



HAL
open science

Le droit, discours de pouvoir

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Le droit, discours de pouvoir. Gérard Conac; Herbert Maisl; Jacques Vaudiaux. Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon, *Economica*, pp. 429-444, 1982. hal-01666868v2

HAL Id: hal-01666868

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01666868v2>

Submitted on 29 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ADMINISTRATION DANS LE DISCOURS DES PRÉSIDENTS DE LA V^e RÉPUBLIQUE

PAR

Danièle LOSCHAK

Professeur à l'Université d'Amiens.

Comment les Présidents de la V^e République conçoivent-ils la place de l'administration dans l'Etat et son rôle dans la société ? Pour répondre à cette question, nous avons choisi d'analyser de façon systématique l'ensemble des allocutions présidentielles prononcées entre 1962 et 1979 lors de la cérémonie traditionnelle de présentation des vœux des corps constitués (1) : on a là, en effet, un corpus limité mais homogène, donc se prêtant à des comparaisons fécondes, et particulièrement riche en information, puisque cette cérémonie est l'occasion, pour le Président en exercice, de se livrer à une réflexion générale sur l'administration et la fonction publique, et d'énoncer ce qu'il attend plus particulièrement de l'une et de l'autre pour l'année à venir (2).

(1) Cette cérémonie se déroule à l'Elysée le 1^{er} janvier de chaque année, en présence du vice-président du Conseil d'Etat, chargé de présenter au Chef de l'Etat les vœux des « corps constitués », ainsi que des représentants de ces corps (l'expression « corps constitués », passablement désuète, désigne, outre l'administration proprement dite, la magistrature, l'Université, l'armée).

(2) Les allocutions du général de Gaulle à partir de 1962 (à l'exception de l'année 1966, lacune que nous ne sommes pas en mesure d'expliquer) sont reproduites dans l'édition complète des *Discours et Messages* (Plon, 1970, rééd. Le Livre de Poche, 1974). Celles du président Pompidou sont publiées dans ses *Entretiens et Discours*, T. 1, pp. 143 à 147 (Plon, 1975), intégralement pour les années 1971 et 1972, partiellement pour l'année 1973 ; le texte intégral des allocutions prononcées en 1970, 1973 et 1974 nous a été communiqué par le service de presse de l'Elysée. Les allocutions de Valéry Giscard d'Estaing sont publiées par la Documentation Française. Dans la suite du texte, en l'absence de toute ambiguïté, seule la date de l'allocution dont est tiré tel ou tel extrait sera mentionnée comme indication de source.

La vision de l'administration qui se dégage de ces textes est loin d'être uniforme. Le Général de Gaulle, Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing n'ont pas, de toute évidence, la même idée de ce qu'est ou de ce que doit être l'administration. S'ils adhèrent ensemble à quelques postulats de base — ceux-là mêmes qui fondent la légitimité et constituent la raison d'être de toute fonction publique : le service de l'Etat et du bien commun —, l'interprétation qu'ils en donnent comporte plus que des nuances. Lorsqu'on a fait la part de ce qui relève en propre de la personnalité de chacun, il reste deux images contrastées de l'administration : — D'un côté, l'image traditionnelle, et parfois passéiste, d'une administration essentiellement exécutante et obéissante, subordonnée aux autorités politiques responsables et investie avant tout d'une mission de stabilisation, de conservation sociale. Telle est la représentation cohérente qui se dégage des allocutions de Ch. de Gaulle et de G. Pompidou, avec les nuances qu'impliquent des tempéraments et des styles d'action différents. — De l'autre côté l'image moderne, voire moderniste, d'une administration entreprenante, dynamique, dotée d'un rôle d'impulsion directe en vue de promouvoir le changement social, répudiant par conséquent la routine bureaucratique et largement ouverte sur la société environnante. On reconnaît ici la vision giscardienne de l'administration, congruente aux exigences d'une société libérale avancée. Si on se réfère à l'idée que les fonctionnaires eux-mêmes se font de leur rôle (3), on ne peut manquer d'être frappé par le fait que les discours du fondateur de la V^e République comme de son successeur immédiat demeurent étroitement tributaires des conceptions en vigueur sous la III^e République et encore dominantes sous la IV^e; tandis que le discours giscardien — on n'en sera guère surpris — s'inscrit dans le droit fil des conceptions nouvelles induites par les pratiques politiques et administratives de la V^e République.

Derrière ces trois discours, qui révèlent trois personnalités, trois styles de comportement différents, ce sont essentiellement deux conceptions de l'administration qui s'affrontent, tant en ce qui concerne sa place dans l'Etat que ses missions sociales et la façon d'y faire face.

I. — TROIS PERSONNALITES, TROIS DISCOURS

Le discours des chefs de l'Etat peut être appréhendé dans sa structure interne, notamment thématique, et l'agencement de ses énoncés, mais aussi au regard de la situation de communication qu'il instaure, de ses conditions d'énonciation diraient les linguistes. La première approche ne nous renseigne pas seulement sur le tempérament littéraire des auteurs, sur leur façon d'exprimer leur pensée, mais aussi sur leurs préoccupations essentielles. La seconde approche paraît plus féconde encore dans la mesure où l'on peut faire l'hypothèse que le rapport du locuteur avec ses interlocuteurs, repérable à l'intérieur même du dis-

(3) Voir *supra* l'article de J. CHEVALLIER, qui retrace les principaux traits de l'idéologie des fonctionnaires, « L'idéologie des fonctionnaires. Permanence et/ou changement ».

cours, est ici révélateur de la conception qu'a ce locuteur des rapports entre le Président de la République et l'ensemble des fonctionnaires.

A. — LA THEMATIQUE

Même si l'on décide de faire abstraction des caractéristiques strictement littéraires et stylistiques de chaque discours (4), on ne peut manquer de relever le contraste entre la concision du Général de Gaulle, dont les allocutions sont brèves, denses, et demeurent à un niveau de généralité élevé, et la prolixité de Valéry Giscard d'Estaing, qui n'hésite pas à entrer dans des considérations longues et détaillées — de plus en plus longues et de plus en plus détaillées, d'ailleurs, à mesure que les années passent (5). Cette concision, d'un côté, que l'on retrouve encore, quoiqu'à un degré moindre, chez G. Pompidou, cette prolixité (6), de l'autre, sont sans doute révélatrices des différences de tempérament entre les trois hommes ; mais elles doivent aussi être interprétées comme le signe — ou tout au moins l'indice — de l'intérêt inégal qu'ils portent aux problèmes concrets de l'administration.

L'examen de la thématique des discours fournit une première confirmation de cette hypothèse. Le Général de Gaulle, manifestement, ne met pas l'administration au premier plan de ses préoccupations ; même s'adressant à un auditoire de fonctionnaires, ses allocutions comportent peu d'allusions directes à l'administration et à la fonction publique — rarement désignées comme telles, mais plutôt à l'aide de périphrases : « ceux qui ont l'honneur et la charge de servir l'Etat », « les serviteurs de l'Etat », etc. (7). Ce qui préoccupe le fondateur de la V^e République au point d'en devenir obsédant, c'est la stabilité des institutions, condition de la survie de la Nation. Chaque début d'année est l'occasion d'évoquer les menaces et les épreuves auxquelles l'Etat a dû faire face et qu'il a victorieusement surmontées, ou bien, les années calmes, les menaces virtuelles toujours susceptibles de se révéler à un moment ou à un autre (8). G. Pompidou insiste lui aussi sur la nécessaire stabilité des

(4) Les allocutions de V. Giscard d'Estaing, surtout dans les premiers temps, sont à cet égard surprenantes : indépendamment des répétitions et des longueurs qu'elles comportent, le style en est souvent lourd, à la limite de la correction, avec une syntaxe approximative et des métaphores dont on ne peut pas dire qu'elles soient très heureuses. L'hypothèse que ces interventions ne sont pas entièrement préparées à l'avance ne suffit pas à expliquer ces « imperfections ».

(5) Les allocutions de de Gaulle comptent en moyenne 300 mots, et jamais plus de 400. Celles de G. Pompidou comportent entre 500 et 600 mots. Celles de V. Giscard d'Estaing de 800 à 1 200. Le contenu des interventions est à l'avant : on n'imagine guère de Gaulle évoquer le rôle des comités de parents dans les écoles, pour ne prendre que cet exemple (tiré de l'allocution de 1978) ; c'est en revanche jusqu'à ce degré de détail que descend couramment V. Giscard d'Estaing.

(6) On serait tenté, parfois, de dire « ce délayage ». Même si l'on fait la part, dans les répétitions, les longueurs, de ce qui relève de l'intention pédagogique (voir *infra*), beaucoup de formules donnent une impression de « remplissage » inutile. Cf. « *On voudrait, à propos de l'action que vous conduisez, tout souhaiter et tout dire* » (1975).

(7) Le terme « administration » apparaît rarement, et plus souvent sous sa forme plurielle — « les administrations » — qu'au singulier (« l'administration française », « notre administration »).

(8) Aucune allocution n'échappe à la règle. — 1962 : « *L'Etat a... surmonté des épreuves qui, à défaut de sa fermeté, eussent pu être fatales à la nation* ».

institutions, essentiellement parce qu'elle lui paraît être le gage de l'autorité de l'Etat ; cette autorité, qui représente son souci permanent et primordial, il en fait le thème central, sinon unique, de toutes ses allocutions ; et les développements qu'il consacre à l'administration, plus nombreux et plus étoffés que chez son prédécesseur, s'y réfèrent constamment. C'est en revanche à la société, beaucoup plus qu'à l'Etat, que s'intéresse V. Giscard d'Estaing. L'Etat, et donc l'administration — il le dit explicitement à plusieurs reprises, et on y reviendra —, n'est qu'un instrument au service de la nation, un instrument qu'il se propose d'utiliser pour promouvoir la « société libérale avancée » dont il souhaite l'avènement. Le thème des réformes constitue ainsi la trame de son discours : réformes sociales, mais aussi réformes administratives, dans la mesure où l'administration, appelée à jouer un rôle moteur dans cette œuvre transformatrice, ne peut remplir correctement ce rôle qu'en se transformant elle-même.

L'Etat et sa stabilité d'un côté, la société et le changement (même s'il est « sans risques »...) de l'autre : la thématique giscardienne s'inscrit décidément en rupture par rapport à celle de ses prédécesseurs. Or, derrière cette thématique et les préoccupations qu'elle exprime, c'est toute une conception de l'Etat, de la société et, finalement, de l'administration qui se profile, comme le montrera l'analyse plus détaillée du contenu des trois discours.

B. — L'ENONCIATION

Mais ces discours, indépendamment de leur contenu manifeste, du sens immédiat de leurs énoncés, nous renseignent d'une autre façon encore sur la vision présidentielle de l'administration : on peut y lire, en effet, en filigrane, à travers la situation de communication qu'ils traduisent et induisent, à travers le statut respectif des interlocuteurs qu'ils révèlent, l'idée que l'orateur se fait de ses rapports avec les fonctionnaires.

Au discours impersonnel et distancié du Général de Gaulle, formulé presque tout entier à la troisième personne et sur le mode du constat, énonçant des évidences qui semblent ressortir de la nature des choses (9),

— 1963 : « *L'an dernier... l'Etat s'est trouvé soumis à des menaces. Parce qu'il est la République, il les a surmontées grâce à l'appui du pays* ». — 1964 : « *L'année qui s'est terminée hier a vu la République surmonter heureusement beaucoup d'obstacles, au-dedans et au-dehors* ». — 1965 : « *Grâce à la sage et ferme constitution de la République* », grâce au fait que le pays « *se trouve dégagé au-dehors des entreprises sans issue* », les pouvoirs publics ont pu « *décider et prescrire en tous domaines une œuvre très considérable de rénovation nationale* ». — 1967 : [tout devrait bien se passer] ... « *à moins d'un bouleversement qui viendrait à détruire les institutions, exemplaires en fait d'efficacité et de continuité...* ». — 1968 : « *Les écueils sont aujourd'hui, trop nombreux et trop dangereux pour qu'il soit encore possible de naviguer à la dérive* ». Les événements de 1968 ne peuvent évidemment que conforter de Gaulle dans cette idée. — 1969 : « *Les événements de l'année qui vient de finir ont prouvé, plus clairement que jamais, à quel point l'Etat... est indispensable [à la vie de la France]* ».

(9) De Gaulle emploie rarement les pronoms personnels « je » et « vous » ; et lorsqu'il le fait, c'est surtout au début et à la fin de chaque allocution, pour remercier des vœux reçus et formuler les siens. Le « nous » n'apparaît

s'oppose le ton beaucoup plus personnel et direct de G. Pompidou et, surtout, de V. Giscard d'Estaing, qui s'impliquent dans leur discours comme ils y impliquent leurs interlocuteurs (10). Le premier s'efface derrière des affirmations générales et des vérités incontestables — si incontestables qu'il lui paraît superflu de les reprendre explicitement à son compte ; ses successeurs, au contraire, énoncent avant tout leur propre vision des choses et s'efforcent de la faire partager, sinon de l'imposer, à leur auditoire.

Dans un cas la situation discursive met face à face des institutions, voire des entités : lorsque de Gaulle s'exprime, il incarne la République, la France, l'Etat, et s'adresse non à des personnes mais aux « corps constitués » (11). Dans l'autre cas, la communication s'établit entre des individus, quelles que soient par ailleurs les fonctions officielles qui leur sont dévolues. Là s'arrête toutefois le parallélisme entre les interventions de G. Pompidou et celles de V. Giscard d'Estaing, qui utilisent des registres différents. Si l'on devait caractériser d'un mot le langage de ces trois hommes, on dirait volontiers que le Général de Gaulle parle le langage du soldat — un soldat qui a le sens de la hiérarchie mais respecte ceux qui servent sous ses ordres ; G. Pompidou le langage du maître, dans les deux sens du terme : utilisant son autorité à la fois pour donner des leçons et pour rappeler à l'ordre ; et V. Giscard d'Estaing le langage d'un manager doublé d'un pédagogue. La supériorité du premier est purement fonctionnelle, celle du second est d'ordre politique, celle du troisième repose sur l'expérience et le savoir.

Avec de Gaulle, les rôles respectifs sont clairement énoncés : il y a, d'un côté, « ceux qui ont l'honneur et la charge de servir l'Etat », de l'au-

qu'exceptionnellement et, sauf erreur, une seule fois pour désigner l'ensemble locuteur + destinataire (« nous tous qui, par vocation, servons la France » — 1967). Lorsqu'il se met en scène, c'est très souvent à la troisième personne (« Le Chef de l'Etat »), tandis que ses interlocuteurs sont, non pas « vous », mais « les corps constitués » ou les « serviteurs de l'Etat » (désignés en ces termes ou par des périphrases tout aussi significatives : voir *infra*, II). De même, les verbes énonciatifs du type « je crois », « je pense », ou du type « vous devez », « je compte que », sont absents de son discours.

(10) Le couple « je »/« vous » et, dans une moindre mesure, le « nous » sont habituellement utilisés par l'un et l'autre, ainsi qu'un grand nombre de verbes énonciatifs qui soit traduisent l'attitude du locuteur par rapport à ses énoncés (« je pense », « je crois »), soit introduisent un certain type de relation entre le locuteur et le destinataire (« je veux », « je souhaite », « je compte que »). Pompidou : « C'est vous dire que (...) constitue à mes yeux ma responsabilité », « je compte sur vous tous » ; « ce devoir... je compte que tous vous l'assurez » ; « Nous nous devons » ; « nous sommes tous les uns et les autres » ; « Vous avez... » ; « vous êtes... » ; « vous devez... » ; « veillez... », etc.

V. Giscard d'Estaing : « Je pense », « je sais », « j'ai le privilège », « je voudrais », « j'ai proposé », « je ne doute pas », « je souhaite »/« vos hautes fonctions », « votre comportement », « vous représentez »/« je vous invite », « je vous demande »/« nous servons la nation », « nous avons le devoir », « ce que nous devons avoir dans les yeux », « nos devoirs vis-à-vis de la nation... ». (Sur l'emploi par V. Giscard d'Estaing du « je/vous » et du « nous », voir aussi l'article de P. LEHINGUE, *infra*, p. 149).

(11) Les formules qu'il emploie sont tout à fait explicites : « Cet hommage, rendu à travers ma personne à la République et à la France » (1962 et à nouveau 1969) ; « Je tiens à dire... que la République fait confiance à leur valeur et à leur dévouement » (1969) ; « L'estime et la confiance que le Chef de l'Etat leur porte » (1965). Et surtout : [Le témoignage] « que ceux qui ont l'honneur et la charge de servir l'Etat remettent aujourd'hui à celui qui a la charge et l'honneur d'être à sa tête » (1962).

tre, « celui qui a la charge et l'honneur d'être à sa tête » (1962). C'est donc par rapport à l'Etat que les uns et les autres se définissent, et la place qu'ils y occupent détermine une hiérarchie implicite. Mais la distance inéluctable entre celui qui dirige et ceux qui servent n'exclut pas une solidarité dans l'action : d'abord parce qu'être à la tête de l'Etat, c'est encore servir l'Etat, ensuite parce que, à des niveaux de responsabilité différents, tous sont attelés à une même tâche, le service de la France (12). De fait, le ton du Général de Gaulle n'est jamais ni condescendant, ni autoritaire. L'administration, c'est assurément, à ses yeux, pour reprendre une formule célèbre qui n'apparaît pas ici, « l'intendance » ; elle n'en constitue pas moins un « *imposant et loyal ensemble* » (1962) ; et ceux qui remplissent cette tâche indispensable avec conscience, dévouement et abnégation méritent le respect, la confiance et l'estime (13). Car de Gaulle, de surcroît, semble ne reconnaître à la fonction publique que des qualités, contrairement à ses successeurs qui mettront volontiers l'accent, sinon sur ses défauts, du moins sur son caractère perfectible.

Le langage de G. Pompidou est foncièrement différent. C'est le langage d'un chef soucieux d'affirmer son autorité, un langage d'inégalité : comme si Pompidou, privé de la légitimité charismatique de son prédécesseur, éprouvait le besoin d'imposer son autorité en l'exerçant intensément. Le Président de la République n'a plus en face de lui un « *imposant et loyal ensemble* » au fait de son devoir, mais des subordonnés à qui il convient de rappeler sans cesse les règles élémentaires de la fonction. Le Chef de l'Etat, par conséquent, donne des leçons, admoneste, rappelle à l'ordre ; la louange se fait rare et laisse la place à l'injonction (14).

La distance, qui était maximale entre le Chef de l'Etat et les fonctionnaires lorsque de Gaulle s'exprimait, se réduit considérablement avec Valéry Giscard d'Estaing. Non seulement en raison du ton direct qu'il adopte, mais aussi, plus fondamentalement, parce qu'il est — et

(12) « *Nous tous qui, par vocation, servons la France en servant l'Etat* » (1967).

(13) Confiance et estime que de Gaulle réaffirme chaque année : « *salut très confiant* » (1962), « *mon estime et ma confiance* » (1963), « *je sais quelle confiance* » (1964), « *estime et confiance profondes* » (1965), « *l'estime et la considération que je porte à leur mérite* » (1967), [la République fait] « *confiance à leur valeur et à leur dévouement* » (1969).

(14) Les leçons : « *Le service de l'Etat implique le respect de la Constitution... Il ne me paraît pas inutile de le rappeler ici solennellement* » (1970) ; « *Peut-être faut-il rappeler que l'Etat... n'est rien d'autre que ...* » (1971) ; « *Cette identité de la France et de l'Etat, il me paraît aujourd'hui nécessaire de la rappeler... Encore faut-il se rappeler que l'Etat... C'est dire que ses représentants se doivent...* » (1972). Les instructions et les injonctions : « *Vous êtes détenteurs d'une fraction de l'autorité de l'Etat... N'oubliez pas que cette autorité... Vous devez être efficaces... Veillez à ce que... Vous devez être simples. L'administration est faite pour les administrés, non pour les administrateurs... Veillez à leur rapidité... Soyez attentifs...* ». Et enfin : « *Ce devoir, je compte que vous l'assurerez...* » (1974). Les mises en garde et les menaces (avec pour arrière-plan l'affaire Aranda) : « *L'administration est et doit demeurer en dehors du combat politique... La loi impose aux fonctionnaires une obligation de réserve... Ils doivent s'interdire... Il m'a paru utile de rappeler ce que doivent être les rapports entre l'Etat, l'administration et les citoyens... Une République où... les serviteurs de l'Etat ne tiendraient pas à honneur de défendre les institutions ne serait guère durable* » (1973).

se présente comme — un ancien de la fonction publique (15). Ce qui rend possible cette relative proximité, c'est que V. Giscard d'Estaing s'adresse moins à l'ensemble de l'administration, comme le faisaient ses prédécesseurs, qu'aux hauts fonctionnaires présents ou représentés devant lui (16). Or cette communauté de formation et, partiellement, de carrière, lui donne une supériorité sur ceux auxquels il s'adresse, puisqu'il peut ainsi d'un côté invoquer son expérience de fonctionnaire et se poser par rapport à eux en ancien, en aîné, de l'autre se prévaloir de sa condition d'élu de la nation et de l'expérience complémentaire qu'elle lui confère (17). Cette double expérience lui permet de tenir le langage de celui qui sait, un discours de pédagogue (18). V. Giscard d'Estaing donne non seulement des conseils mais de véritables cours, émaillés de digressions et de répétitions (la répétition est au principe même de la pédagogie...) : des cours d'économie, des cours d'histoire, des cours sur la société et ses besoins (19). Et puisque sa supériorité est de l'ordre du savoir plus que du pouvoir, il ne donne pas d'ordres mais des directives, des orientations : il se comporte non pas en chef autoritaire, comme pouvait le faire Pompidou, mais en manager moderne invitant ses collaborateurs à s'atteler à la réalisation de tel ou tel objectif (20).

Or l'attitude adoptée vis-à-vis de l'administration et des fonctionnaires, telle qu'elle ressort de l'analyse des différentes situations de discours, ne saurait être réduite à une question de « tempérament », de « personnalité », et encore moins de « style » ; elle est également révélatrice des convictions profondes de chacun des locuteurs, comme en témoigne la congruence de leurs attitudes respectives avec les idées

(15) Il parle des « *responsabilités que j'ai le privilège de connaître pour les avoir partagées en d'autres temps, ou dans d'autres fonctions* » (1975). Ou encore : « *Je ne doute pas, vous connaissant et ayant vécu parmi vous...* » (1976) ; « *Les fonctionnaires... dont je connais par expérience la compétence et le dévouement* » (1978) ; « *Ayant appartenu moi-même pendant longtemps à la fonction publique...* » (1979).

(16) « *Je souhaite que dans vos hautes fonctions...* » (1976) ; « *Il est essentiel qu'à travers votre comportement et celui de vos subordonnés...* » (1977) ; « *Vous représentez les principales autorités de la justice et de l'administration... Je demande aux hautes personnalités que vous êtes...* » (1978).

(17) D'un côté « *j'ai le privilège de connaître [vos responsabilités] pour les avoir partagées...* » ; de l'autre, « *l'élection populaire qui a été la mienne m'a permis de mieux apercevoir que (etc.)* » (1975).

(18) Voir, en ce sens, les remarques de P. LEHINGUE dans son article précité sur le rapport précepteur/élève que V. Giscard d'Estaing instaure d'une façon générale avec ses auditeurs : le Chef de l'Etat est celui qui sait, même si son savoir se teinte de fausse modestie (*infra*, pp. 148 s.).

(19) « *Je voudrais vous faire part de ma conviction sur la nature des responsabilités qui sont les vôtres* » (1975). On retrouve fréquemment des phrases de ce type. L'allocation de 1976 comporte un long développement sur ce qu'est une société, avec des exemples empruntés au temps des pharaons jusqu'aux révolutions modernes, puis un exposé sur la façon de conduire les réformes. En 1978 à nouveau : « *Je saisis l'occasion ... pour éclairer vos réflexions en vous rappelant deux données essentielles...* » (suit un développement sur l'équilibre économique mondial).

(20) « *Je compte pour cela sur l'activité et sur la compétence de chacun d'entre vous* » (1975) ; « *Je souhaite que votre action soit fortement imprégnée de l'esprit de justice* » (1976) ; « *Les objectifs sont tracés... Il s'agit de tenir le cap* » (1977) ; « *Je ne doute pas que vous ne souhaitiez prendre... certaines résolutions concernant la poursuite de votre action pendant l'année qui s'ouvre... A cette tâche [d'adaptation de notre économie] je vous invite ... à apporter votre concours* » (1978). Quant à l'allocation de 1979, elle est expressément consacrée à la définition des orientations pour l'année à venir (*voir infra*, note 45).

qu'ils émettent par ailleurs, de façon plus ou moins explicite, sur la place que doit occuper l'administration dans l'Etat, sur le rôle qu'il lui revient de jouer dans la société.

II. — UN POSTULAT, DEUX INTERPRÉTATIONS

Que l'administration n'ait d'autre préoccupation ni d'autre but que le bien public ; que les fonctionnaires qui agissent au nom de l'Etat soient au service de la collectivité toute entière : autant de postulats dont on ne conçoit guère qu'un chef d'Etat s'aventure à les remettre en cause. Il va de soi que l'autorité dont les serviteurs de l'Etat disposent leur est simplement déléguée et qu'ils ne peuvent en faire usage que pour le bien de tous, en vue de la satisfaction des besoins collectifs ; que l'administration ne trouve pas sa fin en elle-même et qu'au-dessus des intérêts particuliers des fonctionnaires il y a l'intérêt général, l'intérêt de la nation, qui exige de leur part des qualités, un dévouement particuliers (21). Mais, par-delà cette commune certitude et sa réaffirmation systématique (22), l'analyse de ce qu'implique le service de l'Etat d'un côté, de ce que sont les missions sociales de l'administration de l'autre, fait apparaître d'assez substantielles divergences entre les conceptions respectives des présidents de la V^e République.

A. — L'ADMINISTRATION DANS L'ETAT

Il est plusieurs façons pour les fonctionnaires de servir l'Etat, dont chacune correspond à une vision particulière de la fonction publique, à une place différente de l'administration dans l'Etat.

Pour de Gaulle, la fonction publique se résume dans le service de l'Etat, qui définit à lui seul la nature, la place et le rôle de l'admi-

(21) On retrouve là des thèmes extrêmement proches de ceux que développent de leur côté les fonctionnaires, et qui constituent la « structure invariante » de leur idéologie. Voir *supra*, l'article précité de J. CHEVALLIER.

(22) C'est de Gaulle qui est le moins loquace sur ce point, sans doute parce qu'il lui paraît trop bien établi pour mériter d'amples développements. Il lui arrive néanmoins d'évoquer le « dévouement à la chose publique » (1965), le « service public », but unique des fonctionnaires qui agissent « pour le bien commun » (1969). Ces mêmes thèmes sont repris avec beaucoup plus d'insistance par G. Pompidou : Il convient d'agir « dans le seul souci de l'intérêt national », et les fonctionnaires « qui ont en eux profondément enracinée la notion des services publics » (1971) « se doivent, par leur dévouement à la communauté nationale ..., de justifier l'autorité dont ils disposent et qui ne leur est déléguée que pour le bien de tous et aussi de chacun ..., pour l'intérêt général » (1972). Les fonctionnaires, auxquels incombent des « missions de service public » (1974), doivent assurer leur devoir « au service de l'Etat et pour le bien commun » (1974), sans oublier que « l'administration n'est pas une fin en soi, [qu'] elle est faite pour les administrés, non pour les administrateurs » (1971). V. Giscard d'Estaing à son tour prend soin de réaffirmer que « l'Etat, comme ses agents, sont les serviteurs de la collectivité nationale », qu'ils doivent utiliser l'autorité qu'ils détiennent « non pour affirmer leur propre importance mais pour servir la cause de l'intérêt public..., pour la satisfaction des besoins des femmes et des hommes qui constituent notre Nation » (1975).

nistration. Il ne mentionne du reste que très exceptionnellement « les fonctionnaires » en tant que tels, et les désigne systématiquement par des périphrases significatives : « ceux qui ont l'honneur et la charge de servir l'Etat » (1962, 1964), « l'ensemble de ceux qui ont la vocation de servir », « ceux qui forment l'armature de l'Etat et ont l'honneur de le servir » (1965), « les serviteurs de l'Etat » (1968), « tous ceux qui servent l'Etat » (1969). Derrière ces expressions se profile l'idée — classique, mais quelque peu désuète désormais — que la fonction publique est, au sens fort, un service, une charge, un sacerdoce : servir est un « honneur », une « vocation » ; le service de l'Etat suppose essentiellement de « l'abnégation » — abnégation dont la fonction publique tire « sa noblesse » —, du dévouement, du désintéressement, de la conscience et de l'effort ; il appartient à l'administration de « donner l'exemple » en faisant son « devoir », car ses agents doivent rester « pénétrés du devoir qui est le leur ». On reconnaît là encore le langage du soldat. Quant aux tâches concrètes qu'implique le service de l'Etat, elles sont toujours secondes et de nature strictement subordonnée : les fonctionnaires, certes, constituent « l'armature de l'Etat » et agissent en son nom, mais leur rôle se limite à assurer « sur le plan pratique, l'exercice des attributions de l'Etat » (1967) ; il leur revient d'appliquer les décrets et les lois » (1965), de « préparer les décisions de l'Etat et, une fois qu'elles ont été prises, en assurer l'exécution » (1969) — tout ceci « sous l'autorité du gouvernement », sous la direction de « ceux qui sont responsables [de l'Etat] ». On ne saurait dire plus clairement que l'administration est une simple exécutante, subordonnée aux autorités placées à la tête de l'Etat.

C'est encore cette vision traditionnelle — strictement orthodoxe dans une perspective libérale — de l'administration que défend Georges Pompidou. Mais là où de Gaulle exprimait ses vues par prétériorité, son successeur s'attache au contraire à expliciter les siennes pour mieux les imposer (23) ; de sorte qu'on trouve dans ses allocutions, à l'état fragmentaire mais aisément reconstituable, une théorie cohérente de l'Etat et de l'administration. La continuité entre les deux discours apparaît d'abord dans le vocabulaire employé : les fonctionnaires sont « les serviteurs de l'Etat », ils ont « la charge de l'Etat » (24). Mais pour faire admettre que la fonction publique n'est pas une profession comme les autres, G. Pompidou ne se borne pas, comme le général de Gaulle, à la présenter comme un sacerdoce (25) ; il s'applique à montrer que la nature et la fonction propres de l'Etat imposent à ceux qui le servent des obligations spécifiques. Or, pour G. Pompidou, l'Etat se définit à la fois par l'autorité et par la démocratie : la démocratie légitime l'autorité, garante de la liberté de tous (26) ; ou encore : l'autorité de l'Etat,

(23) Confirmant ainsi sa propension à donner des leçons et à rappeler à leur devoir ses subordonnés : voir *supra*, et note 14.

(24) « Le service de l'Etat », syntagme très gaullois, apparaît aussi à plusieurs reprises, dans des formules telles que « une vie professionnelle au service de l'Etat » (1971) ou « vos activités au service de l'Etat » (1973).

(25) Il évoque toutefois le désintéressement de la fonction publique et, une fois, la « grandeur » et la « dignité » de sa mission ... à propos de l'obligation de réserve.

(26) « L'indépendance d'une nation, la possibilité d'y vivre en paix et en sécurité reposent sur l'existence de l'Etat et sont fonction directement de l'autorité de ce dernier... [L'Etat] constituée, d'ailleurs, la seule protection des citoyens contre la loi du plus fort » (1971) ; « [L'Etat] protecteur de notre

nécessaire au maintien de la démocratie, est acceptée parce qu'il est « l'émanation de l'ensemble des citoyens » (27). En l'occurrence, l'Etat, c'est la France (28), même s'il convient de « resserrer encore les liens entre l'Etat et la Nation » (1974) (29). Or l'autorité de l'Etat d'un côté, le principe démocratique de l'autre, déterminent la nature des fonctions administratives et les rapports entre l'administration et les autorités politiques. Si l'administration est chargée, d'une façon générale, de « traduire l'action de l'Etat dans la vie quotidienne du pays », le souci primordial du fonctionnaire doit être de « maintenir l'autorité et la stabilité de l'Etat » (1972), de contribuer « dans son action quotidienne et par son attitude générale » à la sauvegarde des institutions (1970). « Détenteur d'une fraction de l'autorité de l'Etat », il lui appartient de « l'exercer sans défaillance » (1974). Mais en même temps, dans un pays démocratique, le service de l'Etat comporte « un double engagement moral à l'égard des institutions et à l'égard des citoyens » (1972) : le fonctionnaire doit respecter les institutions démocratiques et obéir aux autorités légitimes élues par le peuple (30), donc se tenir lui-même en dehors du combat politique (31). On retrouve par conséquent ici, sous une forme différente, la conception traditionnelle d'une administration neutre, apolitique, et essentiellement obéissante, fidèle exécutante des décisions prises en amont et subordonnée aux élus de la Nation qui seuls disposent d'une légitimité démocratique.

Si Valéry Giscard d'Estaing ne remet pas directement en cause cette conception, qui fait partie d'un patrimoine culturel et idéologique dont il ne peut s'affranchir, c'est pourtant une image bien différente de l'administration qui ressort de ses allocutions. La définition du rapport triangulaire entre l'administration, l'Etat et la Nation, tout d'abord, imperceptiblement modifiée en apparence, traduit en fait un changement beau-

unité, de notre indépendance et de notre liberté », ainsi que « de notre sécurité » (1972 ; « Un Etat stable et fort apparaît comme seul garant de liberté et générateur de justice » (1972) ; « N'oubliez pas que cette autorité et l'ordre qu'elle garantit constituent la meilleure protection, et je dirais la seule, de la liberté de tous » (1974).

(27) « Dans un pays démocratique, l'Etat n'est ... rien d'autre que l'émanation de l'ensemble des citoyens » (1971) ; l'Etat démocratique « ne tient ses pouvoirs et ses moyens que du peuple » (1972) ; et « l'autorité d'un Etat qui ne reposerait pas ... sur la démocratie ne serait pas longtemps supportée » (1973).

(28) Cette idée apparaît en filigrane à plusieurs reprises, et fait l'objet d'un long développement dans l'allocation de 1971 : « Cette identité de la France et de l'Etat, il me paraît aujourd'hui nécessaire de la rappeler ... L'Etat ... est aujourd'hui le mandataire des Français... ».

(29) Ce thème, qui s'inscrit parfaitement dans la conception traditionnelle de l'Etat — lequel incarne la permanence et l'unité de la nation mais n'existe qu'en relation avec elle — a aussi des connotations plus modernes puisqu'il renvoie à l'idée, développée dans certains cercles de la haute fonction publique et qui sera explicitement reprise par V. Giscard d'Estaing, qu'il faut « nationaliser l'Etat », c'est-à-dire rendre l'Etat à la Nation. Voir *supra*, J. CHEVALLIER, p. 23.

(30) « Le service de l'Etat implique au plus haut point le respect de la Constitution et des autorités démocratiquement élues par le peuple souverain » (1970) ; « Une République où chacun, et en premier lieu les serviteurs de l'Etat, ne tiendrait pas à honneur de défendre les institutions démocratiques et de respecter leur autorité ne serait guère durable » (1973).

(31) L'affaire Aranda, qui a éclaté pendant l'année 1972, est l'occasion, pour le président Pompidou, de réaffirmer l'obligation de réserve des fonctionnaires : « l'administration, dans notre pays de tradition libérale, est et doit demeurer en dehors du combat politique... La loi impose [aux fonctionnaires] une obligation de réserve qui fait la grandeur et la dignité de leur mission » (1973).

coup plus radical. L'idée, implicite chez de Gaulle (32), explicite chez G. Pompidou, selon laquelle les fonctionnaires, en servant l'Etat, servent la Nation, est poussée jusqu'à son terme par V. Giscard d'Estaing, qui déclare abruptement : « *la collectivité que nous avons le devoir de servir, ce n'est pas l'Etat, c'est la Nation* » (1975). Cette déclaration peut, et sans doute doit, s'interpréter par rapport au souci exprimé ailleurs par le Chef de l'Etat de bannir « *l'idolâtrie de l'Etat* » (33). En ce sens, elle manifeste la volonté du Président de la République de reprendre à son compte le mot d'ordre : « *nationaliser l'Etat* », formulé naguère par certains milieux de la haute fonction publique. Mais une lecture plus attentive des textes montre que si l'administration est au service de la Nation, et non de l'Etat, c'est tout simplement parce qu'elle se confond littéralement avec celui-ci (34) : les tâches de l'administration sont celles-là mêmes de l'Etat, et inversement. Ne se trouvent plus par conséquent en présence que d'un côté l'Etat-administration, de l'autre la Nation, elle-même composée indifféremment de « *Français* », de « *citoyens* » ou de « *administrés* ». C'est, en somme, prendre acte de l'osmose organique, au sein de l'appareil d'Etat, entre les sphères politique et administrative — dont V. Giscard d'Estaing est le vivant exemple —, de la participation croissante des hauts fonctionnaires aux décisions politiques, de la place centrale occupée dans l'Etat par l'administration. Cette hypothèse est confirmée par le rôle éminent que le Chef de l'Etat semble reconnaître parallèlement à l'administration — ou tout au moins à la haute fonction publique, puisque, comme on l'a noté, c'est d'abord à elle qu'il s'adresse — dans la définition et la direction des politiques publiques, dans « *la conduite de la Nation* », de la France. Car « *la grande cause du service public* » ne consiste plus simplement à servir l'Etat, mais à « *résoudre les problèmes réels de notre temps* » (1975), « *répondre aux aspirations des Français* » (1978), « *guider la Nation* » (35). Le succès dans tous les domaines, il le dit tout aussi explicitement, dépend directement de l'action de l'administration (36), plus ou moins

(32) On trouve toutefois l'explication de cette idée dans l'allocution de 1967 : « *Nous tous qui, par vocation, servons la France en servant l'Etat* ».

(33) « *Bannissons de nos esprits l'idolâtrie de l'Etat ! Avant l'Etat, au-dessus de l'Etat il y a la France. La France est une communauté nationale représentée et servie par l'Etat. L'Etat n'est pas un but en soi..., c'est un instrument* » (1977).

(34) Les occurrences de « *Etat* » et de « *administration* » montrent que les deux termes sont strictement interchangeables dans le discours giscardien, de même que « *citoyens* » et « *administrés* » : V. Giscard d'Estaing les emploie sans cesse l'un pour l'autre.

(35) L'idée que « *le rôle de l'Etat, le rôle de l'administration ... est de conduire [la Nation]* » revient à de très nombreuses reprises. « [Vous devez vous demander] *quel parcours vous aurez fait parcourir, précisément, à cette collectivité nationale française* » ; « *... que sous votre conduite éclairée la Nation française fasse un pas de plus en avant* » (1975) ; « *Je [vous] demande d'accompagner et, dans la mesure de vos responsabilités, de conduire la France* » (1979), etc.

(36) Il insiste sur « *l'importance des initiatives à prendre* », sur « *la fermeté des actions à conduire* » (1976). « *De votre action directe, déclare-t-il, de l'influence que vous exercez sur des milliers de décisions, dépendent pour une part importante la vie du pays et l'existence de nos concitoyens... Il vous appartient de faire tout ce qui est en votre pouvoir pour faciliter l'adaptation de notre économie. Votre action et votre réflexion doivent concourir à cet objectif* » (1978). « *Le succès dépend largement de votre action* » (1979).

identifiée à l'action de l'Etat (37). Il n'est plus question ici ni de sacerdoce, ni de subordination, mais d'initiative, d'efficacité et de compétence, d'ardeur et de dévouement (38). Telles sont en effet les qualités qu'exige le nouvel engagement social de l'administration — une administration moderne et entreprenante dont il est clair que le rôle n'est plus simplement de gérer, mais de promouvoir le changement et le progrès.

B. — L'ADMINISTRATION DANS LA SOCIÉTÉ

Le contraste est tout aussi marqué entre deux conceptions de l'administration — l'une traditionnelle, l'autre moderne — lorsqu'il s'agit d'évoquer non plus sa place dans l'Etat mais ses missions et, d'une façon générale, son insertion sociale, en liaison avec une théorie générale du rôle de l'Etat dans la société. Les deux aspects sont du reste étroitement solidaires, puisque une administration appelée à prendre en main le développement de la société, dans le cadre d'un interventionnisme croissant de l'Etat, ne peut fonctionner selon les mêmes principes qu'une administration essentiellement gestionnaire, investie d'une mission de conservation sociale. Ici encore, V. Giscard d'Estaing semble avoir une conscience beaucoup plus claire des mutations fondamentales intervenues dans ce domaine que ses prédécesseurs, qui vivent encore dans une large mesure sur des schémas anciens, pourtant démentis par une évolution amorcée bien avant la V^e République.

On ne trouve dans les allocutions du Général de Gaulle que très peu d'allusions au rôle social de l'administration. On ne saurait s'en étonner, dans la mesure où la mission fondamentale, unique, de l'administration se ramène à servir l'Etat, qui fait ainsi écran, en quelque sorte, entre l'administration et la société. L'administration, dont la tâche consiste à appliquer des décisions prises en dehors d'elle, ne peut jouer qu'un rôle second, sinon secondaire, dans la société, n'intervenant jamais spontanément, de sa propre initiative. Ce que l'on attend avant tout de l'administration, c'est qu'elle garantisse la stabilité et la solidité de l'Etat, qui conditionnent le succès de son action dans tous les domaines (39).

(37) Encore qu'il s'efforce de temps à autre de distinguer, au moins en théorie, ce qui relève de l'administration d'un côté, du gouvernement ou du Parlement de l'autre. Il évoque par exemple « *l'œuvre accomplie par les pouvoirs publics, c'est-à-dire par le gouvernement, par le Parlement qui a légiféré, mais aussi par l'administration qui a préparé puis appliqué ces textes* » (1976). Ou encore, s'agissant de la conduite des réformes, il cite séparément la nécessité d'« *une volonté politique et gouvernementale* » et la nécessité d'« *une volonté administrative* ». Mais le reste de son exposé contredit passablement ce postulat.

(38) Il faut une administration « *efficace* », « *solide* », « *sans défaillance* », c'est-à-dire « *sans faiblesse* » et « *capable de comprendre et de traiter les problèmes de ce temps* » (1975). L'administration requiert « *l'activité et la compétence* » de chacun, son action doit assurer « *le triomphe de la compétence et de l'esprit* » (1976). Le souhait de V. Giscard d'Estaing, c'est que les hauts fonctionnaires retrouvent « *l'ardeur* » de leur tout début de carrière : « *un mélange d'ambition ..., de conviction, d'enthousiasme* » (1978). La fonction publique, ajoute-t-il encore, requiert « *le désintéressement, l'ardeur et la foi* » (1979).

(39) « *Enfin — condition de tout — l'action et la stabilité de l'Etat* » (1964). « *Qu'il s'agisse d'administrer, ... de planifier et de guider l'activité du pays, ...*

La façon de concevoir le rôle de l'Etat lui-même est au demeurant très classique : si le progrès n'est pas absent des préoccupations de de Gaulle, ce n'est qu'une fois assurée la stabilité des institutions que l'on peut s'atteler efficacement à « *l'œuvre de rénovation nationale* » (40). Dans ces limites, certaines indications montrent que le fondateur de la V^e République a conscience de l'extension du rôle de l'Etat et de l'importance croissante de l'administration, dont les missions se diversifient, exigeant de ses agents « *des capacités multiples* » (41). Mais il ne se préoccupe guère de l'impact que ces transformations peuvent avoir sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration : c'est très tardivement qu'il évoque « *l'importance que revêt l'adaptation de notre administration aux actuelles réalités* » (1968) ainsi que la nécessité d'apporter « *aux structures de nos activités les réformes nécessaires sous le signe de la participation* » (1969). Soit qu'il s'agisse à ses yeux de problèmes d'« *intendance* » qui ne concernent qu'indirectement le Président de la République, soit que le sujet lui semble mineur, il n'entre pas dans plus de détails, même pas pour développer ce thème qui lui est cher de la participation : c'est V. Giscard d'Estaing qui, sur ce point et au moins au niveau des mots, semble reprendre le plus complètement à son compte l'héritage de de Gaulle.

Ce double rôle de l'administration, invitée à contribuer d'un côté à la sauvegarde des institutions (42), de l'autre à la promotion du progrès social (43), est également mis en lumière par G. Pompidou. Mais le rappel des limites dans lesquelles doit rester ensermé ce second aspect de l'activité administrative montre bien qu'il n'entend en aucune façon rompre avec la doctrine libérale traditionnelle. L'Etat, en effet, s'il veut agir efficacement, doit agir peu ; en jouant un rôle protecteur, il ne doit pas devenir « *pour autant oppressif et tatillon* ». La stabilité et l'efficacité de l'action étatique impliquent « *la limitation des interventions publiques* », et les Français doivent rompre avec l'habitude de « *charger l'Etat de toutes les responsabilités* » : « *c'est en définissant les limites de [sa] présence qu'on la rendra efficace et indiscutée* » et qu'on pourra « *renforcer [l'Etat] là où sa présence est nécessaire et irremplaçable* » (1975). Un Etat fort, mais intervenant le moins possible :

d'enseigner sa jeunesse, de préparer sa défense, ... la réussite exige que ... l'Etat assure à son gouvernement les moyens de se donner et de suivre des desseins à longue portée » (1968). « *La solidité et la force dont l'Etat vient de faire preuve, il s'agit ... qu'elles soient employées à achever la remise en ordre* » (notamment de l'économie et de l'éducation nationale) (1969).

(40) Les pouvoirs publics ont pu « *décider et prescrire en tous domaines une œuvre très considérable de rénovation nationale ... grâce à la sage et ferme Constitution de la République ... et grâce au fait que [le pays] se trouve dégagé au-dehors des entreprises sans issue* » (1965).

(41) En 1967 notamment, il évoque « *les missions de plus en plus diverses et étendues incombant à la fonction publique ... ; l'expansion de l'économie, les réformes sociales, l'Education nationale... — tous les objectifs essentiels de notre marche au au progrès, impliqueront de la part des pouvoirs publics et, par-là même, des administrations, un effort considérable... Le rôle croissant que l'Etat joue à tous égards ne manque pas de faire grandir les responsabilités des corps et des hommes qui ont l'honneur d'agir en son nom* ».

(42) « *La sauvegarde de nos institutions constitue ma responsabilité première et personnelle... Chacun d'entre vous, à sa place et pour sa part, doit y contribuer dans son action quotidienne et par son attitude générale* » (1970).

(43) « *1972 a été pour la France une année de grand progrès ... Vous avez tous, chacun à votre place et dans la mesure des responsabilités qui sont les vôtres, participé à cette activité de progrès et de renouvellement* » (1973).

telle est bien l'image traditionnelle de l'Etat conforme en tous points au *credo* libéral. Mais la réaffirmation de ce *credo* s'accompagne ici de longues considérations sur la nécessité de transformer les méthodes d'action de l'administration et ses rapports avec les administrés. Or ce thème annonce déjà une conception différente de l'administration, moins bureaucratique, c'est-à-dire à la fois plus ouverte, plus décentralisée, plus proche des administrés, et aussi plus efficace parce que plus simple et plus rapide (44).

Mais c'est surtout V. Giscard d'Estaing qui reprend à son compte le thème de la « débureaucratization ». Car la société libérale avancée, que l'administration doit concourir à instaurer, ne saurait s'accommoder ni d'une mise en tutelle des Français, ni d'un style d'action autoritaire, au demeurant peu efficace. La vision giscardienne de l'administration est donc à la fois claire et cohérente, reposant sur trois idées-clefs.

Tout d'abord, l'administration se voit investie d'une responsabilité directe dans le développement de la société ; loin de se tenir à l'écart, comme l'exigeait la conception libérale traditionnelle de l'Etat, elle est appelée à intervenir constamment dans tous les domaines pour orienter l'évolution sociale, promouvoir le changement, assurer la croissance économique, réaliser les réformes nécessaires (45). Ses missions, virtuellement illimitées et définies en termes extrêmement larges, se confondent avec celles qui sont dévolues aux pouvoirs publics en général, mais aussi, jusqu'à un certain point, au secteur privé : car la réalisation des objectifs généraux fixés par le Président de la République requiert tout autant le concours des entreprises privées et des particuliers que de l'administration (46) ; l'instauration d'une société libérale avancée concerne l'ensemble du pays, sans qu'il y ait lieu de tracer des frontières artificielles en son sein. Ainsi voit-on progressivement s'estomper les lignes de démarcation rigides politique/administration et public/privé qui caractérisaient la vision libérale traditionnelle.

Mais cet engagement social de l'administration ne doit pas, en second lieu, la conduire à se substituer à la société. La grandeur de l'Etat est

(44) L'administration doit « se rapprocher autant que possible des administrés », leur être « familière » et « compréhensive » (*sic*), ce qui implique d'une part de simplifier les procédures et les formalités, de l'autre de décentraliser les responsabilités vers la commune, le département, la région (1971). L'administration « doit poursuivre un effort permanent de refonte des codes administratifs en vue de la clarification et de la simplification des règlements ». Elle doit viser « à aider plus qu'à entraver, tendre à inciter davantage qu'à interdire, et en toutes circonstances facilité la rapidité, la simplicité de l'action, son efficacité » : car les retards, la complication des solutions et la lourdeur des contrôles nuisent aux relations entre l'administration et les Français (1973). La même préoccupation est exprimée une fois encore en 1974 : « Vous devez ... être simples afin d'être compréhensibles... Vous devez ... être efficaces ... Vous devez enfin être justes... Que l'administration soit une aide et une protection pour le citoyen, non une crainte ni un obstacle ».

(45) Chaque année, le Président de la République rappelle les objectifs dont la réalisation est à l'ordre du jour et qui supposent le concours de l'administration. En 1976, « gérer et réformer » ; en 1977, le redressement économique et la poursuite du progrès ; en 1978, « la construction d'une démocratie vivante et active » et « l'adaptation de notre économie » ; en 1979, la fonction publique devra aider la France à gagner dans la compétition internationale, contribuer à renforcer les liens de solidarité entre les Français, développer des rapports de confiance entre l'Etat et le citoyen.

(46) Lorsqu'il suggère, par exemple, en 1976, de « gérer et réformer », il présente ce double effort comme devant être le fait de l'administration et des entreprises (notamment publiques, ajoute-t-il).

« de servir, et non d'étouffer ce qu'il sert (47), de faciliter le développement de la société, non de se substituer à elle, de permettre aux citoyens d'exercer leur initiative et leurs responsabilités... et non de choisir leur bonheur à leur place » : car « la France n'est pas un pays en tutelle » (48). La conduite de la politique économique, en particulier, l'administration doit « privilégier l'initiative et la concurrence, plus que le contrôle » (1979). Elle doit, en somme, préférer à la gestion directe l'encadrement des activités privées, posant les règles du jeu et veillant au maintien des grands équilibres.

Ces deux exigences ne peuvent enfin être remplies que si l'administration réforme ses méthodes, son style d'action. D'abord parce que l'efficacité est à ce prix et que les moyens modernes de gestion permettent d'adapter structures et méthodes aux nouvelles missions de l'administration ; ensuite parce qu'une société libérale avancée « implique ... que l'autorité publique sache à tous les niveaux se montrer simple et ouverte, capable d'entendre et de comprendre, soucieuse de justice et d'équité » (1975). Il faut par conséquent bannir « l'esprit de bureaucratie » qui n'a pas sa place « dans la société de liberté qui est la nôtre » (1978) et développer au contraire « la consultation, l'initiative, la participation, la responsabilité » (49), qui reposent sur le respect des citoyens et permettent de gagner la confiance des administrés (50). L'administration doit présenter un nouveau visage aux administrés (51), entretenir avec eux des relations confiantes, et pour cela être simple et claire, car « une administration obscure et compliquée traite l'administré en sujet, non en citoyen » (1978). Cette ouverture de l'administration sur la société environnante, l'amélioration de son insertion sociale, participe à la fois d'une logique de l'efficacité et d'une logique de la légitimité : une administration dépourvue de légitimité propre ne se concevait que subordonnée ; elle s'autolégitime désormais, par l'observation d'une pratique participative.

*
**

Chacun des Présidents de la République, dans le discours qu'il tient sur l'administration, porte le poids de ses origines, la marque de sa

(47) La même formule à peine modifiée, réapparaît en 1979 : « le rôle de la fonction publique est de servir, et non d'étouffer ce qu'elle sert ».

(48) La réforme des collectivités locales est ainsi qualifiée d' « évolution institutionnelle fondamentale » et de « moyen de remettre notre société sur ses pieds » en favorisant « l'initiative responsable » et en faisant en sorte que « les ressources inépuisables de la liberté soient mises au service du bien commun » (1977).

(49) « La bureaucratie apporte la raideur là où la participation apporte la vie » (1978).

(50) Pour gagner cette confiance, il énumère quatre moyens privilégiés ; simplifier les structures administratives nationales et locales ; utiliser un langage simple et compréhensible ; déléguer les compétences et les responsabilités ; informer les Français sur la justification des mesures qui les concernent, donc lutter contre la pratique abusive du secret (1979).

(51) Il parle à plusieurs reprises de « réformer le style d'action de l'Etat » (1977), de promouvoir « une nouvelle attitude de l'Etat et de son administration », de faire progresser « la qualité des rapports entre l'Etat et les citoyens » (1979), de « modifier le style des relations entre la puissance publique et les citoyens ». Car « il est essentiel qu'à travers votre action, votre comportement, dit-il en s'adressant aux fonctionnaires, peu à peu une figure nouvelle de l'Etat se dégage : l'Etat d'une nation moderne, juste, et dont le premier mouvement soit de respecter les citoyens qu'il sert et de leur faire confiance » (1977).

génération. A un extrême, le Général de Gaulle, le soldat, l'homme de la III^e République, parle de la fonction publique comme d'un sacerdoce, dont la vocation, l'honneur est de servir l'Etat. A l'autre extrême, Valéry Giscard d'Estaing, l'énarque, le polytechnicien, parvenu au plus hautes fonctions de l'Etat sous la V^e République, dessine une image de l'administration qui est l'exacte réplique des conceptions aujourd'hui dominantes dans la haute fonction publique. Entre les deux, Georges Pompidou, fidèle à la « tradition républicaine », apparaît comme un ardent défenseur de la conception rigide la plus classique de l'administration et de la fonction publique ; mais il est sans doute d'autant plus enclin à la défendre qu'il a conscience de l'évolution qui, à terme, la menace.