CÉLINE WIENER

Pouvoir politique et administration : le temps de la discorde

Qui gouverne la France ? La question est aussi ancienne que la montée du pouvoir administratif : elle se pose depuis que l'évolution des tâches a fait de l'auxiliaire dévoué du pouvoir politique un brillant second, puis un premier rôle. La réponse a évolué avec les fluctuations de la vie publique, qui ont fait se succéder les périodes de relâchement et de resserrement de la bride. Mais la question, en elle-même, n'impliquait pas jusqu'à ces derniers temps de conflit ouvert : si chacun des pouvoirs défendait ses prérogatives au nom des intérêts bien compris du pays, il s'agissait plutôt d'une concurrence que d'une rivalité ; et si l'on se reprochait mutuellement certains empiétements, on ne remettait pas en cause l'essentiel de la répartition.

Aujourd'hui, ce sont les termes de la question qui se trouvent modifiés : le problème, en cette période préélectorale, n'est plus de savoir qui gouverne la France, mais qui fait qu'elle est aussi mal gouvernée. Depuis peu, hommes politiques et administrateurs paraissent moins se disputer les attributions que se rejeter mutuellement la responsabilité des échecs, et le partage contesté est celui non plus tant des compétences que des incompétences et des fautes.

Le débat est nouveau non seulement par sa teneur et sa virulence, mais aussi par son caractère public, les administrés — ou plus exactement les électeurs — étant faits juges de la cause. L'enjeu en est clair : il s'agit, pour les hommes politiques qui ont ouvert le feu, de se dédouaner vis-à-vis de l'opinion, et pour l'administration qui amorce sa contre-offensive, de se disculper de leurs accusations. Certains des arguments utilisés de part et d'autre sont classiques : ils relèvent de l'éternelle opposition entre légitimité démocratique

et scientifique. Mais il en est un plus nouveau : l'imputation réciproque de « faire de la politique » au sens péjoratif du terme, qui aggrave les hostilités en même temps qu'elle leur trace un nouveau cadre.

LA PRATIQUE ANTÉRIEURE : DE LA SAINTE ALLIANCE A LA PAIX ARMÉE

D'après la théorie, entre le pouvoir politique et l'administration devait régner une harmonie préétablie : du premier, parce que issu de l'élection, relevaient l'impulsion et les choix fondamentaux ; à la seconde, parce que dépositaire du savoir technique et des moyens d'exécution, revenaient la préparation impartiale et l'application scrupuleuse des décisions. Ce schéma idyllique, si tant est qu'il ait véritablement fonctionné, appartient — faut-il le rappeler ? — à une époque révolue. L'évolution sociale a joué en faveur de l'administration, qu'elle a haussée au rang sinon toujours de rivale, du moins d'associée se sachant indispensable et revendiquant en conséquence une plus grande autonomie ; et la réorganisation du pouvoir intervenue en 1958 n'a pas réussi à raffermir l'emprise des autorités politiques.

Avant la Ve République, c'était l'instabilité ministérielle qui faisait le jeu de l'administration : les « représentants anonymes de la longue série des ministres » ne pouvaient que s'en remettre à la « stable corporation des administrateurs » (1) et entériner les programmes que sa permanence la mettait seule en mesure d'élaborer. De plus, la séparation des sphères politique et administrative faisait choisir les dirigeants parmi les hommes de parti plutôt qu'au sein des fonctionnaires : ils s'en trouvaient, vis-à-vis de leurs services, en situation de relative faiblesse, car s'ils pouvaient en certains cas imposer leurs vues au nom d'une logique différente et par hypothèse supérieure, on ne les considérait pas moins comme des « hors-profession » qu'il fallait contenir ou actionner, mais en tout cas guider.

Contre ce qu'elle jugeait être un abus de fonctions inacceptable, la Ve République entendit réagir. Juridiquement en inscrivant pour la première fois dans la Constitution le principe de la subordination de l'administration au Gouvernement. Politiquement en renforçant la position des ministres sur les deux points où se mani-

(1) R. BURON, *Le plus beau des métiers*, Plon, 1963, p. 239.

festait leur fragilité : la durée leur serait désormais assurée par la longévité des gouvernements, et la compétence technique ne leur ferait plus défaut, puisqu'on les recruterait de préférence parmi les hauts fonctionnaires (2).

En est-il résulté une reprise en mains des affaires par l'autorité politique ? A lire et à entendre les opinions — parfois contradictoires — formulées sur ce point, on serait tenté de répondre oui, sans doute, pour la procédure, mais non, probablement, quant au fond. Les ministres occupent davantage et plus efficacement le terrain administratif, à la fois parce que leur espérance de vie s'est accrue et parce que l'incompatibilité de leurs fonctions avec le mandat parlementaire libère le temps qu'ils consacraient auparavant aux Assemblées : suivant l'expression de Bernard Chenot « la fonction crée l'organe » (3), en ce sens qu'un ministre qui peut se concentrer sur son ministère devient un ministre actif. Son rôle ne consiste plus, sans doute, en une figuration intelligente. Mais le texte de la pièce ne s'en est pas trouvé fondamentalement modifié. Un haut fonctionnaire devenant ministre, même s'il reçoit par la suite l'onction électorale, conserve souvent les modes de pensée du clerc et incline — non plus par inexpérience mais par formation — à faire sienne la logique des services : son autorité sur eux s'est accrue, mais s'exerce moins au profit d'une rationalité différente (4).

Et à ce rapprochement des vues au sommet vient s'ajouter une communauté de nature des personnels dirigeants. Les membres des cabinets sont recrutés dans le même vivier — les anciens de l'ENA — que les hauts fonctionnaires des ministères et parfois dans la même administration, certains ministres demandant à leurs chefs de service de leur proposer des candidats. Il se produit depuis quelques années, constate François Bloch-Lainé, « un phénomène nouveau : nous sommes gouvernés par « d'anciens-futurs hauts fonctionnaires »... la « mousse » tend ainsi à devenir homogène à la surface des administrations » (5). Les cabinets, sans doute, ont toujours été peuplés par les grands corps. Mais parce qu'on les a voulus plus spécialisés, ils paraissent aujourd'hui moins distincts des services : le va-et-vient des mêmes hommes entre les uns et les autres rapproche les fonctions

(2) La proportion des ministres issus de la haute fonction publique n'a cessé de s'accroître : elle atteint aujourd'hui près de 70 % (cf. les chiffres cités par A. PEYREFITTE, in *Le mal français*, Plon, 1976, p. 295, et les analyses de P. BIRNBAUM in *Les sommets de l'Etat*, Ed. du Seuil, 1977, p. 75 et s.).

(3) *Etre ministre*, Plon, 1967, p. 37.

(4) « Le haut fonctionnaire devenu ministre risque de n'être que le plus haut de ses fonctionnaires » observe notamment A. PEYREFITTE (*op. cit.*, p. 294).

(5) *Profession : fonctionnaire*, Ed. du Seuil, 1976, p. 9 et 232.

en même temps que les esprits, la passerelle devient viaduc autoroutier, et dans cette République des camarades de promotion, la division du travail se mue en confusion des genres. Quand les responsables se tutoient, il n'y a plus de contrôle possible, constatait, désabusé, un familier du système : comment et au nom de quoi peut-on s'opposer à un pair, dont on partage de surcroît les valeurs ?

Le pouvoir effectif de l'administration, s'il emprunte d'autres canaux, n'a donc pas diminué. On l'a souvent reconnu de part et d'autre, les administrateurs dévoilant sans fausse honte certaines de leurs stratégies, les hommes politiques admettant sans acrimonie particulière qu'un ministre sert essentiellement à « décider parfois autrement que les bureaux » (6) ou considère souvent comme sa tâche principale de « défendre aux yeux des assemblées et de l'opinion la politique que mène (son) administration » (7).

Jusqu'à ces derniers temps, peu d'entre eux s'insurgeaient, en paroles ou en actes, contre cet acquiescement résigné : c'est que l'administration n'était pas taxée d'infidélité, ni surtout de nocivité. On lui reprochait d'être trop sûre de sa raison et de trop chercher à l'imposer, mais pas de faillir à ses devoirs ; souvent même, on savait gré de ses résistances à cette vierge sage gardant le logis ; et toujours, on comptait sur elle pour dominer la complexité des décisions à prendre. Les querelles de ménage, dans ce « couple uni » (8), ne remettaient pas en cause les fondements de la vie commune, mais simplement le régime matrimonial : c'est ce qu'exprimait Georges Pompidou, alors Premier ministre, lorsqu'il précisait en défendant un projet de loi de pleins pouvoirs que les réformes prévues « ne seraient pas seulement l'œuvre de l'administration » et qu'il rédigerait « de sa propre main les deux textes les plus importants » (9).

La faille, depuis lors, s'est creusée, la lutte d'influence s'aggravant d'un désaccord de fond jusqu'à prendre des allures de guerre de religion. Retranché derrière sa propre vision du possible et du souhaitable, chacun des partenaires a bientôt accusé l'autre de desservir l'œuvre commune. Et depuis peu, un nouveau pas a été franchi dans l'escalade : il est étonnant de constater à quel point les reproches tournent au dénigrement, les ressentiments à la vindicte et la rivalité secrète à l'antagonisme avoué.

(6) B. Chenot, *op. cit.*, p. 67.
(7) R. Buron, *op. cit.*, p. 132.
(8) L'expression est de Ch. Debbasch, *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1976, p. 149.
(9) *Le Monde* du 11 mai 1967.

LA CRISE ACTUELLE : LE CONFLIT OUVERT

Dans ce duel entre le bien et le mal, les combattants sont d'accord sur deux points : certaines choses ont été faites qui n'auraient pas dû l'être tandis que d'autres n'ont pu se faire alors qu'elles l'auraient dû ; et la faute en incombe à « l'autre », qui a mal usé de son pouvoir d'innover ou intempestivement freiné la réforme. Mais les actes d'accusation, s'ils se fondent l'un et l'autre sur l'idée de politique, ne sont pas libellés de la même manière : pour les gouvernants, l'administration poursuit fâcheusement *sa* politique — technocratique — et de surcroît se mêle indûment *de* politique en contre-carrant celle des élus ; pour l'administration, les gouvernants, malheureusement, ne font que *de la* politique — politicienne — et au surplus la font mal.

L'offensive des hommes politiques

Tous les gouvernants ne prennent pas part à la charge et certains même la condamnent : ainsi Olivier Guichard se garde-t-il expressément de « céder à la mode déplorable qui consiste à critiquer les fonctionnaires » (10). Mais les assaillants sont en nombre et se partagent efficacement le terrain. Sur un ton qui varie, suivant les tempéraments, entre la délectation morose et la fureur guerrière, ils imputent à l'administration les plus noirs méfaits et les pires intentions : féodalité indomptable, elle mène une action nocive et tend à devenir une entreprise de subversion.

Les uns prennent pour cible le « totalitarisme administratif » qu'ils affirment, malgré tous leurs efforts, n'avoir pu endiguer. Hégémonie de l'appareil qui, échappant aux pouvoirs constitutionnels, règne sans partage et n'obéit qu'à lui-même : l'Etat, proclame sans ambages Jacques Chirac, « ne domine plus son administration » (11) tandis qu'Alain Peyrefitte développe le leitmotiv de « l'impuissance d'Etat » (12). Outrecuidance des spécialistes qui, passés maîtres dans l'art de l'hypnose et de la carte forcée, tiennent la main des responsables et prétendent à travers eux régir les destinées du pays. L'administration a phagocyté les ministres qui n'ont plus du pouvoir que les apparences — sinon l'illusion — et sont en fait subordonnés

(10) *Un chemin tranquille*, Flammarion, 1975, p. 86.
(11) Réconcilier les Français et leur administration, in *Le Monde* du 12 mai 1977.
(12) *Le mal français*, *op. cit.*, p. 240.

aux services (13). Elle se place au-dessus du législateur en défaisant son œuvre par circulaire. Et elle l'emporte même sur le juge puisqu'elle peut refuser impunément d'exécuter ses décisions. A cette servante devenue maîtresse, déplorent en chœur les gouvernants, nul n'est en mesure de résister.

Plus grave, à leurs yeux, est que cette puissance soit mise au service d'une mauvaise cause. Aveugle et obstinée, l'administration méconnaît les besoins réels des hommes en fondant son action sur une analyse abstraite ou pseudo-scientifique de la société. Plus attentive aux moyens qu'aux fins, plus soucieuse de son emprise que du bien commun, elle soumet les citoyens à une multitude de contraintes « dont le poids leur apparaît aussi lourd que les motivations incompréhensibles » (14). Inaccessible aux demandes légitimes que lui transmettent les dirigeants et insensible aux objections bien fondées qu'ils formulent contre ses projets, elle refuse de faire ce que le bon sens commande ou fait ce qu'il condamne : c'est la conclusion à laquelle s'arrête Alain Peyrefitte au terme de son analyse, mi-sottisier mi-réquisitoire, du mal administratif français (15). Et l'offensive de ce tireur d'élite est appuyée par l'artillerie lourde de Philippe Malaud, qui voit en l'administration le mauvais génie de la France et une source inépuisable de calamités : elle « sabote » la politique d'aménagement du territoire au profit d'un processus technocratique et néfaste de « déterritorialisation des citoyens » ; elle constitue un « élément de blocage économique » et de gaspillage des ressources parce qu'elle impose des charges et des réglementations qui non seulement sont absurdes et nocives, mais nécessitent la création de services de contrôle inutiles et coûteux ; elle est même « responsable de l'absence de résultats tangibles du plan de relance » pour ce qui concerne l'emploi (16).

Mais il y a plus grave encore : l'administration ne serait plus politiquement neutre et mènerait une action contraire à la volonté des dirigeants, voire à la nature du régime. Pour certains, cette usurpation de pouvoir est essentiellement la conséquence du développement inconsidéré de l'appareil et des missions qu'il a en charge : la tendance naturelle de toute administration à dégénérer en bureaucratie, combinée avec l'impérialisme des technocrates, ne peut man-

(13) *Ibid.*, p. 295. Il faudrait, poursuit l'auteur, « que l'administration soit placée sous la tutelle d'autorités *élues*, alors qu'aujourd'hui c'est l'inverse », p. 475.
(14) G. Pompidou, *Le nœud gordien*, Plon, 1974, p. 57.
(15) *Op. cit.*, p. 228.
(16) *La révolution libérale*, Masson, 1976, p. 44 et 129 ; Administration, politique et société libérale, in *Promotions*, n° 100, p. 48.

quer de donner à la politique nationale une coloration plus dirigiste que simplement interventionniste, mais contredit par là même l'esprit libéral du système. L'administration deviendrait ainsi de type « socialisant » non pas tant par choix politique délibéré que par un effet d'auto-entraînement incontrôlé, mais les résultats pratiques de cette mutation — pesanteur, incompréhension, paperasse, anonymat, contraintes — n'en sont ni moins évidents ni moins graves. La critique, ici, vient de très haut puisqu'on peut lire dans *Démocratie française* que « notre administration donne parfois, malgré elle, comme un avant-goût de ce que serait une société collectiviste » (17). D'autres hommes politiques partagent cet avis, mais nuancent l'explication d'une part de volontarisme. Jacques Chirac, par exemple, franchit un pas en se demandant : « A-t-on voulu préparer le collectivisme par ce résultat ? Peut-être pas. La courte vue d'une hureaucratie livrée à elle-même suffit peut-être à expliquer le phénomène. Quoi qu'il en soit, le collectivisme est déjà plus qu'amorcé » (18). Et en première ligne de ceux pour qui la « socialisation » de l'administration procède surtout d'un choix subjectif — et subversif — on retrouve Philippe Malaud tonnant contre « les idéologues marxistes toujours embusqués au niveau des administrations centrales et de tous les services de planification, d'organisation, de réforme », qui utilisent leurs fonctions « à des fins politiques et partisanes » et, alliés objectivement aux « technocrates dirigistes... sont résolus à orienter les structures de notre pays dans un sens contraire à la volonté du Gouvernement, aux vœux de l'opinion et aux nécessités du progrès » (19). De nombreux secteurs « ont à peu près complètement échappé au pouvoir politique et sont dirigés par des maffias technocratico-syndicales » ; naturellement « c'est toujours sous les auspices du collectivisme : c'est alors la mise en cause organisée de l'Etat, le sabotage de la politique du Gouvernement... la massification et l'assujettissement de l'administré » (20).

Si les appréciations varient quant au niveau de ces débordements administratifs, la raison qui en est donnée est presque toujours la même : le Gouvernement n'exerce pas suffisamment son autorité. Il s'est laissé prendre à un double piège : la technicisation des ministres et de leurs cabinets, qui sont « investis » (21) par les services, et

(17) P. 85.
(18) *Rassemblement-actualité*, juin 1977, n° 10.
(19) *La révolution libérale*, *op. cit.*, p. 43, 58 et 47.
(20) *Promotions*, *op. cit.*, p. 49.
(21) A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 295.

une orientation « trop exclusive vers des soucis gestionnaires » (22) qui lui fait délaisser au profit des bureaux les initiatives d'ensemble. « Trop de ministres, estime Jacques Chirac, ont tendance à être les haut-parleurs de leur administration au lieu de l'animer » : il faut donc — mais il suffit — qu'ils la reprennent en main (23). Contre cet appel à une moderne croisade, les administrateurs, naturellement, s'insurgent et opposent à l'argument d'autorité celui des fins en vue desquelles elle s'exerce : au « Comportons-nous en chefs » des dirigeants, ils répondent : « Faites-nous de la bonne politique et nous vous ferons de la bonne administration. »

La contre-attaque de l'administration

Depuis peu, en effet, les administrateurs ont relevé le gant pour se lancer à leur tour dans la bataille et riposter, d'abord dans le privé puis publiquement, à ce qu'ils jugent être une attaque aussi déloyale qu'injustifiée. Ils en dénoncent en premier lieu le principe : des syndicalistes vilipendent « l'ingratitude des puissants du jour qui se dédouanent un peu trop facilement de leurs échecs » (24) ; de hauts fonctionnaires s'élèvent contre le comportement « inélégant et déplaisant » d'anciens ministres « recommandant ouvertement d'affaiblir ou de condamner l'administration qu'ils ont commandée pendant plusieurs années (sans que) personne n'ose plus leur dire *Tu quoque, fili !* » (25). Mais ils en contestent aussi le bien-fondé : la crise, selon eux, est due aux carences des dirigeants qui ne déterminent pas de politique administrative là où il le faudrait, mais font intervenir des considérations de politique tactique là où elles n'ont pas leur place. L'administration, en somme, souffrirait à la fois d'un manque et d'un excès de politique : manque au niveau des directives générales, excès à celui de l'action quotidienne, l'un et l'autre étant également condamnables.

Au sommet, déplorent les administrateurs, règne le vide. Les dirigeants actuels ne remplissent pas leur mission. Ils n'ont aucun projet d'ensemble, ni même une politique clairement définie, mais « marchent au radar » (26) sans transmettre aux services d'orientations précises. Cette impuissance s'explique par deux phénomènes. D'abord la disparition, par la confusion des personnels, de l'esprit

(22) Ph. MALAUD, *Promotions, op. cit.*, p. 49.

(23) Cité par F. GIROUD, in *La comédie du pouvoir*, Fayard, 1977, p. 164 et 185.

(24) A. GIAUQUE, Les fonctionnaires et la politique, in *Promotions*, n° 100, p. 20.

(25) G. DEVAUX, Bulletin de santé de l'administration française, in *Le Monde* du 26 août 1977.

(26) A. HOLLEAUX, Des réformes en l'air, in *Le Monde* des 10-11 avril 1977.

politique « pur » qui est le mieux qualifié pour déceler les besoins et les réactions de l'opinion puis infléchir en conséquence l'action administrative. « Le couple ministre - haut fonctionnaire n'est pas remplaçable par un hermaphrodite » écrit François Bloch-Laîné : l'intérêt général — mais aussi celui des services eux-mêmes — voudrait « qu'on recrutât les hommes de gouvernement autre part que sous la porte cochère de l'administration » (27). Ensuite, au sein même du milieu gouvernemental existent des divergences d'opinion et des luttes intestines qui font obstacle à la définition d'une ligne de conduite stable. Sous l'autorité du général de Gaulle, les fonctionnaires savaient ce que l'on attendait d'eux parce qu'il existait à la fois une unité politique et une politique connue : l'une et l'autre se sont perdues et ils s'en trouvent livrés à eux-mêmes. Mais parce que la bonne marche des affaires l'exige, ils sont conduits à ramasser le flambeau et à pallier l'irrésolution des dirigeants. Le « souci politique » qu'on leur reproche — mais sur lequel, tacitement, on compte — s'explique par la nécessité de combler le vide : faute de pouvoir l'inspirer, le sommet en quelque sorte l'aspire (28). S'ils donnent l'impulsion à la machine, c'est que le Gouvernement ne le fait pas ; s'ils prennent des initiatives, c'est que le Gouvernement est incapable d'en prendre.

Dans le domaine de la gestion, en revanche, le vide politique fait place au trop-plein. Mus par des soucis électoralistes, ministres et cabinets interviennent au coup par coup, « à temps et à contretemps (et) pèsent sur beaucoup de décisions dans un sens purement politique » (29). Une stratégie compliquée qui tend à ne mécontenter ni les syndicats, ni certains secteurs de l'opinion considérés comme névralgiques leur fait prendre des décisions contestables ou dénaturer, voire bloquer des mesures utiles. Tantôt l'administration ne peut obtenir des gouvernants qu'ils fassent ce qu'ils sont seuls à pouvoir faire — donner force juridique à des projets qui s'imposent et qu'ils ont parfois eux-mêmes commandés — tantôt elle ne peut s'opposer à ce qu'ils ne devraient pas faire — donner le pas à l'opportunisme sur l'intérêt général — et dans les deux cas, cependant, ils tentent de lui imputer devant l'opinion la responsabilité des dommages qui en résultent.

« Pas de vagues en ces temps incertains » : telle est la devise que prêtent bien des administrateurs aux hommes politiques, qu'ils

(27) *Profession : fonctionnaire, op. cit.*, p. 242.

(28) F. Bloch-Laîné, Une politisation par le vide, in *Promotions*, n° 100, p. 59.

(29) G. Ducoloné, Administration et politique, in *Promotions, op. cit.*, p. 38.

accusent de « négliger les soucis de l'avenir au bénéfice d'un présent calme » (30) voire de perdre le sens du service public (31). La crainte de mécontenter un secteur de l'électorat l'emporterait sur la volonté de régler correctement les problèmes et les inclinerait aux compromis, sinon aux compromissions. Si l'administration tente parfois d'y faire obstacle, ce n'est pas, comme on l'en soupçonne, par esprit d'opposition systématique, mais par conscience d'un devoir qu'elle estime être seule aujourd'hui à remplir : préserver la neutralité du service contre l'intrusion suspecte de la politique.

Et à partir de cette constatation, non seulement elle réfute mais elle renverse l'accusation de politisation qui lui est lancée. Que tous les fonctionnaires, dans une France divisée, ne partagent pas les vues du pouvoir en place, c'est évident. Que certains d'entre eux n'en fassent pas mystère, c'est normal dans un système de fonction publique garantissant la liberté d'opinion. Mais qu'ils usent de leurs attributions à des fins partisanes et contrecarrent l'action du Gouvernement pour servir la cause de l'opposition, c'est faux et injurieux. Les dirigeants voient de la politisation où il n'y en a pas lorsqu'ils considèrent toute objection à une initiative mal venue comme militante et subversive, alors qu'elle traduit seulement l'exercice légitime de la fonction administrative. Et s'il existe une politisation de l'appareil, ils en sont les premiers responsables, d'abord parce qu'ils tentent — plusieurs scandales l'ont démontré, notamment l'affaire Aranda — d'utiliser l'administration au profit de leurs alliés, ensuite parce qu'ils ont peu à peu réservé les hauts postes à des adeptes de leurs conceptions. « Les éléments les plus élevés (de la hiérarchie) ont la couleur du pouvoir » constate François Bloch-Laîné (32), Gilbert Devaux observant pour sa part que les ministres tiennent compte de « l'approbation d'une doctrine » non plus seulement, comme dans le passé, pour constituer leur cabinet, mais aussi pour nommer aux plus hauts emplois de l'administration et des entreprises nationales, et que « cette politisation progressive d'un certain nombre de postes de haute responsabilité a créé un climat fâcheux d'instabilité et d'insécurité » (33). Les gouvernants actuels, estiment de nombreux fonctionnaires, font passer l'allégeance à leurs vues au-dessus du loyalisme dû à l'ensemble de la nation : qu'est-ce donc, sinon une volonté de politiser l'administration ?

(30) F. Bloch-Laîné, *Profession : fonctionnaire*, *op. cit.*, p. 8.

(31) L'expression a été prêtée à M. Boiteux, directeur général d'EDF, par *Le Canard enchaîné* du 29 juin 1977 : même si elle n'est pas — ou pas littéralement — exacte, elle est néanmoins révélatrice d'un état d'esprit assez répandu.

(32) *Promotions*, *op. cit.*, p. 59.

(33) *Le Monde* du 26 août 1977.

On peut considérer cet affrontement, d'un point de vue abstrait, comme le choc de deux logiques opposées et parvenues à un point d'exacerbation. Poussé à l'extrême, le rêve de chacun des deux partenaires serait sans doute que son système de valeurs puisse régner sans frein et sans partage : certains fonctionnaires ne sont pas loin de penser qu'ils feraient de la meilleure administration si le Gouvernement n'existait pas ; certains gouvernants souhaiteraient, pour assurer la victoire de leur politique, que toute l'administration y soit entièrement dévouée. Le mythe du technicien érigé en sauveur est patent ; mais la tentation du *spoils system* et du *perinde ac cadaver*, pour un pouvoir personnalisé, n'est pas niable (34). Trop de dieux rivaux peuplent notre Olympe pour que l'équilibre n'y soit pas remis en question. Mais quelle lignée fera s'infléchir à son profit la balance?

L'explication ne doit pas négliger, cependant, les facteurs conjoncturels de la crise. Dans un pays à peu près également partagé entre la volonté et le refus d'un changement, l'assise et l'autorité du pouvoir politique sont fragiles : lorsque des gouvernants ne représentent qu'une faible majorité, ils sont généralement plus portés à la prudence qu'à l'audace ; lorsque de surcroît ils sont en place depuis longtemps, le vieillissement de leur projet ne les incline guère aux innovations. Un appel d'air se produit alors, dont profite l'administration. Mais cette situation, a-t-on fait remarquer, ne peut être qu'une phase d'attente, « un entracte à l'issue duquel l'administration sera ramenée dans la voie de l'obéissance à un nouveau pouvoir politique » (35). Reste à savoir si ce pouvoir doit être nouveau par ses orientations ou par sa solidité et sa résolution : si la majorité actuelle sort renforcée des urnes ou si l'opposition l'emporte avec une marge de voix suffisante, sans doute l'administration, bon gré mal gré, devra-t-elle céder du terrain. Si au contraire l'écart des suffrages est faible, et restreinte la durée prévisible du Gouvernement, le rapport de forces interne risque de n'être pas profondément modifié. Les électeurs, lorsqu'ils se prononceront pour ou contre une politique, pèseront-ils en même temps sur la répartition des pouvoirs en tranchant la querelle qui divise l'Olympe ?

(34) F. Bloch-Laîné disant à V. Giscard d'Estaing que le général de Gaulle n'était pas partisan du *spoils system* s'entend ainsi répondre : « Si cela est, le général a tort. 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 » (*Profession : fonctionnaire*, *op. cit.*, p. 231).

(35) Ch. Debbasch, Administration et pouvoir politique : sur un couple uni, in *Promotions*, *op. cit.*, p. 69.

ÉVOLUTION DES CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES AUX RECENSEMENTS DE

	Effectifs				*Stru*	
	1954	*1962*	*1968*	*1975*	*1954*	*1962*
Agriculteurs exploitants	3 966 015	3 044 670	2 464 156	1 650 865	20,7	15,8
Salariés agricoles	1 161 356	826 090	584 212	375 480	6,0	4,
Patrons de l'industrie et du commerce (Industriels, artisans, patrons pêcheurs, gros commerçants, petits commerçants)	2 301 416	2 044 667	1 955 468	1 708 925	12,0	10,6
Professions libérales et cadres supérieurs (Professions libérales, professeurs, professions littéraires et scientifiques, ingénieurs, cadres administratifs supérieurs)	553 719	765 938	994 716	1 459 285	2,9	4,0
Cadres moyens (Instituteurs, services médicaux et sociaux, techniciens, cadres administratifs moyens)	1 112 543	1 501 287	2 005 732	2 764 950	5,8	7,8
Employés (Employés de bureau, employés de commerce)	2 068 118	2 396 418	2 995 828	3 840 700	10,8	12,
Ouvriers (Contremaîtres, ouvriers qualifiés, ouvriers spécialisés, mineurs, marins et pêcheurs, apprentis ouvriers, manœuvres)	6 489 871	7 060 790	7 705 752	8 207 165	33,8	36,
Personnels de services (Gens de maison, femmes de ménage, autres personnels de service)	1 017 789	1 047 312	1 166 252	1 243 490	5,3	5,
Autres catégories (Artistes, clergé, armée et police)	513 937	564 023	525 860	524 000	2,7	2,
Total	19 184 764	19 251 195	20 397 976	21 774 860	100,0	100,

(1) Les données de ce tableau sont extraites du dépouillement exhaustif des recensements de et du sondage au cinquième en 1975. Ce sont les données comparables les plus précises dont on p