

FRANCIS DE BAECQUE

*Les fonctionnaires
à l'assaut du pouvoir politique ?*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nous voudrions donner un certain nombre d'indications de

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

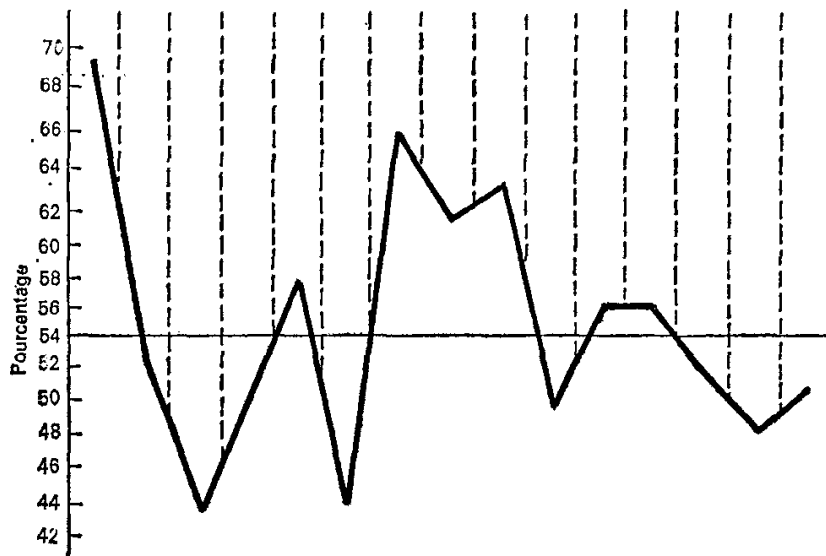
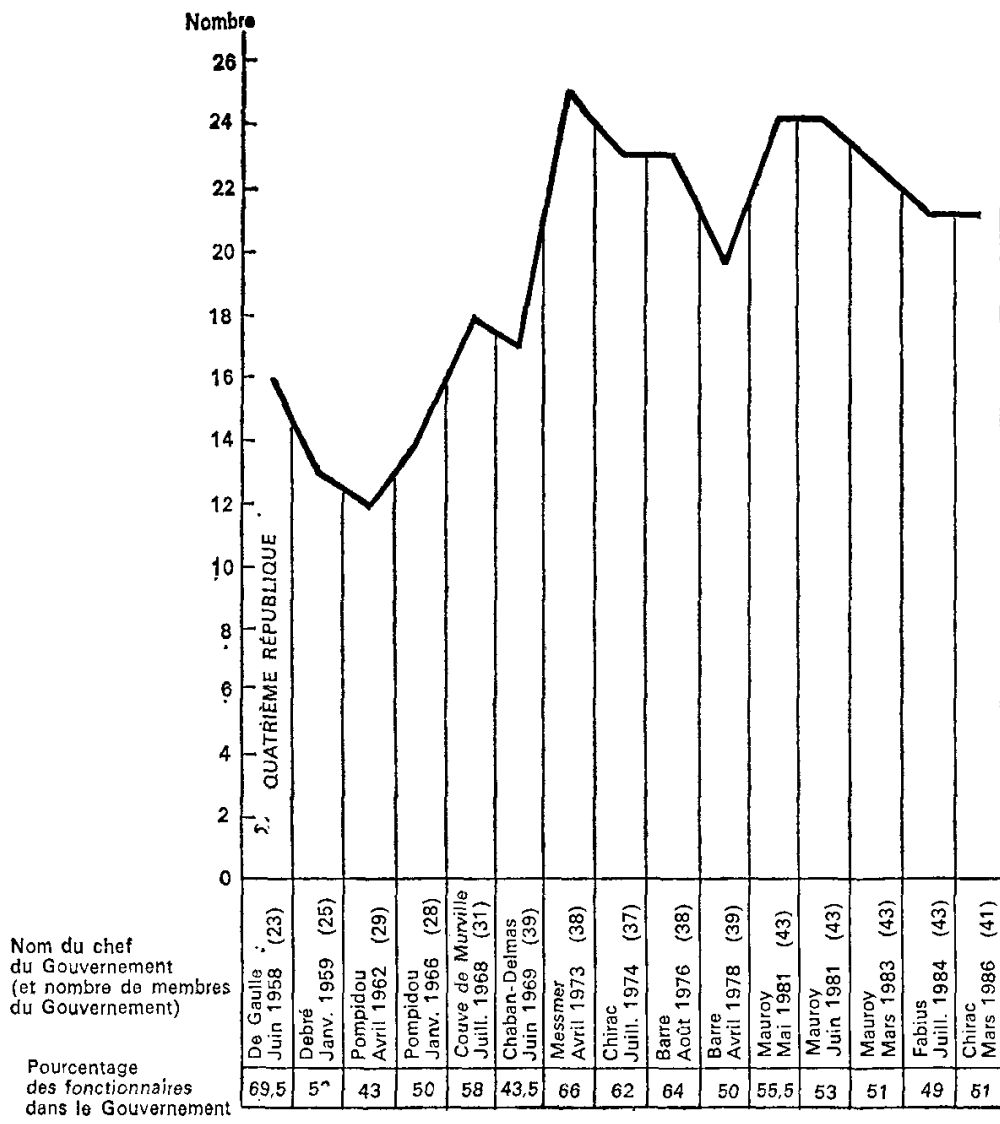
La place des personnalités venant de la fonction publique dans les responsabilités de l'Exécutif

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

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

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

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



GRAPHIQUE 1. — Fonctionnaires ministres (1958-1986)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voici le tableau pour la même période 1958-1986 :

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

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

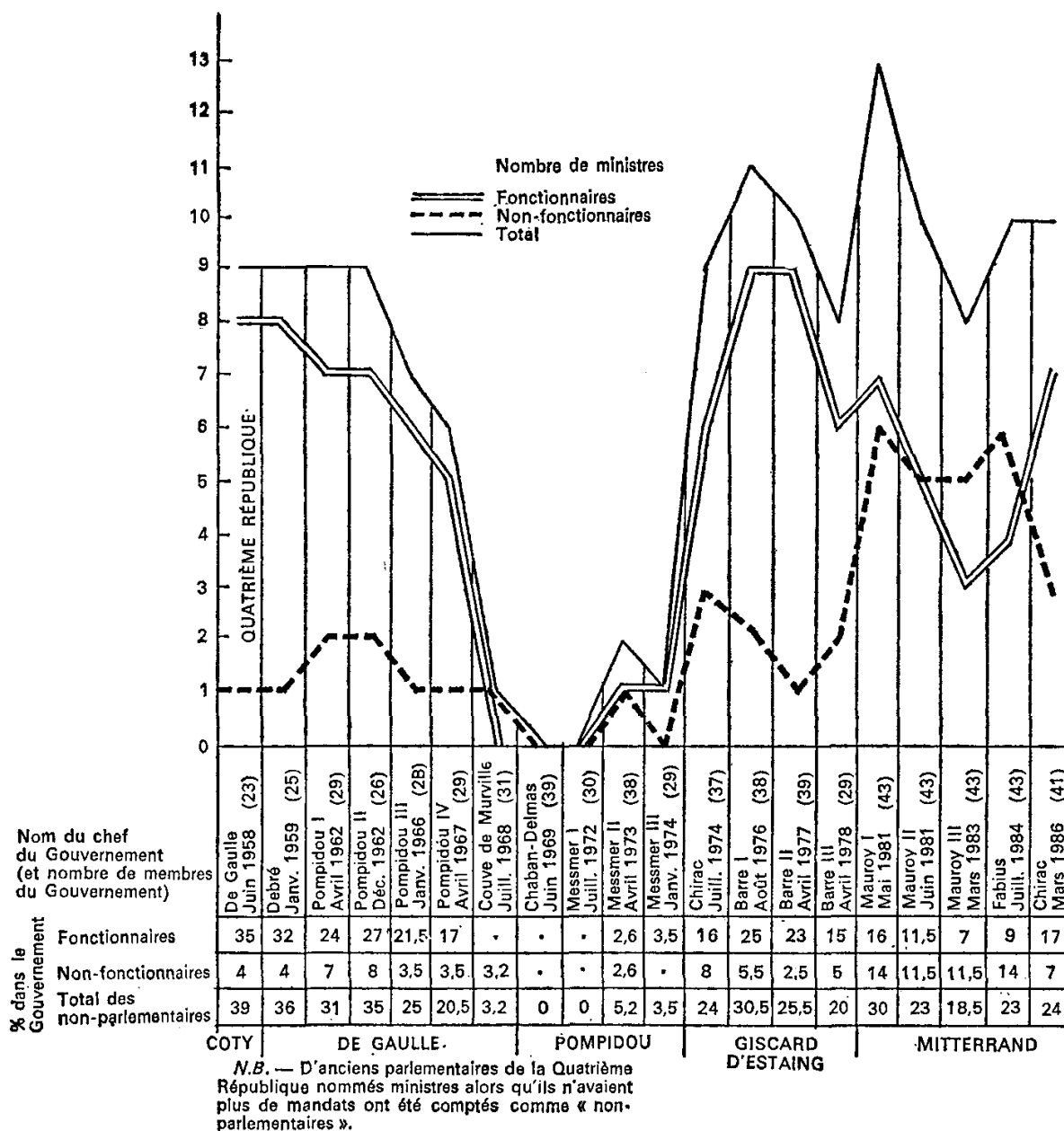
Par contre, sous les Gouvernements socialistes, ce sont à l'évidence les enseignants qui sont largement majoritaires de 56 % à 76 %.

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

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

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

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



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

Certaines inflexions appellent un commentaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

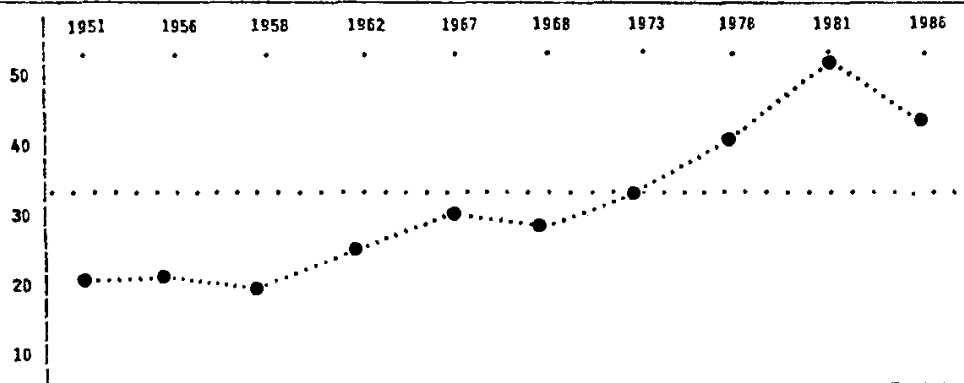
Ce tableau montre la croissance régulière du phénomène à travers les légers rebroussements de la courbe. Si l'on prend les chiffres de 1958 à 1986, et si l'on cherche une moyenne, on trouve 33 %, soit un pourcentage considérable et cependant très inférieur aux 54 % que nous avons dégagés de nos analyses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

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

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

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

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



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

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

faible mais représente cependant en valeur absolue une progression rapide.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 4. — *Composition socioprofessionnelle du Sénat*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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