi de règlement (83-161 DC, 19-7-1983, cette *Chronique*, n° 28, p. 212), la décision 86-209 du 3-7 juge que la computation des délais visée à l'art. 47, al. 2 C s'applique à l'examen de la loi de finances rectificative *au même titre* qu'à la loi de finances de l'année, suivant le principe de l'accessoire. Cependant, l'inobservation des délais de lecture propre à chaque assemblée, dont le caractère facultatif

a toujours été reconnu, *ne constitue pas une irrégularité de nature à vicier la procédure législative*. Il en irait différemment, cependant, si le dépassement du délai de quarante jours, accordé à l'AN, avait *pour conséquence de réduire le délai d'examen constitutionnellement imparti au Sénat*.

En un moment où la gestion du temps, *ce don de Dieu* dont parlait Thomas Mann, fait problème, il n'est pas indifférent de constater que *seul* en droit constitutionnel français, l'examen de ces deux modalités de loi de finances est enfermé dans un *délaï préfix*.

Selon une jurisprudence constante, la Haute instance a repoussé l'argument classique de la rupture de l'égalité devant la loi : droit de timbre en vue de l'inscription aux concours administratifs (art. 5) ; contribution de la CAECL aux collectivités locales (art. 7) ; amnistie fiscale pour les capitaux rapatriés (art. 11). Toutefois, il y fera droit à l'encontre de l'art. 18, § 2 (amendement Giscard d'Estaing) qui selon le type de revenu, aboutit à *traiter différemment au regard de l'exercice par l'administration fiscale de son droit de reprise des contribuables qui peuvent être placés dans des conditions quasiment identiques*.

Au surplus le Conseil a rappelé, au soutien de l'art. 16 de la loi déferée, que l'art. 41 de l'ord. du 2-1-1959 impose aux *seules mesures nouvelles* un vote par titre et par ministère ; qu'il appartient au législateur, sauf erreur manifeste d'appréciation de renoncer à un procédé de contrôle en vue de la *légitime répression* de la fraude fiscale (art. 19, 25 et 26) : et que les opérations de trésorerie effectuées par la caisse d'amortissement de la dette publique (art. 32) ne sont pas nécessairement retracées dans un titre budgétaire. En dernier lieu, il a décelé un corps étranger à la loi de finances, en un mot un cavalier budgétaire (cette *Chronique*, n° 37, p. 189) issu de l'amendement Taittinger, relatif aux dépenses des bureaux du Conseil de Paris et de celui de la région Ile-de-France.

V. Bicamérisme. Sénat.

MAJORITÉ

— « *La deuxième cohabitation* ». Quelque peu éprouvé par le difficile examen du projet sur la liberté de communication devant le Sénat, M. Léotard, ministre de la culture, a évoqué le 1-8 la cohabitation « entre les deux grandes familles de la majorité », et souligné le rôle du PR, dont il reste le secrétaire général, pour « sortir le pays de son étatisation » (*Le Monde*, 3/4-8).

OPPOSITION

— *Droit de réponse*. A la suite de la communication du Gouvernement du 16-7, dans laquelle le Premier ministre s'était adressé au pays à propos du refus présidentiel de signer l'ordonnance sur la privatisation (V. *Prési-*

dent de la République), la Haute Autorité de la communication audio-visuelle a décidé, sur le fondement de l'art. 33 de la loi du 29-7-1982, d'ouvrir le lendemain un droit de réponse aux partis de l'opposition représentés par un groupe à l'AN (*Le Monde*, 18-7). Estimant insuffisant le temps qui lui était attribué, le président du groupe communiste, M. Lajoinie, a dénoncé « la loi du bâillon » avant de s'en mettre un sur la bouche (*ibid.*, 19-7). Au surplus, faute de combattants, le débat programmé sur les privatisations le 21 ne s'est pas déroulé : après le refus du PS le RPR et l'UDF ont décliné à leur tour l'invitation (*ibid.*, 20/21-7).

— *Obstruction.* Selon le porte-parole du Premier ministre, l'opposition ne s'est pas comportée au Sénat de façon « classique et normale ». M. Denis Baudouin s'est inquiété, à propos du débat sur la communication, de l'« obstruction du fonctionnement du Parlement » par les sénateurs socialistes, sans cependant mettre en cause l'Elysée (*Le Monde*, 12-7).

— *Rencontre à Matignon.* Répondant au vœu du premier secrétaire du PS, le Premier ministre a reçu le 19-9 les dirigeants des partis politiques de l'opposition et de la majorité pour les entretenir de la situation créée par les attentats commis à Paris (*ibid.*, 20-9).

— *Temps de parole à la télévision.* Suite à une lettre de M. Jospin (s) à la Haute Autorité de la communication audio-visuelle (*Le Monde*, 3-7), celle-ci a demandé aux PDG des chaînes publiques, après avoir constaté un déséquilibre préjudiciable à l'opposition, de veiller au respect de la règle habituelle des trois tiers (*ibid.*, 20/21-7). Dans une demande ultérieure, formulée le 16-9, portant sur les journaux télévisés, la Haute Autorité procédera le 24-9 (*ibid.*, 26-9) à la même constatation : le gouvernement a bénéficié de 46 % du temps sur TF1 et 54 % sur Antenne 2.

V. Partis politiques.

PARLEMENT

— *Bibliographie.* A. Tardan, *Le Parlement et les relations publiques, Informations constitutionnelles et parlementaires* (UIP), n° 146, 1986, p. 39.

— *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.* Dans sa séance du 17-7, l'Office a décidé d'engager un programme d'études sur l'accident de Tchernobyl et la sécurité des installations nucléaires (*BIRS*, n° 373, p. 11). Auparavant, la commission des lois de l'AN avait décidé de lui transmettre ses observations sur la proposition de résolution de M. Masson (RPR) tendant à créer une commission de

contrôle sur ce sujet (n° 108), qu'elle avait rejetée comme faisant double emploi avec les investigations de l'Office (rapport n° 248).

V. *Assemblée nationale. Bicamérisme. Habilitation législative. Président de la République. Sénat. Session extraordinaire.*

PARLEMENTAIRES

— *Mission.* Le Premier ministre a chargé M. de Lipkowski, député RPR, d'une mission auprès du ministre des affaires étrangères sur la présence française (*Bulletin quotidien*, 24-7), et M. Carignon, ministre délégué chargé de l'environnement, a chargé M. Laeour, sénateur UC, d'une mission d'étude sur les étangs (*ibid.*, 14-8). Ces deux missions n'ont pas paru au JO.

— *Parlementaires en mission.* Depuis 1974, 11 députés ont été nommés, en cours d'exercice, à une fonction *permanente* (AN, Q, p. 2675).

— *Suppléance parlementaire.* En application de l'art. LO 319 du code électoral, M. Edgar Tailhades, sénateur du Gard décédé le 23-6, a été remplacé par M. Georges Benédetti (p. 7909). Or, si celui-ci avait originairement la qualité de suppléant depuis 1980, il l'avait perdue en devenant député l'année suivante, en application de l'art. LO 138 (V. Qualité perdue peut-elle être retrouvée ?, *Le Monde*, 6/7-7). A bon droit, M. Jean-Claude Martinez (FN), dans un rappel au règlement le 1^{er}-7, a contesté la communication du ministre de l'intérieur, comme naguère (cette *Chronique*, n° 38, p. 179) : *Au fond, c'est comme si la suppléance devenait en quelque sorte la Belle au bois dormant* (AN, p. 2716). Sur recours de M. Jean Goujon, tendant à l'annulation de la proclamation, le CC déclina sa compétence le 29-7 (Sénat, Gard, p. 9395) au motif qu'elle n'avait pas le caractère d'une *contestation* de l'élection d'un parlementaire. Un nouvel angle mort du contentieux est ainsi révélé. En bonne logique, une élection partielle eût été la seule solution à l'absence de suppléant.

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

— *Bibliographie.* H. Portelli, La partitocratie triomphante, *Le Monde*, 29-8). Le financement public des partis et la réglementation de leurs ressources et dépenses, La Doc. franç., *Problèmes polit. et sociaux*, 1986, n° 527.

— *Communication.* L'art. 14 de la loi sur la liberté de communication qui prévoit la possibilité d'annonces publicitaires politiques, a été contesté par les députés socialistes comme méconnaissant l'art. 4 C en ce que cette

disposition est susceptible d'introduire une inégalité entre les partis. Le CC a rejeté le moyen, compte tenu de ce que l'art. 14 n'entrave pas le libre exercice de l'activité des partis, et des pouvoirs de la CNCL, que « le législateur a nécessairement invitée à fixer... des règles garantissant l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions » (n° 86-217 DC).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Dévolution.* L'art. 6 de la loi relative à la liberté de communication, en conférant à des décisions de la CNCL un caractère réglementaire, a-t-il enfreint les dispositions de l'art. 21 C qui attribue l'exercice de ce pouvoir au Premier ministre sous réserve de l'art. 13 C ? Le CC n'a pas fait droit à cet argument à la faveur de la décision 86-217 DC des 17/18-9. Il faut se rendre à la justesse de cette observation, selon la tendance récente qui accorde cette prérogative aux autorités administratives indépendantes (V. R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, 1985, n° 237 et 688). En effet, il est loisible, selon le juge, au législateur de confier à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre, le soin de fixer, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements des normes permettant de mettre en œuvre une loi. Le principe posé, le Conseil a été amené, cependant, à censurer la modalité visée à l'art. 62 de la loi, en ce qu'elle inversait la relation normale entre la loi et le règlement en subordonnant les normes édictées par le Gouvernement aux règles générales fixées par la CNCL.

PREMIER MINISTRE

— *Condition.* « Je suis un chef de gouvernement heureux » a déclaré, M. Jacques Chirac, au cours de sa conférence de presse, le 21-7 (*Le Monde*, 23-7). Il est de fait que la ligne alexandrine tracée au sein du pouvoir d'Etat depuis le 16 mars (cette *Chronique*, n° 38, p. 189) a libéré le Premier ministre de la tutelle élyséenne. Au demeurant qui, mieux que l'intéressé peut apprécier à sa juste valeur la novation opérée ? Une décennie plus tôt, le 25-8-1976, il avait démissionné avec éclat : je ne dispose pas des moyens que j'estime aujourd'hui nécessaires pour assurer efficacement mes fonctions de Premier ministre. (V. J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République*, PUF, 2^e éd., 1984, p. 575). Deux interprétations à l'image des versions présidentialiste et parlementariste de la V^e République.

— *Intervention.* A l'imitation de M. Pierre Mauroy, en 1982 (cette *Chronique*, n° 24, p. 195), M. Jacques Chirac s'est rendu devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 24-9 (*Le Monde*, 26-9).

— *Intérim.* Les vacances de M. Jacques Chirac ont été à l'origine d'une suppléance assurée successivement par MM. Edouard Balladur, ministre

d'Etat, ministre de l'économie (décret du 30-7, p. 9415) et Albin Chalandon, garde des Sceaux (décret du 7-8, p. 9807) conformément au décret de nomination des membres du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 39, p. 175). Parallèlement, l'intérim de M. Edouard Balladur a été confié, de manière discrétionnaire (*ibid.*) à M. René Monory, ministre de l'éducation nationale (décret du 7-8, p. 9808).

— *Rapports avec le Président de la République.* « La cohabitation ne baigne plus dans la même atmosphère qu'avant le 14 juillet » a estimé le porte-parole du Premier ministre à la suite du refus présidentiel de signer l'ordonnance de privatisation ; il a ajouté : « C'est comme une cicatrice, on vit avec » (*Le Monde*, 19-7). Quant à l'ordonnance sur le découpage électoral, M. Baudouin a indiqué que le Premier ministre pensait que « le fusil utilisé par M. Mitterrand est un fusil à un coup et pas une carabine à répétition » (*ibid.*, 26-7). Mais à la veille de l'examen par le CE du projet, le porte-parole de M. Chirac a constaté : « A certains moments, il y a des embranchements ou des aiguillages », l'un d'entre eux étant précisément la signature de cette ordonnance (*ibid.*, 6-9). En revanche, le chef de l'Etat a déclaré à propos de la lutte contre le terrorisme : « Il n'y a plus l'épaisseur d'une feuille à cigarettes entre le Président de la République et son Premier ministre » (*Libération*, 19-9).

— *Responsable de la défense nationale.* A l'occasion de sa visite au camp de Suippes, M. Chirac a évoqué le 10-7 ses responsabilités constitutionnelles : « J'entends, dans ce domaine comme dans les autres, exercer pleinement le rôle qui est le mien. » Il a ajouté à ses interlocuteurs : « Vous accomplissez une tâche primordiale sous l'autorité du Président de la République, chef des armées, et dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement » (*Le Monde*, 12-7). Fin du domaine réservé ?

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Partis politiques. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* M. Guenaire, Le défi référendaire d'un Président minoritaire, *RDP*, 1986, p. 1065 ; L. Favoreu, Contradictions (à propos du refus de signature de l'ord. sur les privatisations), *Le Monde*, 22-7 ; F. Goguel, Ne pas confondre, *ibid.* ; M. Duverger, Le sifflet des arbitres, *ibid.* ; M. Kajman, Les mains vides, *ibid.*, 2-8 ; A. Rollat, Le « coup du roi », *ibid.*, 16-7.

— *Arbitre.* La redécouverte récente du rôle (cette *Chronique*, n° 39, p. 171), qui pourrait préfigurer une nouvelle conception présidentielle, s'est concrétisée dans les déplacements effectués par le Président : *je choisis tout particulièrement dans le cadre de mes fonctions des sujets consen-*

suels, constatera-t-il à Gap, le 21-8 (*Libération*, 22-8). V. J. Y. Lhomeau, Le bel été de M. Mitterrand (*Le Monde*, 23-8).

— *Chef des armées.* En accord avec le Premier ministre (cette *Chronique*, n° 38, p. 189 et 192), le chef de l'Etat a décidé le 25-9 (*Le Monde*, 27-9) l'envoi de troupes françaises au Togo, à la demande du Président Eyadema.

— *Condition.* Le 10^e bulletin de santé a été publié le 7-7 (*Le Monde*, 9-7), conformément au rythme semestriel (cette *Chronique*, n° 37, p. 195).

— *Conseil restreint.* M. F. Mitterrand avait annoncé à Bali le 18-9 qu'il réunirait à son retour le Premier ministre et les ministres chargés de la sécurité ; ce conseil s'est tenu le lendemain pour faire le point des enquêtes sur les attentats ; il a été suivi, le 20, d'une séance de travail à laquelle participaient le ministre de la défense, le directeur général de la DGSE, le directeur du cabinet du Premier ministre et le chef de son cabinet militaire, ainsi que le chef de l'état-major particulier du Président (*Le Monde*, 21/22 et 23-9).

— *Coprince des vallées d'Andorre.* M. François Mitterrand s'y est rendu le 26-9 (*Le Monde*, 28/29-9) à l'image de son prédécesseur (*CCF*, 8, p. 376). Le coprince a plaidé pour la modernisation des institutions et annoncé une concertation avec le coprince espagnol et le Gouvernement andorran en vue de l'ouverture de négociations avec la Communauté européenne.

— *Droit de grâce.* Selon une information publiée par *Libération* (15-7), le chef de l'Etat a été placé dans l'impossibilité d'exercer ce droit régalién (art. 17 C), à l'occasion de la fête nationale, par suite du refus de la Chancellerie de transmettre des propositions. Ce serait donc la première amputation du pouvoir présidentiel depuis le 16 mars.

— *Mise en cause.* Le « veto » du chef de l'Etat sur l'ordonnance de privatisation a été contesté en termes vifs par le président du groupe RPR lors du débat du 28-7 sur la censure (p. 3928). V. *Responsabilité du Gouvernement.* D'autre part, le secrétaire général du RPR, M. Toubon, qui avait estimé le 15-9 que M. Mitterrand aurait dû annuler son voyage en Indonésie en raison du terrorisme, a rectifié le tir le soir même, le Premier ministre approuvant le maintien du voyage présidentiel (*Le Monde*, 17-9). Pour sa part, M. Mitterrand a observé : « Il est bien clair que nous maintenons nos obligations officielles. J'accomplirai mes quatre jours » (*Libération*, 19-9).

— *Musée du septennat.* Inauguré le 12-7 à Chateau-Chinon, il réunit les cadeaux offerts au chef de l'Etat depuis 1981 (*ibid.*, 15-7).

— *Nomination des membres du Gouvernement.* Concernant le remaniement du Gouvernement, le chef de l'Etat a donné son *agrément* à la nomination de M. Bernard Bosson en qualité de ministre délégué chargé des affaires européennes, l'une des *places de sûreté* présidentielles (cette *Chronique*, n° 38, p. 174). *S'il ne lui avait pas convenu, il ne serait pas ministre puisque c'est une responsabilité, des compétences, sur lesquelles j'ai des vues particulières*, devait-il affirmer à Gap le 20-8 (*Le Monde*, 22-8).

— *Pouvoir d'appréciation des projets d'ordonnance* (art. 13 C). Au conseil des ministres, le 16-7 (*Le Monde*, 18-7), le Président a refusé d'apposer sa signature au projet d'ordonnance relatif aux modalités de la privatisation présenté par le Gouvernement. Conforté dans ses réserves, s'agissant de la sauvegarde du patrimoine national, par celles exprimées par le CC, les 25/26-6 et le CE, le 12-7 (*Le Monde*, 13/14-7), M. François Mitterrand, ainsi qu'il n'avait cessé de le répéter (cette *Chronique*, n° 37, p. 196 et 38, p. 178), s'est retranché derrière son rôle de *garant de l'indépendance nationale* (art. 5 C). A l'occasion de l'entretien accordé à TFL, le 14-7, il a justifié sa détermination : *je pense comme le Conseil constitutionnel. Mais moi j'ai une responsabilité supplémentaire. Je suis non seulement chargé de veiller au respect de la Constitution, mais au regard d'un certain nombre de données et qui impliquent, en particulier, que je dois être le garant de l'indépendance nationale. Je ne peux donc accepter que ces biens qui appartiennent à la nation... on puisse les retrouver dans des mains d'étrangers... Tout cela me conduit à penser que je n'ai pas à l'heure actuelle les assurances qu'il me faudrait. Moi, mon devoir, c'est d'assurer l'indépendance nationale, de faire prévaloir l'intérêt national. C'est pour moi un de ces cas de conscience et la conscience que j'ai de l'intérêt national passe avant toute autre considération* (*Le Monde*, 16-7).

Le pouvoir d'appréciation et d'interprétation du Président, ainsi que nous opinions (cette *Chronique*, n° 38, p. 169 et 178), nonobstant l'argumentation du Premier ministre, le 16-7 (*Le Monde*, 18-7) s'analyse, en un *veto suspensif* (*un fusil à un coup* selon le porte-parole de Matignon, le 24-7, *ibid.*, 26-7), après la décision du Gouvernement d'emprunter la voie parlementaire. *La parole est au Parlement. Cela finit comme cela aurait dû commencer*, conclura, le chef de l'Etat, le 16-7, dans son souci de protéger les droits de ce dernier (cette *Chronique*, n° 38, p. 189). Le projet d'ordonnance électorale a été délibéré en conseil des ministres le 24-9 (*Le Monde*, 26-9). Le porte-parole de la présidence a déclaré, à son issue, que M. Mitterrand *ferait savoir dans un délai aussi bref que possible la décision qui relève des responsabilités que lui confère l'art. 13 C*. Au conseil, le chef de l'Etat avait indiqué qu'il prendrait le *minimum de temps raisonnable pour faire connaître sa décision*. On laissait présager une réponse négative. V. M. Vauzelle : *Pourquoi le président ne signera pas* (*ibid.*).

V. *Engagement international. Habilitation législative. Loi. Premier ministre.*

— *Protection*. La réforme du service de protection des personnalités, annoncée par le ministère de l'intérieur, a suscité des réticences de la part de l'Élysée (*ibid.*, 6-9).

— *Rôle*. *Qu'est-ce que la Constitution demande au Président de la République ?*, s'est interrogé M. André Rossinot, ministre chargé des relations avec le Parlement, le 15-7 à France-Inter : *D'être un bon notaire !* (*Le Monde*, 17-7). La conception du Président soliveau est antinomique avec celle de l'élu du peuple tout entier.

— *Le « tandem »*. La délégation qui accompagnait M. Mitterrand à Moscou le 7-7 comprenait plusieurs ministres, mais aucun représentant de Matignon (*ibid.*, 8-7).

QUESTION PRÉALABLE

— *Accélérateur du bicamérisme*. De manière non pas inédite mais topique, le Sénat a rejeté le 30-7 le projet relatif aux modalités des privatisations considéré comme adopté par les députés après recours à l'art. 49, 3 (V. *Responsabilité du Gouvernement*). Le texte de la question préalable déposée par la majorité sénatoriale considère que le refus du Président de la République de signer l'ordonnance a retardé la mise en œuvre du programme du Gouvernement et que les dispositions du projet ont été examinées à l'occasion du débat sur la loi d'habilitation (p. 3473). Son adoption entraînant le rejet immédiat du texte, une CMP en a adopté une version un peu modifiée qui a été votée le lendemain même.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Substitut aux questions*. Il n'y a pas de questions au Gouvernement durant les sessions extraordinaires, mais la procédure des rappels au règlement permet d'évoquer l'actualité : c'est ainsi que le 9-7, M. Joxe (s) a interpellé le ministre de l'intérieur au sujet des attentats, M. Toubon (RPR) a répliqué sur l'annulation de l'élection de Haute-Garonne, M. Ducloux (C) a évoqué la Nouvelle-Calédonie, puis MM. Labbé (RPR) et Gaudin (UDF) ont protesté contre ces « fausses interpellations » (p. 3047).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Art. 49, 3 C*. Le Gouvernement a engagé à deux reprises sa responsabilité pendant la session extraordinaire. Le 24-7 sur les modalités d'application des privatisations décidées par la loi n° 86-793 du 2-7, projet qui reprenait le texte de l'ordonnance que le Président de la République avait

refusé de signer. Considérant que l'Assemblée avait consacré soixante-six heures à l'examen de la loi d'habilitation du 2-7, et en avait donc suffisamment débattu, l'engagement de responsabilité est intervenu immédiatement après les interventions du rapporteur et du Gouvernement (p. 3814). La motion de censure déposée en réplique par les socialistes a été discutée le 28 et a obtenu 245 voix.

En revanche, le projet sur la liberté de communication n'avait pas été examiné par les députés. Prenant prétexte de la longueur de la discussion au Sénat et du retard pris, le Premier ministre a eu recours à l'art. 49, 3 le 5-8, dès la clôture de la discussion générale commencée la veille, en se bornant à donner la liste des amendements qu'il retenait (p. 4103). Un texte de cette importance, qui décide notamment la privatisation de TF 1 et touche aux libertés, aurait cependant mérité d'être délibéré au fond par l'Assemblée. La motion de censure socialiste a été discutée le 8 (234 voix).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. Cl. Leclereq, Les mécanismes juridiques de disparition de la République, *RDP*, 1986, p. 1015.

SÉNAT

— *Bibliographie*. Sénat. *Elections sénatoriales*, série C (documentation, division de l'information), 1986.

V. *Amendements, Bicamérisme. Elections, Loi de finances.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Modification de l'ordre du jour et clôture*. L'ordre du jour initial (cette *Chronique*, n° 39, p. 178) a été modifié à deux reprises les 11 et 23-7 (p. 8741 et 9127) afin d'y faire figurer l'examen du projet de loi relatif au financement des retraites et pensions, ainsi que celui afférent aux modalités d'application des privatisations. Ladite session a été close par un décret du 12-8 (p. 9974).

V. *Bicamérisme.*

VOTE BLOQUÉ

Le Gouvernement a utilisé l'art. 44, 3 à trois reprises à l'AN : le 2-7 pour écarter un amendement du Front national rétablissant la peine de mort (projet sur la lutte contre la criminalité, p. 2777), le 18-7 sur l'investisse-

ment locatif (p. 3517) et le 12-8 sur le texte de la CMP modifié par ses amendements (liberté de communication, p. 4304).

Au Sénat, le ministre de la culture a été amené à appliquer de manière inhabituelle le vote bloqué au cours du débat sur la liberté de communication. Du 6 au 17-7, le scrutin unique a été demandé à 18 reprises sur des articles du projet, puis M. Léotard a réclamé la réserve des votes sur les art. 64 à 107 (p. 2909), et enfin, le 19, il a intégré au scrutin unique les articles précédemment réservés lors de la discussion du début du texte (p. 3073). Il en est résulté une certaine confusion dans la délibération.

Pouvoirs - biblio

ADMINISTRATION

Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *La haute administration et la politique*, PUF, 1986, 254 p. Où l'on retrouve la qualité des travaux du CURAPP à travers huit études, dont quatre pour contribuer au débat sur l'alternance administrative.

Georges DUPUIS et Marie-José GUEDON, *Institutions administratives et droit administratif*, Armand Colin, 528 p. L'essentiel sur les sources, l'organisation, les moyens, l'action et le contentieux, en chapitres-dossiers d'une très grande pédagogie, tout en donnant les moyens de la réflexion.

CONSTITUTION

R. BARRILLON, J.-M. BERARD, M.-H. BERARD, G. DUPUIS, A. GRANGE-CABANE, A.-M. LE BOS - LE POURHIET, Y. MÉNY, *Dictionnaire de la Constitution*, Ed. Cujas, 606 p., 4^e édition complètement mise à jour d'un instrument de travail apprécié.

Dominique TURPIN, *Contentieux constitutionnel*, PUF, 1986, 346 p. Enfin un manuel de contentieux constitutionnel. Un regret : l'absence d'index des décisions étudiées.

HISTOIRE

Ingo KOLBOOM, *La revanche des patrons*, « Le patronat face au Front populaire », Flammarion, 1986, 392 p., préface de Henri Weber. Traduction d'un ouvrage allemand de 1983, essentiel pour l'histoire du syndicalisme patronal.

Lilly MARCOU, *Les pieds d'argile*, « Le communisme mondial au présent, 1970-1986 », Ramsay, 492 p. Une étude très documentée des évolutions récentes du mouvement communiste international.

Pierre NORA (dir.), *Les lieux de mémoire*, II : *La Nation*, 3 vol., Gallimard, 1986. Après la République, la Nation : héritage, historiographie, paysages (vol. 1), territoire, Etat, patrimoine (vol. 2), la gloire, les mots (vol. 3). Quarante-huit éclairages précieux de la mémoire nationale.

PRÉSIDENTENCE

Jean-Louis SEURIN (dir.), *La Présidence en France et aux Etats-Unis*, Economica, 412 p., coll. « Politique comparée ». Une vingtaine d'études de l'institution présidentielle en France et aux Etats-Unis, articulée autour de la dévolution du pouvoir, l'exercice du pouvoir et l'insertion dans le système. Pour renouveler les analyses strictement juridiques.

Summaries

Yves MÉNY. — Between politics and bureaucracy : top civil servants.

A comparative analysis of the relationship between politics and administration in western democracies shows how general is the politicisation of the Civil Service, specially at the higher levels. Even in Great Britain where the neutrality of the Civil Service was considered as an essential feature of the politico-administrative system, this tradition has been recently challenged. The author presents the various forms and types of politicisation and offers an interpretation of this phenomenon.

André PASSERON. — Jobs for the boys ? Political change and civil service appointments in France, 1981-1986.

The Left's arrival in power in 1981 and the Right's return to government in 1986 both led to numerous changes in the ranks of the French administration. Although there were no « witch-hunts », it is clear that the careers of a few hundred top civil servants are now linked to the political fortunes of governments. The vast majority of civil servants (those in the lower grades) have, however, proved to be loyal and disciplined whatever the political context.

Guy RAFFI. — Where do they go ? Finding jobs for displaced division heads.

While it may seem fair, when a change of Government occurs, to remove heads of division (*Directeurs d'administration centrale*) whose political ties to the outgoing administration have been too close, then remains the problem of finding them alternative civil service employment. Several possibilities are open : some « *directeurs* » are moved on in anticipation of an electoral defeat, and a few have been promoted by incoming governments to senior but less sensitive posts. Other outlets include

mixed public-private companies and the « *corps d'inspection* » groups within ministries charged with monitoring policies rather than initiating them. It would perhaps be desirable to fix legal and financial rules to cover such career changes.

Pierre SADRAN. — From allegiance to mobility : changing types of politicisation among regional and local government officers.

Traditionally, the politicisation of local government officers has been two-way — clientelism towards the local political system and allegiance to the national State. The new status of local and regional government officers, defined in a law by the left-wing government, gives official expression to their close links with local politics. However, the forms of politicisation they are now undergoing may now become closer to those of the national civil service.

Philippe ARDANT. — Reactions to the politicisation of the civil service.

Even if politicisation remains a limited phenomenon in France, its more spectacular manifestations have provoked numerous reactions. Civil servants themselves generally see it as a threat to the apolitical concept of administration that they cherish, and consider that it takes little account either of their career interest or of their professionalism. Within the civil service, then, politicisation has not been well accepted. And the « consumers » of public administration have come to doubt its impartiality.

Francis de BAECQUE. — Political power in France : colonised by civil servants ?

Since 1959, all of France's Prime Ministers, 80 per cent of its Finance Ministers, 54 per cent of other ministers and 42 per cent of all deputies have come from the ranks of the civil service. Has political power thus been « colonised » by civil servants ? The question requires a closer analysis which distinguishes, in particular, between top civil servants proper and teachers and lecturers, and between the respective positions they occupy in political parties.

Louis FOUGÈRE. — The impossible neutrality of the top civil service

In the French civil service politics and administration are strictly separated. However, the government has important means of insuring the co-operation of politically loyal civil servants, enabling it to realise

its programme. Thus political shifts do lead to numerous transfers among highly-placed officials. This is reasonable enough as far as it goes, but would become dangerous if the government extended such transfers beyond a fairly small number of top appointments.

Guy CARCASSONNE. — **The case for neutrality.**

The politicisation of the top civil service is based on the false premise that a government is better obeyed when its authority is exercised on its friends. Equally illusory is the idea that this growing and degenerative politicisation can be somehow regulated : it would be far more worthwhile to fight against it. A necessary — but also sufficient — condition for doing this is that ministers should know what they want and build up the necessary authority to impose their will.

DISCUSSION

Michel BALLUTEAU, Francis de BAECQUE, Danièle LOCHAK, Bernard TRICOT, Vincent WRIGHT. — **The politicisation of the Conseil d'Etat : myth or reality ?**

Anne-Marie LE BOS. — **List of political appointments in the gift of the President.**

JOURNAL

Justin DANIEL. — **Nationalist protest, regionalism, and decentralisation in Spain.**

Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT. — **In brief : Foreign elections results.**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French political chronicle (1 july - 30 september 1986).**

La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 octobre 1986.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 0400048 5 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 32 610
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Février 1987

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?** (épuisé)
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme** (épuisé)
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
(nouvelle édition 1986)
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
30. **l'école**
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**
33. **les sondages**
34. **l'Assemblée**
35. **le Japon**

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1987)	260 F	350 F
2 ans (1987-1988)	520 F	700 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

DÉPARTEMENT DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

- 1986 36. **le ministre**
37. **la Grande-Bretagne**
38. **l'armée**
39. **Mai 1968**
- 1987 40. **des fonctionnaires
politisés ?**

A paraître

**le Président
la tradition politique
la Suisse**

des fonctionnaires politisés ?

Comment les démocraties occidentales concilient-elles, dans le statut des hauts fonctionnaires, la primauté du politique et la neutralité de l'Administration ?

Comment en France le pouvoir place-t-il ses amis et recase-t-il les directeurs d'administration centrale ?

Comment la politisation se manifeste-t-elle dans les collectivités territoriales ?

Comment la politisation est-elle ressentie par les fonctionnaires ? Dans les services ? Par les usagers ?

Les fonctionnaires sont-ils en train d'investir le pouvoir politique ?

La neutralité des fonctionnaires est-elle possible ? Est-elle souhaitable ?

Le Conseil d'Etat est-il politisé ? Des conseillers d'Etat, des universitaires, un homme politique répondent.

Quels sont les emplois auxquels le Gouvernement pourvoit discrétionnairement ?

JOURNAL

Justin DANIEL

Contestations nationalitaires, régionalisme et décentralisation en Espagne

Pierre AVRIL
Jean GICQUEL

Chronique de la V^e République
(1^{er} juillet - 30 septembre 1986)

