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 contrepoids, 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 bureaueratique 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 déhat 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 ct 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 bommes ct des partis politiques. Tout se passe comme si la rencontre de ces deux mondes ne produisait au détriment de cbacun d'entre eux que des effets pervers. La tentation de construire une cloison étancbe 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 XIXe 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 cettc 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 baute fonction publique est affaire de temps et de sélection par les collègues plus anciens. Point d'ENA qui sacre 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 partisanes 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'autogestion 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 Maling*, 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 partisanes, 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 XIXe 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'engagemcnt de servir sans considédération de ses propres vues partisanes 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, Giuffré, 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'exerciee 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 italienne[14]. 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 cst 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 *lottizazione*. 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 *lottizazione* 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'Heclo 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 impaet 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 réglcmentation (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 CGIL 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. Heclo 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'Etat 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 XVIIIe 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 Etats-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 changemcnts 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 XXe 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 wallone 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 XIXe 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 XIXe 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. Lehmbrucb, *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 partisanes (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. Heclo, 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. Heclo, *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 Heclo, par la nomination d'un petit cercle d'initiés : on consulte les *policy activists* qui ont, dans la capitale, la réputation d'être experts du domaine concerné 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 sinécures 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 privé 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 élevés de l'administration sont placés des hauts fonctionnaires généralement qualifiés 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 éliminés) 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 aidés dans leur tâche par des fonctionnaires sûrs (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 « retraité 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 renduc 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'écarter un certain nombre de hauts fonctionnaires considérés comme hostiles ou trop tièdes (29) : en octobre/novembre 1969, onze *Staatsekretare* 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*, 2e 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 % dc la CSU, 10 % des memhres 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 diseute 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 IVe, 66 % sous la Ve ; 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, IIAS, 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 conclusion — 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 partisanes, 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 Ve 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. Quermonne 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.*