

FRANÇOIS BARDOS

Les fonctionnaires et le pouvoir politique

« Chasse aux sorcières, « épuration », « noyautage politique »..., la majorité d'hier emploie les termes les plus vigoureux pour dénoncer la « terreur rose » dont, à l'en croire, seraient victimes depuis le 10 mai les fonctionnaires qui ne plaisent pas à la nouvelle majorité. Celle-ci s'estime calomniée par ces accusations : « aucune sanction n'a été prise », « la plupart des hauts fonctionnaires sont restés en place », « le Gouvernement est disposé à travailler avec tous ceux qui veulent le servir loyalement et il a agi en respectant les principes et les règles de la fonction publique »...

Où est la vérité et qui croire ?

Chiffres et noms en main, on peut affirmer que l'épuration (1) administrative n'a eu jusqu'à ce jour qu'une ampleur limitée. Elle a affecté à peu près exclusivement la haute fonction publique et n'a touché, dans la plupart des ministères et organismes publics, qu'un nombre relativement faible de personnes.

Il faut évidemment exclure des mesures d'épuration — tout le monde est d'accord sur ce point — le renouvellement des cabinets ministériels. Il est de règle chaque fois qu'est constitué un nouveau ministère. Il l'est *a fortiori* lorsque la formation d'un nouveau ministère est la conséquence, comme en mai dernier, d'un changement de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire.

Il serait abusif de compter parmi les mesures d'épuration les nombreuses mutations qui ont eu lieu dans le corps préfectoral, où les évictions ont été exceptionnelles (2) : comment pourrait-on consi-

(1) C'est par commodité et parce qu'il est couramment utilisé aujourd'hui, que nous employons le terme, évidemment impropre, d'« épuration ». Nous désignons par ce mot les mesures qui ont eu pour objet de remplacer des fonctionnaires pour des motifs politiques ou qu'on peut présumer tels.

(2) Il a été en outre prononcé dans le corps préfectoral quatorze congés spéciaux et treize mise hors cadres. La majorité l'a été sur la demande des intéressés eux-mêmes, demande fournie par certains avant même l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement.

dérer comme des mesures d'épuration la nomination de M. Somveille, préfet de police de Paris, à la tête d'une préfecture régionale, qu'il avait déjà occupée à Marseille, ville dont le ministre de l'intérieur est le maire ; ou celle de M. Mosser, ancien chef de cabinet de M. Giscard d'Estaing, à la préfecture du Gers ; ou encore la mutation à la Roche-sur-Yon de M. Le Vert, maître des requêtes au Conseil d'Etat, qui avait été nommé dans l'Indre en 1978 à son premier poste préfectoral ?

Il n'a été procédé dans l'armée à aucune nomination, mutation ou promotion que l'on puisse considérer comme anormale.

Une seule mutation significative dans les parquets : M. Sadon, procureur général près la cour d'appel de Paris, a été nommé avocat général en surnombre à la Cour de cassation et remplacé par M. Arpaillage, ancien directeur du Cabinet de M. Taittinger à la Chancellerie.

L'équipe du secrétariat général du Gouvernement est restée tout entière en place sous l'autorité de M. Marceau Long.

Trois secteurs ont par contre été touchés de façon sensible : les directions de ministères ou de grands organismes publics, l'administration académique et la recherche, l'audio-visuel.

Un nombre important de postes de directeur ou assimilé ont changé de main, parfois à la suite de démissions plus ou moins spontanées de leurs titulaires. Mais, au total, le nombre des directeurs en poste au 10 mai et qui s'y trouvent encore aujourd'hui est supérieur — et dans certains ministères nettement supérieur — au nombre de directeurs qui ont quitté leurs fonctions depuis cette date (3). On pourra en juger par les indications chiffrées qui suivent :

- Au ministère de la justice, sur six directions trois ont changé de titulaire (affaires criminelles administration pénitentiaire et éducation surveillée) (3).

- Au ministère des affaires étrangères, sur onze directions trois seulement (affaires politiques, Amérique, personnel) ont changé de main ; le nouveau secrétaire général, M. Gutman, a remplacé M. de Leusse, lorsque celui-ci est parti en retraite.

- Au ministre de l'intérieur, quatre directions ont changé de titulaires et six autres, dont les collectivités locales, ont conservé à leur tête les fonctionnaires qui étaient en place le 10 mai (3).

(3) Certains de ces derniers ont simplement changé de postes de direction à l'intérieur du même ministère : ainsi, au ministère de l'intérieur, M. Lambert, directeur de la police nationale, a été nommé directeur de l'administration générale ; au ministère de la justice, M. Zakin, directeur de l'éducation surveillée, est devenu directeur de l'administration pénitentiaire.

- Au ministère de l'éducation nationale (réserve faite des recteurs dont il est question plus loin), trois directeurs ont démissionné, les neuf autres sont restés en place.

- Au ministère du travail, M. Cabanes, délégué général à l'emploi, a démissionné et M. Baudoin, directeur de l'Agence nationale pour l'emploi, a été remplacé.

- Au ministère de la fonction publique, le directeur, M. Verghet, a été remplacé.

— Les changements ont été peu nombreux dans les administrations centrales des ministères techniques et à peu près nuls dans leurs services extérieurs.

- Au ministère des finances, tous les directeurs sont restés en place, à l'exception du directeur du budget, M. Vidal (4), remplacé par M. Choussat, inspecteur des finances.

- Au ministère de l'agriculture, seule la direction des industries alimentaires a changé de mains.

- Une mutation au ministère de la santé où M. Choussat a été remplacé par le Dr Roux à la direction générale de la santé (5) ; une mutation au ministère de l'industrie où M. Sauvignon, directeur de l'industrie, a cédé sa place ; une mutation au ministère des PTT où M. Dondoux a remplacé à la direction générale des télécommunications M. Théry.

- Au ministère des transports, MM. Costet, directeur général des transports intérieurs, et son adjoint M. Collet, directeur des transports terrestres, ont quitté leurs postes (6). M. Michel Albert a été remplacé à la tête du Commissariat général au Plan (7).

Le Gouvernement a eu la main plus lourde pour les services extérieurs de l'éducation nationale : 16 recteurs sur 28 ont été remplacés. Le CNRS a été agité par une tempête aussi spectaculaire que violente, mais le nombre des changements qui l'ont affecté — au plus haut niveau, il est vrai — s'est limité à moins d'une dizaine de personnes.

(4) Aucun changement non plus dans l'état-major de la Banque de France et parmi les présidents-directeurs généraux des grands établissements publics, de crédit et d'assurance.

(5) A ce ministère a été nommé un directeur à la tête d'une nouvelle direction, la direction des hôpitaux.

(6) M. Costet a été nommé, conformément, semble-t-il, à un souhait ancien, directeur général de l'aéroport de Paris. M. Collet ne désirait pas conserver des fonctions de responsabilité sous le nouveau Gouvernement et a été nommé inspecteur général des transports. Il a été suivi dans son départ par son adjoint, M. Dobies, qui est devenu directeur départemental de l'équipement de l'Essonne.

(7) Le personnel du Commissariat général au Plan a été largement renouvelé après le 10 mai ; plusieurs des fonctionnaires, membres ou sympathisants du Parti socialiste qui s'y trouvaient en poste l'ayant quitté pour des cabinets ministériels.

C'est dans le domaine de l'audio-visuel que les changements ont été les plus nombreux et les plus importants. En voici l'essentiel :

Les présidents des trois chaînes de télévision — Jean-Louis Guillaud, Maurice Ulrich, Claude Contamine — et de Radio-France, Jacqueline Baudrier, ont été remplacés. Il en a été de même de deux des trois directeurs des établissements publics : M. de Broglie a été remplacé à la tête de l'Institut national de l'audio-visuel par M. Joël Le Tac, et M. de Clermont-Tonnerre par M. Labrusse à la Société française de Production ; seul M. Rémy est demeuré en poste, à la présidence de Télédiffusion de France, qui dépend du ministère des PTT. A l'échelon immédiatement inférieur, celui des directeurs généraux et directeurs, la plupart des titulaires de ces postes ont été remplacés (8), à l'exception des directeurs des services administratifs et financiers, de M. Rion, directeur général de la 1^{re} chaîne, et de M. Jégu, directeur de France-Culture. A l'échelon des services, une grande partie des agents, placés à la tête des rédactions — une dizaine environ pour chaque société de programme —, ont été éliminés, mutés, parfois rétrogradés. Par contre les services des rédactions n'ont pas été touchés. Toutefois, à FR3, les agents responsables des bureaux régionaux d'information (BRI) ont été en majorité écartés ou mutés.

L'épuration de l'audio-visuel n'a pas épargné les postes périphériques. Les dirigeants de la SOFIRAD, M. Gouyon-Beauchamp, de Radio-Monte-Carlo, M. Bassi, et d'Europe 1, M. Mougeotte, ont été écartés et remplacés. Seul Radio-Luxembourg a fait exception. Jusqu'ici, les services de ces postes n'ont pas été touchés, malgré l'agitation d'une partie des journalistes qui réclament une « purge ».

L'« épuration » a donc été ici plus importante qu'ailleurs. Le Gouvernement a cherché à en minimiser l'étendue. Dans sa conférence de presse du 24 septembre 1981 (date à laquelle n'avaient pas encore été prononcées, il est vrai, toutes les mesures dont il est fait état ci-dessus), le Président de la République a déclaré qu'elle avait touché « toutes catégories confondues (directeurs et journalistes), tous postes et chaînes confondus, moins de dix personnes ». Il ne prenait en compte dans ce chiffre que les personnes qui avaient démissionné ou avaient été licenciées. Il doit être multiplié par cinq ou six, si l'on veut calculer le nombre de tous ceux qui, d'une

(8) Certains directeurs généraux n'ont pas été remplacés, les postes qu'ils occupaient ayant été supprimés par suite d'un réaménagement des structures des chaînes.

manière ou d'une autre, ont été touchés par l'« épuration » de l'audio-visuel. Il n'est pas non plus pertinent d'évaluer, comme on l'a fait, l'importance de cette épuration en la comparant avec les 274 licenciements qui ont eu lieu en 1974. Ces licenciements, qui frappèrent surtout des personnels des services, furent la conséquence des mesures de réorganisation entraînées par la disparition de l'ORTF. Il n'est pas impossible que le choix des personnes à licencier n'ait pas été exempt dans certains cas de motifs politiques, mais l'opération dans son ensemble n'a pas revêtu un caractère politique (9).

Au total, réserve faite de l'administration académique et de l'audio-visuel, l'ampleur de l'« épuration » a été limitée et ne peut justifier la description dramatisée qu'en faisait, avec beaucoup d'autres organes de presse, *Le Nouvel Economiste* du 18 novembre dernier :

« ... Un directeur par jour. Après le mur d'argent, y aurait-il un mur administratif ? Jamais de mémoire de *Journal officiel*, le *Who's Who* du pouvoir, n'avait été aussi rapidement culbuté. Valse de préfets, valse de recteurs, chassés-croisés de présidents ou de directeurs, déménagements en tout genre. Tel potentat de l'administration se retrouve assis en chemise Lacoste au fond d'un couloir anonyme. Tel président déchu n'a gardé « en vacance qu'une voiture à disposition », tel directeur se voit coiffé par un sous-directeur. »

L'épuration de 1981 paraîtra d'autant plus modeste, si on la compare à d'autres qui ont frappé au siècle dernier l'administration française. Au lendemain de la révolution de 1830, Guizot, ministre de l'intérieur, exposant aux chambres la situation du royaume pouvait leur présenter un rêche tableau de chasse :

« De nombreux changements dans le personnel étaient la première nécessité du Gouvernement... L'œuvre avance vers son terme (10). On peut, dès aujourd'hui, se former une juste idée de l'étendue et de la célérité du travail.

« A peine entré en fonctions, le ministre de la guerre a pourvu en commandement des divisions et subdivisions militaires ; 75 offi-

(9) De l'épuration dans l'audio-visuel on peut rapprocher le remplacement à la tête de l'agence Havas de M. Lannec, maître des requêtes au Conseil d'Etat, par M^e Nicolaÿ, conseiller d'Etat. Le mandat confié à M. Lannec pour trois ans par l'assemblée générale venait à expiration fin juin 1981. M. Lannec l'a remis à la disposition de l'assemblée générale. Celle-ci où l'Etat est majoritaire à 51 % a désigné à sa place M. Nicolaÿ, les actionnaires autres que le représentant de l'Etat s'étant abstenus.

(10) Le rapport de Guizot est du 13 septembre 1830.

ciers généraux en étaient investis. Nulle part, la réforme n'était plus nécessaire et plus vivement sollicitée que dans l'administration intérieure. 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, tant des cours souveraines que des tribunaux de première instance. Dans les premières, 74 procureurs généraux, avocats généraux et substituts, dans les secondes 254 procureurs du roi et substituts ont été renouvelés... Dans le Conseil d'Etat, et en attendant la réforme fondamentale qui se prépare le nombre des membres en activité de service a été provisoirement réduit de 55 à 38 ; sur ces 38, 20 ont été changés. Le Conseil de l'instruction publique était composé de 9 membres ; 5 ont été écartés. La même mesure a été prise à l'égard de 5 inspecteurs généraux et de 14 recteurs d'académie sur 25 (11)... Dans le département des affaires étrangères, la plupart de nos ambassadeurs et ministres en dehors ont été révoqués. »

Il y avait eu, il est vrai, une révolution en 1830. Mais cinquante ans plus tard, au lendemain d'un soi-disant coup d'Etat et d'élections qui leur avaient été favorables, les « Républicains », enfin parvenus au pouvoir, épurèrent l'administration sans ménagements. Des centaines de magistrats du parquet, et de fonctionnaires de toutes catégories et de tous rangs furent révoqués. La quasi totalité des conseillers d'Etat fut renouvelée. Le nombre des épurés eût été bien plus élevé si beaucoup de fonctionnaires n'avaient pris les devants en démissionnant : deux cents magistrats du parquet résignèrent leurs fonctions en 1881 après la publication du décret dirigé contre les congrégations religieuses non autorisées (12).

C'est en appliquant les règles du droit de la fonction publique que le Gouvernement a procédé depuis le 10 mai aux changements de personnel qu'il voulait faire. Ce droit établit une distinction essentielle entre le grade et l'emploi et reconnaît au Gouvernement une entière liberté pour retirer à leurs titulaires, à tout moment et pour tout motif, les emplois supérieurs qui sont dits « à la décision du Gouvernement ». C'est de cette liberté que le nouveau Gouverne-

(11) Il est curieux de noter que c'est le seul point de concordance entre 1830 et 1981.

(12) En 1981, le nombre de démissions « spontanées » a été infime : deux ambassadeurs et un directeur au ministère des transports ont remis leur emploi à la disposition des gouvernements. Ils n'ont pas quitté l'administration pour autant.

ment a fait usage (13) comme en avaient fait usage les gouvernements précédents (14).

Ces règles ont permis d'évincer légalement des agents dont le pouvoir voulait confier les emplois à d'autres hommes. Mais elles ont permis en même temps à ces agents de demeurer dans l'administration : la plupart ont repris leur place dans leurs cadres d'origine, grands corps, universités, administrations centrales de service, ex-service de l'Etat, etc. ; certains ont bénéficié de nominations avantageuses : MM. Ulrich, Contamine et Mme Baudrier sont devenus respectivement conseiller d'Etat, conseiller maître à la Cour des Comptes et représentant permanent de la France auprès de l'Unesco. Sauf une minorité qui a opté pour le secteur privé, ces fonctionnaires n'ont pas quitté le service de l'Etat, comme l'écrivait à tort *Le Quotidien de Paris* en annonçant la démission de M. Cabanes, délégué à l'emploi.

Une appréciation plus exacte des faits devrait tempérer la vertueuse indignation des représentants de l'ancienne majorité. Nous avons eu la surprise d'apprendre au lendemain du 10 mai, de la bouche des leaders du Parti socialiste, que la France venait de vivre pendant vingt-trois ans sous un régime d'oppression, d'injustice et de demi-misère. Il nous est dit aujourd'hui par leurs adversaires que le pouvoir, durant ces vingt-trois années, a, dans son libéralisme, scrupuleusement distingué politique et administration. Affirmation tout aussi fautive. De 1958 à 1981, les gouvernements successifs ont placé aux postes de commande de l'administration des fonctionnaires qui leur étaient favorables ou qui, du moins, n'étaient pas hostiles à leur politique et ils en ont exclu, non pas toujours, mais souvent ceux qui « pensaient mal » et qui n'étaient pas tous d'ailleurs des hommes de gauche. Mais comment les nouveaux gouvernants pourraient-ils le leur reprocher, alors qu'ils s'entourent aujourd'hui de collaborateurs dont la fidélité est attestée par leur appartenance au Parti socialiste ou au Parti communiste ?

(13) Certains des dirigeants des entreprises que l'épuration a touchés (Havas postes périphériques) tenaient leur poste non pas d'une nomination gouvernementale, mais d'une désignation par l'assemblée générale ou le conseil d'administration de l'entreprise.

L'Etat, majoritaire dans ces entreprises, est maître en fait du choix de leurs présidents.

Dans certains cas — notamment dans l'audio-visuel — les personnes évincées avaient été engagées par des contrats qui prévoyaient des indemnités de licenciement. Celles-ci ont été versées aux personnes licenciées.

(14) Ce fut le cas en 1973 pour Arthur Conte, président de l'ORTF, qui avait été nommé pour trois ans dans ce poste.

On ne pourra jamais séparer complètement la politique et l'administration. Mieux vaudrait le reconnaître honnêtement de part et d'autre, comme vient de le faire un proche collaborateur de M. Chirac, M. Juppé, qui a déclaré trouver normal que soient placés à des postes clés de la haute administration « des hommes d'une loyauté certaine à l'égard des pouvoirs en place ».

Une « épuration » d'une ampleur limitée, une « épuration » légalement faite... certes, mais est-elle achevée ? Et si elle ne l'est pas, comment se poursuivra-t-elle ? Le Gouvernement a multiplié les propos rassurants : il n'y a pas et il n'y aura pas de « chasse aux sorcières », le *spoils system* ne sera pas introduit en France, les mouvements de personnel porteront au maximum sur 400 postes, les hauts fonctionnaires devront être loyaux, mais on n'exigera d'eux ni ferveur militante, ni carte du ps ou du pc.

Ces propos ne peuvent dissiper le malaise et les craintes que beaucoup ressentent devant la situation actuelle. Les causes d'inquiétude sont nombreuses. Ce ne sont pas tant les outrances verbales du congrès de Valence qu'un ensemble de faits convergents. On a écarté de hauts fonctionnaires parce que, comme l'a dit M. Mauroy, ils s'étaient « identifiés » au pouvoir d'hier, mais on a écarté aussi de hauts fonctionnaires auxquels on rendait en même temps hommage pour leur valeur professionnelle et leur esprit d'indépendance. A la place des uns et des autres on pouvait penser voir nommer des militants politiques mais aussi de ces hauts fonctionnaires, et ils sont nombreux en France, qui ne se sont jamais engagés dans l'action politique et qui ont pour règle le seul service de l'Etat. Or, dans presque tous les cas, l'allégeance au pouvoir en place et le passé politique paraissent avoir été la condition, sinon la raison, des nominations qui ont été décidées (15).

En second lieu les syndicats — auxquels la jurisprudence administrative a toujours dénié qualité pour contester les nominations des hauts fonctionnaires — jouent aujourd'hui un rôle important dans l'« épuration ». Ils se félicitent des départs qui ont lieu, ils écrivent aux ministres et aux recteurs pour dénoncer le comportement politique de tel proviseur ou de tel chef de service et ils réclament des « têtes ». On sait que dans le secteur de l'audio-visuel l'action des

(15) « Je suis un homme du Président », a déclaré Alain Gourdon, membre de la Cour des Comptes, nommé au poste, apparemment peu politique, d'administrateur général de la Bibliothèque nationale.

syndicats a contribué à radicaliser une politique de mutations, que le Gouvernement, s'il avait été entièrement maître de son action, n'aurait sans doute pas poussée si loin. Le Gouvernement n'a pas cédé à toutes les pressions des syndicats, mais il n'a pas non plus contesté la légitimité de leurs interventions.

Mais il y a plus grave encore pour l'avenir. Certes le Gouvernement a réaffirmé à plusieurs reprises son attachement aux grands principes du droit de la fonction publique : égalité d'accès et de traitement de tous les agents, respect des libertés et des convictions, garantie disciplinaire, etc. Le Parti socialiste peut faire justement valoir que son attachement à ces principes ne date pas d'hier : dans les années 1900-1910 les socialistes menaient le combat avec les hommes de droite pour obtenir l'adoption d'un statut général, destiné à protéger les fonctionnaires contre le *spoil system* que pratiquait alors le parti radical-socialiste au pouvoir. Depuis 1945 les socialistes ont toujours défendu le statut général adopté en 1946 et ils en ont même demandé le renforcement.

Mais aujourd'hui nous voyons en filigrane des écrits et des propos de plusieurs responsables politiques apparaître un discours tout différent. M. Claude Estier insinue que la politique économique d'un gouvernement socialiste ne peut être bien présentée et commentée par un journaliste attaché aux thèses du libéralisme économique. On pourrait en dire autant des autres politiques... Auparavant, M. Chevènement avait écrit : « Il y a peut-être 200 postes administratifs en France qu'aucun gouvernement ne saurait abandonner à des adversaires, ni même, *s'il s'agit de faire le socialisme*, à des neutres. »

Le chiffre de 200 est modeste et apparemment rassurant. Mais pourquoi n'arriverait-on pas à 200 ? Le succès ne dépend pas uniquement de l'action de quelques dizaines de hauts fonctionnaires. Le soutien actif des agents moyens, voire subalternes, est lui aussi indispensable. Pourquoi n'exigerait-on pas d'eux également fidélité, foi et ardeur militante (16) ?

Ce discours n'est pas pervers dans son principe. Le *spoil system* (17) n'a pas que des détracteurs. Harold Laski opposait déjà l'« atmosphère excitante » et créatrice qui régnait dans l'administration fédérale américaine au moment du *New Deal* et l'immobilisme qui,

(16) Certains chefs de service zélés n'ont pas hésité à le dire à leurs collaborateurs.

(17) Le système s'est d'ailleurs beaucoup modifié depuis la dernière guerre aux Etats-Unis. De larges secteurs de l'administration appliquent aujourd'hui le système de la carrière.

selon lui, caractérisait à la même époque les milieux supérieurs de l'administration britannique. L'administration politiquement engagée et militante dont certains rêvent peut-être aujourd'hui renouerait d'ailleurs avec une tradition qui fut longtemps celle des républicains de la III^e République. A l'exception des corps techniques, il était largement tenu compte des sentiments politiques pour l'accès à la fonction publique et le déroulement des carrières. Le concours était déjà la règle, mais ne pouvaient se présenter que ceux qui avaient été admis à concourir, généralement à la suite d'une enquête au cours de laquelle la police réunissait des renseignements. En voici un exemple :

Renseignements sur M. Blum (André, Léon) né à Paris
le 9 avril 1872
candidat à un emploi d'auditeur au Conseil d'Etat

Position sociale et anciens services des familles paternelle et maternelle :

La famille est une famille d'industriels qui n'ont jamais exercé de fonctions dans l'Etat.

Fortune et sa source. Département où sont situés les biens. Tenue de la maison :

La situation commerciale de M. Blum paraît prospère ; son fils déclare que sa fortune n'a d'autre origine que son travail.

Jugement :

Paraît d'un jugement très sûr.

Religion à laquelle il appartient :

Israélite.

Opinions politiques apparentes. Sentiments politiques réels :

M. Blum ne fait pas de politique, mais sa famille et lui ont la réputation d'être républicains.

Santé et constitution. Infirmités :

Sans être d'une constitution herculéenne, M. Blum paraît d'une bonne santé. Il n'a pas d'infirmités apparentes.

Résumé et observations générales :

M. Blum paraît avoir l'instruction, les capacités, la tenue et les opinions nécessaires pour l'emploi d'auditeur au Conseil d'Etat.

A Paris, le 14 novembre 1894
Le Préfet de la Seine,
POUBELLE.

L'affaire des fiches est du début du siècle, comme celle des « délégués administratifs » (18). Elles sont bien connues, mais on ne sait généralement pas que lors du débat à l'Assemblée nationale, Jaurès intervint pour soutenir Combes : celui-ci n'avait fait que son devoir en séparant le bon grain de l'ivraie.

Malgré Laski et Jaurès, on peut continuer de penser que la progressive « dépolitisation » de l'administration française depuis plus d'un demi-siècle a été dans l'ensemble un progrès. Elle n'a pas nui à sa valeur professionnelle ; elle a été aussi, dans un pays où les divisions sont profondes et les oscillations politiques de grande amplitude, un facteur d'équilibre dans la vie publique. Les Français critiquent leur administration, souvent avec raison, mais ils ont, dans l'ensemble, une confiance généralement justifiée dans son indépendance à l'égard de l'arbitraire politique. Cette confiance ne serait-elle pas gravement atteinte si la politique faisait demain un retour en force dans l'administration ?

Ce retour en force serait d'ailleurs facile à opérer, sans qu'il soit changé grand-chose aux lois et règlements actuels sur la Fonction publique. C'est en effet l'esprit dans lequel ces textes sont appliqués plus que ces textes eux-mêmes qui garantit la « neutralité » politique actuelle de l'administration.

Il n'est pas surprenant qu'au lendemain du 10 mai on soit amené à réfléchir sur la situation et le rôle dans l'avenir de l'administration et de ses agents. Ils tiennent une trop grande place dans la vie publique pour qu'ils aient pu demeurer à l'écart des remises en cause provoquées par le changement politique du printemps dernier.

Deux voies sont ouvertes : ou bien l'administration restera une institution dotée d'une large indépendance, dont les agents seront protégés à la fois des caprices du pouvoir et des tentations de la politique, ou bien elle deviendra un simple instrument du pouvoir engagé avec celui-ci, dans les incertitudes de la vie politique.

La situation où elle se trouve est à l'heure actuelle ambiguë, car elle a été l'objet depuis un siècle de deux évolutions contradictoires.

(18) La fameuse décision du Conseil d'Etat du 28 mai 1954, sieurs Barel et autres a, il est vrai, annulé un refus d'admission à concourir motivé par les opinions politiques de candidats qui étaient membres du Parti communiste. Il s'agissait du concours de l'ENA. Mais on a peut-être fait dire à cette décision plus qu'elle ne signifie. La solution aurait-elle été la même, s'il s'était agi non pas du concours de l'ENA, mais d'un concours de commissaires de police ou de chiffreurs.

La première s'est effectuée dans le sens de la « dépolitisation » de l'administration. Dépolitisation qui a eu deux aspects. D'une part, l'administration a été soustraite progressivement à l'emprise du pouvoir politique : le serment politique a été supprimé ; le concours a assuré l'égal accès de tous aux emplois publics : les fonctionnaires ont été munis d'un statut protecteur. Les fonctionnaires ont été d'autre part tenus, pendant longtemps, largement à l'écart des luttes politiques. Comme en Grande-Bretagne, le fonctionnaire investi d'un mandat politique devait quitter, en démissionnant et sans esprit de retour, la fonction publique.

Monde politique et administration devraient, dans l'intérêt de l'un et de l'autre, demeurer distincts. Écoutons Jules Ferry s'adressant en 1880 aux membres du Congrès pédagogique : « Il a été fait dans le passé des choses détestables. Les instituteurs sont devenus en quelque sorte les pions qu'on faisait mouvoir sur je ne sais quel échiquier électoral, menteur et frelaté... Et bien, Messieurs, dites leur bien que le Gouvernement de la République... veut rompre d'une manière absolue avec ces déplorables procédés... Dites leur qu'ils ne doivent être ni les serviteurs, ni les chefs d'un parti... Ils ne doivent plus faire de politique, non ! Ils doivent être en dehors des partis politiques. » L'esprit qui anime ces propos s'est longtemps maintenu. Qu'on en juge par cette lettre qu'un membre d'un grand corps écrivait à son ministre, à la veille de poser, en 1902, sa candidature :

« Monsieur le Garde des Sceaux, je viens d'accepter une candidature législative dans le département des Ardennes. Cette candidature est essentiellement républicaine. Néanmoins, comme mon programme ne doit point coïncider avec la politique générale suivie par le Gouvernement, je crois préférable de renoncer à mes fonctions avant le début de la lutte électorale. J'ai donc le regret de vous prier de bien vouloir accepter ma démission... » L'auteur de cette lettre rompait ainsi, avant même l'issue de la compétition électorale, toute attache avec son administration.

Les choses ont bien changé à cet égard depuis 1945. Diverses mesures permettent aux fonctionnaires de s'engager sans aucun risque dans les compétitions électorales. Ils sont élus au Parlement, ils sont placés pour une durée indéfinie en position de détachement et, s'ils ne sont pas réélus, ils regagnent leurs administrations d'origine. L'administration — par la vertu de simples circulaires du Premier ministre, vieilles de plus de dix ans déjà — octroie de larges facilités aux fonctionnaires pour mener une campagne électorale : ils peuvent prendre leur congé à l'époque de celle-ci et bénéficier

en outre d'un congé sans solde. Les fonctionnaires élus à des assemblées administratives disposent de crédits d'heures sur leur temps de travail pour participer aux séances de ces assemblées. On connaît la situation engendrée en partie au moins par ces mesures : 180 membres de l'Assemblée nationale sont aujourd'hui des fonctionnaires, 15 000 fonctionnaires siègent dans les conseils généraux et les conseils municipaux.

Il ne s'ensuit pas que l'administration soit au pouvoir et dirige, comme on le dit trop souvent, la politique du pays. Mais il en résulte certainement que l'administration se trouve de plus en plus mêlée à la politique, ce qui n'est peut-être bon ni pour la politique, ni pour l'administration.

On voit mal, il est vrai, comment 3 millions de citoyens pourraient être tenus à l'écart de la vie et des mandats politiques. La conciliation d'exigences contradictoires ne pourrait-elle être trouvée, comme dans d'autres pays, en distinguant parmi les fonctionnaires les « agents d'autorité », soumis à une discipline plus stricte et privés en partie de la jouissance de leurs droits politiques et les « employés » du Gouvernement qui joueraient dans l'ensemble des droits des salariés ordinaires ?

François BARDOS. — Do the high level government employees need changing ?

On May 10th, the government changed hands. It was followed by a governmental house cleaning of limited scope. This may continue in the future. The relation between the political power and the governmental organization may well be profoundly modified as a result.

RÉSUMÉ. — *Le 10 mai dernier, le pouvoir a changé de main. Il s'en est suivi une « épuration » administrative, de portée limitée. Elle peut se poursuivre demain. Les relations entre le pouvoir politique et l'administration risquent de s'en trouver profondément modifiées.*