

# Le gaullisme des hauts fonctionnaires (1958-1974)

Luc Rouban

**Le temps administratif n'est assurément pas le temps du politique, même au début de la Cinquième République : fondé sur plusieurs enquêtes, cet article de Luc Rouban invite à mesurer, pour le nuancer, l'attachement des hauts fonctionnaires au gaullisme. Il montre ainsi l'autonomie professionnelle acquise par les serviteurs de l'État à cette époque, malgré la figure prégnante du Général.**

Si l'on connaît désormais fort bien les relations institutionnelles que le général de Gaulle a entretenues avec les grands corps de l'État<sup>1</sup>, ainsi que l'héritage technocratique que la Cinquième République reçoit de la Quatrième<sup>2</sup>, ou bien encore la « fonctionnarisation » du personnel politique à partir de 1958 liée à la montée en force des énarques dans le milieu ministériel<sup>3</sup>, le gaullisme de la haute fonction publique entre 1958 et 1974 reste encore largement inexploré<sup>4</sup>. Cette question soulève en effet de redoutables difficultés méthodologiques.

(1) Bernard Tricot *et al.* (dir.), *De Gaulle et le service de l'État*, Paris, Plon, 1977.

(2) Voir notamment Marc Olivier Baruch, « Les élites d'État dans la modernisation », in Serge Berstein, Pierre Birnbaum et Jean-Pierre Rioux (dir.), *De Gaulle et les élites : essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, La Découverte, 2008, p. 95-111. Par ailleurs, le Comité pour l'histoire économique et financière de la France a publié de très nombreux témoignages sur le rôle des hauts fonctionnaires modernisateurs de l'après-guerre aux années 1960.

(3) Pour une synthèse, voir Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Paris, Éd. du Seuil, 1977, « Points essais », 1994.

(4) La thèse de doctorat de David Valence, « Les hauts fonctionnaires et de Gaulle d'une République à l'autre (1946-1962) », dirigée par Marc Lazar, apportera certainement des connaissances importantes pour la mise en place de la Cinquième République.

Tout d'abord, il est difficile de connaître le for intérieur de ces serviteurs de l'État, qui ne s'expriment que rarement sur leurs convictions et savent mieux que quiconque reconstruire leurs motivations ou leurs interrogations. Ensuite, l'expression de haut fonctionnaire, qui constitue une notion sociale bien plus que juridique, implique de ne prendre en considération que des fonctionnaires ayant atteint des postes supérieurs, voire l'entourage immédiat du personnel politique. Cependant, les hauts fonctionnaires ne travaillent pas en autarcie et restent indissociablement liés à l'ensemble de la fonction publique. Il faut donc prendre la mesure de leur représentativité professionnelle, car rien n'indique *a priori* qu'ils soient l'« administration » à eux seuls. On prendra donc ici le parti d'une histoire politique de l'administration, qui ne se confonde pas avec celle des entourages politiques, ni avec le récit qu'en font les hauts fonctionnaires souvent désireux de projeter une image valorisante de pouvoir ou d'indépendance<sup>5</sup>. L'enjeu du débat ne se limite pas à une querelle de préséance entre « grands commis » et personnel politique. Il est également de savoir dans quelle mesure l'appareil d'État souscrit aux idées gaullistes ou bien reste ancré dans une histoire sociale et politique qui lui est propre. On peut alors remettre en cause

(5) L'exemple en est donné par l'ouvrage de François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Éd. du Seuil, 1976. Celui-ci est très représentatif de l'état d'esprit de la génération d'après-guerre de l'inspection générale des Finances, qui se méfie de tout pouvoir politique, y compris du pouvoir gaullien.

la thèse selon laquelle la Cinquième République serait celle d'un pouvoir d'État fortement étayé par une haute fonction publique participant pleinement au pouvoir gaullien, phénomène conduisant à brouiller les frontières entre administration et politique<sup>1</sup>.

L'une des grandes questions qui se pose entre 1958 et 1969, voire 1974, est précisément celle de la nature du système élitaire, et notamment de l'alliance passée entre la classe politique gaulliste et la haute fonction publique. On sait que le recours à des ministres experts est recherché par le pouvoir gaullien, afin de stabiliser l'action gouvernementale. Ceci a fait dire que les hauts fonctionnaires ont pu dominer la classe politique des années 1960<sup>2</sup>. Mais cette alliance, qui se désagrège après 1969, puis éclate après 1974 lorsque déferlent toutes les critiques politiques contre la « technocratie », repose sur la nature ambivalente du gaullisme : est-ce vraiment une doctrine sinon portée du moins relayée par les élites de l'État (du fait de la référence omniprésente à l'État dans le discours gaullien) ou bien, au contraire, une forme de populisme construite sur la base d'un rejet des élites et dans le cadre d'une relation directe entre le peuple et le président ? Dans les deux cas, le gaullisme est porteur d'enjeux importants pour la haute fonction publique, qui pouvait y trouver aussi bien une confirmation de son rôle entrepreneurial dans le projet modernisateur qu'une menace de dépossession et d'instrumentalisation, étant donné les capacités étonnantes d'adaptation et le pragmatisme d'un chef de l'État souvent insaisissable pour ses collaborateurs.

Cette lecture théorique du gaullisme est insuffisante, car les acceptions historiques de celui-ci pour les fonctionnaires sont multiples

(1) Cette thèse est notamment développée par Georges Burdeau ou par Jean-Louis Quermonne en sciences politiques.

(2) Céline Wiener, « Pouvoir politique et administration : le temps de la discorde », *Pouvoirs*, « La Cinquième République », 4, 1978, p. 39-50.

et se stratifient dans le temps : gaullisme de guerre signifiant un ralliement à la France libre, et sans doute une opposition au PCF peu fréquenté par les hauts fonctionnaires ; gaullisme comme engagement partisan dans le cadre du RPF, puis de l'UNR ou de l'UDR ; enfin gaullisme comme soutien d'un régime politique assurant à la fois autonomie et force à l'appareil d'État contre les partis (y compris l'UDR !). Ces différentes dimensions s'ajoutent les unes aux autres, car le gaullisme d'un haut fonctionnaire n'est pas celui de toute la haute fonction publique ou même d'une de ses composantes.

Si le gaullisme est multiple, la haute fonction publique l'est tout autant. Un préfet n'a pas les mêmes fonctions qu'un inspecteur des Finances ni les mêmes perspectives de carrière ni les mêmes attaches dans le système élitaire français. La haute fonction publique se définit autant par les corps qui la constituent *ex officio* (les grands corps) que par les postes occupés au sommet de la hiérarchie administrative, même lorsque leurs titulaires ne sont pas membres de ces corps, ce qui introduit plus qu'une nuance lorsqu'on tente d'appréhender la haute fonction publique comme un tout, soit comme un groupe social soit même comme une force politique. Dans les limites d'un article, un choix doit être fait pour équilibrer l'analyse. On prendra donc comme terrains d'étude tout d'abord les membres des cabinets ministériels, les préfets et les membres de l'inspection des Finances, qui offrent trois expressions différentes de cette haute fonction publique. Au préalable, il sera utile de faire le point sur le positionnement politique de l'ensemble de la fonction publique en 1958 et la pratique gaullienne de l'administration.

### **La fonction publique de 1958 est-elle gaulliste ?**

Connaître l'état d'esprit ou l'orientation politique des fonctionnaires avant la mise en place

de la Cinquième République permet de situer le contexte dans lequel la haute fonction publique est appelée à opérer. Certes, hauts fonctionnaires et fonctionnaires ne se fréquentent pas au quotidien, mais la connaissance interne qu'ont les hauts fonctionnaires des rouages de l'appareil bureaucratique et leur sensibilité au « facteur humain » si souvent évoqué dans leurs écrits leur donnent la mesure de ce qu'ils peuvent réellement faire et faire faire. Pour servir, encore faut-il être servi.

Le gaullisme se caractérise avant tout par le retour en force de l'État contre les partis et du pouvoir exécutif contre le parlementarisme. Les fonctionnaires de 1958 sont-ils favorables au général de Gaulle ? *A priori*, on peut penser que oui, car les projets de nouvelle Constitution et l'esprit de son initiateur tendent à créer un pouvoir d'État aux accents monarchiques qui ne seraient pas pour leur déplaire. La thèse d'une Cinquième République « administrative » est bien ancrée dans la culture politique française : la Cinquième République est le régime des fonctionnaires. En vérité, l'étude de terrain dévoile un tout autre panorama. Celui-ci apparaît grâce à une enquête menée en 1958 entre le référendum sur la Constitution et les élections législatives<sup>1</sup>.

Si l'on compare les salariés du secteur privé actifs aux fonctionnaires actifs<sup>2</sup>, on voit que la structure des réponses est très similaire. Le premier problème à régler est celui de l'Algérie

et des colonies (43 % chez les premiers, 49 % chez les seconds). Chez les uns comme chez les autres, les problèmes économiques et sociaux arrivent en seconde position (autour de 10 %), bien avant la question de la stabilité du régime (4 % dans le privé, 3 % chez les fonctionnaires) ou la réforme des institutions (2 % dans le privé, 7 % – seulement – chez les fonctionnaires). Dans les deux groupes, une forte majorité (59 %) se dégage également pour dire que l'on fait totalement confiance à de Gaulle pour régler le problème algérien. Les fonctionnaires sont davantage satisfaits de l'action politique du général de Gaulle que les salariés du privé (77 % contre 69 %).

Cependant, la répartition de la proximité partisane montre que cette unanimité en faveur du général de Gaulle ne recouvre nulle attache spécifique au gaullisme en tant que mouvement politique, surtout chez les fonctionnaires. Le tableau 1 donne les résultats des réponses spontanées faites à la question sur la proximité partisane. L'enquête montre clairement que de Gaulle est considéré comme l'homme de la situation, qu'il est décrit comme utile, mais l'identification partisane au gaullisme est très faible. Les fonctionnaires ne sont pas particulièrement soucieux des institutions et, comme les salariés du privé, s'attachent bien plus à la résolution de problèmes immédiats qu'au développement d'une doctrine. Certes, il s'agit ici de l'ensemble des fonctionnaires, sans que l'on puisse discriminer les niveaux hiérarchiques, mais cette différenciation est inutile étant donné le niveau moyen des réponses.

Une autre enquête de 1962, menée après le référendum d'octobre, montre que le niveau de gaullisme (mesuré ici par une échelle reposant sur les réponses à neuf variables concernant le général de Gaulle) est moindre au sein du secteur public qu'au sein du secteur privé<sup>3</sup>.

(1) Il s'agit d'une enquête de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) réalisée par l'Ifop entre septembre et décembre 1958 auprès d'un échantillon représentatif de 1 650 personnes. L'enquête a donné lieu à un ouvrage : FNSP, *L'Établissement de la V<sup>e</sup> République, le référendum et les élections législatives de 1958*, Paris, Armand Colin, 1960. Les données sont disponibles auprès du Centre de données sociopolitiques de Sciences Po.

(2) Les effectifs de l'enquête ne sont pas très nombreux (194 salariés actifs du privé contre 63 fonctionnaires actifs) du fait de l'organisation de l'enquête en trois panels successifs, mais, à notre connaissance, on ne dispose d'aucune autre source précise d'information sur les représentations politiques des fonctionnaires à ce moment.

(3) Il s'agit d'un échantillon national postélectoral de 1 512 personnes. Les principaux résultats de cette enquête ont été

	Salariés du privé actifs (en pourcentages)	Fonctionnaires actifs (en pourcentages)
PCF	6	3
SFIO	18	19
Radicaux-socialistes	3	8
MRP	10	2
RPF	5	5
Gaullistes	5	0
Indépendants, paysans	5	3
Autres partis	1	3
Sans parti	13	19
Gauche en général	2	3
Centre ou droite en général	8	6
SR	25	29

### 1. La proximité partisane en 1958.

Ainsi, 56 % des cadres supérieurs du secteur privé sont fortement gaullistes contre 43 % de leurs homologues du public. La même distance sépare les employés du privé (55 % de gaullistes convaincus) et les employés du public (46 %).

Qu'en est-il alors des hauts fonctionnaires ? Une étude de terrain menée en 1956 par Robert Catherine, sans doute approximative mais cohérente avec les autres données dont on dispose, montre que le choix politique des hauts fonctionnaires n'est pas celui du gaullisme<sup>1</sup>. L'étude montre que la « sympathie » des inspecteurs des Finances va bien plus au MRP (19 %) ou aux Indépendants (37 %) qu'au RPF (4 %). Il en va de même à la Cour des comptes. Les données pour le corps préfectoral sont plus floues, mais vont dans le même sens : environ les trois-quarts de ses membres seraient orientées vers le radicalisme ou la SFIO, le quart seulement étant plus à droite du côté du MRP, du RPF et des Indépendants.

publiés dans Guy Michelat, « Attitudes et comportements politiques à l'automne 1962 », in François Goguel (dir.), *Le Référendum d'octobre et les élections de novembre 1962*, Paris, Armand Colin, « Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 142 », 1965, p. 193-288.

(1) Robert Catherine, « Note sur l'expression politique de la fonction publique », *La Revue administrative*, 51, mai-juin 1956, p. 245-252.

Seuls les fonctionnaires de l'Outre-Mer semblent être gaullistes, la moitié d'entre eux étant attirés par le RPF étant donné l'ancrage ultramarin de la France libre. Pour tous, le délabrement du régime et la crise coloniale restent au centre des préoccupations. Selon Robert Catherine, les fonctionnaires sont attachés à la démocratie et à l'ordre républicain, sans plus, et sans s'investir dans des partis jugés dépassés, en retard sur la réalité sociale et politique. Ils se consacrent donc seulement à leur profession. Du reste, les travaux menés sur les groupes de travail du RPF montrent que les fonctionnaires venaient y échanger des idées ou entretenir des relations sans chercher à développer des thèses partisans<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'implication des hauts fonctionnaires dans le mouvement gaulliste est faible. Le dépouillement des fiches d'adhérents au RPF du département de la Seine en 1954 montre que le nombre de hauts fonctionnaires y est très réduit. Certes, on trouve bien quelques administrateurs de la France d'outre-mer, quelques représentants du Quai d'Orsay, un directeur du budget et de la compta-

(2) David Valence, « Un RPF pour quelles élites ? », in Serge Berstein et al. (dir.), *De Gaulle et les élites*, Paris, La Découverte, 2008, p. 47-61.

bilité au ministère des PTT (il est d'ailleurs le responsable national du RPF pour les PTT), mais presque aucun membre des grands corps de l'État, à l'exception de quelques X-Ponts. Les adhérents du RPF sont originaires dans leur immense majorité des classes populaires et moyennes du secteur privé. Le RPF est un parti de masses, cherchant à concurrencer le PCF dans les usines. Il ne s'agit en aucun cas d'un groupe élitaire : les représentants des catégories supérieures ne constituent que 13 % des adhérents. Au sein de cette strate supérieure, l'ensemble des cadres du secteur public (en y incluant les cadres des entreprises publiques) ne compte que pour 24 % et celui des seuls cadres supérieurs de la fonction publique de l'État que pour 11 %. Les hauts fonctionnaires sont donc présents au RPF de manière très ponctuelle, cette présence étant d'ailleurs souvent le fait de militaires de haut rang ou d'universitaires connus (René Capitant), qui appartiennent déjà à l'« entourage » du Général. Cet engagement très limité ne doit pas surprendre, compte tenu de la faible propension des hauts fonctionnaires de l'époque à s'affirmer militants.

Qu'en est-il après 1958 ? On peut tout d'abord suivre la proportion de députés hauts fonctionnaires. Contrairement à tout ce qui a été dit, la « fonctionnarisation du politique » supposée sous la Cinquième République ne passe pas par les hauts fonctionnaires, qu'ils soient membres des grands corps administratifs ou techniques de l'État<sup>1</sup> ou bien cadres supérieurs. Notre banque de données sur les députés de la Cinquième République<sup>2</sup> montre

que la proportion de députés issus de la haute fonction publique reste stable après 1967 à des niveaux assez bas : 11 % en 1958 et 1962, une pointe à 18 % en 1967, puis 15 % en 1968, 17 % en 1978 et 21 % en 1978. Comme le montre le tableau 2, les députés hauts fonctionnaires sont plus souvent présents en proportion chez les indépendants ou les centristes, voire les socialistes, que chez les gaullistes<sup>3</sup>. Certes, chez ces derniers, on compte environ une cinquantaine de députés hauts fonctionnaires civils en 1968. Mais leur victoire électorale écrasante a également grossi leur nombre total, qui passe alors à trois cent onze. L'effet de masse permet de verrouiller le fonctionnement de l'Assemblée et crée un effet d'optique, mais on ne peut pas dire qu'il existe une surreprésentation des hauts fonctionnaires chez les députés gaullistes, sinon au regard de la société française, du moins à celui des autres étiquettes.

En proportions, la présence des hauts fonctionnaires dans les rangs gaullistes n'est pas supérieure à celle que l'on trouve dans les autres ensembles partisanes. Cela veut dire deux choses : d'une part, que l'UNR puis l'UDR ne font pas souvent appel à la haute fonction publique pour briguer des mandats nationaux (et ceux qui les obtiennent sont souvent des anciens de la politique professionnelle<sup>4</sup>) ; d'autre part, que les hauts fonctionnaires ne se précipitent pas sur les emplois politiques qu'offrent la montée en puissance du gaullisme d'appareil des années

(1) Nous avons retenu dans la catégorie « grands corps » les trois grands corps administratifs ainsi que les grands corps techniques associés à l'École polytechnique. Les préfets sont intégrés aux cadres supérieurs.

(2) Cette banque de données porte sur les biographies des 2 857 députés de la Cinquième République de 1958 à 2007. Une analyse d'ensemble est téléchargeable sur le site Internet <http://www.cevipof.com>.

(3) On a regroupé les étiquettes en grands ensembles politiques par commodité. Les cadres supérieurs comprennent les divers hauts fonctionnaires en dehors des grands corps ainsi que les membres du corps préfectoral et les magistrats. Les officiers réunissent les officiers supérieurs et les officiers généraux. La proportion de députés gaullistes hauts fonctionnaires culmine en 1981 à 23,5 %, contre 9 % pour le PS. Cette proportion va s'amenuiser par la suite (11,6 % en 2007). Mais le gaullisme a déjà beaucoup changé.

(4) Par exemple, sur les vingt-cinq députés gaullistes membres des grands corps élus en 1968, seize sont entrés dans la vie politique avant 1958 (dont dix dans les réseaux de la Résistance). Par ailleurs, six seulement sont élus députés pour la première fois.

	Gaullistes	PS-gauche modérée	Centre et Indépendants	PCF	Sans étiquette	Extrême droite
<b>1958</b>						
Grands corps	3 % (7/210)	7 % (4/55)	5 % (9/200)	0	7 % (1/14)	33 % (1/3)
Cadres FP	8 % (17/210)	6 % (3/55)	7 % (13/200)	0	14 % (2/14)	0
Officiers	4 % (8/210)	0	0	0	0	0
<b>1962</b>						
Grands corps	4 % (10/242)	7 % (6/86)	4 % (4/100)	0	13 % (2/16)	0
Cadres FP	7 % (16/242)	9 % (8/86)	8 % (8/100)	0	6 % (1/16)	0
Officiers	4 % (10/242)	0	0	0	0	0
<b>1967</b>						
Grands corps	10 % (22/215)	7 % (8/111)	5 % (4/83)	0	6 % (1/18)	0
Cadres FP	8 % (18/215)	12 % (13/111)	11 % (9/83)	0	11 % (2/18)	0
Officiers	2 % (4/215)	0	0	0	0	0
<b>1968</b>						
Grands corps	8 % (25/311)	9 % (5/59)	6 % (6/99)	0	5 % (1/21)	0
Cadres FP	7 % (22/311)	10 % (6/59)	12 % (12/99)	0	14 % (3/21)	0
Officiers	2 % (6/311)	0	1 % (1/99)	0	5 % (1/21)	0
<b>1973</b>						
Grands corps	9 % (19/213)	5 % (5/106)	7 % (8/114)	0	12 % (2/17)	0
Cadres FP	8 % (17/213)	10 % (11/106)	11 % (13/114)	0	18 % (3/17)	0
Officiers	1 % (2/213)	0	1 % (1/114)	0	6 % (1/17)	0

## 2. La proportion de hauts fonctionnaires parmi les députés entre 1958 et 1973.

1960 et la recherche d'un renouveau des cadres de l'UNR après l'échec électoral des municipales de 1965<sup>1</sup>. Ce dernier point confirme la posture « professionnaliste » des hauts fonctionnaires de l'époque. Il ne faut pas oublier en effet que la politisation des fonctionnaires n'est jamais unilatérale en démocratie et dépend autant de l'offre de postes que de la demande émanant des fonctionnaires eux-mêmes.

Ce tour d'horizon mériterait sans aucun doute une étude complète des cadres de l'UNR ou de l'UDR, qui manque à notre connaissance<sup>2</sup>. Cependant, si on reprend la liste des

quarante-six personnalités centrales du gaullisme des années 1960 repérées par Jean Charlot<sup>3</sup>, on voit que six seulement d'entre elles appartiennent à la haute fonction publique<sup>4</sup>. Là encore, néanmoins, il faut se méfier des erreurs d'interprétation. L'origine professionnelle des responsables ou des élus nationaux ne nous dit rien quant à leur comportement politique ou à

tera sans doute des informations précieuses sur ce point. Il n'est malheureusement pas possible de la consulter pour le moment.

(3) Jean Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République : étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Paris, Armand Colin, 1967.

(4) On ne retient qu'Albin Chalandon (IGF), Bernard Cornut-Gentille (préfecturale), Michel Debré (Conseil d'État), Christian Fouchet, Gilbert Grandval et Alain Peyrefitte (tous trois du corps diplomatique). Jacques Soustelle, ethnologue, ne fait pas partie des hauts fonctionnaires, tout comme les universitaires que sont René Capitant et Jean Foyer. Le cas d'Albin Chalandon est également discutable, car il est de l'Inspection mais créée en 1952 avec Marcel Dassault la Banque commerciale de Paris. On a ainsi écarté le cas de Georges Pompidou, qui ne fait pas carrière au Conseil d'État mais à la Banque Rothschild.

(1) Il semble bien que l'arrivée d'une nouvelle classe de « jeunes loups » énarques dans la vie politique ait été largement surestimée et surinterprétée par les médias de l'époque. Aux législatives de 1967, la haute fonction publique aurait fourni cent dix candidats, dont soixante et un pour l'UD-Cinquième République. Voir David Valence, « 1967 : l'opération "jeunes loups" ou les débuts politiques de Jacques Chirac », *Parlement(s)*, hors-série, 3, 2009, p. 22-33.

(2) La publication de la thèse de doctorat de Jérôme Pozzi sur les mouvements gaullistes entre 1958 et 1976 appor-

leur véritable carrière<sup>1</sup>. L'assimilation de la Cinquième République des années 1960 à la haute fonction publique est née bien plus des critiques de la gauche (qui comptait elle-même de nombreux hauts fonctionnaires dans ses rangs, comme on le verra après 1981) que d'une réelle osmose entre le personnel politique gaulliste et le milieu de la haute administration. Cette analyse est confirmée par la répartition des choix électoraux des fonctionnaires.

On ne dispose pas de sources fiables pour connaître le vote des fonctionnaires entre 1958 et 1969, car la modalité « fonctionnaires » n'apparaît pas dans les enquêtes de l'époque qui utilisent seulement les catégories génériques de l'Insee, les fonctionnaires étant assimilés aux « employés, cadres moyens » sans distinction de secteur<sup>2</sup>. Seule l'enquête post-électorale de 1978 du Cevipof montre que les cadres supérieurs de la fonction publique de l'État (hors enseignants) se situent alors aux trois quarts comme centristes, de centre-gauche ou de centre-droit. Leur vote aux législatives de 1973 s'est porté à hauteur de 38 % pour les partis de la majorité et de 17 % pour les candidats du PS ou du MRG contre respectivement 18 % et 30 % chez les enseignants. Au premier tour des législatives de 1978, ces

mêmes cadres votent pour le RPR à hauteur de 29 % et pour l'UDF à hauteur de 24 %. Le PS obtient 21 % et le PCF 12 %. Par comparaison, le vote RPR est bien plus haut chez les militaires et les policiers (39 %) et bien plus bas chez les enseignants (10 %).

Ces résultats prouvent que les fonctionnaires de rang supérieur (les « hauts fonctionnaires » *stricto sensu* échappent aux enquêtes de ce type) constituent avec les militaires et les policiers l'un des soutiens politiques de « la majorité » au sens large. Mais on ne peut rien en inférer quant à leur attachement, même nostalgique, au gaullisme historique ou militant. On peut seulement y voir un rejet de la gauche, dont le projet semble bouleverser à leurs yeux l'équilibre obtenu dans le fonctionnement des institutions (centralisation, interventionnisme économique modéré, projet modernisateur énoncé par les administrations et non les partis politiques).

La haute fonction publique, quelles que soient ses frontières exactes, ne défend donc peut-être pas tant le régime politique de la Cinquième République, hypothèse maintes fois avancée par de nombreux politistes, que le type d'action publique que celui-ci autorise et préconise dans sa version originelle, c'est-à-dire « gaullienne ». Les hauts fonctionnaires se préoccupent beaucoup moins de l'ordre constitutionnel que de ce que l'on peut appeler l'ordre institutionnel, l'« État » dans leur vocabulaire, c'est-à-dire une loi de mouvement donnant sens à leur travail de conception et de pilotage de l'action publique. C'est ce que le gaullisme permet de faire qui les attire, et non la personne du Général, le RPF, l'UNR ou l'UDR. On touche ici à un point central de la sociologie historique du politique. Le vote n'est pas la résultante mécanique d'une situation de « classe », mais intègre des enjeux professionnels éparpillés qui peuvent vite se réinvestir sur d'autres partis ou candidats dont le

(1) Le cas topique est fourni par Bernard Cornut-Gentille, qui fait bien partie des préfets, mais entre dans le corps en 1944 pour en sortir en 1947 et rejoindre le secteur privé, avant d'être député UNR en 1958. On peut encore citer le cas de René Ribière, résistant, sous-préfet sanctionné en 1947 pour avoir assisté à une réunion du général de Gaulle à Bordeaux, puis révoqué en décembre 1948 pour ses activités au RPF. Il devient chargé de mission auprès du Général président du Conseil en 1958, est réintégré en octobre comme préfet avec reconstitution de carrière, mais placé immédiatement hors cadre pour mener une carrière de député. Sa carrière préfectorale est donc purement formelle.

(2) Ce « détail », qui n'en est pas un, explique que des analyses très complètes de la sociologie du vote gaulliste entre 1958 et 1974 négligent complètement la question des fonctionnaires. Voir, notamment, Robert Ponceyri, *Gaullisme électoral et V<sup>e</sup> République : les élections en France depuis 1958 et la mutation du système politique*, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1985-1986.

programme s'harmonise mieux avec les objectifs stratégiques de certains corps. L'appel du centrisme et du libéralisme est ainsi certainement plus fort chez les inspecteurs des Finances, dont les trajectoires de pantouflage dans les années 1970 vont les assimiler de plus en plus au « patronat » du secteur privé.

### La pratique gaullienne de l'administration

Parler de hauts fonctionnaires, ce n'est pas parler des entourages immédiats du chef de l'État. Ces derniers ont déjà fait l'objet de plusieurs travaux historiques importants, qui nous renseignent abondamment sur la pratique gaullienne<sup>1</sup>. Le Général, à Matignon en 1958 ou à l'Élysée à partir de 1959, s'est entouré de conseillers sur la base de quelques principes fondamentaux : la bonne connaissance des dossiers, la neutralité politique (impliquant seulement le fait de n'être pas hostile à la politique du gouvernement ou engagé dans l'opposition), une tenue irréprochable pendant la guerre sans que la participation à la Résistance ou à la France libre soit un requisit. Le fonctionnement du secrétariat général de l'Élysée est fortement

hiérarchisé (quatre personnes seulement ont un accès direct au Général) et le nouveau président en 1959 n'a nommé personnellement que trois collaborateurs (le secrétaire général, le directeur de cabinet et le secrétaire général pour la Communauté et les affaires africaines et malgaches), tous les autres étant nommés sur la base du « parrainage » du conseiller sortant. Des directives ont été données par le Général à cet entourage pour qu'il respecte les fonctions ministérielles et l'on assiste à une partition du pouvoir exécutif entre cet entourage « politique » et l'ensemble de l'appareil d'État. Le recours à de bons experts dans chaque domaine a conduit par ailleurs à reconnaître les domaines de spécialisation des grands corps : le secteur économique et financier revient à un membre de l'inspection des Finances, le secteur juridique à un conseiller d'État. Parmi ces derniers, Bernard Tricot, qui est le dernier secrétaire général de l'Élysée du Général, est bien connu pour n'être pas gaulliste. Les gaullistes engagés, anciens du RPF, se retrouvent surtout au sein du noyau dur des « non-fonctionnaires » (Jacques Foccart, Olivier Guichard, Pierre Lefranc, notamment), qui se rétrécit une fois passée la crise algérienne.

Une pratique administrative gaullienne s'est très vite développée, impliquant de laisser une grande autonomie aux services administratifs dans l'exécution de leurs tâches et il n'est pas question que les cabinets dirigent leur vie quotidienne comme c'est de plus en plus le cas à partir de 1974. De même, l'arrivée au pouvoir du Général en 1958 ne se traduit pas par une valse des préfets<sup>2</sup> ou des changements brutaux à la

(1) On peut se reporter en particulier aux rapports de Véronique Bedin et de Samy Cohen concernant respectivement l'entourage de Matignon en 1958 et de l'Élysée en 1959, publiés dans Gilbert Pilleul (dir.), *L'Entourage » et de Gaulle*, Paris, Plon, 1979, p. 76-112 ; voir également les travaux plus récents de Bernard Lachaise, « Les membres du cabinet du général de Gaulle à Matignon en 1958 : portrait de groupe », in Bernard Lachaise, Gilles Le Béguet et Frédéric Turpin (dir.), *Georges Pompidou, directeur de cabinet du général de Gaulle juin 1958-janvier 1959*, Bruxelles, Peter Lang, 2006, p. 61-73. Pour une mise en perspective historique, voir le numéro 8, mai-août 2009 de la revue électronique *Histoire@Politique : politique, culture, société* sur « Les entourages des chefs de l'État de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing », notamment la contribution de Bernard Lachaise sur « L'entourage de Charles de Gaulle président du GRPF à Paris (25 août 1944-21 janvier 1946) », et celle d'Éric Chiaradia, « L'entourage du général de Gaulle à l'Élysée (8 janvier 1959-28 avril 1969) ». Voir également David Valence, « Une prise en main rigoureuse de l'appareil d'État ? » Le pouvoir gaulliste face aux hauts fonctionnaires (1958-1962) », *Histoire@Politique : politique, culture, société*, 12, septembre-décembre 2010.

(2) Vingt-quatre nouveaux préfets arrivent en 1958 et 1959, mais trois seulement ne viennent pas du corps préfectoral. Par ailleurs, quatorze d'entre eux sont entrés dans le corps préfectoral avant la Libération et cinq en 1944. Il ne s'agit donc pas de nouveaux venus. Voir Luc Rouban, *Les Préfets de la République, 1870-1997*, Paris, Cahier du Cevipof, 26, 2000, [http://www.cevipof.com/fichier/p\\_publication/444/publication\\_pdf\\_cahierducevipof26.pdf](http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/444/publication_pdf_cahierducevipof26.pdf)



tête des administrations centrales. Les affinités politiques de certains inspecteurs des Finances ne les empêchent pas de poursuivre des carrières au sommet de l'État. Gabriel Ardant, qui fut conseiller personnel de Pierre Mendès France en 1944 pour les questions financières, reste commissaire général du Plan de 1959 à 1961. D'autres poursuivent seulement leur carrière. C'est par exemple le cas de Bernard Clappier, qui demeure patron de la puissante direction des relations économiques extérieures (DREE) de 1951 à 1964, avant d'être nommé second gouverneur de la Banque de France.

Cette reconnaissance de la professionnalité des hauts fonctionnaires est très précoce. Il est établi que le général de Gaulle avait souhaité ne pas faire table rase de l'administration en 1944-1945, dans un souci d'apaisement et surtout face aux immenses besoins de la reconstruction : « Nous ne sommes pas de trop en France pour refaire la France mutilée<sup>1</sup>. » À la question de savoir si la collaboration de certains hauts fonctionnaires pendant la guerre ne pose pas un sérieux problème lors de la constitution du nouvel État en 1944, Gaston Palewski, un des « passeurs » historiques du gaullisme, répond :

« Non, il y avait un certain nombre de membres de la haute administration qui avaient milité dans la Résistance. Il a été assez facile de les regrouper. Il n'était pas mauvais non plus de faire appel à de hauts fonctionnaires qui n'avaient pas de couleur politique, mais dont la tenue avait été parfaite. Enfin, certains éléments de la Résistance, qualifiés par leurs diplômes ou leurs capacités, sont entrés à ce moment dans la haute administration. Le problème n'a pas été difficile à résoudre<sup>2</sup>. »

Cette pratique gaullienne de l'administration a des répercussions importantes sur la mesure du gaullisme des hauts fonctionnaires. Dès

lors que ces derniers sont laissés assez libres de déployer leur zèle et leur savoir-faire, il devient spécieux de supposer qu'il existe une doctrine gaulliste de l'aménagement du territoire, des politiques agricoles ou des prélèvements fiscaux. C'est en cela que la période 1958-1974 est particulière : l'énoncé précis des politiques publiques ne relève pas de l'Élysée dès lors que l'on sort du domaine de la souveraineté. La présidentialisation ne signifie pas encore une prise en main de tous les arrangements professionnels pris au niveau ministériel. L'étude des cabinets ministériels entre 1958 et 1972 confirme le rôle de la professionnalité chez les hauts fonctionnaires.

### Les cabinets ministériels ou la « seconde ENA »

Les cabinets ministériels constituent des centres de pouvoir où les hauts fonctionnaires font à l'époque leurs premières armes et leur « seconde ENA ». La nature propédeutique des cabinets est bien plus marquée dans les années 1960 que leur nature politique. On remarque à ce titre que 32 % des énarques des promotions 1955 à 1965 y entrent dès leur sixième année de carrière, alors que ceux des promotions de 1945 à 1955 n'y entrent sous la Quatrième République qu'à concurrence de 25 %.

L'analyse secondaire des questionnaires envoyés par l'équipe de René Rémond aux membres de ces cabinets permet de mieux connaître la représentation qu'ils se font de leur rôle et donc leur rapport au gaullisme entre 1958 et 1972<sup>3</sup>.

Dans l'ensemble, la thèse défendue est celle d'une séparation entre le politique et l'administratif. Les membres des cabinets ministériels sont très attachés aux rôles de techniciens,

(1) Discours du 31 décembre 1944.

(2) Gilbert Pilleul (dir.), *op. cit.*, p. 73.

(3) Les principales conclusions ont été publiées dans René Rémond, Isabel Boussard et Aline Coutrot, *Quarante Ans de cabinets ministériels : de Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de Sciences Po, 1982.

d'intermédiaires faisant circuler l'information, de préparateurs de décision. Ils ne revendiquent pas un pouvoir particulier et se contentent d'agir en professionnels. Ils reconnaissent bien souvent qu'il existe au sein du cabinet des membres politiques, les chargés de mission, les attachés parlementaires ou de presse. Mais c'est un autre monde qui ne les intéresse pas et avec lequel ils ont peu de contacts. De la même façon, les ministres disposent d'un entourage proprement politique en dehors du ministère et, par conséquent, le cabinet peut se concentrer sur ses tâches proprement ministérielles de préparation ou de suivi des décisions : « Avec Pisani, entourage politique de parasites encombrants. Avec Guichard, des amis politiques de l'UDR mais peu mêlés au cabinet bien que familiers du ministre, le voyant au cours de rendez-vous personnels, sans influence marquante sur la vie du cabinet<sup>1</sup>. »

Les membres des cabinets disposent d'une grande autonomie, tout comme leurs ministres, et cherchent à protéger cette autonomie en ne faisant intervenir le pouvoir politique que pour des « arbitrages » : « le problème étant de tenir le ministre au courant et de lui demander de trancher quand le technique devenait "politique"<sup>2</sup> ». Chacun, dans son ministère, a un interlocuteur privilégié dans les cabinets de Matignon ou de l'Élysée. On se doit de ménager le ministère des Finances et d'obtenir son aval si on veut boucler les dossiers.

En somme, tout concourt à donner l'image d'un monde de professionnels indépendants des sphères politiques. Très généralement, la personnalité ou les idées du général de Gaulle ne sont pas évoquées. On entre dans les cabinets ministériels « par hasard », au gré de rela-

tions personnelles avec un ministre (« Nous avions, le ministre et moi, servi dans le même régiment pendant la guerre », « Pisani était préfet de Haute-Marne en 1950 et moi inspecteur des Eaux et Forêts... puis il fut sénateur de Haute-Marne en 1954 et moi conseiller agricole et forestier »<sup>3</sup>) ou, plus souvent dans les années 1960, par le biais des réseaux de l'ENA et surtout des corps. Dans le cas de l'inspection générale des Finances, c'est parfois simplement « pour changer d'air » après quatre ans de tournée ou « pour remplacer un camarade ». À la Cour des comptes, c'est « parce qu'on m'a demandé d'y aller »<sup>4</sup>. Presque personne ne mentionne la volonté de participer à une grande œuvre nationale, sauf les très rares qui s'avouent gaullistes, anciens membres du RPF ou nouveau membres de l'UDR. D'ailleurs, la quasi-totalité des membres de cabinets disent qu'ils sont du centre-gauche ou du centre-droit, même lorsqu'ils ont servi dans le cabinet d'Alain Peyrefitte ou de Pierre Messmer. Les membres des grands corps ne répondent même pas à la question sur leur orientation politique<sup>5</sup>. Sans doute, on approuve « les

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) Une sémiologie des réponses apportées manuellement aux questionnaires de l'enquête est riche d'enseignement. Les directeurs de cabinet, surtout lorsqu'ils sont membres des grands corps, sont très évasifs dans leurs réponses, laissant de nombreux blancs sur les questions touchant aux relations professionnelles entretenues avec Matignon ou l'Élysée, ou se contentent de quelques mots écrits très rapidement, presque illisibles, et biffent d'un trait toutes les questions de type politique. Ils ne peuvent pas recevoir un chercheur pour mener un entretien, car « ils sont trop occupés » ou bien parce qu'ils « n'en voient pas l'intérêt ». Mais ils se fendent d'un mot pour montrer à René Rémond que leur réponse relève du service personnel. Ils sont en revanche très systématiques pour décrire la nature de leurs fonctions, marquant chaque tâche, au demeurant énoncée de manière très officielle, par de petits tirets. La lecture au second degré des réponses montre bien la nature du message : leur métier ne relève pas du politique même si on le côtoie ; et quand on ne participe pas de ce métier, on ne peut pas le comprendre de l'extérieur. De toute évidence, il n'existe aucune propension à revendiquer un engagement politique ou même historique du long terme ou la participation à une « aventure » gaullienne, qui semble être regar-

(1) École nationale d'administration (ENA), conseiller technique, ministère de l'Éducation nationale, 1966-1971 (réponse à un questionnaire anonyme).

(2) Universitaire, ministère de l'Éducation nationale 1960-1962 (réponse à un questionnaire anonyme).

orientations générales du général de Gaulle », mais on travaille sur des dossiers techniques et juridiques qui ne deviennent politiques qu'en fonction de circonstances (c'est le cas, maintes fois répété, de la préparation de la loi d'orientation des Universités au ministère de l'Éducation nationale après 1968). L'essentiel est de régler les questions techniques, ce qui conduit à faire avec Matignon « généralement front commun devant les réticences de l'Élysée<sup>1</sup> ».

Le passage par le cabinet ministériel est vécu comme une opportunité pour acquérir de l'expérience et une connaissance du milieu administratif. Une extrapolation faite sur la base des questionnaires reçus montre qu'environ le quart des membres de cabinets de la période 1958-1972 ont participé à la Résistance d'une manière ou d'une autre (engagé volontaire, FFI, réseaux clandestins), mais cette participation n'implique pas une allégeance au gaullisme. Comment interpréter ces réponses ? Deux thèses peuvent être défendues, qui sont insatisfaisantes toutes les deux.

On peut tout d'abord y voir la capacité d'absorption d'une haute fonction publique de carrière, dont la légitimation ne vient pas du gaullisme ou de sa participation à la Résistance, mais d'une onction méritocratique obtenue dans les grandes écoles. Les élites de 1958-1972 ne sont évidemment pas celles des gouvernements provisoires, dont les cadres administratifs sortent du rang. Cependant, la rupture générationnelle ne joue que pour la période du gaullisme tardif : le tiers seulement des directeurs et directeurs-adjoints de cabinet entre 1958 et 1969 provient de l'ENA, contre plus de la moitié entre 1969 et 1972.

Une seconde thèse serait de déceler l'effet d'une culture collective de type « technocratique », qui s'est développée à travers la recons-

truction du pays, et cela dès les gouvernements provisoires. Le gaullisme la reçoit clairement en héritage. Près de 40 % des membres de cabinets de la période 1958-1969 sont entrés dans leur premier cabinet lors des régimes précédents et notamment sous la Quatrième République. Et c'est également le cas de la majorité (55 %) des directeurs et directeurs-adjoints. Les cabinets gaulliens sont dirigés par des hommes (il n'y a presque pas de femmes) expérimentés. Cependant, cette thèse « technocratique » ignore une réalité qui apparaît très souvent au détour des commentaires : les membres des cabinets ont une allégeance forte à leur ministre. Presque tous insistent sur les liens personnels qui les unissent à « leur » ministre qu'ils suivent parfois dans trois ou quatre cabinets différents. Ils sont également nombreux à dire qu'il est bien plus intéressant de suivre une personnalité (les noms d'Edgar Faure ou d'Edgar Pisani reviennent souvent) au gré de leurs portefeuilles successifs que de rester dans le même ministère. Les membres des cabinets gaulliens ne sont donc pas de purs technocrates. Mais leur fidélité se porte sur leur ministre, pas sur le chef de l'État, sauf à titre purement institutionnel. L'autonomie que tous s'accordent à reconnaître dans leur travail quotidien montre que seul le pilotage de l'action publique réalisée au sommet est gaulliste. La politisation des états-majors ministériels (au sens d'une obligation d'encartage) est encore très faible et ne s'affirme surtout qu'après 1974.

À ce titre, il ne faut pas confondre le rôle que les cabinets ministériels jouent pour la formation des hauts fonctionnaires et celui qu'ils jouent pour les carrières politiques<sup>2</sup>. Tous les hauts fonctionnaires des cabinets ministériels gaulliens ne se lancent pas en politique, loin de

dée de manière très froide.

(1) Conseiller technique, Industrie, 1967-1969 (réponse à un questionnaire anonyme).

(2) Par exemple, sur l'entourage de Jacques Chaban-Delmas, voir Bernard Lachaise, Gilles Le Béguet et Jean-François Sirinelli (dir.), *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Paris, PUF, 2007.

là. Certes, un nombre croissant de députés gaullistes provient des cabinets ministériels. Notre banque de données sur les députés de la Cinquième République montre que l'on passe de seize en 1958 à vingt-huit en 1962, puis à quarante en 1967, pour atteindre cinquante-sept en 1968, avant de redescendre à quarante-huit en 1973. Cependant, la proportion des fonctionnaires dans ces trajectoires est faible et ces fonctionnaires sont caractérisés par un engagement politique précoce (Résistance ou RPF) et souvent une carrière administrative courte ou même de papier. En 1958, on n'en compte que cinq, dont Jean Foyer, universitaire mais surtout ancien du cabinet de René Capitant en 1944, Jacques Malleville, secrétaire d'administration aux Finances qui vient du cabinet de Jacques Chaban-Delmas, René Ribière, rattaché au corps préfectoral de manière formelle<sup>1</sup>, Pierre Ruais, membre de l'état-major de Londres pendant la guerre et ingénieur des travaux publics d'outre-mer, René Tomasini, résistant, directeur de cabinet de Michel Debré à la Libération et sous-préfet. Aux élections de 1962, on ne compte que six fonctionnaires parmi les élus gaullistes, en 1967 que huit et en 1968 que dix-sept, souvent les mêmes qui sont réélus systématiquement. À partir de 1967 on voit apparaître des énarques, mais ces derniers s'engagent très vite en politique (par exemple, Jacques Chirac entre à la Cour des comptes en 1959, mais il est déjà conseiller municipal en 1965). Rien n'indique par conséquent un ralliement de vrais fonctionnaires de carrière au mouvement gaulliste.

### **D'un corps l'autre : préfets et inspecteurs des Finances**

L'étude prosopographique de deux corps situés en quelque sorte aux deux bouts du spectre administratif français permet de vérifier les

premières analyses. Alors que le corps préfectoral est chargé d'importantes fonctions de sécurité et de sûreté à partir d'un ancrage territorial, l'inspection des Finances fonctionne en réseau entre le ministère des Finances et les grandes entreprises industrielles ou les banques d'affaires privées. Ce sont deux mondes radicalement différents : les préfets proviennent largement des classes moyennes et sont imprégnés de culture juridique, alors que les inspecteurs proviennent des classes supérieures et ont été formés très tôt à la culture économique et financière. L'histoire des deux corps est également divergente. Alors que le corps préfectoral reste cantonné aux questions de sécurité sous la Quatrième République et se trouve écarté par le pouvoir militaire dans les colonies, l'Inspection atteint son apogée dans la reconstruction de l'après-guerre et devient le fer de lance de la technocratie modernisatrice : d'un côté, des serviteurs de l'État devant se taire et ne pouvant pas, par devoir de réserve et pour garantir l'éthos du corps, prendre des positions politiques ; de l'autre, des trajectoires fortement individualisées, où l'on rivalise dans l'excellence intellectuelle en prenant publiquement position sur la réforme économique ou sociale. Peut-on alors trouver des indices permettant de mesurer le degré de gaullisme des uns et des autres ?

Le corps préfectoral a été sévèrement épuré après la guerre, bien plus que l'Inspection ou le Conseil d'État. Si l'on étudie les trois cent trente-quatre préfets qui ont servi entre 1958 et 1973 (pour s'arrêter avant 1974 et la période giscardienne), on voit que 30 % d'entre eux ont participé d'une manière ou d'une autre à la Résistance, soit qu'ils aient rejoint la France libre, soit qu'ils aient été l'objet de rétorsions de la part de l'occupant, soit encore qu'ils aient été évincés de leur poste par le gouvernement de Vichy sur la base de la loi du 17 juillet 1940. Cette activité résistante renvoie souvent à un

(1) Voir note n. 1, p. 43.

gaullisme de guerre, mais on ne peut en tirer de conclusions sur l'engagement gaulliste sous la Cinquième République. Si l'on manque de témoignages directs, il est possible en revanche de s'appuyer sur les postes occupés à partir de juin 1958. On peut raisonnablement penser que le général de Gaulle a veillé à (faire) nommer des personnes de confiance sur les postes les plus exposés, à savoir les postes en Afrique du Nord et les postes concernant directement la sécurité de l'État comme ceux des préfets de police. Ces trois éléments combinés permettent de repérer les préfets faisant partie du groupe de confiance, que l'on peut estimer gaulliste. Si l'on sélectionne les trente-huit préfets qui répondent à au moins deux de ces critères, et dont les trois quarts sont des anciens résistants, on voit que trois seulement d'entre eux occupent ou tentent d'occuper des postes politiques nationaux. Outre Olivier Guichard, qui entre dans le corps seulement au tour extérieur en 1959 après avoir été le directeur-adjoint du cabinet du Général président du Conseil, on trouve le préfet Émile Pelletier, véritable gaulliste, qui devient ministre de l'Intérieur en juin 1958, et le préfet Jacques Biget, qui a servi comme préfet de police d'Oran et candidate en 1967 aux élections législatives dans les Alpes-Maritimes sur une liste... FGDS. Par ailleurs, quelques préfets exercent des fonctions importantes au sein du mouvement gaulliste : Pierre Lefranc, secrétaire national aux jeunes du RPF, qui devient préfet au tour extérieur au sortir du secrétariat général de la présidence de la République en 1963 ; Jean Pompéi, qui commence sa carrière dans le corps préfectoral en 1934, fait toute la campagne du Moyen-Orient dans les Forces françaises libres, devient préfet d'Oran en 1944 et fait partie du conseil exécutif du RPF en 1948. D'autres occupent des fonctions locales. C'est notamment le cas de Jean Dours, qui entre dans le corps en 1939, devient directeur de cabinet de Christian Fou-

chet, haut commissaire de France en Algérie, et le suit lorsque ce dernier est ministre de l'Information puis de l'Éducation nationale en 1962, avant de devenir directeur général de la Sûreté nationale en 1966. En 1968, il est élu maire UDR d'Auch, devient conseiller général puis conseiller régional de Midi-Pyrénées. Dans l'ensemble, les préfets les plus engagés auprès du pouvoir gaulliste restent cependant à distance du monde politique. Leur emploi de débouché est bien souvent un poste dans l'administration (sécurité civile, trésoreries générales) ou dans les grands corps (notamment le Conseil d'État). Ils pantoufflent moins que leurs collègues dans les entreprises privées. Là encore, la professionnalité liée aux questions de sûreté de l'État l'emporte sur l'engagement politique.

Si l'on examine maintenant la situation des inspecteurs des Finances, on est bien obligé de constater que leur professionnalité les amène davantage à occuper des emplois de direction dans les entreprises et les banques privées qu'à s'investir dans les mouvements gaullistes successifs. En fait, l'inspection des Finances vient parfaitement illustrer le caractère second de l'engagement politique dans les années 1960, passant bien après l'accomplissement professionnel obtenu à l'articulation des secteurs public et privé ou dans les postes de pouvoir du ministère des Finances. À ce titre, les figures gaullistes les plus connues de l'Inspection, comme celle de Jacques Chaban-Delmas, dont la carrière politique est bien plus liée à son rôle dans la Résistance qu'à sa très éphémère participation à l'Inspection, ou d'Albin Chalandon, tout à la fois secrétaire général de l'UNR et P.-D.G. de la Banque nationale pour le commerce et l'industrie (BNCI) avant d'être député en 1967 puis ministre de l'Industrie en 1968, ne doivent pas faire illusion. C'est bien dans le vivier de l'Inspection que le gaullisme va puiser pour innover, en créant ses fameux pos-

tes de « ministres-techniciens », tels Wilfrid Baumgartner, ministre des Finances du gouvernement Debré en 1960, sans avoir jamais été élu auparavant alors qu'il avait été P.-D.G. du Crédit national et gouverneur de la Banque de France après guerre, ou Maurice Couve de Murville, dont la participation au régime de Vichy et sa proximité au général Giraud à Alger n'ont pas convaincu tous les commentateurs de son gaullisme profond. Remise en cause par les semi-échecs électoraux à partir de 1965, qui poussent le Général à demander à ses ministres de s'engager sur le terrain partisan, cette espèce particulière de personnel politique va disparaître, tout comme la vague technocratique que l'a vu naître va laisser place à un modèle beaucoup plus politisé de haut fonctionnaire à partir de 1974 (Alain Juppé en sera l'un des plus remarquables représentants).

Au fond, et de manière peut-être un peu abrupte, on peut dire que l'Inspection est le corps le moins gaulliste de toute la haute fonction publique, pour autant que l'on parle ici de gaullisme politique. Ni le profil social de ses membres, dont 80 % appartiennent aux classes supérieures<sup>1</sup>, ni leur faible appétence pour la vie politique, ni leurs conceptions élitistes de la démocratie ne les prédisposent à devenir des gaullistes convaincus. Au cours de la période 1958-1972, on ne dénombre que neuf inspecteurs ayant été élus au niveau national, parmi lesquels seulement quatre sont des gaullistes : Jacques Chaban-Delmas, bien que ses projets de Nouvelle Société heurtent le noyau dur des ex-pompidoliens de l'UDR, Maurice Couve de Murville, qui n'est élu député qu'en 1968, François-Xavier Ortoli, ministre technicien en 1967 puis député du Nord en 1968 et Albin Chalandon. En revanche, Henri Yrissou est député IPAS

du Tarn en 1958, Georges Mesmin, un ancien des cabinets ministériels de Pierre Sudreau, est élu député de Paris en 1973 sous l'étiquette des Réformateurs et Démocrate sociaux, Michel Rocard est le secrétaire général du PSU depuis 1967 et devient député des Yvelines en 1969, Ludovic Tron est conseiller de la République en 1957 sous l'étiquette socialiste et Valéry Giscard d'Estaing, député depuis 1956, restera pour toujours l'homme du « oui, mais ».

Les figures emblématiques du corps (François Bloch-Lainé, Paul Delouvrier, Roger Goetze) ont participé à la Résistance, occupent des fonctions de direction aux Finances ou dans le cabinet du Général à Matignon en 1958, mais ne sont pas gaullistes (Paul Delouvrier refuse par exemple d'entrer au RPF en 1947) et restent surtout attirés par Jean Monnet, l'homme de banque et le protégé de Paul Warburg. Leurs témoignages montrent qu'ils sont conscients de représenter une permanence de l'État au-delà du gaullisme. Alors qu'ils sont plutôt de sensibilité MRP voire de centre-gauche et souvent imprégnés de catholicisme social, les inspecteurs des Finances peuvent faire alliance avec le gaullisme sur deux points précis : le rejet de la politique partisane et l'autonomie reconnue aux professionnels des finances publiques. Brigitte Gaïti montre que les technocrates de la Quatrième République, déçus par leur relégation à partir de 1952 et voyant leur projet de modernisation sociale se déliter, ont opéré un « ralliement raisonné » au gaullisme : ce dernier aurait ainsi effectué une « captation d'héritage », en donnant l'impression de s'inscrire dans le mouvement naturel de l'histoire, alors même que la plupart de ces technocrates s'étaient rapprochés de Pierre Mendès France avant 1958<sup>2</sup>. La situation va

(1) Luc Rouban, *L'Inspection générale des Finances, 1958-2000 : quarante ans de pantouflage*, Paris, Cahier du Cevipof, 31, juin 2002, [http://www.cevipof.com/fichier/p\\_publication/439/publication\\_pdf\\_cahierducevipof31.pdf](http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/439/publication_pdf_cahierducevipof31.pdf).

(2) Voir son ouvrage, Brigitte Gaïti, *De Gaulle : prophète de la V<sup>e</sup> République, 1946-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, notamment p. 303 *sqq.*

donc se tendre après 1969, car la montée en force des élus locaux UDR, appuyés par le président Pompidou, va marquer la fin des entrepreneurs publics que l'Inspection a vu naître dans ses rangs depuis 1945<sup>1</sup>. Là encore, les inspecteurs des Finances sont gaullistes dans la mesure où le gaullisme vient organiser un dirigisme d'État modéré. Le mode d'action publique généré par le gaullisme (ainsi que son culte de la décision) leur convient. En revanche, le gaullisme politique – qui conduit entre 1958 et 1969 à faire intervenir le peuple directement dans les choix importants (Paul Delouvrier quitte ainsi l'Algérie après le discours du Général sur l'autodétermination) puis, après 1969, à mettre en place des réseaux partisans UDR – les gêne.

Une analyse un peu synthétique du gaullisme des hauts fonctionnaires, qui mérite évidemment de plus amples développements et des recherches complémentaires, montre que les élites civiles de l'État sont globalement assez indifférentes à la personne du Général, souvent hostiles au gaullisme partisan, mais éprises du gaullisme praxéologique, compris comme un mode d'action publique. Une preuve *a posteriori*, pourrait-on dire, tient au soutien que le PS trouvera parmi les hauts fonctionnaires dès les années 1970, lorsque le gaullisme d'appareil, faisant désormais place au libéralisme (il suffit de lire Alain Peyrefitte ou Jacques Chirac dans leur dénonciation du pouvoir des hauts fonctionnaires), abandonne l'originalité de la formule gaullienne pour ne retenir que la présidentialisation du régime. On peut donc formuler la thèse selon laquelle les hauts

fonctionnaires, quelles que soient leurs différences, apprécient surtout ce qui permet d'asseoir leur pouvoir social et de perdurer dans la société française (qui est la seule en Europe, rappelons-le, à distinguer des « grands corps de l'État ») au nom d'une professionnalité particulière. Au sens commun du terme, les hauts fonctionnaires de 1958 à 1974 ne sont donc pas gaullistes ou fort peu, à l'exception, bien évidemment, des membres les plus engagés dans les entourages politiques. Pour paraphraser Jean-Pierre Chevènement, on pourrait sans doute dire « qu'historiquement, la haute fonction publique [la bourgeoisie dans le texte originel] s'est plus servie du général de Gaulle que le général de Gaulle ne s'est servi d'elle<sup>2</sup> ». L'étude de l'appareil d'État ne permet pas de conclure à une confusion gaullienne de l'administratif et du politique. Tout indique, bien au contraire, l'existence d'une histoire administrative relativement indépendante de l'histoire politique et dont les ressorts restent toujours la construction d'une identité professionnelle corporative.

*Luc Rouban, Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), CNRS, 75007, Paris, France.*

---

Directeur de recherches au CNRS, **Luc Rouban** est rattaché au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). Ses travaux portent sur la sociologie et l'histoire des élites administratives et politiques. Il a récemment publié « L'inspection générale des Finances 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, 21, 2010, p. 21-34 ; « Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme (1877-1914) », *Revue française d'administration publique*, 135, 2010, p. 583-599 ; *Les Députés, sociologie politique des députés de la V<sup>e</sup> République, 1958-2007*, Paris, Cahier du Cevipof, 55, 2011. (luc.rouban@sciences-po.fr)

---

(1) Le cas de Paul Delouvrier est exemplaire à cet égard. Sa carrière s'achève avec le mouvement technocratique sur une confrontation directe avec le monde politique qui reprend en main le développement économique local. Voir Luc Rouban, « Un inspecteur des finances », in Sébastien Laurent et Jean-Eudes Roullier (dir.), *Paul Delouvrier, un grand commis de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-32.

---

(2) Jean-Pierre Chevènement, intervention dans *Études gaulliennes*, 4 (14), avril-juin 1976, p. 20.