

La politisation des hauts fonctionnaires en France

par Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU,

Chargée de Recherche au C.N.R.S.

★

Je n'aborderai, dans cet article, qu'un aspect particulier de la politisation de la haute fonction publique française, en mettant l'accent sur un personnel qui se trouve à la charnière des domaines politique et administratif. J'utiliserai pour cela des données déjà publiées précédemment (1).

Les cabinets ministériels sont des organes politiques mais ils sont composés en majeure partie de fonctionnaires. Les directeurs des administrations centrales sont à la tête de la hiérarchie administrative mais ils sont nommés discrétionnairement par le gouvernement et ils sont, dans leur quasi totalité, des fonctionnaires. Paradoxalement, cet aspect discrétionnaire aboutit à une très grande homogénéité dans les caractéristiques des collaborateurs des ministres, comme des directeurs des administrations centrales. Je mettrai en parallèle les caractéristiques de ces deux personnels de manière à voir dans quelle mesure ils constituent une catégorie relativement homogène. Bien entendu, ces hommes possèdent une influence très variable selon leur place dans la hiérarchie et leur appartenance à telle ou telle administration, selon leur personnalité ou les circonstances. Ainsi, il n'y a aucune commune mesure entre le rôle joué par les collaborateurs du Président de la République, ceux du Premier Ministre et ceux de certains secrétaires d'Etat.

(1) SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne). *Le personnel de direction des ministères*. A. Colin, 1969.

- L'interpénétration entre personnels politique et administratif en France. Association Internationale de Science Politique. Munich, septembre 1970.
- Les cabinets ministériels in : *Les superstructures des administrations centrales*. Cahier de l'I.F.S.A., 1973.
- Les cabinets ministériels en France, à paraître in : *The Mandarins of Western Europ*, sous la direction de Mattei Dogan, 1974.
- Le rôle politique des hauts fonctionnaires en France. E.C.P.R. Mannheim, 1973.

Les cabinets ministériels apparaissent en France sous la Restauration : ils comptaient alors 2 à 4 personnes, dont un chef de cabinet et un secrétaire particulier. En effet, l'ancien « secrétariat intime », que l'on trouvait sous le I^{er} Empire, ne pouvait plus faire face à l'accroissement des tâches du ministre, lié au régime parlementaire. Après une éclipse sous le II^e Empire, c'est à nouveau avec le régime des assemblées, au début de la III^e République, que les cabinets se constituèrent en organes spécifiques et acquirent peu à peu les caractéristiques que nous leur connaissons. Ils comprenaient alors des membres chargés des relations purement politiques du ministre (attachés parlementaires et locaux...) et des membres dont les compétences étaient plus administratives : les chefs et chefs adjoints de cabinet étaient souvent membres des grands corps ou des administrations centrales. La dominante des activités des cabinets de l'époque était certainement d'ordre politique — dans la mesure où le personnel non fonctionnaire était nombreux et où le niveau hiérarchique des membres du cabinet issus de l'Administration était, dans l'ensemble, nettement inférieur à celui des directeurs des services. Dans un sondage sur les nominations au Journal Officiel de 1883 à 1917, nous avons relevé près de 60 % de fonctionnaires. On trouvait alors des auditeurs au Conseil d'Etat qui étaient chefs ou directeurs de cabinet (lorsque ce dernier titre existait).

En une trentaine d'années, l'existence et le fonctionnement des cabinets suscita des critiques nombreuses et virulentes, notamment à la Chambre des députés. La prolifération des collaborateurs des ministres, la pratique du népotisme et des « testaments ministériels », enfin l'intervention excessive des cabinets dans la marche de l'Administration, provoquèrent le vote d'un amendement à la loi de Finances du 13 Juillet 1911 qui fixa le nombre et la nature des emplois dans les cabinets. Les emplois prévus pour les cabinets des ministres étaient ceux de chef, chef-adjoint, sous-chef, attachés et chef du secrétariat particulier (2). Le décret du 28 juillet 1948 (modifié par des décrets du 21 août 1951 et du 11 mai 1954) n'a apporté que peu de changements. Le cabinet d'un ministre ne peut comporter d'autres emplois que les suivants : un directeur de cabinet, un chef de cabinet, deux chefs-adjoints, trois attachés, un chef du secrétariat particulier, deux chargés de mission ou conseillers techniques — soit 10 personnes. Des dispositions particulières sont prévues pour les cabinets des ministres des Affaires étrangères, des Finances et de l'Intérieur qui peuvent comprendre un membre supplémentaire. Les cabinets des secrétaires d'Etat ne peuvent comporter plus de 7 personnes.

(2) Décret du 13 février 1912. J.O. 1912, p. 1447.

On sait que ni la répartition des titres, ni le nombre total de collaborateurs n'ont jamais été respectés. Toutefois, il est certain que la limitation des effectifs budgétaires a été un frein (relatif certes) à la prolifération des états-majors ministériels.

Le chiffre global des collaborateurs des cabinets a varié selon les gouvernements. Sous la IV^e République (Présidence de la République non comprise), les cabinets du gouvernement Pinay comportaient 274 membres, ceux du gouvernement Mendès-France 322 membres et ceux du gouvernement Mollet 342 membres. Pour la V^e République (Présidence de la République comprise), on est passé de 334 personnes sous le 1^{er} gouvernement Debré (chiffres d'octobre 1959), à 312 sous le 2^e gouvernement Pompidou (chiffres de février 1963), 337 sous le 5^e gouvernement Pompidou (chiffres d'avril 1968), 355 sous le 1^{er} gouvernement Chaban-Delmas (chiffres d'octobre 1969) et 383 (chiffres de mars 1971). Il est évident que le nombre de ministres et secrétaires d'Etat n'est pas étranger à cette croissance puisqu'on comptait 26 membres du gouvernement en 1959 et qu'ils étaient 39 en 1969. La nette augmentation des chiffres du 1^{er} au 2^e gouvernement Chaban-Delmas vient, en premier lieu, des cabinets des deux ministres supplémentaires (soit 17 membres) et, en second lieu, de l'accroissement des cabinets de la Présidence de la République (Secrétariat général pour la Communauté compris), du Premier ministre et du ministre chargé de la Défense nationale, qui ont augmenté chacun de 4 membres. A noter que certains cabinets ont, dans le même temps, diminué de une et parfois deux unités.

Aucune réglementation ne s'applique au cabinet du Premier ministre ni, à plus forte raison, à celui du Président de la République (qui porte le titre de secrétariat général mais ressemble de plus en plus, sous la V^e République, aux cabinets ministériels proprement dits). Si nos statistiques couvrent l'ensemble des cabinets, les considérations sur l'organisation et le fonctionnement ne concernent pas les états-majors de l'Élysée et de Matignon — ni les problèmes de leurs relations avec les autres cabinets — qui n'étaient pas au programme du groupe de travail sur les superstructures des ministères (voir bibliogr., p. 1).

Dans la première partie de ce document, nous reprenons, en les complétant, des données publiées dans « Le personnel de direction des ministères » (A. Colin, 1969). La deuxième partie est le résultat et la synthèse des réponses à un questionnaire sur l'organisation du travail dans les cabinets (questionnaire élaboré et administré dans le cadre du groupe de travail cité plus haut). L'interprétation d'ensemble n'engage que son auteur.

I. Le personnel des cabinets.

1. *Les nominations.*

Les nominations des membres des cabinets ont toujours été à l'entière discrétion des ministres. Le décret de 1948 dispose seulement que les nominations sont faites par arrêté ministériel publié au Journal Officiel. Cet arrêté doit préciser les titres des personnes nommées et l'emploi auquel elles sont affectées au sein du cabinet. A vrai dire, les listes publiées au J.O., telles qu'elles apparaissent dans les fascicules de la Documentation Française, dépassent assez souvent les chiffres fixés. Ainsi, en 1971, on compte 17 personnes au cabinet du ministre des Finances ; on en relève 14 au cabinet civil du ministre d'Etat chargé de la Défense nationale et 13 au cabinet du ministre de l'Education nationale. La plupart des autres ministres ont de 9 à 11 collaborateurs officiels. Les cabinets du Président de la République et du Premier ministre, qui ne sont soumis à aucune réglementation, comportent chacun plus d'une trentaine de membres.

On sait que les cabinets ministériels comprennent non seulement les membres officiels, mais également des membres officieux. Ces derniers sont généralement nommés par une décision interne et figurent sur les listes de rémunérations. D'après un sondage sur 25 exemples, on compte en moyenne, par cabinet, deux à trois collaborateurs officieux ayant un rang et des fonctions identiques à ceux des conseillers techniques et chargés de mission, et deux à trois autres collaborateurs d'un rang inférieur. Les plus nombreux se trouvent aux cabinets des ministères des Finances, de la Défense nationale et de l'Education nationale. Il arrive également que certains membres du cabinet soient assistés par des fonctionnaires du ministère (généralement d'un grade inférieur à celui d'administrateur civil). Certains cabinets n'ont pas de membres officieux ; en revanche, au ministère de la Défense nationale, on peut en trouver 20 à 200 si l'on tient compte des secteurs concernant les décorations, les interventions parlementaires, etc. A noter, enfin, l'exemple d'un cabinet où deux collaborateurs du secteur privé sont chargés des relations avec les professionnels.

On pourrait également distinguer une troisième catégorie de personnes, que nous appellerons les « clandestins », en ce sens qu'ils n'ont pas toujours de compétences clairement définies et qu'ils correspondent plutôt à la notion d'entourage (Ces personnes étaient sans doute plus nombreuses dans les cabinets de la IV^e République). Dans nos statistiques, nous ne tiendrons compte que du personnel officiel.

Pour la nomination dans un cabinet, les relations personnelles jouent certainement un très grand rôle, relativement plus important que les

relations politiques proprement dites. Ces dernières sont toutefois primordiales dans certains cabinets et pour certains postes (par exemple, pour les chefs de cabinet). Sous la IV^e comme sous la V^e République, de nombreux membres de cabinets ont collaboré avec des ministres possédant des étiquettes politiques diverses (diversité qui de nos jours est, il est vrai, très réduite). Les aspects techniques sont souvent déterminants dans les nominations : soit le ministre conserve des collaborateurs de son prédécesseur, soit il choisit des fonctionnaires des services, soit il désire s'attacher les compétences de membres de tel ou tel grand corps. Cela ne signifie évidemment pas que le personnel « technique » n'ait aucune attache politique, mais certains membres des cabinets actuels collaboreraient avec des ministres sous des gouvernements présentant des orientations nettement différentes.

2. *Les caractéristiques socio-professionnelles.*

Les femmes n'ont jamais été très nombreuses dans les cabinets, à l'exception des chefs du secrétariat particulier (actuellement 5,7 %). Les collaborateurs des ministres sont relativement jeunes : l'âge moyen est de 42 ans pour l'ensemble et de 45 ans pour les directeurs des cabinets. L'origine universitaire de ce personnel est de moins en moins diversifié : la représentation des facultés de Droit, des instituts d'Études Politiques et de l'École Nationale d'Administration est sans cesse croissante. Ainsi, en 1971, on compte 50 % de diplômés de droit, 34 % de diplômés de sciences politiques et 28,5 % d'anciens élèves de l'ENA. Le pourcentage des anciens polytechniciens et d'autres grandes Écoles s'accroît également : il est passé de 7 % en 1958 à 13,4 % en 1971 (voir Tableau I).

Si l'on se réfère aux études existantes sur les étudiants des universités et des grandes écoles, on peut conclure que la grande majorité des membres des cabinets est issue de la moyenne et de la grande bourgeoisie.

D'après l'étude J.-L. Seurin pour la période de 1945 à 1955 (3), et si l'on tient compte des membres dont on ignore la profession, la proportion des fonctionnaires dans les cabinets peut être évaluée à environ 60 % ; ils sont aujourd'hui 90 %. Si l'on fait abstraction des motifs tenant aux compétences requises, diverses raisons peuvent expliquer ce phénomène. Il est, tout d'abord, beaucoup plus facile d'abandonner un poste pour un temps indéterminé dans l'administration que dans le secteur privé. Les fonctionnaires des grands corps, notamment, peuvent réintégrer sans trop de peine leur corps d'origine. D'autre part, les ministres peuvent

(3) SEURIN (Jean-Louis), Les cabinets ministériels, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, novembre-décembre 1956, pp. 1207-1294.

faire bénéficier leurs collaborateurs fonctionnaires des postes de débouchés dans l'administration ou le secteur public. Enfin, les fonds réservés aux rémunérations du cabinet sont faibles : le fonctionnaire, détaché dans le cabinet, conserve son traitement antérieur et ne perçoit qu'une indemnité (de l'ordre de 600 F à 900 F par mois pour un conseiller technique). La rémunération des directeurs de cabinet est alignée sur celle des directeurs des services. Certains fonctionnaires conservent d'ail-

TABLEAU I

Origine universitaire des membres des cabinets
(les pourcentages sont calculés par rapport au nombre de personnes)

	1958 (1) %	1962 (2) %	1971 (3) %
Droit	47	52,5	50
Sciences Politiques	26	28,8	34
ENA	11	17,8	28,5
Ecole nationale d'Outre-Mer	3	8,1	8
Lettres	18,9	20,9	14,2
Polytechnique	4,1	2,4	8
Autres écoles d'ingénieurs	3	1,2	5,4
Sciences	1,4	1,8	2,6
Ecoles militaires	8	11,1	2
Bac. ou sans mention	20,3	9,6	11

(1) Gouvernement de Gaulle.

(2) Gouvernement Pompidou.

(3) Gouvernement Chaban-Delmas.

leurs leur poste antérieur : ce fut la situation de nombreux sous-préfets sous la III^e et la IV^e République et c'est encore le cas de certains sous-directeurs, et même directeurs, des administrations centrales.

En 1971, sur un total de 383 collaborateurs, on comptait 15 % de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et de l'Inspection des Finances ; 11,6 % de membres du corps préfectoral et 6,5 % de diplomates. Les emplois supérieurs des administrations (administrateurs civils, ingénieurs et autres catégories assimilées) représentent 36,7 %. Depuis quelques années, le nombre des ingénieurs tend à croître (8,8 %). Soit au total : 70 %. Les autres catégories de fonctionnaires (universitaires, magistrats, militaires et catégorie dite A') totalisent 17,1 %. On compte donc près de 90 % de fonctionnaires (voir le tableau II).

La répartition des qualifications professionnelles varie selon la hiérarchie dans le cabinet : ainsi les grands corps (y compris le corps diplomatique) sont particulièrement représentés parmi les directeurs et directeurs-adjoints, puisqu'ils totalisent les trois quarts des postes. Les membres des grands corps qui ont collaboré au moins une fois avec un ministre représentent

environ la moitié des effectifs du Corps préfectoral, de l'Inspection des Finances et du Conseil d'Etat — le pourcentage est plus faible pour la Cour des Comptes (30 %).

TABLEAU II
Origine professionnelle des membres des cabinets

	1958	1962	1971
Conseil d'Etat	14	12	17
Cour des Comptes	6	14	18
Inspection des Finances	17	22	23
Corps préfectoral	30 — 10,3 %	41 — 12,6 %	45 — 11,6 %
Diplomatie	12 — 4,2 %	17 — 5,1 %	25 — 6,5 %
Adm. d'Outre-Mer	12 — 4,2 %	33 — 10,2 %	2
Emplois supérieurs des administrations (catégorie A)	95 — 32,6 %	64 — 20,0 %	132 — 36,7 %
Autres fonctionnaires (catégorie dite « A »)	18 — 6,2 %	20 — 6,1 %	16 — 4,0 %
Universitaires	11 — 3,7 %	14 — 4,3 %	15 — 3,8 %
Armée	19 — 6,6 %	29 — 9,0 %	22 — 5,7 %
Magistrature	4	8	13 — 3,6 %
Anciens membres de cabinets (sans autre indication)	18	7	
Journalistes	15	14	2
Secrétaires	14	15	10
Divers ou sans indication*	5	13	43
	290	323	383

* Les chiffres de 1968 et 1962 sont plus précis car ils avaient été élaborés grâce aux fichiers de la Société générale de Presse et d'Editions (Bérard-Quelin), alors que les chiffres de 1971 sont tirés de la liste publiée par la Documentation Française.

3. Les débouchés.

Le passage dans un cabinet ministériel n'est souvent qu'une étape dans la carrière, ce qui explique le renouvellement fréquent du personnel, même lorsque le ministre ne change pas. La durée moyenne des fonctions s'établit aux alentours de trois ans ; certains cependant font de leur collaboration avec des ministres une véritable profession et demeurent plus de dix ans dans des cabinets. En 1968, plus de la moitié des états-majors ministériels n'avait jamais appartenu auparavant à un cabinet, mais plus du quart participait à un ou des cabinets depuis plus de six ans. Si l'on examine les cabinets des ministres qui sont restés en poste de 1961 à 1968, on retrouve assez peu de collaborateurs qui soient demeurés stables.

Les collaborateurs des ministres apprécient particulièrement la place stratégique des cabinets à la tête de l'administration française — d'autant que les postes situés au sommet de la hiérarchie administrative sont à la discrétion du gouvernement. D'après les sondages que nous avons pu

effectuer pour la IV^e et la V^e République, l'évolution des carrières après la sortie des cabinets a été la suivante :

TABLEAU III

	IV ^e République %	V ^e République %
Fonctions sans changement notable ou promotion normale	8,5	7,7
Promotion à des postes discrétionnaires de l'Administration	25	28,4
Postes dans le secteur public ou semi-public	19	7,5
Postes dans le secteur privé	2,5	4,7
Assemblées parlementaires	2	2
Cabinets ministériels	10	5,8
Sans indication	32,5	42,5

Ces chiffres, bien qu'incomplets, montrent clairement que la participation à des cabinets est un moyen d'ascension professionnelle. Les postes les plus recherchés, ou les plus faciles à obtenir, ont d'ailleurs varié selon les époques. On connaît la pratique du « tour extérieur » des grands corps qui permet à des fonctionnaires chevronnés (et, de plus, favorisés par un ministre) d'être nommés au Conseil d'Etat ou à la Cour des Comptes sans entrer en début de carrière par le système traditionnel du concours (aujourd'hui le passage par l'Ecole Nationale d'Administration). Le nombre de ces postes est évidemment très limité. L'exemple le plus significatif de nomination à des postes discrétionnaires est celui des directeurs des administrations centrales : en effet, la moitié d'entre eux ont collaboré avec un ministre, dont un tiers avant leur nomination. En 1960, 30 % des directeurs ont été nommés dans le ministère même où ils avaient appartenu à un cabinet — le plus souvent d'ailleurs, ils étaient déjà fonctionnaires de ce même ministère comme sous-directeurs ou chefs de service.

De 1958 à 1968, le chiffre des députés qui ont appartenu à un cabinet a presque doublé ; ils représentent aujourd'hui 14 % des effectifs totaux. Les hauts fonctionnaires, notamment les membres des grands corps sont de plus en plus nombreux à se présenter à la députation, et la grande majorité de ceux qui sont élus ont collaboré auparavant avec des ministres. La plupart d'entre eux appartiennent d'ailleurs aux partis de la majorité.

II. Les directeurs des administrations centrales.

Nous entendrons ici par directeurs des administrations centrales les postes de commissaires et hauts-commissaires, secrétaires généraux, direc-

teurs généraux et directeurs qui appartiennent à la catégorie des « emplois supérieurs pour lesquels la nomination et la cessation des fonctions sont laissées à la décision du gouvernement » (décret du 22 mars 1959). Soit, au total, plus d'une centaine de personnes, dont la très grande majorité sont des directeurs et directeurs généraux. Ils se trouvent en dehors des règles du statut de la Fonction Publique et peuvent ne pas être fonctionnaires. En fait, la quasi totalité sont des fonctionnaires qui conservent leur statut antérieur.

1. *Les nominations.*

Les directions des administrations centrales sont de natures très diverses : certaines ont un caractère technique, d'autres sont essentiellement administratives, d'autres enfin sont avant tout politiques — ce qui explique une grande variété dans les processus de nomination.

Certains emplois de directeurs sont traditionnellement réservés aux administrateurs civils du ministère : ainsi les directions de l'administration générale et du personnel ; ces directeurs sont choisis parmi les sous-directeurs ou chefs de service. Certaines nominations sont pratiquement automatiques du poste de directeur-adjoint à celui de directeur. Lorsque la direction en cause possède un caractère essentiellement administratif, le ministre va rarement à l'encontre des traditions du ministère. Un tiers des directeurs sont ainsi recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration centrale. Dans les directions techniques où existe un corps puissant (par exemple, les Mines), le poste de directeur est rarement accordé à un fonctionnaire de l'extérieur.

Plus du quart des directeurs sont issus des grands corps de l'Etat : Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Inspection des Finances, et Corps préfectoral. Parfois, le poste est traditionnellement réservé à un corps particulier (par exemple la direction de la Fonction Publique ou la direction de la Sécurité Sociale au Conseil d'Etat). Dans certaines directions, il est de coutume de nommer des directeurs extérieurs aux services afin que les arbitrages puissent se faire entre des intérêts divergents.

Si les nominations et révocations sont laissées à la décision du Gouvernement et plus pratiquement du ministre, les directeurs ne sont pas pour autant recrutés en fonction de données strictement politiques : un directeur n'appartient pas nécessairement au parti du ministre qui l'a nommé. Les questions d'appartenance ne jouent aucun rôle dans certaines directions. Pour les directions particulièrement politiques, il est évident que le ministre choisit plus volontiers un directeur qui se trouve dans sa « mouvance » politique. Il serait tout aussi inexact d'en conclure que

les aspects politiques ne jouent qu'un rôle mineur ; ils ont, au contraire, une influence primordiale dans la mesure où les considérations personnelles sont très importantes : les relations, la connaissance personnelle du ministre et la participation à un cabinet ministériel sont déterminantes.

Dans la très grande majorité des cas, c'est le ministre qui choisit et présente son candidat au Conseil des ministres. Lorsqu'il existe un secrétaire général puissant (par exemple, au ministère des Affaires étrangères), son avis peut être d'un grand poids. Pour les postes les plus importants et les plus politiques, la nomination peut être discutée en conseil des ministres ; le chef de l'Etat ou du Gouvernement se réservent parfois de décider.

Le passage dans un cabinet ministériel joue un rôle capital : ainsi, parmi les directeurs en poste en 1960, la moitié avait collaboré à des cabinets, dont près du tiers d'entre eux juste avant leur nomination. Un poste peut également être obtenu bien après la participation à un cabinet — par exemple, lorsque le ministre avec lequel on a collaboré revient au Gouvernement. Il est intéressant de relever les emplois qui avaient été occupés par les directeurs au sein des cabinets.

- 30 % ont été directeurs de cabinet,
- 55 % ont été conseillers techniques,
- 10 % ont été chefs de cabinet.

Les directeurs des cabinets sont au même niveau hiérarchique que les directeurs des administrations centrales, ce qui explique leur nombre important ; le faible pourcentage des chefs de cabinet est dû à l'aspect très politique de ces fonctions.

2. *L'origine socio-professionnelle.*

Notons, tout d'abord, qu'il s'agit d'un personnel masculin : en 1967, il n'y avait aucune femme possédant le titre de directeur et, depuis 1945, on n'en compte que deux.

La moyenne d'âge des directeurs est d'environ 50 ans. Les variations sont importantes selon les ministères : les directeurs les plus jeunes se trouvent au ministère des Finances et les plus âgés aux Postes et Télécommunications. En effet, les postes de directeurs n'ont pas la même importance dans la carrière de leurs titulaires, selon les ministères : ainsi au ministère des Finances, les directeurs les plus importants occupent par la suite des postes à l'extérieur du ministère. Dans l'ensemble, les emplois des directeurs ne sont pas réservés à une gérontocratie bien qu'ils soient au sommet de la hiérarchie administrative française.

Le tableau IV sur l'origine universitaire des directeurs fait apparaître la place grandissante des études de droit (60 % en 1967) et de sciences politiques (33 %), les deux étant souvent cumulées. Les études littéraires sont également fortement représentées (23 %). Les polytechniciens sont relativement nombreux (13,5 %) alors qu'ils sont moins de 5 % dans les cabinets ministériels.

Les anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration sont en nombre croissant (14,5 %) mais encore beaucoup moins nombreux que dans les cabinets ministériels — ce qui s'explique par la moyenne

TABLEAU IV
Origine universitaire des directeurs

	1960 %	1967 %
Droit	48	60
Sciences Politiques	27	33
ENA	7,2	14,5
Lettres	22	23
Sciences	2,7	5,2
Polytechnique	11	13,5
Ingénieurs	9	2
Sans mention	7	4,2

d'âge plus élevée des directeurs. A part ces deux exceptions, la formation universitaire des directeurs est sensiblement identique à celle des collaborateurs des ministres.

Les emplois de directeurs peuvent être occupés par des non-fonctionnaires mais ces cas sont rares. Parmi les directeurs en poste en 1967, 3 ou 4 ont été nommés alors qu'ils n'étaient pas fonctionnaires. Près de la moitié des personnes recensées étaient originaires du ministère où elles occupaient un poste de directeur. L'échelon le plus élevé pour les cadres des administrations centrales se situe au niveau des sous-directeurs et chefs de services ; le poste de directeur se trouve, en quelque sorte, en dehors de la carrière normale. Un tiers des directeurs seulement sont originaires des administrations centrales : ils occupent assez souvent des directions à caractère technique ou administratif. Ces fonctionnaires étaient, avant leur nomination, sous-directeurs, directeurs-adjoints ou chefs de service, parfois inspecteurs ou ingénieurs en chef. Le recrutement dans les services extérieurs ou rattachés est important dans certains types de directions : par exemple, pour les ingénieurs au ministère de l'Équipement ou de l'Agriculture, les membres de l'enseignement au ministère de l'Éducation nationale, les magistrats au ministère de la Justice. Au ministère des Affaires étrangères, les directeurs sont presque tous des

diplomates qui sont tour à tour en poste à l'administration centrale ou à l'étranger. Mais cette tradition a connu des exceptions.

Les membres des grands corps représentaient, en 1967, 34 % des directeurs. Trois des huit membres du Conseil d'Etat étaient des secrétaires généraux. La Cour des Comptes avait trois représentants et l'Inspection des Finances dix (dont sept au ministère des Finances). Les membres du corps préfectoral étaient particulièrement nombreux (12) ; depuis la IV^e République, la plupart des grandes directions du ministère de l'Intérieur leur sont réservées. Enfin, 16 directeurs venaient d'une administration autre que celle où ils occupaient leur poste, compte non tenu des membres des grands corps (voir le tableau V).

TABLEAU V
Carrière professionnelle antérieure des directeurs

	1960	1967
Services du ministère	68 = 62,0 %	44 = 45,8 %
dont : Administrations centrales	36	28
Services extérieurs ou rattachés	32	16
Grands corps	28 = 25,5 %	33 = 34,0 %
Conseil d'Etat	8	8
Cour des Comptes	1	3
Inspection des Finances	8	10
Corps préfectoral	11	12
Autres administrations	9	16
Secteur public	0	3
Carrière inconnue	4	0
Total	109	96

3. La durée et l'issue des fonctions.

La durée des fonctions directoriales est très variable selon les ministères et selon les périodes. Des ministères où les directeurs étaient jadis très stables se retrouvent parmi les plus instables et vice-versa : le ministère des Postes et Télécommunications reste en tête pour la stabilité de ses directeurs et le ministère des Affaires étrangères demeure le plus instable.

Il n'y a pas de corrélation entre les durées des fonctions des ministres et des directeurs. La durée moyenne des fonctions des directeurs s'établit aux environs de 3 à 4 ans et celle des membres des cabinets aux alentours de 3 ans : la stabilité des deux personnels n'est donc pas radicalement différente. En revanche, la stabilité moyenne des ministres a été de 1,1 an de 1944 à 1958 et de 1,9 an entre 1958 et 1970 (chiffres portant sur une douzaine de ministères les plus importants).

Il existe deux grandes catégories de directeurs. Pour les directeurs issus de l'Administration centrale, qui ont gravi les échelons hiérarchiques, le poste de directeur est le sommet de la carrière. Les administrateurs civils du ministère des Finances constituent une exception et se rattachent à la seconde catégorie : leur avancement est, en effet, plus rapide que dans les autres ministères et ils peuvent accéder à des emplois de directeurs suffisamment jeunes pour être nommés ensuite à des postes plus importants en dehors de l'administration centrale. Pour les directeurs ne venant pas du ministère, l'emploi de directeur constitue le plus souvent une étape de la carrière et un « tremplin » qui permet par la suite d'obtenir des postes plus intéressants.

TABLEAU VI

Les promotions des directeurs

	De 1945 à 1960	De 1960 à 1967
Ont repris leur carrière antérieure	19	10
Retraités ou décédés	10	5
Promotions à d'autres postes discrétionnaires dans l'Administration	8	26
Postes dans des organismes internationaux	4	3
Secteur public et semi-public	4	10
Secteur privé	3	3
Occupent encore des emplois de directeurs d'administration centrale	3	11
Membres de comités et bureaux	3	6
Membres de cabinets ministériels et élus	2	4
Sans indication	22	24
	78	102

Les départs involontaires sont assez rares : le renvoi pur et simple d'un directeur par le ministre est relativement exceptionnel ; on trouve également quelques exemples de démission. Malgré sa méfiance naturelle, un ministre change rarement un directeur dès son arrivée au ministère. S'il apparaît des divergences de vues entre le ministre et le directeur, ce dernier cherchera plutôt à prendre les devants et à se faire nommer à un autre poste. Une mésentente n'interdit pas au ministre d'accorder une promotion si elle facilite le départ du directeur ; il serait d'ailleurs contraire aux traditions administratives qu'un directeur ne retrouve pas un emploi au moins équivalent.

Il existe des « portes de sortie » habituelles à chaque ministère. Assez souvent, les directeurs se reclassent dans un secteur qui se trouvait sous leur contrôle, par exemple dans des établissements publics ; il ne semble

y avoir aucune interdiction de fait à cette pratique. Le niveau des traitements de la Fonction Publique explique un certain nombre de départs.

D'après un sondage effectué sur les directeurs qui ont quitté leur poste de 1960 à 1967, on relève que 10 % d'entre eux ont repris leur carrière antérieure et près de 40 % ont été nommés à d'autres postes discrétionnaires dans l'Administration, dans des organismes internationaux ou dans les secteurs publics ou semi-publics (voir le tableau VI). Ainsi, pour un assez grand nombre de directeurs, le poste de direction d'une administration centrale n'est qu'une étape de la carrière.

Conclusion.

En conclusion, *quelle est l'influence politique des membres des cabinets ministériels ?* et surtout, jouent-ils un rôle différent de celui qu'ils pourraient avoir à l'intérieur de la structure administrative ? Il est évident que les collaborateurs des ministres occupent une place de choix dans le « gouvernement » de la France par les conseils qu'ils prodiguent, la préparation des décisions et la surveillance de leur exécution. Est-ce à dire que les ministres sont totalement inféodés à une caste de fonctionnaires et ne jouissent pas d'une entière liberté politique ? En fait, si ces fonctionnaires possèdent en commun une certaine manière d'appréhender les problèmes, la plupart d'entre eux ne sont certainement pas des militants actifs d'une politique clairement définie. Sans doute est-ce une des raisons pour lesquelles ils collaborent si volontiers avec les gouvernants : à partir d'un consensus établi sur ce qui ne doit pas être changé, le rôle du gouvernement et de l'Administration consiste à gérer l'entreprise nationale et à éviter, au jour le jour, tout ce qui pourrait mettre en cause l'équilibre existant. Cela est vrai sur le plan général. Dans le détail des décisions prises, il est probable que l'influence des facteurs politiques (au sens de politics) se ferait moins sentir si les affaires étaient traitées par la hiérarchie administrative.

Les conflits entre les directeurs des administrations centrales et les membres des cabinets ont toujours existé et sont si connus qu'il est à peine besoin d'y insister (4). La question est de savoir si, au-delà des conflits de rôles inévitables, il n'y a pas une communauté de vue, une sorte de consensus au niveau le plus profond qui fait que nous avons bien affaire à une même classe dirigeante. Il est intéressant de rappeler à ce propos la thèse défendue par B. Gournay selon laquelle les grands fonctionnaires ne constituent pas un groupe homogène, faisant preuve

(4) SULEIMAN (Ezra). « Sur les limites de la mentalité bureaucratique », *Sociologie du Travail*, 1972, n° 4, p. 388.

d'une volonté politique commune (5). Réfutant sur ce point les conclusions du rapport de G. Vedel sur la Technocratie et le rôle des experts (6), B. Gournay affirmait que la plupart des choix fondamentaux depuis la II^e Guerre avaient été le fait des responsables politiques et non des techniciens. Selon lui, « qu'il s'agisse de politique extérieure, de réforme des institutions ou de politique économique, il ne semble pas que l'influence des grands fonctionnaires ait été déterminante » (p. 238). Leur influence serait, en revanche, plus importante lorsque des décisions « non-confliktuelles » sont en cause. Mais suffit-il, pour répondre à la question posée, de ne considérer que les « grandes décisions » qui correspondent — en quelque sorte — à la seule partie visible de l'iceberg ? B. Gournay reconnaît lui-même plus loin que les hauts fonctionnaires ont joué « un rôle ralentisseur ou, du moins, stabilisateur, qu'il s'agisse de la structure de l'Etat ou du style des rapports sociaux. Les grands fonctionnaires, à la fois par intérêt personnel et par conviction sincère, ont contribué au maintien d'une certaine forme de l'Etat. Ils ont résisté aux forces qui tendaient à modifier cette structure. Ces forces sont d'abord celles qui visaient à transférer une partie du pouvoir de décision de la bureaucratie centrale aux assemblées régionales et locales, existant ou à créer »... (pp. 239-249). N'est-ce pas là une influence tout aussi décisive que celle concernant de « grandes décisions » ? Par ailleurs, l'auteur reconnaissait aussi à la haute administration une certaine idéologie réformatrice (p. 242). En conclusion, la catégorie des grands fonctionnaires décrite par B. Gournay est-elle aussi hétérogène qu'il le pensait ? Il est bien évident que tout membre d'un groupe a tendance à mieux voir ses éléments de différenciation, alors que l'observateur extérieur est surtout frappé par les traits communs à ce groupe... On peut sans doute dire qu'il existe une assez grande homogénéité de vues parmi les hauts fonctionnaires qui ont aujourd'hui des postes de responsabilité effective. En revanche, il est vrai que tous les hauts fonctionnaires ne partagent pas les mêmes idées : le rôle des différents clubs et cercles de pensée le prouve.

Dans sa pénétrante étude sur la Politique et l'Administration durant la V^e République (7), V. Wright a également insisté sur les tensions et dissensions qui divisent l'administration française. Cette étude a le mérite de nous obliger à clarifier certaines propositions antérieures : il est évident que la similarité des origines sociales et universitaires ne

(5) GOURNAY (Bernard). Les grands fonctionnaires. *Revue Française de Science Politique*, avril 1964, pp. 215-242.

(6) Association Internationale de Science Politique, 1961.

(7) WRIGHT (Vincent). *Politics and Administration during the fifth Republic. E.C.P.R. Mannheim Conference*, avril 1973, 33 pages.

suffit pas à démontrer l'homogénéité d'un groupe et l'identité de ses vues en matière politique, mais c'est malgré tout un aspect important du problème. Certains observateurs ont pu décrire la « perspective technocratique » commune à de nombreux hauts fonctionnaires, notamment en matière de planification économique. A vrai dire, si cette tendance avait pris une certaine importance à la fin de la IV^e et au début de la V^e République, elle ne représente sans doute pas l'idéologie dominante de la plupart des hauts fonctionnaires qui occupent aujourd'hui des postes de responsabilité véritable. Aussi V. Wright peut-il ironiser sur le peu de pouvoir que doivent avoir ces fonctionnaires si l'on considère le niveau des équipements publics en France... En revanche, il met en lumière l'importance des groupes de pression et le fait que l'Administration s'accommode de mieux en mieux de leur influence. Cela paraît, en effet, une tendance fondamentale de ces dernières années — qui contredit la tendance « technocratique » que l'on avait cru déceler précédemment. C'est notamment en ce sens que nous avons parlé d'un consensus largement partagé entre hommes politiques et hauts fonctionnaires dans la France d'aujourd'hui — et c'est cet aspect qui nous paraît finalement l'emporter sur tous les conflits que V. Wright décrit si bien par ailleurs. Il parle lui-même de la complicité et de la collusion qui a augmenté à tous les niveaux (op. cit. p. 32). C'est pourquoi notre conclusion est moins pessimiste que la sienne quant aux possibilités de dégager des tendances communes expliquant le rôle actuel des hauts fonctionnaires. A vrai dire, la solution doit certainement être recherchée dans le sens d'une dialectique de l'unité et de la diversité. (8).

(8) NIZARD (Lucien). Administration et société : Planification et régulations bureaucratiques. *Revue Française de Science Politique*, avril 1973.

