

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 mitterrandiste 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 *spoils 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'État peu coutumiers de ce genre de colère. MM. François Bloch-Lainé, ancien inspecteur général des finances, et Bernard Tricot, conseiller d'État, 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'État.* Ces deux hauts fonctionnaires dénonçaient notamment *les organismes annexes, les fausses associations subventionnées par l'État, 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 *privilégiés* 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'État, 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'État 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'Élysée 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.*