



*Profets, hauts fonctionnaires... l'un corps Nigéris et étranger du Nigéria*

# LES GRANDS COMMIS

**D**isons simplement qu'il serait vain de rechercher comme M<sup>r</sup> Peyrefitte ces raisons dans une sorte de «mentalité collective des Français» qui aurait le tort d'être latine au lieu d'être germanique ou anglo-saxonne et qui aurait fait l'erreur de demeurer catholique au lieu de devenir protestante. Le «Mal français» qui n'est en l'occurrence que le mal de la bourgeoisie, tient plus sérieusement à l'histoire de la lutte de classe dans notre pays, notamment aux conditions de la révolution de 1789 (\*), à la faiblesse de la classe dominante et en définitive, à la prise en compte très tôt par la classe ouvrière de ses intérêts propres.

Bref, dès Napoléon — et bien que cela se soit évidemment raffiné depuis — on a affaire à un énorme appareil qui selon les dires de Marx «recouvre comme une membrane le corps de la société française».

Soulignons surtout que si c'est devenu un lieu commun chez les bourgeois de remettre en cause la bureaucratie napoléonienne, ils se gardent bien d'égratigner ceux qui en furent les principaux acteurs, ceux qui jusqu'à nos jours et avec une grande continuité ont défendu les intérêts de la bourgeoisie : les hauts fonctionnaires.

---

## LA CONTINUITÉ DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE DANS LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS DE LA BOURGEOISIE

---

### La III<sup>e</sup> République, les grands commis et les «politiciens»

Née de la répression sauvage de la Commune de Paris, la III<sup>e</sup>

République allait établir de façon durable un régime parlementaire basé sur le suffrage universel. Ce faisant, elle fit apparaître un personnel politique nouveau — quant au recrutement et à l'origine sociale — nettement distinct de la haute fonction publique de la bureaucratie d'Empire.

Ce nouveau personnel politique ne détient le plus souvent ni de très grandes ressources, ni de très hautes fonctions dans l'administration. Ces élus sont généralement issus des couches supérieures de la petite bourgeoisie particulièrement nombreuse en France. Ce sont en majorité des avocats, des médecins, des professeurs ou des rentiers. Ayant acquis généralement une assez solide assise locale, ils matérialisent au sein de l'appareil d'État l'alliance que la grande bourgeoisie avait dû passer avec ces couches, dans une commune terreur des révolutions prolétariennes du 19<sup>e</sup> siècle.

Pour autant, la III<sup>e</sup> République laisse en place l'ensemble de la haute administration qui continue à se recruter parmi la grande bourgeoisie et l'aristocratie : à la fin de 1877, la grande majorité des préfets de la République étaient des sous-préfets de l'Empire, la moitié portait une particule nobiliaire. Jusqu'à la fin de la III<sup>e</sup> République — et y compris sous le Front Populaire — il n'y aura pratiquement pas d'épuration massive.

La distinction entre les deux catégories du personnel de la bourgeoisie est d'autant plus nette qu'à la différence avec les régimes précédents, la haute fonction publique disparaît rapidement du parlement (1) (et même — bien qu'ils y soient cependant mieux représentés — du pouvoir exécutif).

Mais derrière cette distinction apparente, les rebuffades des parlementaires devenus ministres (2) devant le manque de coopération de la haute administration ou à l'inverse, le mépris affiché des grands commis pour les politiciens

*Parallèlement  
au constant renforcement  
de l'appareil de répression  
l'Etat bourgeois  
n'a cessé d'étendre  
et de développer  
sa bureaucratie.  
Privilégiant celle-ci  
en la coupant d'une analyse  
de classe  
il est de bon ton  
aujourd'hui  
dans les milieux «éclairés»  
de la bourgeoisie  
de voir  
dans le poids  
de la bureaucratie  
la cause de tous ses maux.  
Il n'entrè pas  
dans le cadre de cet article  
d'étudier  
les raisons profondes  
de l'importance particulière  
de la bureaucratie française  
et de l'hypercentralisation  
qui l'a accompagnée.*

## A propos de la bureaucratie d'Etat

et leur clientèle —il existait de fait une grande complémentarité :

—tandis qu'au niveau du département, les élus locaux —véritables nouveaux notables— et les préfets entretenaient des rapports complexes mais étroits, au sommet le ministre-parlementaire ne pouvait se passer des hauts fonctionnaires.

La bourgeoisie croit longtemps avoir trouvé là «le type idéal» de système politique : en effet, globalement la III<sup>e</sup> République permit au capitalisme de s'affirmer et de se développer poursuivant en cela l'œuvre majeure du Second Empire (3).

Cependant, vers la fin de la III<sup>e</sup> République, les choses se gâtent pour la bourgeoisie. La première guerre mondiale mit fin à la relative «paix sociale», l'instabilité gouvernementale s'installe.

Dans ces conditions, le poids des hauts fonctionnaires au sein de l'appareil d'Etat s'accroît en même temps que se fait plus directe l'intervention de celui-ci dans le domaine économique : ayant assuré la pérennité des intérêts bourgeois sans faillir et par-delà les régimes, c'est de plus en plus sur la haute administration que la fraction monopoliste de la classe dominante s'appuiera pour affirmer sa prééminence.

La continuité sans faille des grands commis de l'Etat, à savoir les intérêts de la grande bourgeoisie s'est exprimée de façon particulièrement scandaleuse mais profondément significative sous le régime de Vichy.

### Les hauts fonctionnaires et Vichy

Le 10 juillet 1940, 569 parlementaires contre simplement 80 d'entre eux dirent «oui» et accordent ainsi les «pleins pouvoirs» à Pétain (4). Ceux qui persistaient à considérer la «légitimité parlementaire» comme la seule légitimité «authentique» de la démocratie bourgeoise votent alors presque sans hésitations pour un régime doublement «illégitime».

Pour autant le personnel parlementaire traditionnel fut assez peu représenté à Vichy, mis à part quelques aigris du Front Populaire —et rapidement leur nombre ira en se réduisant : au total sur les 35 ministres du régime il n'y a eu que 11 parlementaires.

Cet effacement du personnel parlementaire se fait principalement au profit des hauts fonctionnaires qui passent directement aux commandes, remplaçant ainsi ceux qu'ils se contentaient naguère d'aiguiller en coulisse.

Ce sont eux qui, aux côtés des lignards fascistes, racistes et antisémites et des «anciens combattants» ultra-réactionnaires, constitueront l'ossature du régime.

Ils se partageront les rôles et les ministères avec ceux-là : tandis que les hommes de main des nazis, les «anti-bolchéviques» hystériques prendront en main les tâches de propagande (secrétariat à la radio, ministère de l'information, de la jeunesse) et la plus sale besogne de collaboration et de répression («Commissariat général aux questions juives», la légion puis la milice), les grands commis de l'Etat occuperont les principaux autres ministères.

Sans aucun scrupule, la haute administration pour sa quasi-totalité restera en place sous Vichy (5), suivant il est vrai en cela l'exemple du grand patronat dont aucun membre de quelque importance ne suivit de Gaulle à Londres ou participa au combat de la Résistance. La haute administration s'enorgueillit même de rester en place sous la botte nazie. On fit l'éloge du loyalisme des préfets de 1940 dont aucun ne démissionna (6).

Ce n'est qu'à partir de 1942, plus précisément à partir du débarquement en Afrique du Nord qu'un certain nombre d'entre eux sentant le vent tourner, suivirent le ralliement du général Giraud à l'état major gaulliste.

### L'effacement du parlementarisme et le rôle accru des hauts fonctionnaires

La IV<sup>e</sup> République reconduisit dans ses grands traits la constitution de la III<sup>e</sup> République. Pourtant, le rôle de premier plan occupé par la bureaucratie de Vichy restera nettement perceptible.

Il y eut d'abord une nette continuité au plan des individus. A la Libération, les forces de la

bourgeoisie et notamment les partisans de De Gaulle firent tout pour que la mobilisation populaire issue de la Résistance ne remettrait pas en cause sa domination de classe. Pour ce faire, sous le prétexte de «maintenir l'ordre», on épura au minimum la haute administration qui se tira presque indemne des années passées au service de la botte nazie.

En usant sans sourciller du vieil artifice (7) qui consiste à séparer les tâches qui seraient purement administratives des tâches dites «politiques» (et qui étaient alors reconnues coupables), la plus grande part des membres des grands corps d'Etat poursuivirent leur carrière (8).

Sur les membres de la Cour des Comptes en service en 1942, 98 % figurent dans l'annuaire de 1946 et 99% dans celui de 1949. A l'inspection des Finances, 97 % des inspecteurs généraux en activité en 1948 l'étaient déjà en 1942 (9). Il en va de même pour le Conseil d'Etat où seuls seront radiés ceux qui ont servi comme préfets ou ministres. Le corps diplomatique, où pourtant de nombreux fidèles de l'entourage du maréchal avaient su se faire incorporer, reste pour près des deux tiers le même que sous Vichy, après la Libération.

Même le corps des préfets atteste de la continuité de la haute administration de la III<sup>e</sup> à la IV<sup>e</sup> République : près de la moitié des préfets de carrière de 1939 sont toujours en activité en 1946.

Mais au-delà des individus, ce furent surtout les méthodes de planification économique et de gestion, qui avaient été introduites à Vichy, et qui subsistèrent, qui donnèrent un rôle croissant aux hauts fonctionnaires.

Car ce qui avait prévalu dans le domaine économique à Vichy, n'avait rien à voir avec les valeurs traditionnelles : retour à la terre, attachement à la famille, à la religion catholique, etc. —qui dominaient la propagande du régime.

Derrière le discours ultra-réactionnaire au sens strict du terme de Pétain sur la «Révolution nationale», le grand patronat et les technocrates du gouvernement avaient entrepris une politique économique où le souci constant était déjà de moderniser, de rationaliser et de concentrer l'appa-

## A propos de la bureaucratie d'Etat

reil de production. Par le biais notamment des «Offices de répartition» des matières premières —imposés par l'importance considérable des ponctions allemandes—, le poids de l'intervention de l'Etat s'était nettement accru pour le plus grand bénéfice des cartels capitalistes.

■ Ainsi à la Libération, tandis que tout un courant croit voir dans la mise en place du Commissariat Général au Plan, une mesure presque anti-capitaliste, la bourgeoisie reprend —certes dans une tout autre situation, une pratique expérimentée.

Celle-ci fait des hauts fonctionnaires, des technocrates, les acteurs privilégiés des tâches de reconstruction, puis de développement et de renforcement de l'appareil de production de l'impérialisme français.

L'usure du régime parlementaire qui devenait de plus en plus incapable de jouer son rôle et qui se trouvait vicié dans son fonctionnement (10) augmenta d'autant le poids de la haute administration.

Désertant les couloirs du Palais Bourbon, c'était dans les bureaux de l'administration que les grands groupes financiers allaient désormais de plus en plus intervenir (11).

■ De sorte que De Gaulle, en affirmant, dans le cadre de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, le rôle prépondérant de l'exécutif, en faisant de plus en plus de celui-ci un prolongement de la haute administration, entérina également le rôle croissant des grands commis de l'Etat. Il y voyait en même temps qu'un moyen d'échapper au «régime des partis» vitupérés dès la Libération, le moyen de parer à la faiblesse du capitalisme français qui, dépouillé de son empire colonial, se trouvait incapable dans bien des domaines de faire pièce à la concurrence internationale.

Ainsi tous ses premiers ministres, puis tous les premiers ministres choisis par ses successeurs à la présidence de la République, sont issus de la haute fonction publique : c'est le cas de Couve de Murville et de Chaban-Delmas inspecteurs des Finances, de Debré et Pompidou,

membres du Conseil d'Etat, de Messmer, gouverneur de la France d'outre-mer, de Chirac, membre de la Cour des Comptes ; et même de Barre qui, universitaire de formation, a été directeur du cabinet de Jeanneney au ministère de l'Industrie, avant d'être nommé haut fonctionnaire des communautés européennes.

### LE RECRUTEMENT DES HAUTS FONCTIONNAIRES

L'hégémonie de la bourgeoisie sur l'appareil d'Etat repose pour une part non négligeable sur le contrôle du recrutement et de la formation des hauts fonctionnaires. Ceux-ci sans provenir exclusivement de la fraction monopoliste de la bourgeoisie, sont recrutés principalement parmi les enfants des cadres de l'industrie et du commerce, des professions libérales et des hauts fonctionnaires (12).

Ils passent par les «grandes écoles» qui constituent de ce fait la filière classique d'accès aux postes de direction de l'administration. Spécialement conçues pour préparer aux emplois supérieurs de l'Etat, elles sont distinctes de l'université tandis que leur recrutement est encore moins démocratique (13) que celui de cette dernière.

■ L'ENA (Ecole Nationale d'Administration), la plus récente de ces écoles est aujourd'hui la plus «cotée». Fondée à la Libération, dans le sillage de Vichy et de son courant technocratique, elle devait permettre selon ses promoteurs de «démocratiser le recrutement de la haute fonction publique restée l'apanage de l'aristocratie et de la haute bourgeoisie et d'abattre les cloisons entre les différentes administrations, entre l'administration et la nation» (14).

Avant 1945, le recrutement des hauts fonctionnaires se faisait en effet au moyen de nombreux concours. Chaque administration et chaque corps avait son propre examen. Ce système était depuis longtemps très critiqué par la bourgeoisie car il conduisait trop les fonctionnaires à se spécialiser. L'idée fondamentale de Debré en remplaçant l'ensemble des concours par un examen unique d'entrée à

l'ENA, était que les hauts fonctionnaires —quel que soit leur champ d'action— devaient pouvoir saisir l'ensemble des problèmes posés par un Etat moderne capitaliste.

Sur ce point, la réforme de 1945 est sans doute parvenue à homogénéiser le corps des hauts fonctionnaires et à donner ainsi un langage commun à l'ensemble des administrations.

Les premières promotions de l'ENA ont également permis aux membres de l'entourage du général de Gaulle (15) d'obtenir l'estampille d'une «grande école» sans —autant qu'on le sache— qu'il y aient éprouvé trop de difficultés !

Quant à la démocratisation de la haute fonction publique, la création de l'ENA n'a que très peu apporté de changement dans la composition de l'élite administrative. Les fils d'ouvriers et de paysans en restent exclus tandis qu'une certaine ouverture s'est faite à la petite bourgeoisie, notamment par le concours spécial qui permet aux fonctionnaires de moins de 30 ans et en poste depuis 5 ans de tenter l'entrée à l'ENA. Mais depuis une quinzaine d'années, le nombre d'élèves qui rentrent par ce concours est faible en pourcentage, et même décline.

■ En dehors de longues années de préparation qui continuent de s'effectuer pour l'écrasante majorité à l'école de «Science Politique» de Paris, les critères mêmes d'admission ne peuvent que favoriser ceux qui ont été habitués de par leur milieu familial à un certain style de conversation, une certaine façon d'appréhender les problèmes —caractéristiques de la culture de la grande bourgeoisie.

Car la culture requise pour l'entrée à l'ENA est avant tout une «culture générale». La pièce-maîtresse de l'examen oral consiste en un commentaire de texte —une page de généralités sociologiques, philosophiques ou historiques— suivi d'un «feu-roulant» de questions posées par onze examinateurs sur les sujets les plus divers : l'étudiant doit alors manifester sa capacité de parler de tout avec un semblant de compétence en faisant preuve du «style» que l'on exige d'un «brillant» causeur.

Le type de formation que le jeune «Enarque» reçoit à l'intérieur de

## A propos de la bureaucratie d'Etat

l'école est du même acabit et est significatif de ce que la bourgeoisie demande à ses grands commis.

Ce n'est pas une véritable maîtrise des différents problèmes. Pour cela, il existe des «spécialistes» à des postes subalternes bien plus experts pour rédiger des rapports un peu approfondis. C'est plutôt une certaine capacité à s'enquérir rapidement de dossiers préparés par ses services, à en faire une bonne note de synthèse par exemple pour le ministre, et éventuellement à les présenter en cachant derrière tout un artifice rhétorique, une assimilation souvent des plus superficielles des questions dont traite le rapport. Bref, un vernis de connaissances juridiques et économiques... et beaucoup de poudre aux yeux !

Mais il ne suffit pas d'avoir pu entrer à l'ENA et d'y avoir suivi sa formation pour intégrer le «gratin» des hauts fonctionnaires. Si le jeune Enarque n'a pas su se placer en tête de sa promotion à la sortie de l'école, il devra se contenter de carrières moins «prestigieuses» (16) car il ne pourra entrer dans les «grands corps».

### LES GRANDS CORPS D'ÉTAT

Les grands corps d'Etat regroupent principalement le corps des Inspecteurs des Finances, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes. On trouve après, le Corps des Préfets, celui du Quai d'Orsay et les Corps dit «techniques» qui correspondent aux fonctionnaires qui ont généralement fait Polytechnique avant d'entrer dans une école de spécialisation telle que «les Mines » ou «Ponts et Chaussées».

La plupart de ces grands corps ont une histoire très ancienne qui remonte à Napoléon et même pour certains à l'ancien régime. A leur création, les membres des grands corps de l'Etat étaient composés d'individus tous nommés sur critère politique. Puis les grands corps sont passés de ce recrutement purement discrétionnaire, à un concours d'entrée spécial à chaque corps —favorisant ainsi largement la cooptation (17) et aujourd'hui à un recrutement par le biais de l'ENA.

Les nominations directes par le gouvernement bien qu'elles aient considérablement diminué n'ont pas

totalelement disparu ; elles concernent même un nombre encore assez important des membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes qui trouvent ainsi une sinécure à la mesure des services qu'ils ont pu rendre au régime (18).

■ Ce sont cependant les élèves qui sortent de l'ENA dans les meilleurs rangs qui composent la majeure partie aujourd'hui des grands corps. S'ils sont sortis dans les 10 ou 20 premiers rangs, ils pourront choisir d'entrer dans un des trois grands corps précédemment cités.

Qu'on ne s'y trompe pas : ce choix ne se fera pas du fait des capacités plus ou moins approfondies dans tel ou tel domaine. Ce choix ne se fera pas non plus à cause de l'intérêt particulier qu'éprouve le postulant pour les tâches d'un corps. Il se fera avant tout en considérant les facilités de carrière qui s'ouvrent à eux du moment qu'ils appartiennent à un grand corps.

De plus, le «prestige» d'un corps ne dépend pas principalement de l'activité qui lui est traditionnellement attachée. Chaque corps a certes, depuis sa création, sa propre compétence et un domaine d'activité au sein de la bureaucratie d'Etat qui lui revient. Par exemple, l'Inspection des Finances vérifie les finances et les dépenses de l'Etat ; le Conseil d'Etat a, quant à lui, un trative, tandis que la Cour des Comptes a de juridiction administrative, tandis que la Cour des Comptes doit vérifier toute la comptabilité publique. Le «prestige» d'un corps provient, semble-t-il, beaucoup plus des fonctions que remplissent leurs membres en dehors de leurs corps d'origine, en «détachement» dans les différentes branches de l'administration centrale ou appelés à des hautes fonctions dans les activités parapubliques (19).

■ Tout en se préoccupant de conserver leur propre domaine, de défendre leur chasse gardée, le souci principal des grands corps est de s'étendre dans les différents secteurs de l'administration. Ainsi, un tiers des membres du Conseil d'Etat (soit à peu près 60) étaient «détachés» en 1970, et il n'y a pas plus d'un quart des membres de l'Inspection des Finances qui exercent dans le cadre de l'activité traditionnelle du corps.

En fait, et à part pour quelques exceptionis, un haut fonctionnaire qui veut «réussir» —et dieu sait si l'arrivisme n'est pas un vain mot chez ces gens-là— cherche à se faire détacher le plus rapidement possible. Et s'il «réussit», il ne retournera pas dans son corps d'origine (20) tout en restant toute sa vie gratifié du titre et des avantages d'un Inspecteur des Finances, Conseiller d'Etat, etc. Les grands corps de l'Etat apparaissent ainsi comme un point de passage obligé dans la carrière d'un haut fonctionnaire pour parvenir à la «super-élite» de l'administration.

### LES CABINETS MINISTÉRIELS

L'étape décisive d'un haut fonctionnaire «en pleine ascension», une fois passé par un grand corps, consistera à participer à un cabinet ministériel.

Il sait sans doute que 40% des ministres de la V<sup>e</sup> République sont passés par des cabinets ministériels et que, d'autre part, près de 90% des membres de ces cabinets proviennent aujourd'hui de la haute administration (50% appartenant à des grands corps).

Ainsi en 1970, plus de la moitié des directeurs de cabinet appartenaient à l'Inspection des Finances et au corps préfectoral. La présence en bonne place de ce dernier corps est au reste significative du déplacement et de l'extension des fonctions traditionnelles du Préfet au sein de l'Etat : son rôle ne se cantonne plus à maintenir l'ordre dans les différents départements au nom de l'Etat bourgeois. Il apparaît souvent, du fait de son expérience relative «sur le terrain», des connaissances et des relations acquises, comme un collaborateur indispensable parmi les hauts technocrates des cabinets et les ministres qui sont de plus en plus dépourvus de toute attache locale.

■ La pénétration des membres des grands corps dans les cabinets ministériels n'est cependant pas un fait nouveau. Elle existait déjà sous la IV<sup>e</sup> République.

Mais sous la V<sup>e</sup> République, au fur et à mesure que s'affirmait le rôle de premier plan, des cabinets

## A propos de la bureaucratie d'Etat

ministériels dans les rouages de l'Etat, les effectifs se sont considérablement gonflés. En ne retenant que les membres officiels des cabinets, on passe de 290 sous de Gaulle en 1958 à 383 membres durant le gouvernement Chaban-Delmas.

Dans les régimes précédents, les ministres même s'ils participaient au cours de leurs carrières en général à de très nombreux gouvernements, n'occupaient un même poste ministériel que trop peu de temps pour maîtriser réellement l'administration dont ils avaient la charge. Eux et leurs cabinets étaient — sur ce point — dans une certaine position de faiblesse vis-à-vis des directeurs de ministère qui détenaient les informations et qui savaient d'autre part qu'ils resteraient en place même après le départ du ministre (21).

■ Avec la V<sup>e</sup> République une (toute) relative plus grande stabilité dans les nominations ministérielles, est apparue. De plus le rôle des ministères ne peut plus se limiter à gérer. L'intervention plus directe de l'Etat exige qu'une part plus importante de l'administration consacre son temps à définir et à essayer de mettre en œuvre de nouvelles orientations. Dans ces conditions, le gouvernement doit donc être « en prise » sur son administration.

Le ministre par lui-même, en serait-il même capable, a besoin pour diriger son ministère — éventuellement pour marquer par quelques réformes son passage — d'une équipe personnelle qui deviendra de fait, sinon de droit (22) la véritable cellule de direction du ministère.

Le recrutement et le fonctionnement d'un cabinet ministériel varie d'un ministre à l'autre. Généralement pour sa constitution le ministre s'entoure d'abord d'éléments dont il a pu éprouver l'attachement à sa personne. Il prend comme chef de cabinet une personne sur qui il peut compter pour traiter ses affaires personnelles — par exemple les questions ayant trait à sa circonscription électorale. Il choisit un directeur de cabinet sur qui il se décharge souvent des tâches de supervision d'ensemble du ministère. Il choisit également des personnes qui font figure d'« experts » dans les différents

domaines de l'activité du ministère. Ceux-là auront chacun à coiffer une direction du ministère, à représenter le ministre dans de multiples réunions.

Enfin le ministre doit tenir compte des caractéristiques propres au ministère — notamment le grand corps dominant — s'il veut à la fois ne pas heurter de front les grandes directions de la « maison » tout en marquant par le choix de ses collaborateurs sa propre indépendance.

Si ce subtil dosage n'est pas réalisé délibérément ou non, si particulièrement le ministre cherche à casser le corporatisme installé au ministère par des années de tradition, une crise plus ou moins feutrée apparaîtra qui nécessitera éventuellement l'appui direct du gouvernement au ministre. C'est ce qui se passa au ministère de l'agriculture avec E. Pisani et surtout au ministère de l'Équipement quand Chalandon a voulu prendre des mesures visant à restreindre le poids des membres du corps des Ponts et Chaussées omniprésents aux sommets de ce ministère.

C'est par l'intermédiaire des cabinets ministériels que se réalise une bonne partie du travail de coordination interministérielle. La vie des conseillers techniques des cabinets est ainsi ponctuée d'un grand nombre de réunions interministérielles consacrées au plan ou à la mise au point d'un décret ; ils accompagnent le ministre dans des comités interministériels ou dans différents groupes de travail.

Cette tâche de coordination et de concertation horizontale s'effectue aussi de façon beaucoup moins formelle : les membres de cabinet sont en contact avec leurs collègues des autres ministères et utilisent toutes les relations qu'ils ont pu acquérir (23) — qu'ils ont pris soin d'entretenir — pour sonder par exemple l'avis du ministère des finances sur telle ou telle réforme étudiée.

### Les transformations de l'administration centrale

Outre le soin apporté au recrutement et à l'homogénéisation de ses hauts fonctionnaires, l'admini-

nistration centrale a connu un certain nombre de transformations qui marquèrent toutes les exigences nouvelles de la bourgeoisie monopoliste envers l'Etat.

■ Ces transformations furent pour une part d'ordre interne aux ministères. De façon générale, on chercha à rationaliser leur fonctionnement en instituant des contrôles de rendements, en introduisant l'informatique, en cherchant à développer les « méthodes de rationalisation des choix budgétaires », etc.

Pour les fonctionnaires, et le personnel subalterne des ministères, ces transformations se sont traduites par une certaine intensification du travail, un contrôle plus étroit et des tâches encore plus routinières. Bien entendu, les hauts fonctionnaires qui ont dirigé cette entreprise de « rationalisation » sont restés à l'écart de toutes les contraintes qu'elle engendrait. Se comporter en haut fonctionnaire, c'est d'abord s'attacher à se démarquer — en s'affranchissant de toute contrainte réglementaire, de toute règle d'horaire de travail —, des comportements ritualistes et étroitement bureaucratiques imposés au « monde des employés ».

De même que nous avons évoqué à propos du rôle des cabinets ministériels le développement des relations horizontales, interministérielles, les transformations internes des ministères sont marquées par la recherche d'une plus grande cohérence des directions sectorielles, qui dirigent les différents services.

Les ministères qui, encore une fois, étaient auparavant beaucoup plus tournés vers la gestion, l'application réglementaire qu'organisés pour mettre en œuvre une politique, étaient composés d'une somme de services très cloisonnés à la tête desquels existaient des directions sectorielles jouissant d'une grande autonomie.

■ Les transformations intervenues se sont donc traduites au sein des ministères par l'apparition de directions générales et par une certaine hiérarchisation affirmant la prépondérance de directions de conception sur celles d'exécution et de gestion.

Ainsi traditionnellement, plutôt que par la définition d'une po-

## A propos de la bureaucratie d'Etat

litique industrielle globale, l'intervention de l'Etat dans l'économie s'élaborait et s'exprimait à travers une somme complexe de relations suivies entre les syndicats professionnels patronaux et les différentes directions sectorielles du ministère de l'industrie.

Ce système de relations compartimentées par branches industrielles et par services de l'administration, s'est trouvé bouleversé quand l'objectif premier de l'Etat ne fut plus d'intervenir pour protéger, maintenir «en état» les différents secteurs de l'activité économique mais pour mettre en place un petit nombre de groupes compétitifs sur le marché international.

Et il existe aujourd'hui au ministère de l'industrie une direction générale de l'Industrie qui a pour tâche de concevoir de façon globale la politique industrielle avec toute la sélectivité que cela entraîne.

■ Mais en dehors des réorganisations internes aux ministères, l'intervention croissante de l'Etat dans le développement économique, le réajustement de la structure administrative au poids et aux exigences de la fraction monopoliste du capital, se sont traduits par des déplacements de pouvoirs entre les différents segments de l'appareil d'Etat. Le poids accru du ministère de l'Economie et des Finances a traduit la prépondérance de plus en plus nette de l'instrument financier comme moyen d'intervention de l'Etat. Les moyens mis en œuvre en effet aujourd'hui par les ministères sont de moins en moins réglementaires et de plus en plus financiers. Or, toute réforme envisagée par un ministère doit avoir reçu l'aval préalable du ministère de l'Economie et des Finances. Il existe même dans chaque ministère un contrôleur financier détaché par la Direction du budget de la rue de Rivoli. Voyant passer tous les actes de gestion des ministres, ayant des contacts personnels avec tous les responsables des ministères, les contrôleurs financiers jouent un rôle important dans la suprématie du ministère des Finances.

C'est d'autre part aujourd'hui directement le ministère de l'Economie et des Finances — et notamment la Direction du Trésor — qui occupe au sein de l'ap-

pareil d'Etat le rôle n° 1 de négociateur avec les grandes entreprises. A ce niveau les grandes firmes se sont «affranchies» de l'intermédiaire du syndicat professionnel et interviennent directement dans les négociations avec les hauts fonctionnaires. La nouvelle optique qui préside l'exige, dans la mesure où il ne s'agit plus pour l'Etat de prendre des décisions indistinctes, de garantir des équilibres existant dans la profession — mais d'intervenir de la façon la plus avantageuse qui soit (à ses yeux) les moyens financiers mis à sa disposition.

■ Enfin les transformations de l'administration centrale se sont traduites par la création d'institutions, d'organismes extérieurs aux ministères existants : ainsi le Commissariat Général au Plan qui, créé après la Libération, a surtout connu ses heures de gloire et de puissance avec le début de la V<sup>e</sup> République. Ainsi également la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire) mise en place en 1963 qui a été le complément au plan spatial de la tentative de planification entreprise à cette époque par la bourgeoisie.

Ce sont sans doute là les deux organismes les plus connus et les plus nouveaux de l'appareil d'Etat très recherchés alors par les hauts fonctionnaires pleins d'ambition. Mais de nombreuses autres instances extérieures à la bureaucratie administrative sont apparues pour doubler et souvent court-circuiter l'organisation traditionnellement compartimentée de l'administration centrale.

On assiste ainsi à une prolifération de commissions provisoires ou permanentes, de groupes de travail, de délégations diverses et d'administrations «de mission» qui apparaissent comme autant de réponses «de fortune» à la bureaucratie de l'Etat.

Permettant parfois d'organiser des liaisons plus directes entre les gestionnaires de l'appareil d'Etat et la grande bourgeoisie industrielle et bancaire, elles n'en participent pas moins à la complexification des relations qui caractérisent actuellement la bureaucratie de l'Etat capitaliste.

Toutes ces transformations, ces réformes administratives sont enfin bien incapables de pallier la faiblesse de l'impérialisme français.

## L'idéologie du service public

Parallèlement à l'évolution du rôle de l'Etat et de la place des hauts fonctionnaires, l'idéologie du «Service public» qui tentait de légitimer d'une certaine façon l'existence et le sens de l'action de la haute administration a dû subir quelques corrections. Selon l'idéologie bourgeoise du «service public», les hauts fonctionnaires sont placés au dessus des divisions entre classes sociales et arbitrent les conflits d'ordre divers qui déchirent la «société civile» : ils sont les mandataires d'un «intérêt général» qu'ils ont pour mission de faire triompher sur le foisonnement des intérêts particuliers.

■ Cette pseudo-théorie fut élaborée sous le premier et surtout sous le second Empire, à des époques donc où l'Etat sans «planer dans les airs» de la haute fonction publique «garantie» par le Conseil d'Etat était alors affirmée par la prétention de l'Etat bonapartiste à l'indépendance.

Avec la III<sup>e</sup> République, le caractère de «service public» de la haute administration est cette fois justifié par le suffrage universel, par le contrôle des parlementaires — «exprimant les choix du peuple souverain» — sur l'action des grands commis de l'Etat.

■ Une nouvelle interprétation se produisit après la seconde guerre mondiale et surtout avec l'avènement de la V<sup>e</sup> République lorsque l'intervention massive, «volontariste» de l'Etat apparut absolument nécessaire pour arbitrer les conflits au sein des différentes fractions de la bourgeoisie et encadrer un capital national fragile.

Tandis que s'imposaient les thèmes de la modernisation et de la croissance, les pseudo-barrières sur lesquelles reposaient l'idéologie du service public (séparation gestion publique - gestion privée ; fonctionnaire - homme d'affaire) se trouvèrent rapidement bousculées.

Cependant, l'idéologie du «service public» était «sauvée», maintenue par la mystique gaulliste qui entourait la pratique de la planification et de la nationalisation.

La planification — qui, dans la pratique, a été le crépuscule permet-

tant à un grand patronat discrédité par sa collaboration vichyste d'être rapidement influent aux sommets de l'État — était la caution, la garantie grâce auxquelles l'imbrication de la haute fonction publique et des grands milieux d'affaire pouvait être envisagée sans rompre avec le mythe d'une administration défendant l'intérêt général.

L'intervention croissante de l'État sur la crise économique était, selon Michel Debré — le premier ministre d'alors — la marque même d'une politique visant à favoriser cet « intérêt général » : « *L'intérêt supérieur doit passer avant les intérêts particuliers des entreprises* ».

C'est également au nom de cet intérêt général symbolisé par le gaullisme que la bourgeoisie régla ses propres comptes, que fut écarté le malthusianisme (25) traditionnel d'une partie du patronat ainsi que la fraction par trop liée avec l'impérialisme américain, du capital monopoliste.

Tandis que de Gaulle sut se servir au maximum de son « passé » (ou sa légende), pour faire apparaître cette politique comme une preuve d'action dénuée de tout esprit partisan, les thèmes de « rationalité », d'« efficacité » et de « capacité technique » mis en avant par les hauts fonctionnaires comme autant de caractéristiques prétendues de leurs compétence — confirmaient la neutralité de cette intervention autant qu'ils légitimaient leur propre rôle.

■ A partir du V<sup>e</sup> Plan (1965) une nouvelle inflexion dans le discours des hauts fonctionnaires apparut.

Le plan n'occupe déjà plus la même place ; il cesse peu à peu d'être l'« ardente obligation » dont parlait de Gaulle. Une grande partie des regroupements Industriels et bancaires sont effectués (26).

Au sein des grands commis de l'État apparaissent des hauts fonctionnaires (27) qui sont partisans d'un encadrement moins rigoureux, d'une politique plus souple de l'État et qui tiennent mieux compte des exigences de la concurrence internationale. Désormais, l'appareil d'État doit poursuivre l'œuvre des concentrations, en la favorisant notamment par des aides financières, mais en accordant surtout son attention à la compétitivité des entreprises

françaises. le principe directeur de l'orientation du développement apparaît de plus en plus être le marché international.

La participation des grandes entreprises à la définition de la politique de l'État devient plus directe et surtout plus ouverte.

Elle implique un certain renouvellement de l'idéologie du service public. Cela se fait en affirmant : « *Il n'existe aucune espèce de contradiction entre le profit et l'intérêt public. Mieux encore il y a concordance* » (28).

De ce fait, les nouveaux thèmes qui reviennent continuellement dans le discours des technocrates sont : la compétitivité des entreprises, l'exaltation du profit de l'industrie, ou la « vérité des prix » des services en ce qui concerne les entreprises publiques.

Difficilement crédible quand le relatif essor de l'impérialisme français se traduit par des conditions de travail de plus en plus pénibles pour la classe ouvrière, ce langage devient aujourd'hui dans la France en crise particulièrement cynique et provoquant dans la bouche de Monsieur Barre.

Derrière les artifices idéologiques qui ne peuvent conforter qu'eux-mêmes, apparaît de façon de plus en plus nue et crue le rôle et la nature de la tâche des hauts fonctionnaires.

### Les partis politiques et les hauts fonctionnaires

En 1971, 68 élèves de la promotion Charles de Gaulle de l'ENA envoyèrent au premier ministre une lettre critiquant le système d'affectation à la sortie de l'école et les privilèges accordés aux Grands Corps de l'État. On a parlé à ce propos d'un malaise des hauts fonctionnaires. En fait, parmi ces jeunes Énarques contestataires qui refusaient le rôle des grands corps, les premiers au classement à la sortie de l'école choisirent d'intégrer le corps des préfets...

Il n'en demeure pas moins que du fait de l'ébranlement du régime, de difficultés déjà vues de légitimer leur action au nom de l'intérêt général, un certain nombre de hauts fonctionnaires se tournèrent vers des partis politiques de

l'opposition qui parlent d'un retour aux principes traditionnels du service public.

Mais c'est surtout l'arrivisme de ces jeunes messieurs qui sentent le vent tourner et qui ne voudraient pas perdre la chance de participer à un cabinet ministériel ou, qui sait, à un gouvernement, qui pousse depuis quelques temps un si grand nombre de hauts fonctionnaires vers les partis bourgeois « de gauche » — notamment le PS.

De façon générale on constate actuellement qu'un grand nombre de cadres ou d'experts des partis bourgeois sont des hauts fonctionnaires.

Propulsés aux sommets de l'État par le gaullisme pour agir « par dessus les partis », ils devaient constituer une part importante des cadres du RPF puis de l'UDR. Jusqu'à maintenant, tous les premiers ministres ont été des hauts fonctionnaires et jusqu'à Jacques Chirac, tous ont appartenu à l'UDR et y ont joué un rôle politique important. Dans un tel « État-UDR », il était naturel que les hauts fonctionnaires se tournent vers le parti gaulliste.

■ Pour autant, dans un premier temps de Gaulle n'engageait guère ses ministres, hauts fonctionnaires à briguer des places de député (29). Le cursus traditionnel de dirigeants des partis bourgeois — passant obligatoirement par le conseil général puis par l'élection à l'Assemblée Nationale — a fortement été modifié avec l'effacement du rôle du parlement.

Même si, au sein du Parlement, les hauts fonctionnaires sous la V<sup>e</sup> République ont considérablement renforcé leur représentation, ils n'y recherchent pas la source même de leur pouvoir — qu'ils ont acquis par ailleurs du fait de leur fonction — mais plutôt un attribut supplémentaire légitimant leur ambition.

■ Sous Pompidou, les hauts fonctionnaires renforceront leur poids au sein de l'UDR, en même temps que le nouveau président de la République sentant déjà les difficultés venir, cherchait à restructurer plus fortement l'appareil du parti gaulliste, en le rapprochant de la « France des provinces ». De ce fait les ministres hauts fonctionnaires de Pompidou — après l'échec du



## A propos de la bureaucratie d'Etat

gouvernement de Chaban Delmas et de son équipe «moderniste» — seront tous (30) des hauts fonctionnaires élus députés avant de devenir ministre.

Perçu longtemps comme le parti type des «hauts fonctionnaires», l'UDR fut dépassé au plan de cette caractéristique par le parti de Giscard.

■ Pourtant celui-ci, au début de sa carrière semblait loin des technocrates ou autres hauts fonctionnaires. Issu en 1962 du Centre National des Indépendants, ses membres alors à l'Assemblée sont en majorité à l'image de cette formation, des notables de droite assez bien implantés localement. On retrouve à cette époque à la tête de la Fédération nationale des Républicains Indépendants le type de personnel qui traditionnellement dominait au sein des partis bourgeois sous la III<sup>e</sup> ou la IV<sup>e</sup> République (31).

Jusqu'en 1967, Giscard d'Estaing s'entourera ainsi principalement des politiciens complètement étrangers au monde de la haute fonction publique de la V<sup>e</sup> République. Ce n'est qu'à partir de cette époque qu'il remplace progressivement les notables à la tête de la fédération par un nouveau personnel qui correspond mieux aux exigences propres à satisfaire son ambition. Apparaissent ainsi Michel Poniatowski et Paul Dijoud, puis J.P. Soisson. Tous trois sont anciens élèves de l'ENA comme Giscard. Assez rapidement l'encadrement des Républicains Indépendants s'éloignera des notables locaux pour se confondre avec la droite technocratique et les grands milieux industriels.

Aujourd'hui, que ce soit au sein du gouvernement, de son cabinet ou de son parti, quasiment tout le personnel politique de Giscard d'Estaing — président de la République appartient à l'une ou l'autre de ces catégories, souvent aux deux.

J.P. Soisson, qui a aujourd'hui la tâche de donner un semblant d'existence au parti giscardien est fils d'industriel et est passé à la sortie de l'ENA à la cour des comptes avant de faire partie de nombreux cabinets ministériels et de devenir... député. J.P. Fourcade, le ministre et responsable des clubs grand-bourgeois Perspective et Réalité est également

passé par l'ENA dont il est sorti Inspecteur des Finances. Après avoir été nommé au cabinet de Giscard ministre des Finances, il deviendra directeur général du commerce et des prix puis PDG de la société d'épargne immobilière et administrateur de la Banque Transatlantique... C'est encore le même type de carrière qui conduisit le haut fonctionnaire L. Stoleru à devenir un des principaux experts de Giscard, puis un des secrétaires d'Etat : fils d'industriel, il travaille au Commissariat au Plan avant d'entrer à la direction du Crédit Lyonnais puis de faire partie du cabinet de Valéry Giscard d'Estaing au ministère des finances.

■ Mais la gauche n'est pas en reste. Elle aussi compte bien s'installer à la tête de l'Etat bourgeois, elle aussi courtise les hauts fonctionnaires et souvent en fait ses experts leur confie pour certains un rôle dirigeant.

C'est surtout pour le PS que l'effort est nettement perceptible et semble être couronné d'un certain succès. Récemment, le *Matin de Paris* a présenté à la veille du Congrès de Nantes quatorze personnalités — autres que Mitterrand — qui, à son avis, allaient avoir un rôle déterminant dans les arbitrages au sein des différentes tendances du PS. Parmi ces quatorze individus, il est significatif de noter que près de la moitié sont des «Enarques» occupant ou ayant occupé des postes importants dans la haute fonction publique (32).

Et on les retrouve peu ou prou au sein de toutes les tendances et sous-tendances du PS. Mitterrand — à côté de ses fidèles parmi les fidèles, Mermaz, Estier, Dayan (qui lui-même est conseiller d'Etat) — s'est entouré d'un aéropage d'experts, grands commis de l'Etat dont les plus connus sont Attali et Fabius, tous deux membres de la Cour des Comptes. Jospin, membre du secrétariat national, qu'on aime à présenter comme un protégé de Mitterrand, est également sorti de cette pépinière pour le PS qu'est devenue l'ENA. La principale sous-tendance qui existe au sein du courant majoritaire, issue des «Assises» de 74 a pour leader Rocard, également secrétaire national, membre du corps des inspecteurs des

Finances, ancien collaborateur du ministre des Finances au titre de secrétaire général de la commission des comptes et des budgets économiques de la nation... Quant au courant 2 — le CERES — il est suffisamment connu aujourd'hui qu'il fut créé sous la présidence de Guy Mollet par un club d'Enarques (Chevènement, Motchane sont les plus connus) chargés d'élaborer les dossiers de la SFIO.

En dehors des noms cités — et il y en a beaucoup d'autres qu'il serait fastidieux d'énumérer — il existe aujourd'hui au sein de l'administration centrale un réseau de plus en plus dense et diffus de hauts fonctionnaires — moins «marqués» — qui peuvent fournir les informations et préparer les dossiers du PS.

Enfin, en dehors des Enarques qui occupent les premiers rangs au sein du PS ou des jeunes hauts fonctionnaires ambitieux qui, paraît-il, «travaillent le jour pour Giscard, la nuit pour Mitterrand», le PS a hérité de toute une tradition social-démocrate, «moderniste», de très hauts commis de l'Etat, anciens collaborateurs de Mendès-France, et de Chaban - Delmas (33).

Pour le PCF le problème est un peu différent. D'abord on peut penser qu'il rencontre beaucoup plus de difficultés à s'adjointre les services des très hauts fonctionnaires. Et ce, malgré toutes les précautions qu'ils prennent dans leurs analyses de l'Etat pour séparer la poignée de «monopoleurs qui ont mis la main sur l'Etat» et les hauts fonctionnaires intègres et pleins de scrupules qui ne demandaient pas mieux que d'appliquer une autre politique «plus juste et plus démocratique».

D'autre part, les «honorables correspondants» du parti révisionniste au sein de la haute administration sont beaucoup plus discrets.

Ils sont, semble-t-il, plutôt passés par la filière Polytechnique que par l'ENA ; et sans occuper les premiers rôles au sein des ministères, ils sont placés aux postes-clefs pour détenir des informations, au commissariat général au Plan (34) ou à l'INSEE par exemple. Le PCF a su ainsi, lui aussi, constituer au sein de son appareil toute une série de commissions d'experts au moins aussi «efficaces» que celle du PS.

## A propos de la bureaucratie d'Etat

Enfin, si le PS arrive au gouvernement, on peut penser qu'il n'y aura pas de bouleversements en profondeur de l'administration centrale. On ne fera que les changements nécessaires pour donner une apparence de renouvellement. Le PCF quant à lui, ou le caractère distinct de son projet et la résistance que celui-ci peut susciter dans certains secteurs de la bourgeoisie cherchera à profiter d'un rapport de force qui lui serait favorable pour modifier considérablement le haut de la bureaucratie d'Etat, en y plaçant des individus qui lui sont favorables et en lui adjoignant même directement une part importante des membres de son propre appareil.

Il s'agit là d'un point essentiel pour le PCF dans la mesure où si son projet de capitalisme d'Etat devait voir le jour, la fraction essentielle de la bourgeoisie telle qu'elle aura été recomposée, sera fondamentalement définie par son appartenance aux sommets de l'Etat et du parti révisionniste — ceux-ci étant confondus dans une même bureaucratie tournée contre le peuple.

### LE «PANTOUFLAGE» DES HAUTS FONCTIONNAIRES

Récemment, Claude-Pierre Brossolette, ancien secrétaire général de la présidence de la République est devenu le principal dirigeant de la banque du Crédit Lyonnais. Son successeur auprès de Giscard d'Estaing, Jean-François Poncet fils d'ambassadeur de France, également ancien élève de l'ENA avant d'occuper son poste, était le PDG des établissements Carnaud qui font partie du groupe de Wendel.

Ainsi, de plus en plus, les hauts fonctionnaires occupent ou ont occupé des postes importants dans les secteurs industriels et bancaires ; selon l'expression consacrée, ils «pantouflent» dans des entreprises publiques ou privées. Aujourd'hui, 12% des patrons des 100 premières entreprises françaises sont passés par l'inspection des Finances ou la Cour des Comptes, 17% ayant été dans des cabinets ministériels avant d'occuper leur emploi dans ces grandes entreprises. Et c'est près de 45% d'entre

eux qui ont appartenu d'une façon ou d'une autre, au champ administratif ou au champ politique, quand ce n'est pas aux deux.

Ce sont les grands corps d'Etat qui nourrissent principalement ce mouvement des hauts fonctionnaires vers les différents secteurs de l'économie.

Ce flux s'exerce en des termes comparables vers les entreprises privées ou publiques et parapubliques. La majorité (58,4%) des membres du Conseil d'Etat qui quittent leurs corps se dirigent vers le privé. C'est le même phénomène que l'on note pour les membres de l'inspection des Finances (58%) tandis que les membres de la Cour des Comptes, du corps diplomatique et du corps préfectoral restent généralement au sein du secteur étatique.

Si l'on examine maintenant les types d'activités vers lesquels s'orientent les membres des grands corps d'Etat, on constate une nette prépondérance des grands groupes financiers à dominance bancaire. On comptait ainsi en juin 74, 5 inspecteurs des finances au conseil d'administration de la compagnie

MOUVEMENTS DES HAUTS FONCTIONNAIRES  
VERS LES DIFFÉRENTS SECTEURS DE L'ÉCONOMIE (PUBLIC ET PRIVÉ)  
58-74 en %

	Conseil d'Etat	Inspection des Finances	Cour des Comptes	Corps di- plomatiques	Préfets
Charbon.....				16,6	6,4
Gaz.....					1,7
Pétrole.....		2,2	5,4		4,7
Electricité.....	2,7	3,3	9		4,2
Sidérurgie.....	2,7		14		1,8
Industrie automobile.....			5		6,4
Avion.....	2,7		2,6		1,8
Transport.....	8,1	10,1			18
Construction.....		4,4			2,8
Aménagement du Terri- toire.....	8,1	2,2	2,6	16,6	15,5
Immobilier.....	2,7	2,2	5,4		3,5
Finances.....	13,5	21,5	25,3	8,3	5,4
Banque.....	24,3	27	2,6	8,3	2
Assurance.....	8,1	7,8	6,3		1,8
Edition, presse, ORTF.....	13,5		8,1	24,9	14,2
Divers.....	13,5	11,3	4,5	16,6	13
Chimie, pharmacie.....		3,4	2,6		
Armement.....		2,2			

## A propos de la bureaucratie d'Etat

financière de Suez et 6 au conseil de Paribas.

Un autre secteur dans lequel les hauts fonctionnaires semblent particulièrement bien représenté est le monde de la presse, de l'édition, de la radio...

D'après une étude récente, sur 77 personnes choisis par le rôle dirigeant dans certaines sociétés de presse et de radio-télévision, on constate que pour 65 personnes dont on connaît les origines socio-professionnelles, 16 étaient auparavant hauts fonctionnaires, 13 étant issus des grands corps et 13 étant passé par un cabinet ministériel.

Quant aux préfets, on les trouve en grand nombre dans des activités économiques où là aussi est exigée une certaine connaissance politique du terrain, principalement dans les entreprises publiques ou privées d'aménagement du Territoire ou dans le secteur des transports.



De ce qui précède, il apparaît une homogénéisation certaine du haut personnel dirigeant de la bourgeoisie. Ce sont des individus de même formation, de même culture et qui se présentent comme interchangeables que l'on retrouve à la tête de l'appareil d'Etat, des partis politiques bourgeois et des grandes entreprises capitalistes.

Cette homogénéité peut paraître comme un signe de force et de cohérence. Mais, elle rend compte avec une singulière évidence des faiblesses du régime giscardien. Soulignons quelques aspects de cette faiblesse, liés aux caractéristiques actuelles des hauts fonctionnaires :

— la «politisation» de la haute administration, l'engagement de ses membres dans les différents partis politiques, offrent une caisse de résonance supplémentaire aux contradictions de la bourgeoisie.

— Malgré le «prestige» que cherche à maintenir la bourgeoisie autour de l'administration centrale, l'imbrication de plus en plus étroite des dirigeants des grandes sociétés capitalistes et des hauts fonctionnaires rend désormais tout à fait vaine la prétention de ces derniers à défendre l'intérêt général.

— Le système politique mis en place et qui a conduit en affirmant la

prééminence de l'exécutif, en renforçant la centralisation à donner un rôle sans partage aux hauts fonctionnaires, aux membres des grands corps à la tête de l'Etat, met en évidence l'incapacité de ces derniers à donner une quelconque assise au régime.

Les grands commis giscardiens qui malgré l'aide empressée des services de la préfecture ont le plus grand mal à trouver une circonscription dans laquelle ils puissent se faire élire, sont bien évidemment incapables de reconstituer les multiples relais locaux du pouvoir que pouvaient constituer les notables et politiciens traditionnels.

Enfin, certains sociologues bourgeois voudraient voir dans l'homogénéité de ce personnel la preuve de l'existence d'une «nouvelle classe», le signe même du règne de la technocratie. Ils privilégient à

dessein l'aspect bureaucratique de l'Etat en le coupant de son caractère de classe.

Or les soi-disant élites de l'industrie ou de l'Etat ne peuvent être assimilés à une classe en tant que telle, distincte de la bourgeoisie. De même que le «manager» d'une entreprise appartient à la fraction du capital dont il exerce les fonctions, le haut fonctionnaire n'a fondamentalement de pouvoir que pour autant qu'au sein de l'Etat, il participe à la défense de la domination de l'ensemble de la bourgeoisie, et affirme la prédominance de sa fraction la plus avancée.

C'est du reste à ce titre et quel que soit le prestige dont les entoure la bourgeoisie, que les hauts fonctionnaires de l'Etat restent quant au fond, des larbins, les grands commis du capital. ■

## NOTES

(\*) Marx a souvent mis en évidence le lien étroit qui existait en France entre l'importance du système et le poids de la petite propriété parcellaire et de la petite bourgeoisie issues des conditions de la révolution française.

(1) Les seuls députés un peu connus issus des grands corps de l'Etat à la fin de la III<sup>e</sup> République furent Joseph Caillaux et François Piétri (inspecteurs des finances) et Léon Blum (Conseil d'Etat).

(2) Gambetta qui se voulait le chantre du «nouveau personnel politique électoral» affirmait ainsi : «L'administration devra être complètement républicaine et elle le sera, parce que je ne pense pas qu'on soit d'humeur à tolérer bien longtemps en France ce spectacle d'un gouvernement voulu et acclamé par tout le pays et qui n'est contrarié que par ses fonctionnaires.»

(3) On ne peut cependant écarter l'hypothèse selon laquelle le poids des couches de la petite bourgeoisie en France, l'appui qu'en a recherché, durant toute cette période la grande bourgeoisie du fait de la combativité très précoce de la classe ouvrière auraient donné un tour

particulier au développement capitaliste. Privilégiant notamment les profits spéculatifs et usuraires au détriment d'une intervention directe plus large du capitalisme financier sur la structure industrielle du pays.

(4) Rappelons cependant que les 70 députés du PCF ont été emprisonnés par la bourgeoisie et n'ont pu participer à ce vote.

(5) 3 ou 4 fonctionnaires — dont un seul inspecteur des Finances se rendirent à Londres, et l'on estime à 2 ou 3 % le nombre des hauts fonctionnaires qui travaillèrent pour la Résistance (cf Paxton : La France de Vichy).

(6) Bien entendu, Vichy en révoqua un certain nombre. Il n'en demeure pas moins qu'aucun des préfets, dont pourtant la majeure partie était déjà en place sous le Front Populaire, ne démissionna.

(7) cf. Max Weber : le haut fonctionnaire n'est «que l'un des rouages d'un mécanisme toujours en mouvement qui lui prescrit un chemin déjà tracé dans ces grandes lignes... et normalement, le mécanisme ne peut être ni mis en marche, ni arrêté par lui...»

(8) Avec peut-être quelques muta-

## A propos de la bureaucratie d'Etat

tions pour les plus «mouillés»... et par là même avec un avancement plus rapide pour les autres.

(9) De plus, tous les inspecteurs des Finances recrutés sous Vichy restent en place après la guerre. En définitive, l'épuration ne touchera que 9 inspecteurs des finances qui ont assumé sous Vichy des responsabilités par trop évidentes. Notamment Bouthilier et Baudoin, anciens ministres, Barnaud et Guérard qui avaient été secrétaires généraux de ministère, François Piétri devenu ambassadeur.

(10) Les difficultés de l'institution parlementaire venaient d'abord de la mobilisation populaire issue de la Résistance et qui — sans autres perspectives — s'exprima par un net renforcement du PCF à la chambre des députés. Rapidement écarté du gouvernement, le PCF (comme du reste le RPF) fut exclu du jeu traditionnel des partis politiques, pour mettre en place les gouvernements. Il s'en suivit une instabilité croissante du régime, qui trouvait de plus amples occasions de s'exprimer dans les revers coloniaux de l'impérialisme français.

(11) Il faut également noter qu'à la différence de la III<sup>e</sup> République — où l'on trouvait un grand nombre d'amis personnels des ministres souvent dépourvus de toute «compétence» dans son propre cabinet — durant la IV<sup>e</sup> République, les cabinets sont surtout peuplés de hauts fonctionnaires.

(12) Il existe de véritables dynasties de hauts fonctionnaires, qui depuis des générations ont des membres occupant des grands postes administratifs.

(13) Et il n'y a pas de contradiction à relever cette évidence et à souligner le ridicule du PCF qui demande «la démocratisation de l'ENA» !

(14) sic, Michel Debré.

(15) Et plus généralement à de nombreux politiciens qui arborent fièrement, dans leurs «curriculum vitae» des diplômes de cette «génération».

(16) Il sera par exemple «administrateur civil».

(17) De génération en génération des familles se sont ainsi enracinées au Quai d'Orsay ou au Conseil d'Etat.

(18) Par ailleurs on constate que les personnes nommées de cette façon — par «le tour extérieur» — sont pour la plupart des hauts fonctionnaires — déjà membres d'un grand corps... Il a fallu notamment penser au reclassement massif des hauts fonctionnaires «de la France d'Outre-Mer» !

(19) Cela est également vrai pour les grands corps techniques ; il est évident que bien peu de polytechniciens, qui après être sortis dans les premiers, ont choisi de faire l'école des Mines (ingénieurs des Mines), mettent les pieds ne serait-ce qu'une fois dans leur vie au fond d'une mine.

(20) Excepté pour une place de tout premier plan, de directeur d'un département ministériel par exemple.

(21) D'autre part, comme nous l'avons signalé, sous la V<sup>e</sup> République la majeure partie des ministres sont de hauts fonctionnaires et ont donc un langage, une formation, des relations communes avec les principales «têtes» de leur ministère.

(22) En effet, aucun des rares textes juridiques qui ont trait aux cabinets ministériels ne définit leurs missions et attributions.

(23) Notamment par l'appartenance à un grand corps. C'est une des raisons qui fait que tous les ministres essaient d'avoir dans leur cabinet un échantillon des principaux corps d'Etat.

(24) A la Libération et surtout avec le début de la V<sup>e</sup> République.

(25) : La tendance d'une partie du patronat, généralement des petites et moyennes entreprises

(26) Péchiney—St-Gobain, Ugine Kuhlmann, puis Boussois Souchon-Neuvesel ; de Wendel se rapprochant de Sidelor et la CGE d'Alsthom. ERAP est créé en 1965.

(27) Comme Simon Nora qui réclame avec plusieurs hauts fonctionnaires et représentants de la grande industrie : «Une forte cure de libéralisme et la réhabilitation du profit».

(28) Interview de M. Lauré, ancien directeur général des impôts... et aujourd'hui à la Société générale.

(29) Des ministres hauts fonctionnaires du général, tels que W. Baumgartner, B. Chenot, P. Guillaumat, P. Chatenet, L. Paye n'ont jamais brigué des places de députés. Tandis que Couve de Murville, L. Joxe, ou P. Messmer ne sont devenus parlementaires qu'en 1968.

(30) C'est le cas pour A. Peyrefitte, J.P. Lecat, J. Chirac, J. Charbonnel, O. Stirn.

(31) Le président est R. Mondon, politicien de la IV<sup>e</sup>, alors maire de Metz, conseiller général, avocat. Au bureau des R.I., il y a encore M. Anthonioz, entrepreneur de T.P., maire de Divonnes-les-Bains, conseiller général, député. R. Marcellin, avocat, secrétaire d'Etat sous la IV<sup>e</sup>, maire-conseiller général, député... et aussi J. Chamant, autre politicien de la IV<sup>e</sup>, avocat également...

(32) Rocard, Chevènement, Joxe, Jospin, Attali, Mochrane.

(33) On pourrait citer comme représentants typiques de cette tradition «moderniste» : Pisani, ancien ministre de l'équipement, ancien ministre de l'agriculture. Ou Jacques Delors qui, aux côtés de Simon Nora, autre grand commis de l'Etat réputé ouvert aux idées de «gauche», fut le principal conseiller de Chaban, premier ministre de Pompidou.

(34) Herzog, récemment mis en évidence comme l'auteur du chiffrage version PCF du programme commun, a longtemps travaillé au Plan.

