

La POLITISATION de l'ADMINISTRATION en BELGIQUE et en FRANCE



FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES (Paris)
ET INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE



LISTE DES PARTICIPANTS

Fondation nationale des Sciences politiques (Paris).

de BAECQUE, Francis, Conseiller d'Etat.

DUMONT, Pierre, Préfet de région du Nord ; Préfet du Nord.

GOGUEL, François, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ;
Président de l'Association française de Science politique.

GOURNAY, Bernard, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes ; Profes-
seur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

KESSLER, Marie-Christine, Attachée de Recherche au Centre national de la
Recherche scientifique et à la Fondation nationale des Sciences politiques.

SIWEK, Jeanne, Chargée de recherche au Centre national de la Recherche
scientifique.

TOUCHARD, Jean, Secrétaire Général de la Fondation nationale des Sciences
politiques ; Professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris.

Institut belge de Science politique.

AUBERT, Roger (chanoine), Professeur ordinaire à l'Université catholique de
Louvain.

BERNARD, Stéphane, Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles.

BOEYNAEMS, Maurice, Professeur à l'Ecole Royale Militaire.

CLAES, Lode, Sénateur.

DEWACHTER, Wilfried, Chargé de cours associé à la Katholieke Universiteit
te Leuven.

GYSELYNCK, Léon, Administrateur de Sociétés.

JORION, Edmond, Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles.

MOLITOR, André, Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

MOULIN, Léo, Professeur au Collège d'Europe (Bruges) ; Président de
l'Institut belge de Science politique.

NORREBERG, Daniel, Attaché de cabinet du Ministre de l'Education
Nationale (N).

PHILIPPART, André, Secrétaire général de l'Institut belge de Science poli-
tique et de l'Association internationale de Science politique.

VAN HASSEL, Hugo, Sekretaris generaal van het Belgisch Instituut voor
Wetenschap der Politiek.

WAUTHIER, L.A., Conseiller-adjoint au Ministère des Classes Moyennes.

La politisation de l'administration

En janvier 1970, Léo Moulin publia un article dans la Revue Générale, sous le titre : « La politisation de l'administration ». En avril de la même année, M. Daniel Norrenberg, membre du Comité de Rédaction de notre Revue, envoya un article intitulé : « Réponse du fonctionnaire au sociologue ». Res Publica l'aurait publié tel quel si, entre-temps, un accord n'était intervenu entre l'Association française de science politique et l'Institut belge de Science politique pour traiter ce sujet au cours d'un colloque. Ce colloque eut lieu à Bruxelles, le 13 février 1971, sous la présidence de Léo Moulin (cf. Le Monde du 11 mars 1971). Il mit en lumière la généralité et la constance du phénomène. Son extrême complexité aussi et sa richesse thématique, si grandes, l'une et l'autre, que le IXe Congrès mondial de science politique, qui aura lieu à Montréal, en septembre 1973, l'a inscrit comme thème privilégié d'une Table Ronde. Il est donc tout indiqué d'ouvrir le dossier de cette question dès aujourd'hui.

I. L'article de Léo Moulin.

Que disait, en substance, l'article du Président de l'Institut belge de Science politique ?

Définition de la politisation

Le recrutement et la promotion des fonctionnaires en raison des critères principalement ou uniquement politiques, c'est-à-dire en raison de leur appartenance, le plus souvent militante, à l'un ou l'autre des partis et/ou à l'un ou l'autre syndicat constitue le premier niveau de la politisation, et le plus connu.

Le second consiste en l'introduction, dans la décision des autorités publiques, par les soins des fonctionnaires ainsi nommés et promus, de données « partisans ». Le fonctionnaire poursuit son action politique dans les cadres mêmes de la Fonction publique, en s'efforçant d'orienter la décision du Ministre ou des cabinets ministériels dans un sens conforme aux directives politiques de son parti — ou, s'il ne peut réussir dans son entreprise,

en s'opposant, autant que faire se peut, à ce que progresse l'entreprise ministérielle, soit même en la sabotant.

Inversement, et c'est là le troisième niveau de la politisation, le fonctionnaire poursuivra, dans son parti et/ou dans son syndicat, une action d'information sur ce que prépare l'Administration ou le Ministre. Et pour ce faire, il n'hésitera pas à faire usage des documents confidentiels que les fonctions qu'il exerce mettent en sa possession. Il signalera en outre à son parti les obstacles qu'il risque de rencontrer sur la route qui mène à la réalisation de ses objectifs. Il l'aidera à préparer son programme électoral, en le sensibilisant au concret quotidien, c'est-à-dire aux réalités politiques, administratives et socio-économiques qui s'imposeront à lui le jour où il accédera au pouvoir.

Un fait nouveau ?

M. Léo Moulin mettait en évidence qu'en soi le phénomène n'était pas nouveau. La conception que M. Bernard Gournay, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, chargé de cours de science administrative à l'Institut d'Etudes politiques de Paris, auteur du rapport introductif relatif à la situation française, devait appeler « britannique » de la neutralité administrative, correspond en fait à une époque où, en raison de l'extrême homogénéité de la société-au-pouvoir, existait une parfaite consonance entre les classes dirigeantes et possédantes, d'une part, et ses instruments de gouvernement, l'administration et l'armée, d'autre part. L'administration pouvait paraître neutre et l'être, à la limite, parce que sa neutralité servait les intérêts des classes au pouvoir.

A société nouvelle, administration nouvelle.

A cette société-au-pouvoir, politiquement et sociologiquement homogène, a succédé désormais une société où les forces antagonistes que recelait la société du siècle dernier se sont incarnées dans des partis politiques et des organisations professionnelles qui, par méfiance de l'Etat « bourgeois » (ou pour le renforcer), ont imposé la présence de leurs créatures à tous les niveaux et à tous les carrefours « chauds » de la décision, soit pour politiser, dans le sens voulu, l'action de l'administration, soit, le cas échéant, pour saboter la politique « politisante » de l'adversaire.

Cette volonté de contrôler parfaitement les allées du Pouvoir a pu s'appuyer très vite sur la fidélité des couches populaires, avides de se sentir protégées, rassurées, sécurisées. Il y a en effet quelque chose de froid, d'impersonnel, d'aristocratique, pourrait-on dire, dans le système de la méritocratie qui est celui de la Réforme Camu. C'est un système désincarné et par cela même inhumain que celui de la méritocratie. Il heurte profondément la sensibilité démocratique, égalitaire et misérabiliste. Il s'oppose à l'ascension sociale des plus déshérités, de ceux qui, comme

l'écrit Léo Moulin, sont « socialement orphelins », à qui « la pauvreté des moyens intellectuels, l'absence de personnalité ou la rareté des contacts sociaux » ne laissent guère d'espoir de progresser. Il est normal, dans ces conditions, que les laissés pour compte de la société, les ambitieux sans « back-ground » social, les Julien Sorel de tous poils, cherchent appui et refuge auprès des barons du régime, dans les forteresses des pouvoirs locaux. Critères d'allégeance : la fidélité partisane la plus inconditionnelle aux suzerains, c'est-à-dire au parti et au syndicat, transformés en « bureaux de placement ».

Ainsi, l'administration cesse d'être ce qu'elle était au XIX^e siècle, « sociologiquement et inconsciemment politisée » pour le devenir « politiquement et consciemment » ; on pourrait ajouter « et systématiquement ». C'est le fruit logique de la démocratie sociale et non plus libérale, dans laquelle nous vivons.

Les moyens.

Qu'en matière de fidélité, les exigences des syndicats et/ou des partis prennent souvent des formes inquiétantes, et qui portent atteinte aux intérêts mêmes de la Communauté tout entière ; que la façon de servir des « sujets » soit souvent déshonorante, voilà qui est bien établi. M. Moulin a peut-être eu tort de le dire avec, dans la voix, un frémissement d'indignation, voire même de révolte. C'est que le citoyen, et qui sait ?, l'homme, parlait en lui plus haut à cet instant que le sociologue et lui faisait oublier, pour un instant, l'analyse des facteurs de politisation à laquelle ce dernier venait de procéder. Il s'en excuse.

En Belgique, plus qu'ailleurs ?

Au cours de l'échange de vues qui, le 13 février dernier, a suivi les exposés de M. Gournay, de M. Van Hassel, Secrétaire Général flamand de notre Institut, il est apparu que l'intensité de la politisation était sans doute plus grande en Belgique qu'en France. Les Français n'avaient-ils pas quelque peu atténué les ombres de leur système administratif et les Belges, conformément à leurs traditions, ne les avaient-ils pas noircies, s'est demandé M. Jean Touchard, Secrétaire Général de la Fondation nationale des Sciences politiques de Paris ?

Sans doute, ont répondu tour à tour Monsieur le Chanoine Aubert et M. André Molitor ; mais diverses raisons n'ont pas manqué de créer en Belgique des situations particulières dont il est peu probable que l'équivalent se retrouve ailleurs et principalement des raisons historiques — une méfiance séculaire à l'égard du Pouvoir central, qui n'existe guère en France, accompagnée, très logiquement, d'une absence de civisme national qui fait de la Belgique un pays peuplé de « dix millions de citoyens féroce-ment individualistes ou, plus exactement, de dix millions d'indivi-

« dus sporadiquement citoyens » (L. Moulin). Dans ces conditions, il est logique que ces « orphelins sociaux », on pourrait aller jusqu'à dire : ces « associaux politiques » se rallient aux divers groupes d'intérêt et de pression qui sont les réalités belges les plus authentiques.

« D'où, nécessairement, ces formes d'allégeance partisane, ces vassalités inconditionnelles, ces attachements claniques, aux puissances particulières plutôt qu'à la société, et moins encore à l'Etat, que nous connaissons si bien. D'où l'incivisme latent du Système ». Observation plus que justifiée et à laquelle il n'est d'autre reproche à faire — une fois encore — que d'être un peu trop marquée du trémolo de l'indignation. Le métier de sociologue est décidément un dur métier.

Les dangers du système.

Que le processus d'extrême politisation que l'on observe présente des inconvénients très graves, les fonctionnaires belges présents au colloque du 13 février n'ont pas manqué de le souligner, et tout le monde les a approuvés.

La politisation provoque, soit au plan des ministères, soit au plan des communes, la création de véritables « fiefs », qui échappent au contrôle du pouvoir central. Ces « fiefs » sont tenus par de grands féodaux, fort capables de braver les « ordres du Roi », et qui sont, en fait, cooptés par leurs pairs (*). Il n'est donc même pas permis de croire que ces oligarchies, plus ou moins bureaucratiques, correspondent à la volonté ou aux aspirations de ceux qu'elles prétendent représenter.

La politisation suscite le désarroi et la rancœur de ceux qui se voient injustement dépassés. Les promotions partisans ne font pas seulement « gronder le mérite et rougir la vertu », comme le dit, emphatiquement, le Misanthrope de Molière, elles écœurent les fonctionnaires les plus consciencieux et confirment les « petits » dans leur conviction que ce qui se passe dans les coulisses n'est jamais très propre. En fait, elles désorganisent périodiquement, et parfois pour des laps de temps très longs, le bon fonctionnement de l'Administration tout entière.

De plus, la politisation coûte cher. Elle amène à nommer ou à promouvoir pour les seules raisons d'un équilibre toujours instable et toujours insatisfaisant. Elle multiplie les cas de duplication des emplois. Elle provoque la présence de Cabinets ministériels de plus en plus nombreux.

En outre, elle mène à l'anarchie ou à la paralysie, et, le plus souvent, aux deux, puisque les Partis ont, en place, des fidèles qui, à l'occasion, feront passer les intérêts du parti avant ceux du pays.

* R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, 1914. L'une des œuvres les plus lucides du siècle.

Enfin, la politisation active de l'Administration éveille une méfiance tenace dans le cœur des citoyens et les pousse à céder aux tentations d'une dépolitisation plus ou moins poussée, dont le moindre danger n'est pas qu'elle débouche toujours, et immanquablement, sur des formes de politisation hystérique, telles que la contestation, la « démocratie parallèle », la guérilla urbaine, en attendant la résurgence de mouvements néo-fascistes.

Les avantages du système.

La diversité des « bureaux de placement » assure, au sein de l'Administration, une représentation, si rudimentaire soit-elle, de tous les courants qui travaillent la communauté et de tous les intérêts qui s'y combattent, et crée, par conséquent, un équilibre de fait entre ces tendances contradictoires.

Deuxièmement, elle constitue une forme, si embryonnaire soit-elle, et si intéressée, de participation du citoyen, en l'occurrence le Fonctionnaire et le Parti qui l'a placé, à la vie politique de son pays. C'est, somme toute, la représentation, au sein du Ministère, d'une micro-opinion publique, par définition plus sensible aux remous de l'opinion publique générale qu'une Administration parfaitement isolée du reste de la Nation (dont M. Gournay a souligné qu'elle serait, dans ce cas, « une affreuse technocratie »).

Troisièmement, elle donne des chances au fonctionnaire d'être (plus ou moins !) à l'abri des prépotences et des abus de pouvoirs des ministres. Elle assure un minimum de protection sociale à ceux qui n'en ont pas, un minimum de puissance à ceux qui en sont dépourvus, une « famille » à ceux qui sont, socialement, orphelins.

Notons au surplus que si grave que puisse paraître l'extrême politisation de l'Administration, cette gravité est quelque peu limitée par le fait qu'en Belgique, les options politiques fondamentales ne sont jamais le fait de l'Administration, mais bien des partis, des syndicats et des autres groupes de pression et d'intérêt. Volens nolens, il ne reste à l'Administration qu'à exécuter. Au besoin, les partis au pouvoir veilleront au grain et pareront aux sabotages.

Les contre-poids du système.

Dans ce même article de *La Revue Générale*, Léo Moulin écrivait encore que la pratique même de la politisation comportait d'ailleurs quelques freins puissants.

Le premier — et sans doute le plus puissant de tous — provient de ce que les allégeances partisanses sont presque toujours placées sous le signe de l'amoralisme politique le plus cynique. Elles se nouent sans illusion comme sans enthousiasme. Les « jeunes loups » qui rôdent dans les allées du Pouvoir se font membres d'un parti non par idéal, mais pour arriver.

Les plus habiles s'inscrivent à deux ou même trois partis. Les autres militent — si l'on peut dire — dans deux ou trois partis, mais successivement. A l'intérieur d'un même parti, on passe d'un clan à un autre, d'un patron à un autre. C'est de bonne guerre.

Dans ces conditions, les partis ne peuvent pas trop compter sur le dévouement de ceux qui ne pensent qu'à utiliser leur puissance. Et cela d'autant plus qu'ils sont eux-mêmes — et Paul Lévy le remarque fort à propos (*) — « dans un état de décomposition suffisamment avancé, pour que les fonctionnaires les plus politisés, du moins les plus hardis, puissent faire la sourde oreille à leurs oukases et à leurs instructions ».

En outre, il existe des « grâces d'état ». Devenu garde-chasse, le braconnier se montre toujours plus intraitable. De même, le militant le plus décidé peut, une fois nommé, se montrer plein d'ingratitude pour le Parti auquel il doit sa promotion, et se révéler un bon serviteur de l'Etat et du Bien Commun. Quelques « bêtes de parti » mises à part, les Magistrats, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, les Secrétaires généraux, les Gouverneurs de province dont la nomination est, quoi qu'on en dise, marquée du sceau des partis, illustrent fort bien cette métamorphose. Il n'est même pas rare de voir des Ministres en fonction s'écarter, et de façon parfois fort considérable, des objectifs fixés par leur parti. Ils accèdent ainsi au rang d'hommes d'Etat.

Il n'est donc pas exclu, en principe, qu'un parti fasse nommer et promouvoir des fonctionnaires qui, à l'expérience, se révèlent excellents, soucieux du Bien Commun, sensibles aux impératifs du civisme, et d'une compétence acquise telle, qu'ils sont à l'abri de tous les retours de flamme — et qui, par conséquent, tendent à se dépolitiser de façon fort nette.

Quatrième frein aux excès de la politisation outrancière : le mécontentement des militants du parti qui ne sont pas nommés ou promus, contrairement à toutes les promesses, et qui vont traînant partout leur rancune servile, leur bassesse agressive et les critiques qu'ils adressent à la politique partisane (et injuste) de leur Parti.

Enfin, un cinquième et dernier frein s'oppose à ce que les excès de la politisation — dans le cas de l'action gouvernementale, cette fois — poursuivent jusqu'au bout leur carrière : c'est le fait que, s'il est bien vrai qu'il arrive à tel ou tel fonctionnaire, d'une allégeance politique contraire à celle de son ministre, d'être court-circuité par l'un ou l'autre de ses subordonnés qui a accès directement au Cabinet ministériel, en raison même de son homochromie, ou de ses capacités de mimétisme, il est tout aussi vrai que ce dernier, qui sait combien l'avantage tactique dont il jouit ris-

* Paul M.G. LÉVY, Les silences de la RTE, *La Revue Nouvelle*, septembre 1969, p. 193.

que d'être remis en cause par une mutation des objectifs stratégiques — autrement dit, par la chute ou la dissolution du ministère — ne va pas systématiquement braver ou provoquer celui qui, à tout moment, à quelque chance de redevenir son supérieur à temps plein.

Il le ménagera donc — politiquement parlant — en le mettant au courant, autant que faire se peut, des intentions et des projets du ministre. Ce copinage bureaucratique-politique qui ne s'estompe, en fait, que lorsqu'il y a des nominations, des mutations ou des promotions en l'air créée, à l'intérieur même des Administrations, des équilibres de fait qui atténuent quelque peu les effets d'une politisation excessive.

La dialectique du système.

Léo Moulin écrivait encore que l'un des freins les plus puissants, peut-être, aux excès d'une politisation de l'administration résidait dans le fait que la dialectique même de la politisation mène tout droit à l'éclatement de la communauté en mille féodalités de toute espèce et à l'anarchie. Et il concluait son article en écrivant : « Car que mettre à la place des liens civiques dont la nécessité s'impose, quelle que soit la philosophie politique du régime, si le terreau communautaire se disperse sous les pluies et les bourrasques de la contestation permanente et de l'extrême politisation ? Comment et au nom de quoi faire face au péril, si se déchaîne l'action centrifuge de la poignée de féodaux insolents qui tiennent le sort de notre société dans leurs mains à la fois trop fortes et si débiles ? »

II. Réponse du fonctionnaire au sociologue (D. Norrenberg).

C'est avec virulence que Léo Moulin n'en prend à la fois aux partis politiques, aux syndicats et aux fonctionnaires dans son dernier article (1). Quelque peu emporté par son élan, il pourfend sans le moindre ménagement l'ensemble de notre organisation administrative actuelle et, sur base de constatations personnelles, ébauche une théorie séduisante pour le lecteur. Les techniques de diffusion collective abondant généralement dans le même sens, l'image présentée concorde assez bien avec les soupçons que d'aucuns éprouvent à l'encontre de la chose publique.

Reste à examiner si elle correspond aux données examinées par l'auteur ou si ce dernier n'a pas volontairement tenté de caricaturer son sujet. Car prêter aux partis politiques le rôle de « bureau de placement » (p 50),

(1) L. MOULIN, La politisation de l'administration. *Revue générale*, 1970, no 1, pp. 47-62.

aux organisations politiques et syndicales celui de places-fortes de vassalités inconditionnelles ou d'attachements claniques (p. 54) et à certaines administrations celui des fiefs tenus par de grands féodaux cooptés par leurs pairs (p. 55), doit nécessairement aboutir à rompre les liens civiques et à mener tout droit à l'éclatement de la communauté (p. 60). Encore faut-il que les équipes ministérielles qui se constituent et se succèdent aient pour souci essentiel de procéder à un train de nominations et de promotions, fruits de longues palabres (p. 52).

Comme ces observations ne s'appuient ni sur des tableaux statistiques, ni sur des écrits qui permettraient de corroborer les conclusions dégagées, le lecteur ne peut qu'accepter les observations du sociologue bien connu en Belgique et à l'étranger.

C'est précisément pour éviter que son analyse soit acceptée comme correspondant à la réalité observée que nous croyons devoir la nuancer, voire contester la plupart de ses observations. Les remarques qui suivent n'ont d'autre but que de permettre un jugement pondéré dans une matière propice à la polémique.

La statut CAMU et son application (2).

Prétendre comme le fait L. Moulin, que le déroulement de la carrière des fonctionnaires est laissé à la discrétion ministérielle et aux interventions sans cesse croissantes de partis politiques, va à l'encontre d'une pratique administrative de plus de 30 ans d'âge. Une lecture attentive du statut des agents de l'Etat et une enquête sérieuse sur l'application qui en a été faite dans les recueils du Conseil d'Etat fait apparaître une situation bien différente.

Comme l'auteur de l'article ne présente pas d'exemple concret de décisions arbitraires, il serait difficile de le renvoyer aux arrêts rendus par le Conseil d'Etat dans un domaine déterminé. Mais comme il accuse d'autre part l'autorité politique de n'avoir point tenu compte du statut des agents de l'Etat, sans en exposer les grandes lignes, nous croyons devoir en rappeler les dispositions particulières pour ce qui concerne la protection des fonctionnaires vis-à-vis des ingérences politiques.

1. Le recrutement de l'ensemble du personnel de l'Etat a été confié à un Secrétariat permanent au recrutement, dont le souci d'objectivité et d'impartialité fut poussé à un point tel, que des critiques se sont élevées tant vis-à-vis de la longueur des épreuves imposées qu'à propos du contenu des programmes exigés.

(2) Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, tel qu'il a été modifié par les A.R. du 16 mars 1964 et du 17 septembre 1969.

2. Les fonctionnaires admis au stage, dont la durée est de un an, sont confiés à une direction générale de la sélection et de la formation, dirigée par un maître général des stages qui en arrête les programmes et les méthodes (3). Cette formation professionnelle ne fait aucune place aux interventions politiques, puisque l'affectation des stagiaires s'effectuera sur base des résultats obtenus pendant l'année du stage et le rapport général rédigé à l'issue de celle-ci.

3. Après prestation de serment et prise de fonctions, tout agent de l'Etat se voit attribué un signalement par ses supérieurs hiérarchiques. Il vise à la fois ses mérites, aptitudes et rendement, et doit être visé par l'intéressé qui dispose en outre, en cas de contestation, d'un droit de recours auprès d'une chambre départementale présidée par un magistrat. L'intervention politique est donc inexistante.

4. Le déroulement de la carrière est davantage susceptible d'une intrusion politique, puisque le Ministre propose les candidats au Chef de l'Etat. Toutefois certains critères devront être respectés : ancienneté minimum requise, avis motivé du conseil de direction, équilibre prudent à respecter vis-à-vis de l'opinion publique. Un Ministre ne nommera pas n'importe qui à n'importe quoi. Le contrôle parlementaire existe et un recours à l'encontre d'une décision ministérielle peut toujours être introduit auprès du Conseil d'Etat.

Les droits individuels quant au déroulement normal d'une carrière administrative sont donc protégés. Faut-il dès lors rechercher les faiblesses dans une application abusive d'un certain article 18 du statut, qui permet de dispenser le Ministre de tout ou partie des conditions prescrites en faveur de personnes de haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique?

S'il est exact que cet article a permis antérieurement de procéder à certaines nominations partisanses, il faut souligner que le recours à semblable procédure a décliné au fil des ans, au point de ne plus avoir été appliqué depuis 1963.

Mais peut-être L. Moulin entend-il fustiger les recrutements de personnel temporaire à certains emplois des cadres administratifs? Certes, le Ministre peut procéder à des engagements temporaires, mais pour autant que ses Collègues de la Fonction publique et du Budget aient marqué leur accord et que les intéressés disposent des diplômes requis. Mais il s'agit toutefois d'une situation précaire, car les désignations ne valent que pour

(3) D. NORRENBERG, Vers un renouveau de la Fonction publique? *Res Publica*, 1965, 3, pp. 254-261.

des grades correspondant au début de la hiérarchie administrative et qui ne laissent aucun espoir de promotion ultérieure pour les intéressés. La brèche ainsi opérée permet-elle l'ouverture des Ministères aux opinions partisans ou ne s'agit-il pas plutôt d'une soupape de sécurité permettant au Ministre de parer à des besoins urgents de personnel ?

Nous pensons plutôt que l'auteur vise l'application du statut en matière de promotions. Dans pareil cas, il aurait intérêt à revoir les efforts déployés par les Ministres de la Fonction publique depuis 1964. C'est en vue précisément de réduire encore le choix des Ministres, qu'un ingénieux système d'épreuves de confirmation et de maturité professionnelle a été mis au point (4). Une série d'épreuves devaient dorénavant jalonner la carrière des fonctionnaires jusque et y compris le grade de directeur. La mise au point de ces diverses épreuves constitua un effort tel que la Fonction publique fut amenée à proposer certains aménagements et simplifications, entrés en vigueur depuis le 1er janvier 1970. Bref, c'est plutôt dans le sens du renforcement des protections individuelles que l'on s'est orienté depuis 1937 et non le contraire.

Le Ministre, chef de département.

Lorsque L. Moulin ironise à diverses reprises à propos d'abus politiques commis par les Ministres, il présente un bien singulier portrait de la fonction ministérielle qui ne correspond nullement à la réalité. Certes, le Ministre est un homme politique qui agira comme tel lorsque d'importantes décisions devront être prises, que ce soit en Conseil des Ministres ou à la tête de son département. Mais est-ce là une attitude fréquente ?

Si le sociologue avait soigneusement observé la réalité politique et administrative, il désenchanterait rapidement. Le comportement ministériel se rapproche en effet davantage du technicien chef suprême d'une vaste unité administrative, que de celui de politicien à l'affût de quelques avantages supplémentaires pour ses partisans.

Plusieurs indices permettent de mesurer l'importance respective de l'aspect politique ou technique de la fonction ministérielle :

1. L'agenda des séances du Conseil des Ministres. S'il fallait établir une proportion entre les affaires techniques et les affaires politiques, nous dirions que les délibérations techniques l'emportent en grosse majorité sur les quelques grandes délibérations politiques. Il s'agit le plus souvent de trancher des répartitions de compétences entre ministères ou de présenter

(4) Arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, tel qu'il a été modifié par l'A.R. du 17 septembre 1969.

à l'approbation des collègues du Conseil des dossiers mûrement préparés par l'administration. Les grandes délibérations politiques existent, mais leur fréquence est plus réduite ;

2. Le volume des dossiers traités quotidiennement par un Ministre dans son département. Dans ce secteur d'activités, les problèmes techniques constituent l'écrasante majorité des cas. Le Ministre donne certes des impulsions ou des directives à ses services. Mais ce sont ces derniers qui étudient les affaires, constituent les dossiers et suggèrent au Ministre de prendre une position déterminée. La précarité du passage ministériel par rapport à la permanence de l'administration rend d'ailleurs semblable mécanisme inévitable. Ce sont les fonctionnaires qui connaissent les affaires, peuvent exposer les antécédents et les aboutissants des dossiers et proposer des éléments de solution au Ministre ;

3. La passation des pouvoirs dans les Ministères. Contrairement à ce que semble imaginer M. Moulin, il ne se manifeste aucune rupture brutale lors de la formation d'un nouveau gouvernement. C'est au contraire le phénomène de la continuité surprenante, au sein des divers départements ministériels, qui mériterait d'être analysé. Loin d'écarter tout ce que son prédécesseur a mis en chantier, le nouveau Ministre s'efforcera de mener à bien les divers projets envisagés. Qu'il s'agisse de secteurs aussi différents que ceux des Affaires Etrangères ou de la Défense, des Finances ou des Travaux publics, il est possible de déceler une même politique, bien que conçue puis réalisée par des Ministres d'appartenance politique différente. Seul un accent particulier est parfois placé sur tel aspect de la question plutôt que sur tel autre. L'exemple avancé par l'auteur à propos du département de L'Education nationale n'est guère probant. Qu'il s'agisse de l'enseignement spécial, de la réforme de l'enseignement secondaire ou des transformations de l'enseignement supérieur, ce sont les mêmes textes qui ont servi de point de départ. Ils ont peut-être été adaptés, aménagés ou améliorés, mais certainement pas imaginés de toute pièce par le nouveau titulaire du portefeuille.

Certains Ministres sont plus dynamiques que d'autres et poussent davantage les travaux à bonne fin. Mais quel que soit leur tempérament, il ne négligeront pas les initiatives de leurs prédécesseurs.

Bref, les grands bouleversements imaginés par l'auteur lors du transfert des pouvoirs ne correspondent ni à la tradition ni à la réalité administrative. Il aurait dû souligner au contraire l'existence d'un principe de continuité dans la gestion des affaires publiques, mettre l'accent sur l'aspect croissant de décisions techniques et le désir des Ministres de coopérer avec leur administration pour réaliser certaines choses. Reste à réfuter

les critiques acerbes de l'auteur à propos de l'engagement politique et syndical des fonctionnaires.

Le droit d'opinion.

Ce droit d'opinion est reconnu aux fonctionnaires comme à tous les autres citoyens. Serviteurs de l'Etat, il est normal qu'ils éprouvent une propension plus forte à prendre position quant à la manière dont ce dernier doit remplir ses tâches. Témoins privilégiés de l'action gouvernementale, ils peuvent comparer et disséquer à loisir la manière dont nos gouvernants font usage des pouvoirs qui leur ont été confiés. Et pour autant qu'ils exécutent loyalement les instructions de leurs supérieurs hiérarchiques, aucun blâme ne peut leur être adressé s'ils désirent s'affilier à un parti et militer pendant leurs heures de loisir.

La fonction essentielle d'un parti consiste toujours à gagner le plus d'adhérents possible à une conception déterminée de l'existence, de manière à conquérir le pouvoir et à l'utiliser pour se rapprocher de l'idéal qu'il défend. Certes, certains opportunistes espèrent peut-être obtenir une quelconque récompense d'un engagement politique. Mais de là à généraliser et à considérer les partis politiques comme des bureaux de placement, il y a une marge à ne pas franchir. Un parti qui remplirait ce rôle serait d'ailleurs proche du dépérissement.

Quant au trafic d'influences entre les fonctionnaires politisés et leur Ministre, en vue d'orienter ses décisions dans un sens partisan, il faudrait d'abord que ces fonctionnaires aient un accès direct à son cabinet et qu'ils désirent ensuite afficher publiquement leur appartenance politique au risque de compromettre leur carrière lors d'un changement de gouvernement. Rappelons simplement qu'un Ministre ne correspond généralement qu'avec les fonctionnaires généraux de son administration et que si un fonctionnaire subalterne doit se rendre pour un motif déterminé auprès de lui, il est élémentaire qu'il en informe ses supérieurs, ne fût-ce que pour résoudre la question de son absence pendant les heures de service.

Envisageons enfin le cas des fonctionnaires susceptibles de saboter l'entreprise ministérielle dans un but partisan, par la publication de documents confidentiels. Force nous est de rappeler à cet égard, les dispositions de l'article 9 du statut des agents de l'Etat qui précisent l'interdiction « de révéler les faits dont ils auraient connaissance en raison de leurs fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques », et de souligner l'absence de semblable manquement aux règles de déontologie professionnelle. Une série de mesures coercitives allant du rappel à l'ordre à la révocation sanctionneraient d'ailleurs toute infraction à ce principe élémentaire.

N'est-ce pas en outre surestimer les pouvoirs des commis de l'Etat, que de laisser supposer l'existence permanente entre leurs mains de documents essentiels pour la politique gouvernementale ? Les fonctionnaires généraux possèdent certes une vue globale des problèmes de leur secteur, mais doivent-ils pour cela posséder une vocation d'agent secret inféodé à quelque organisation extérieure ? Leurs autorité et prestige seraient rapidement compromis.

Quant à l'affiliation à une organisation syndicale, elle correspond à des motifs d'ordre bien différent. Confondre la défense des intérêts matériels avec des tractations politico-syndicales à propos de nominations n'est pas conforme à la réalité. Comme tout travailleur, le fonctionnaire a le droit de souhaiter de meilleures conditions de travail et des rémunérations plus satisfaisantes. Une comparaison avec les grandes entreprises privées est assez édifiante à cet égard et l'on comprend mieux pourquoi les Ministères à finalité technique, tels les Travaux publics ou les Communications p. ex., recrutent difficilement des jeunes universitaires. L'esprit de solidarité collective est bienfaisant à cet égard et l'auteur devrait plutôt se réjouir des premières conventions collectives applicables à la Fonction publique, et souhaiter un élargissement des préoccupations syndicales, par exemple à propos de la politique menée par l'Etat en matière de formation permanente de ses cadres.

Pour une nouvelle approche de la Fonction publique.

Bref, l'image de fiefs contrôlés par de grands féodaux osant braver les ordres du Roi nous surprend, car elle impliquerait l'existence de groupes ayant acquis suffisamment de puissance et d'indépendance pour résister aux injonctions ministérielles. Nous conseillons aux lecteurs qui restent convaincus par les propos de L. Moulin de bien vouloir parcourir les derniers rapports annuels du Secrétariat permanent au recrutement du personnel de l'Etat. Les « grâces » d'Etat que l'auteur semble déceler n'attirent apparemment pas les clientèles des partis politiques, puisque certains départements ministériels possèdent des cadres dont les vides deviennent inquiétants. Pour certains emplois mis en compétition, il est même devenu difficile de susciter des candidatures et il a fallu mettre au point une méthode nouvelle de sélection pour enrayer la pénurie.

Est-ce le résultat d'une période de haute conjoncture sur le marché de l'emploi ? Nous croyons à un mal plus profond, car sinon comment expliquer les démissions, assez nombreuses dans certains secteurs, en cours de carrière.

La Fonction publique n'attire guère les jeunes, et à fortiori pas les jeunes loups s'affiliant simultanément à divers partis en vue de hâter leur carrière, parce que les sacrifices matériels imposés tout au long d'une carrière

consacrée à la collectivité ne sont pas compensés par des perspectives de responsabilités importantes. Alors que le secteur privé présente des avantages matériels immédiats nettement supérieurs à ceux de l'Etat, il offre également la perspective d'accéder à des emplois dirigeants dans des délais rapprochés (le phénomène des jeunes cadres), avec des responsabilités étendues et une mobilité dans le travail assurée. L'administration au contraire en est restée aux rétributions modestes qui évoluent lentement, à l'application stricte du critère de l'ancienneté pour les promotions, quelle que soit la valeur de ses agents, à des structures hiérarchisées et tellement lourdes, qu'elles découragent tout dynamisme et esprit d'initiative, enfin à une absence totale de mobilité pour ses cadres. Or, plus notre société évolue, plus le retard enregistré par la Fonction publique devient considérable. Alors que le désir de servir l'Etat devrait animer nos plus brillants universitaires, ils ne s'y engagent qu'après avoir vainement cherché ailleurs une situation plus enviable. Le mal est donc profond et l'on peut se demander si l'analyse présentée par L. Moulin contribue à un diagnostic sérieux.

III. Réponse de Léo Moulin.

Le dirai-je ? Les observations que m'a adressées Daniel Norrenberg ne m'ont aucunement convaincu, sinon de la justesse des miennes.

1. L'étude de Norrenberg est purement formelle et juridique ; elle passe à côté de ce qui est l'objet même de la science politique, à savoir le concret observable dans les domaines du Pouvoir ; elle n'aborde pas le phénomène constant et généralisé de la politisation aux sens où ce mot a été défini, ou celui des « parachutages » de tous ordres, à l'Etat et dans les parastataux, au départ des Cabinets ministériels, par exemple, ou encore celui des indécisions ministérielles en matière de nominations ou de promotions *uniquement* imputables à l'équilibre des forces politiques (ou politiques) en présence.

Contrairement à ce que semble croire Daniel Norrenberg, les techniques de diffusion collective ne sont pas à l'origine de cette image de l'administration ; l'opinion publique n'est pas le jouet d'illusions malignes qui l'induisent à croire ce qui n'est pas. Le fait de la politisation n'a d'ailleurs pas été mis en doute au cours du colloque, même si certains parmi les Français se sont limités à dire que « l'influence de la politique sur la carrière des fonctionnaires n'était pas nulle » — ce qui constitue une bien jolie litote. Du côté belge, M. Norrenberg excepté, personne n'a mis en doute qu'un *cursus honorum* de grande classe fût possible sans l'appui des partis et des syndicats. La chose va à ce point de soi que M.

Van Hassel s'est demandé s'il ne vaudrait pas mieux institutionnaliser purement et simplement le système en y intégrant la dimension « appartenance politique » comme on l'a fait pour les données linguistiques.

La politisation de l'administration apparaît donc comme un fait — et un fait irréversible.

2. Pour illustrer cette affirmation, les exemples abondent : depuis 1956, les nominations des Directeurs généraux, des directeurs d'administration et des conseillers aux Ministères de l'Éducation nationale ont été faites sur la base d'arrêtés d'exception qui ont permis de constituer un comité de direction à majorité socialiste dans le Ministère francophone et un comité de direction à majorité C.V.P. dans le Ministère néerlandophone. Est-ce là le fruit du hasard ou d'une sélection opérée sur la seule base du mérite ?

Dans ces mêmes ministères, *un seul fonctionnaire général* a franchi les étapes successives de la carrière administrative selon les normes statutaires ; pour tous les autres, des considérations d'appartenance politique sont entrées en ligne de compte. Politisation ou pas ?

Et ce que l'on dit ici des Ministères, particulièrement politisés, de l'Éducation Nationale pourrait être aisément appliqué aux autres Ministères et Corps constitués de notre pays.

Daniel Norrenberg croit-il vraiment que la composition politique — connue de tous — de la Cour des Comptes, du Conseil d'État, du Secrétariat Permanent au Recrutement du Personnel de l'État, du corps diplomatique, du corps des officiers généraux, du personnel enseignant, universitaire ou non, soit purement aléatoire et méritocratique, si bien que les merveilles d'équilibres — linguistiques, politiques, régionaux, universitaires, familiaux, etc. — qu'elle fait apparaître ne devraient rien à l'action des partis, des syndicats et des autres groupes de pression et d'intérêt qui se partagent les arènes du pouvoir en Belgique ? A la volonté *politique* de ses auteurs ?

Croit-il, pour ne prendre qu'un exemple, que si le Conseil d'État était à refaire, il comprendrait encore un homme que tout le monde aime, estime et respecte, sans aucun doute, pour sa grande probité morale, la solidité de son savoir et son humaine tendresse, mais à qui ses opinions d'extrême-gauche fermeraient aujourd'hui les voies d'accès au Conseil, comme elles les lui avaient ouvertes autrefois ?

Croit-il que le départ de M. Ansiaux n'a pas eu une dimension politique ? Que la nomination de M. Evalenko ne doit rien au Parti socialiste ? Faut-il ressortir le dossier des nominations partisans dans les parastataux ? Et souligner, une fois encore, combien toutes les nominations, qu'elles soient étatiques ou paraétatiques, sont le fruit d'équilibres savam-

ment dosés, à base de « donnant donnant » à long ou à court terme, et dont les journalistes, les Cabinets ministériels, les salons de Bruxelles connaissent les secrets bien avant que ceux-ci éclatent au plein jour — trop tard pour que l'opinion politique puisse encore réagir.

3. Daniel Norrenberg met en lumière les dispositions qui protègent la carrière des fonctionnaires. Ai-je écrit que celle-ci était entièrement laissée à « la discrétion ministérielle et aux interventions sans cesse croissantes des partis politiques » ? Ai-je dit que « l'autorité politique » ne tenait aucun compte du statut des agents ? Pas le moins du monde.

Je sais bien qu'il existe un réseau de dispositions réglementaires fort strictes qui interdit au Ministre de se débarrasser *motu proprio* d'administrateurs dont les appartenances linguistiques, politiques, philosophiques ou syndicales n'auraient pas l'heur de lui plaire (et, le cas échéant, d'administrateurs incapables, malhonnêtes ou paresseux).

Le Ministre n'est donc pas « seul maître à bord après Dieu » (avant Dieu s'il est agnostique). Il doit tenir compte, Norrenberg dixit (§ 4), de l'ancienneté, de « l'avis motivé du Conseil de direction », et aussi, d'un « équilibre prudent à respecter vis-à-vis de l'opinion publique ». Qu'est-ce que cela peut bien signifier ? Qu'est-ce que l'opinion publique vient faire ici ? Pourquoi réagirait-elle devant une nomination *régulière* due aux seuls mérites et à l'ancienneté ? Elle serait, au contraire, ravie et féliciterait le Ministre. En quoi et pourquoi celui-ci devrait-il dès lors respecter un « équilibre prudent » — sinon, parce que, en fait, sa nomination heurterait ladite opinion publique ?

« Le contrôle parlementaire existe », écrit encore D. Norrenberg. Voit-on un parlementaire appartenant à la majorité momentanément au pouvoir interpeller un Ministre à propos d'une nomination partisane ? Il y a contribué de toutes ses forces. Ou, s'il n'y a pas contribué, c'est parce qu'il n'avait pas été sollicité, ou parce qu'il se réserve d'intervenir prochainement en faveur d'un autre camarade du parti. Ou encore parce que celui qu'il soutenait, n'ayant pas été nommé, il aurait l'air de s'attaquer au Ministre pour se venger de sa déception. Le parlementaire est-il dans l'opposition ? Son intervention comptera pour une guigne, et il le sait.

Comme tout le monde, je sais que l'article 18 n'est plus appliqué, ne serait-ce que parce que les fonctionnaires lésés ont trouvé, auprès du Conseil d'Etat, les moyens d'un recours efficace contre ce genre de procédé — ou plus exactement, d'une certaine efficacité. Car il n'est pas impossible de contourner cet obstacle et les juristes conseillers des Ministres connaissent assez le sérail pour y parvenir.

De même, et j'espère que M. Norrenberg ne l'ignore pas, des dispositions réglementaires, ou leur interprétation, permettent au Ministre de struc-

turer la haute administration, comme il l'entend (à peu près), de mettre certains fonctionnaires hors-circuit, de recruter du personnel temporaire sans appliquer les règles relatives au statut de l'Etat, quitte à les faire nommer en vrac, lorsque leur nombre est devenu assez important pour intéresser les syndicats et les induire à intervenir en leur faveur.

Cela suffit pour que l'Administration se politise, fût-ce aux échelons inférieurs (mais en périodes de tension sociale, ceux-ci peuvent être décisifs).

Le fait que le Ministre éprouve parfois quelque difficulté à nommer ou à promouvoir ses séides politiques (ses acolytes, s'il s'agit d'un Ministre PSC-CVP) ne change rien à l'affaire. Louis XIV non plus n'était pas toujours libre de ses mouvements (contrairement à ce qu'enseignent, sottement, bon nombre de manuels d'histoire).

Encore ces difficultés sont-elles le plus souvent d'ordre politique plutôt que réglementaire (lequel est toujours contestable et faillible). Le Ministre, parce qu'il est d'abord et avant tout un homme politique est nécessairement prisonnier d'un vaste réseau d'attaches et de liens politiques, syndicaux, idéologiques, linguistiques, locaux, universitaires, philosophiques, etc. qui constituent, qu'il le veuille ou non, le parallélogramme des forces mouvantes qui emportent sa décision. Le fonctionnaire possède, lui aussi, son réseau de relations et d'appuis : le Ministre doit en tenir compte. Le vrai problème qui se pose à lui est de savoir comment démêler cet écheveau de forces sans ignorer les dispositions statutaires qui protègent la carrière des fonctionnaires. Il est rare qu'il n'y parvienne pas. Quand le cas se produit, c'est-à-dire quand l'obstacle réglementaire qui se dresse sur la voie de la nomination de la promotion, du « parachutage », ou de la sinécure s'est révélé infranchissable, il existe des compensations de toute sorte. Seuls restent vraiment sur le carreau les incapables intégraux et les très purs, les Lancelot du Lac de l'Administration. (Je connais des spécimens des deux espèces).

4. M. Norrenberg écrit en outre (§ 4) « qu'en vue de réduire encore le choix des Ministres » un « ingénieux système d'épreuves de confirmation et de maturité professionnelle a été mis au point ». (Notons, en passant, que ce système de sélection ne vaut que jusqu'au grade de directeur, les grades de directeur d'administration, de directeur général et de secrétaire général, c'est-à-dire les grades décisifs restant à la quasi discrétion du Conseil des Ministres). Ce système, trop compliqué, aurait eu pour conséquence de fabriquer des générations de « vieux fonctionnaires » au départ de « bêtes à bachot ». En fait, il a été abrogé en janvier 1970. (D'une manière générale, j'invite Daniel Norrenberg à réfléchir au fait que *tous* les statuts rédigés depuis un siècle et plus en Belgique prévoient

mille et un moyens de « réduire encore le choix des Ministres », c'est-à-dire d'exclure la brigade. Preuve de l'insuccès répété de ces diverses tentatives).

5. M. Norrenberg me reproche, d'autre part, de ne m'appuyer « ni sur des tableaux statistiques, ni sur des écrits » qui permettraient de corroborer mes affirmations.

Des statistiques et des travaux, il en existe pour l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni. Pas pour la Belgique.

MM. Mattei Dogan, Klaus von Beyme, William A. Robson, Georges Vedel, Bernard Gournay, Roger Grégoire, etc. ont écrit des ouvrages et des articles sur le thème de la politisation de l'Administration.

Il ne tient qu'à M. Norrenberg de les imiter. Pourquoi ne pas proposer à l'une ou l'autre Fondation où à quelque Université ou Institut en quête d'un sujet neuf et brûlant, d'entamer une étude sur ce thème ? Celui-ci a déjà été traité au Congrès mondial de l'IPSA en 1961. Il le sera encore en 1973, à Montréal. Il n'est pas exclu que le Collège d'Europe l'inscrive parmi les thèmes de recherche de la Section juridique. C'est le moment, semble-t-il, de se pencher sur ce problème et de l'étudier scientifiquement.

Quelle ne serait pas la joie (un peu étonnée quand même) des Belges s'il était démontré que, contrairement aux légendes répandues par les techniques de diffusion collective et par le Président de l'Institut belge de Science Politique, l'administration de notre pays est la moins politisée qui soit, ou ne l'est pas du tout !

6. M. Norrenberg fait du ministre un « technicien, chef suprême d'une vaste unité administrative », obligé de traiter principalement des « problèmes techniques », de « présenter à l'approbation des collègues du Conseil des Ministres des dossiers mûrement préparés par l'administration » ce qui, dans l'optique de Daniel Norrenberg, leur assure un caractère de haute et pure technicité.

Sur ce point mon désaccord est total. Il est possible, j'irai jusqu'à dire : il est normal qu'à l'agenda du Conseil des Ministres les affaires dites techniques soient beaucoup plus nombreuses que les affaires politiques.

Mais qu'est-ce qu'une affaire technique au niveau du Conseil des Ministres ? Comment imaginer, à ce niveau, une affaire qui n'ait pas une dimension, une résonance, une coloration, des implications, des conséquences politiques ? Qui ne soit pas le résultat, immédiat ou lointain, d'une option globale, c'est-à-dire politique, antérieure (*) ?

* Cf L. MOULIN, Les conditions politiques préalables à tout programme économique, *Revue politique et parlementaire*, décembre 1956, pp. 392-405. La technocratie, épouvantail et tentation du monde moderne, *Res Publica*, n° 1/1962, pp. 28-50 [paru en néerlandais (*Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 1961/4, blz. 344-396), et en italien (*Rassegna Italiana di Sociologia*, avril-juin 1962, pp. 187-238)].

A ce niveau de la gestion de l'Etat, les actes les plus humbles ont un accent politique ; et les Ministres le savent bien qui se battent parfois rudement pour des affaires dont l'opinion publique ne voit pas la signification réelle ou symbolique. En irait-il autrement, les Ministres se pencheraient-ils régulièrement sur des problèmes techniques, purement et seulement techniques, ils renonceraient à remplir leur fonction essentielle qui est de gouverner le pays et non de se perdre dans les détails. *De minimis non curat praetor.*

Mais, dit encore Norrenberg, les dossiers de l'Administration sur lesquels le Ministre est appelé à juger sont des documents techniques. A un certain niveau, oui (et encore). Au niveau ministériel, non (espérons-le). Au demeurant, le Ministre qui donne « impulsions et directives » à ses services, doit être le garant de ce que celles-ci ne sont pas le fruit d'élucubrations purement technocratiques. Ou du moins, devrait l'être. C'est même l'une des raisons pour lesquelles il se fait assister d'un Cabinet essentiellement politique.

Mais, dit Norrenberg, la passation des pouvoirs se fait sans « rupture brutale lors de la formation d'un nouveau gouvernement ». On peut constater un « phénomène de continuité surprenante au sein des divers départements ministériels », le nouveau Ministre s'efforçant de « mener à bien les divers projets envisagés » par son prédécesseur. Ce sont là des faits évidents et connus de tous (sauf des électeurs) et qui me sont personnellement à ce point familiers qu'ils constituent une des raisons parmi bien d'autres (notamment la « rigidité » budgétaire) qui m'inclinent à croire que les résultats des élections ont peu d'importance pour le citoyen : quels qu'ils soient, celui-ci pourra chanter, comme dans la Fille de Madame Angot, que ce n'était pas la peine de changer de gouvernement pour placer « parfois » un « accent particulier sur tel aspect de la question plutôt que sur tel autre » (Norrenberg *dixit*), pour « adapter, aménager ou améliorer » des textes préexistants (je cite encore), et « certainement pas (pour en) imaginer de toute pièce ». Mais la continuité de l'action gouvernementale implique-t-elle la non-politisation de l'Administration ?

Il s'ensuit que ni la technicité des dossiers élaborés par l'Administration (une Administration profondément politisée) ni, à travers les Ministres qui se succèdent, la continuité (inévitabile) de l'action ministérielle, quel que soit le parti auquel appartient le Ministre, ni l'apparente technicité des problèmes traités en Conseil des Ministres, dont l'action suffirait seule à les politiser, n'infirmen en rien ma thèse. Ai-je dit que les Ministres ne posaient *que* des actes destinés à assurer la totale politisation de l'Administration ? Je sais fort bien qu'ils ont autre chose (et sans doute mieux) à faire. De même, je n'ai nullement nié que la nécessaire continui-

té dans la gestion des affaires publiques limitât, par la force des choses, sa politisation.

J'ai affirmé, tout simplement, que l'Administration belge était politisée et que cette politisation était l'œuvre des partis et des syndicats qui y voyaient un moyen efficace 1° de satisfaire leur clientèle (au sens romain du terme) et 2° de contrôler la « bonne » marche de l'Etat dans un sens favorable à leurs desseins.

Il importe peu, dans ces conditions — à supposer d'ailleurs que l'image qu'en donne Norrenberg corresponde bien à l'exacte réalité sociologique et non à la fiction juridique — que l'Administration soit seule compétente pour connaître les affaires et exposer « les antécédents et les aboutissants des dossiers ». Cela ne l'empêche pas d'être politisée, sinon dans son action (et encore !), du moins dans ses structures et dans son esprit, ni le Ministre de donner aux problèmes (en apparence) techniques qui se posent à lui « l'accent particulier » que requiert son appartenance à tel ou tel parti politique, ou son état de dépendance vis-à-vis de tel ou tel groupe.

Et je crois qu'il est bien qu'il en soit ainsi. Car il faut qu'au niveau des décisions et des options globales se tiennent les spécialistes de ce genre d'« approche » que sont les politiques. Sinon le pouvoir de décision finale va à la dérive pour tomber aux mains des économistes, des ingénieurs, des conseillers de synthèse, des gens de l'O. et M. et de la recherche opérationnelle, pour ne pas parler — *horresco referens* — des militaires et des sociologues. Je souhaite donc qu'au niveau du Conseil des Ministres l'action soit politisée à 100 %. Et sans doute est-il souhaitable, je l'ai dit, même si pareille évolution offre beaucoup de dangers et provoque beaucoup d'amertume, que l'Administration soit, elle aussi, politisée. Car, comme l'écrivent fort bien, Robert Catherine et Guy Thuillier (*) « L'administration est foncièrement anti-parlementaire : elle conteste la souveraineté parlementaire, celle du peuple également ; l'administration n'aime pas l'expression politique de la volonté populaire, et sous toutes ses formes. Elle déteste la prépotence parlementaire : le contrôle du parlement sur l'administration est onéreux pour l'intérêt général (interventions parlementaires, nominations politiques, amendements financiers ou fiscaux) et l'administration déteste également les bureaucraties des partis (généralement composées d'anciens fonctionnaires). A la limite — et dans une tradition très bonapartiste — l'administration prétend incarner mieux l'intérêt du corps social et l'intérêt général sous toutes ses formes que les politiciens et le parlement, qui « ne connaît pas » les dossiers et empêche l'administration d'agir. Aussi l'administration est-elle

* *Introduction à une philosophie de l'administration*, A. Colin, Paris, 1969, pp. 222-223.

incitée à définir une doctrine de sa légitimité (du Plan du 9 juillet 1934 au récent rapport précité des anciens élèves de l'E.N.A. en 1967 sur le rôle de l'administration). La faveur de l'administration irait plutôt aux pouvoirs politiques qu'elle pourrait dominer facilement notamment le régime présidentiel ». Devant pareil état d'esprit, la politisation apparaît comme une des formes de la démocratisation.

7. Je n'ai nullement critiqué l'engagement politique et syndical des fonctionnaires, ni leur droit de « militer pendant leurs heures de loisir », contrairement à ce qu'affirme M. Norrenberg. Je me suis même efforcé de donner de ces attitudes une explication sociologique, c'est-à-dire, autant que faire se peut, objective. Peut-être ai-je manqué à la parfaite objectivité en mettant quelque peu en doute que *tous* les engagements fussent désintéressés. Mais l'observation et l'expérience m'inclinent à croire que, pour bon nombre de cas, l'engagement n'est qu'une façon de se trouver un patronage puissant et lucratif. En fait, je connais infiniment plus d'exemples de promotions et d'avantages dus essentiellement à une affiliation syndicale ou politique, que d'échecs graves ou de carrière brisée. Tant mieux si Daniel Norrenberg — aux purs tout est pur — connaît surtout des cas de « service inutile ». Je l'envie.

Dans la logique même de mon analyse sociologique, j'ai dit que les partis politiques étaient devenus des bureaux de placement. Je n'ai pas dit qu'ils n'étaient *que cela*, et renvoie sur ce point à tout ce que j'ai déjà écrit, dans *Res Publica* et ailleurs, sur le rôle des partis. Un parti qui se contenterait de ne remplir que ce rôle « serait d'ailleurs proche du dépérissement », écrit M. Norrenberg. Mais je crois, précisément, que c'est le cas de bon nombre d'entre eux et que ce qui les sauve, en Belgique, du « dépérissement » total, ce sont précisément les réseaux économiques, sociaux et politiques qu'ils ont constitués et qui leur conservent une clientèle. Faute d'en avoir créé de semblables, la Gauche française (le Parti Communiste excepté, qui a agi dans le sens belge) est occupée à mourir de sa belle mort — qui n'est pas belle à voir.

8. M. Norrenberg écrit encore que les fonctionnaires ne désirent pas « afficher publiquement leur appartenance politique (ils ne doivent pas l'afficher : tout le monde la connaît) *au risque de compromettre leur carrière lors d'un changement de gouvernement* ». M. Norrenberg veut-il me dire comment, dans son optique, un Ministre a les pouvoirs nécessaires pour nuire à la carrière d'un fonctionnaire dont les opinions politiques lui déplairaient ? Il a écrit, au § 4, que « les droits individuels quant au déroulement normal d'une carrière administrative sont... protégés ». Cette protection ne s'étend donc pas au fonctionnaire qui invoque d'autres suzerainetés politiques ou syndicales que celles du Ministre provisoirement

au pouvoir ? Et si le Ministre a le pouvoir de nuire, n'a-t-il pas le pouvoir de favoriser ?

9. Les documents confidentiels : que valent les dispositions de l'article 9 cité par M. Norrenberg ? Ils peuvent inciter à la prudence, et encore. Mais c'est tout. Mon interlocuteur n'a-t-il donc pas connaissance des précautions, parfois inouïes, que doivent prendre les Ministres pour assurer le secret — d'ailleurs toujours fragile et provisoire — de certains de leurs délibérations et de leurs projets ?

Ignore-t-il que des « vents malicieux » déposent régulièrement des documents confidentiels sur le bureau directorial de tel ou tel quotidien ou de tel hebdomadaire ? A-t-il oublié que la publication intempestive de documents de ce genre a réussi à torpiller certains projets ? Et ne voit-il pas que *l'une des raisons* de politiser l'administration est précisément à rechercher dans le désir des partis de pouvoir compter sur des vigies qui les alertent à temps sur les desseins de l'adversaire — celui-ci fût-il l'allié gouvernemental ?

D'autre part, je n'ai pas fait des fonctionnaires généraux des James Bond possédant « une vocation d'agent secret inféodé à quelque organisation extérieure ». J'ai même écrit qu'à un certain niveau, et à un certain degré de réussite, opéraient assez fréquemment des grâces d'état qui faisaient de ces fonctionnaires, ou, du moins, des meilleurs d'entre eux, des grands commis. Cela ne contredit en rien le fait qu'ils aient été nommés pour des raisons politiques.

10. L'affiliation syndicale ? Ai-je marqué une quelconque opposition à son principe ? Je n'en ai même pas parlé tant l'affaire va de soi. J'ai dit que les syndicats en Belgique constituent aujourd'hui, bien plus que les partis politiques, de puissantes féodalités susceptibles de braver le pouvoir central ou d'imposer leur volonté. M. Norrenberg croit-il vraiment que si le Front Commun de la F.G.T.B. et de la C.S.C. décidait de faire la vie dure au gouvernement plutôt qu'à la F.I.B., celui-ci résisterait longtemps à l'assaut ? Voit-il un Ministre braver les oukases de ces puissantes organisations ?

Et pour terminer : je sais fort bien que la Fonction Publique n'attire pas *tous* les « jeunes loups ». J'ai dit qu'elle comptait un certain nombre de « jeunes loups » dont les chances de réussite sociale étaient minces, au départ, faute d'appuis, et que c'était pour cette raison qu'ils s'inscrivaient dans les partis politiques et les syndicats.

Je sais aussi bien que Norrenberg que la Fonction Publique souffre tout à la fois d'un manque de recrutement et, trop souvent, de la médiocrité du recrutement, l'un n'allant pas sans l'autre. Il y a à cela de multiples raisons : Daniel Norrenberg en énumère quelques-unes, et je partage ses

vues sur ce point. Mais il n'entrait pas dans mes intentions de traiter de la crise de la Fonction Publique. Une organisation qui, à en croire M. Norrenberg lui-même, cette fois-ci sans illusions, paie mal, nomme à l'ancienneté, « quelle que soit la valeur de ses agents », ne tient pas compte des mérites et décourage tout dynamisme et tout esprit d'initiative, n'est évidemment pas faite pour attirer les meilleurs.

Qu'il me soit permis d'ajouter, à ces facteurs bien connus de crise, les nominations partisans, les « parachutages », les promotions injustifiées, bref ce que j'ai appelé la politisation de l'administration.



Après avoir dit la joie et la fierté que l'Institut belge de Science politique éprouvait à pouvoir accueillir des amis français qui sont non seulement, pour la plupart, de vieux amis de notre Association, mais encore des protagonistes éminents de la science politique dans leur pays, M. Moulin les a remerciés d'avoir répondu favorablement à l'invitation de l'Institut. La présence de M. François Goguel notamment, fidèle habitué de ce genre de rencontres, est particulièrement précieuse à notre Association.

Le Président de l'Institut belge de Science politique a ensuite présenté les deux rapporteurs de la question, Mr. Bernard Gournay pour la France et M. Hugo Van Hassel, pour la Belgique.



IV. La politisation de l'administration en France (Bernard Gournay).

Je dois vous entretenir du problème de la politisation de l'administration en France. Ce n'est pas chose facile, car le concept de « politisation » est équivoque.

Le terme politique a en effet deux significations. La politique (*politics* pour les anglo-saxons), c'est d'abord la compétition des individus et des groupes en vue de la conquête du pouvoir. Mais la politique, c'est aussi l'action ordonnée tendant à la réalisation de certains buts (*policy*); lorsque nous parlons de politique étrangère, ou de politique scientifique, c'est bien évidemment ainsi que nous l'entendons.

Vous admettrez sans doute avec moi que seule la première acception doit nous retenir. Lorsque l'on évoque la politisation de l'administration, on veut dire que le fonctionnement de l'appareil administratif est influencé par des facteurs considérés comme étant extérieurs au système : phénomènes électoraux, parlementaires ou partisans. En revanche, il est clair que l'administration ne peut échapper à la politique-policy : la mission des administrateurs n'est-elle pas de préparer, puis de mettre en œuvre les choix par lesquels se concrétise l'action des hommes de gouvernement ?

Cela dit, il faut bien reconnaître que les deux sens du mot politique ne sont pas dénués de tout rapport. Le problème est en effet de savoir si un certain degré de politisation (*politics*) de l'administration ne doit pas être pratiqué par un gouvernement qui veut appliquer une politique (*policy*) radicalement nouvelle.

La deuxième difficulté du sujet que je dois traiter devant vous tient à ce que la notion de politisation a souvent une coloration péjorative. Depuis un siècle environ, un effort a été entrepris dans tous les pays occidentaux pour séparer l'administration de la politique. Les gouvernants, soutenus par la majorité de l'opinion publique, se sont attachés à passer d'un système fondé sur le patronage à un système reposant sur le seul mérite (cf. la fonction publique « professionnelle » analysée par Max Weber). De ce fait, nous avons tendance à considérer que plus on dépolitise, mieux cela vaut. A contrario, la politisation de l'administration apparaît comme un phénomène morbide, qui doit être combattu énergiquement. Il est pourtant clair qu'une administration totalement dépolitisée — c'est-à-dire une méritocratie à l'état pur — serait une redoutable technocratie.

Les fonctionnaires et la vie politique.

Pour comprendre la manière dont se pose le problème des rapports entre politique et fonction publique en France, il est nécessaire de le situer par rapport à la conception britannique traditionnelle.

Les institutions administratives de la Grande-Bretagne reposent sur un principe fondamental. Le *Civil servant* est libre de ses opinions intimes ; en tant que citoyen d'une démocratie pluraliste, il doit être rigoureusement neutre. Bien plus, son comportement doit être tel qu'aucune préférence politique ne puisse lui être prêtée. Aux yeux de l'opinion publique, l'administration doit être totalement à l'écart des jeux de la politique.

En pratique, cela veut dire que le serviteur de la couronne ne peut se présenter aux élections sans avoir rompu au préalable les liens qui l'unissaient à l'Etat, c'est-à-dire sans avoir démissionné. Cela signifie également que les fonctionnaires ne doivent pas exercer d'activités militantes qui puissent être connues du public : il leur est interdit, par exemple, de figurer dans les instances dirigeantes d'une formation politique. De la même

façon, la pratique des recommandations politiques en faveur du personnel de l'Etat, est formellement prohibée. La volonté de dépolitiser le *civil service* est poussée jusqu'à ses conséquences extrêmes : un administrateur ne saurait signer un livre ou un article sur des affaires publiques.

Tel est le modèle britannique d'une administration dépolitisée, composée de fonctionnaires à la fois anonymes et loyaux à l'égard du pouvoir en place.

Cette conception rigoureuse est acceptée par la très grande majorité de l'opinion d'Outre-Manche. Elle n'en a pas moins été critiquée par quelques auteurs dont le professeur Brian Chapman. Ne risque-t-elle pas d'anémier la vie politique en stérilisant une partie importante de la nation? Dans un pays comme la Grande-Bretagne, qui est allé très loin dans le sens de la « société fonctionnariale », n'est-il pas paradoxal de multiplier les fonctionnaires au nom de la démocratie économique et sociale et, dans le même temps, de leur interdire toute participation active à la vie politique? Aussi s'explique-t-on que depuis la fin de la seconde guerre mondiale, des atténuations aient été apportées aux règles relatives à la participation des employés de l'Etat aux élections.

Venons-en maintenant à l'examen de la pratique française, dont l'inspiration est très différente.

Tout en s'efforçant de préserver des influences d'ordre politique le recrutement des fonctionnaires — qui repose sur le principe du concours — notre système administratif reconnaît aux serviteurs de l'Etat d'assez larges possibilités de participer à la vie politique ; le fonctionnaire français peut se présenter aux élections et être élu sans cesser pour autant d'être un agent public.

L'administration française, on le voit, se caractérise par une certaine politisation : nous sommes fort éloignés du schéma britannique.

Prenons quelques exemples.

Les grand corps de contrôle occupent une place importante dans notre système administratif. Or l'on constate à chaque élection nationale ou locale qu'un nombre non négligeable de fonctionnaires de ces « maisons » sollicitent les suffrages des électeurs sous la bannière d'un parti. Bien plus, à l'intérieur de ces corps, il existe sinon des équipes politiques, du moins des groupes d'hommes ayant des sympathies pour telle ou telle formation partisane et dont les affinités sont connues.

De la même façon, on constate que des membres du corps préfectoral se présentent aux élections, parfois dans la circonscription qu'ils ont précédemment administrée. Bien qu'il ne soit pas très fréquent, ce fait méritait d'être signalé.

Je citerai, pour en finir sur ce point, l'exemple du corps enseignant. On sait qu'en France, les enseignants sont des fonctionnaires d'Etat dotés

d'un statut hautement protecteur qui leur permet de participer à la vie politique sans courir de risque sérieux. De fait, les instituteurs et professeurs ont toujours été nombreux dans les assemblées parlementaires, où ils siègent pour la plupart à gauche et à l'extrême gauche.

Nous avons évoqué jusqu'à présent la participation des fonctionnaires français aux compétitions électorales. Il faut également signaler la présence de fonctionnaires dans les instances dirigeantes des partis, dans leurs groupes d'études ainsi que dans les équipes ou « brain-trusts » constitués autour d'hommes politiques ayant une personnalité marquante.

La politique dans la carrière des fonctionnaires.

La procédure du concours est utilisée pour le recrutement de la plupart des corps de fonctionnaires. Elles permet d'éviter des discriminations d'ordre politique.

Qu'en est-il pour les nominations aux postes qui sont à la discrétion du gouvernement (directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, etc.)? Il est évidemment très difficile de dire quelle place tiennent les facteurs d'ordre politique dans ces nominations. On se bornera à trois observations :

1. Il est clair qu'aucun gouvernement ne peut nommer à ces postes de haute responsabilité des hommes qui sont ses adversaires déclarés.

2. On peut citer, à toutes les époques et sous tous les régimes qu'a connus la France, des exemples de nominations inspirées par des considérations incontestablement politiques au sens le plus précis du terme. Le gouvernement place à des postes-clés des hommes très engagés à ses côtés ; mais — phénomène caractéristique des mœurs françaises — ces hommes sont presque toujours des hauts fonctionnaires ou d'anciens hauts fonctionnaires.

3. Dans la très grande majorité des cas, le problème de l'affiliation des fonctionnaires à un parti politique ne se pose pas. Du moment qu'il n'a pas d'opinion politique « extériorisée » et s'il fait preuve de la discrétion traditionnellement requise, le haut-fonctionnaire a la perspective d'accéder aux fonctions supérieures de l'Etat. L'appartenance à certains corps de fonctionnaires, le parcours régulier et sans accident des filières habituelles, la cote personnelle des individualités au sein de l'administration elle-même, la chance aussi, sont en fait les facteurs essentiels qui expliquent l'accès aux postes-clés.

Plusieurs études — et notamment celles de Mme Siwek-Pouydesseau — ont mis en lumière le fait que de nombreuses nominations aux postes supérieurs de l'Etat se faisaient au profit d'hommes appartenant ou ayant

appartenu à un cabinet ministériel. D'aucuns ont voulu y voir le signe d'une politisation marquée de la carrière des hauts fonctionnaires.

Cette interprétation, qui se réfère implicitement au modèle britannique d'une administration a-politique, ne rend pas compte de tous les aspects d'une réalité fort complexe.

Elle repose sur l'idée que les cabinets ministériels sont des institutions dont l'activité est principalement politique (au sens du mot « *politics* ») alors que les directions seraient des organes exclusivement techniques. Il n'est pas besoin d'avoir une longue expérience de la vie publique pour s'apercevoir qu'il s'agit là d'une vision simpliste, voire caricaturale. Les conseillers techniques et chargés de mission qui constituent l'état-major administratif d'un cabinet ministériel ne sont certes pas étrangers à la politique-politics. Mais l'essentiel de leur activité consiste à assister le ministre dans la préparation, la mise en œuvre et le contrôle des décisions. Ils remplissent à bien des égards les missions qu'exercent dans les autres pays les secrétariats généraux des ministères ; ils sont parfois de véritables « super-directeurs ».

Les hauts-fonctionnaires des directions (directeurs, chefs de service, sous-directeurs) ne sont pas non plus tenus à l'écart des considérations d'ordre politique : ils doivent en tenir compte dans leur action quotidienne.

En second lieu, il faut se garder de surestimer l'importance du passage par les cabinets ministériels dans le déroulement des carrières. En de nombreux ministères, le pourcentage des fonctionnaires ayant accédé aux fonctions de sous-directeur ou de chef de service sans passer par un cabinet ministériel est important.

J'ai parlé du déroulement de la carrière des hauts fonctionnaires. Quelle est la situation en ce qui concerne les autres agents publics ?

On sait que pour la très grande majorité des agents publics les décisions d'avancement sont prises par les commissions paritaires au sein desquelles les représentants syndicaux jouent un rôle prépondérant. Or, les liens des centrales syndicales ou du moins de certaines d'entre elles avec les partis politiques sont notoires. Ces influences politico-syndicales jouent au profit des agents qui « pensent bien » au détriment des minorités et des inorganisés. L'exemple le plus souvent cité à cet égard est celui des instituteurs, dont le syndicat, au moins jusqu'à une date récente, entretenait des relations étroites avec la S.F.I.O.

Des considérations d'ordre politique peuvent également jouer pour les mutations géographiques des fonctionnaires. Aux yeux des agents travaillant dans les services extérieurs de l'État (enseignants, agents du fisc, fonctionnaires de la police) les changements d'affectation en cours de

carrière revêtent une grande importance. Recrutés en grand nombre au sud de la Loire, ces agents aspirent à « revenir au pays ». Pour obtenir satisfaction, ils recourent massivement aux parlementaires. Les interventions de ceux-ci affluent par dizaines de milliers chaque année dans les ministères parisiens.

Ici encore nous sommes très loin de la politique britannique.

Politique et action administrative.

Dans quelle mesure les décisions prises aux différents échelons de l'administration sont-elles influencées par des considérations d'ordre politique ou électoral ?

Il serait téméraire d'affirmer que de telles considérations ne jouent pas. Qu'il s'agisse de subventions d'équipement ou d'implantation d'établissements nouveaux, les circonscriptions dont l'élu est un ministre ou ancien ministre sont rarement oubliées.

Peut-on affirmer, d'une manière générale, que les circonscriptions acquises à la majorité sont systématiquement et massivement favorisées ? De telles situations ont pu être constatées dans le passé ; mais rien ne permet d'affirmer qu'il en est de même aujourd'hui. Pourquoi ? Parce que la répartition des subventions se fait selon des méthodes qui peuvent être qualifiées d'objectives. Hormis une « réserve ministérielle » d'un montant d'ailleurs limité, les crédits sont divisés en enveloppes régionales, elles-mêmes sous-réparties en enveloppes départementales ; dans le cadre de ces dernières, l'établissement des listes d'opérations subventionnées se fait après consultation des conseils généraux. On voit mal comment avec un tel système de distribution, des circonscriptions pourraient être fortement privilégiées ou pénalisées.

Il y a plus. Dans la mesure où les ministres conservent une certaine possibilité de jeu, il n'est pas sûr que les circonscriptions qui « votent bien » en profiteront. Le procédé de la subvention peut être utilisé aussi bien pour aider un élu à conserver son siège que pour aider un candidat battu à le retrouver.

En conclusion, on ne peut nier qu'il y ait des « inflexions » dans la distribution des aides financières : le procédé est de tous les temps et de tous les régimes. Mais personne n'a jamais soutenu que le phénomène était généralisé.

Ce qui a pu faire croire le contraire, c'est un certain battage fait par les élus ou les candidats désireux de prouver à leurs électeurs qu'ils ont l'oreille des ministres. S'attribuer le mérite d'une subvention qui, de toute façon, aurait été accordée en étant le premier à l'annoncer est une pratique fort ancienne.

En définitive, les remarques qui précèdent mettent en lumière certaines caractéristiques du système administratif français.

Nos pratiques diffèrent sensiblement du schéma britannique dont la rigueur et l'esprit de discipline civique n'ont pu être acclimatées chez nous. L'administration française connaît dans les faits une politisation relative, mais qui joue dans des sens différents, sans d'ailleurs dépasser certaines limites.

Cette politisation partielle tient à trois phénomènes profonds :

- à notre refus — d'inspiration égalitaire — d'interdire aux fonctionnaires de participer à la vie politique ;
- à la force du syndicalisme des fonctionnaires et plus particulièrement des syndicats d'enseignants ;
- enfin au type de relations qui s'est établi entre un pouvoir d'Etat très fortement centralisé et des « administrés » qui ont besoin d'intercesseurs auprès du gouvernement.

V. Het verpolitiseren van de administratie (Hugo Van Hassel).

De barbaarsheid van de hoofding van deze bijdrage stoort alleen diegene welke niet vertrouwd is met het gangbaar jargon in het Belgische bestuursstelsel. Daar waar het neologisme « verpolitiseren » aan een werkelijke behoefte beantwoordt, weet ieder maar al te best dat « administratie » in feite het geheel der boekhoudkundige verrichtingen betekent en niet bestuur, laat staan overheidsbestuur. Voorlopig houden we het dan toch nog maar eens bij dit barbarisme omwille van de blikvanger die er voor ons belgen blijft uitflitsen.

En eens de aandacht gevangen, moest het dan maar al dadelijk gesteld worden, dat zo verpolitisering de teloorgang betekent van de ambtenaar die in wezen en handelen neutraal is, dit slechts het onttakelen is van een oude mythe. Deze mythe die ons de ambtenaar afschilderde als de neutrale garant van het Gemeenebest staat ons vanuit het verleden als model.

Max Weber (1) houdt hem ons voor in zijn ideaaltipe van rationalistische en mechanistische organisatie. We kennen maar al te best deze funktionaris die slechts rationeel uitvoert. Hij is op grond van zijn specialistische deeltkennis aangeworven, kreeg de precies hem passende taak, waar hij met de regelmaat van een radertje in het apparaat algemene

(1) GERTH H.H., WRIGHT MILLS C. From Max Weber, *Essays in Sociology*, New York, Oxford U.P., 1958, blz. 196 e.v.

regels uniform en geeft op de gegeven gevallen toepast. Hij kan zakelijk en sekuur de hogerop bepaalde regels uitvoeren, want hij zit veilig geborgen, met slechts promotie naargelang hij zich naar de regels voegt en ouder wordt en hij zich ook ten aanzien van zijn kollega's alleen zakelijk verhoudt. Hij is dus volledig berekenbaar en regelbaar en ongenaakbaar, wars van alle invloeden van buitenaf.

Men vergeet allicht dat Weber aan de top van dit bureaucratisch systeem een regering zag, bemand met een rationalistische, oligarchische elite, uiteraard homogeen, welke in een « entzauberte Welt » de meest rationele democratie zou realizeren. Als hoogtepunt van de rationalisatie van de staatsleiding, zou zij kiezen wat voor het volk de beste beslissing is.

De bureaukratische organisatie is in haar handen een willig instrument om het Schip van Staat te sturen. De leden van dergelijke organisatie worden zo ingevoegd dat ze zich volledig integreren, zich identificeren met de leiderselite en zich ook van de levende gemeenschap afsluiten. Ze zijn slechts volwaardige leden als ze dit terdege kunnen.

Het overheidsapparaat is in dat geval van hegeliïans bemiddelaar tussen beleidsvoerder en maatschappij, het beheersingsinstrument bij uitstek geworden.

De ambtenarij is in dergelijk systeem wel degelijk verpolitiseerd in de lijn van de heersende elite. In onze negentiende eeuw schijnt zich dat model wel te realiseren.

In die zin spreekt trouwens Léo Moulin (2) : « ogenschijnlijk kon toen het bestuursstelsel van de Overheid niet verpolitiseerd schijnen vermits er een harmonische samenklank bestond tussen de ambtenarij en de heersende klas. De belangen van de ambtenaren en de leiderselite kwamen overeen en ook hun wereldbeeld was naar hun bourgeoisieërkomst gekneed ».

Wij zouden wel ierwat voorzichtiger willen stellen dat zo ze niet uit de bourgeoisie stamden, ze die dan toch in hun waardenbeleven als referentiegroep naliepen.

Léo Moulin citeert hierbij dan nog M. Block uit de « Dictionnaire de la Politique » die in 1863, precies in de eeuw van de « neutrale » ambtenaar, verscheen : « à toutes les époques et dans tous les pays, l'Administration a été l'auxiliaire dévoué de la Politique (avec comme mission essentielle) de faire pénétrer dans les détails les principes et les doctrines du gouvernement ».

We kunnen toch nog ietwat huiverig staan tegenover het absoluut karakter van dergelijke uitspraken, vermits we heden nog maar weinig gegevens

(2) MOULIN L., La politisation de l'administration, in *Revue générale*, janvier 1970.

bezitten om zo maar te kunnen stellen dat onze overheidsbesturen in de negentiende eeuw volledig en homogeen verpolitiseerd waren, tot de heersende klas behoorden of uit de toenmalige politieke leiderselite putten.

Behalve voor de ambtenaren van Buitenlandse Zaken (3) en de legerleiding, waar men toch sterke aanduidingen in die richting schijnt te vinden, zou dit minder het geval zijn voor de andere ambtenaren.

Als men dan evenwel bedenkt dat onze toenmalige bewakingsstaat (Etat gendarme) weinig meer fukties had dan de buitenlandse betrekkingen te verzorgen, eventueel oorlog te voeren en de binnenlandse orde te handhaven, m.a.w. een kader ophouden waarin het « *laisser faire* » de natuurlijke regulator kon zijn van de economische en sociale betrekkingen, dan schieten er weinig besturen over die met een andere categorie mensen bevolkt zouden geweest zijn.

Ten dien tijde was het overheidsbeleid trouwens zeer goed doenbaar bij middel van een beperkt stel handelbare en in juridische vorm gegoten regels die dan werden toegepast door de ambtenaren die zich bij hun oordeel steunden op een gemeenschappelijk waardensysteem. We mogen trouwens niet vergeten dat tot 1848 en alleszins tot dat jaar nog, er 48 topambtenaren in het parlement zetelden en dus rechtstreeks mee het beleid, — m.a.w. de politiek —, bepaalden. Wegens het beslissen van de inkompatibiliteit werden ze er in 1848 uit verbannen.

Nu stemt het ook wel tot nadenken dat het precies rond deze periode is dat de teleurgang van het Unionisme wordt vastgesteld. Het homogeen karakter van de politieke elite gaat afbrokkelen, splitst zich op in twee partijen, om later verder uit te deinen over drie partijen en over fracties binnen partijen. De drukking van de arbeidersbeweging is hier niet vreemd aan, terwijl nieuwe waardensystemen zodoende hun bedding binnen de maatschappij vinden.

Waar we bijna zeker zijn dat de ministeriële kabinetten er zijn sinds de Belgische staat er is, zijn de aanvankelijk slechts het respektievelijk partikulier sekretariaat van de ministers. Vanaf de jaren 1860 zijn ze evenwel gaan aangroeien. Men zou kunnen stellen dat naargelang de ministeriële functie zich verpolitiseert en ook een partij-aangelegenheid wordt en zich van een koninklijk beleid distancieert, het ministerieel kabinet groeit.

Het is dus het overdenken waard dat precies op het ogenblik dat de politieke elite zich opsplijst, dat er tegenelites ontstaan en er omtrent het verwezenlijken van het Gemenebest betwisting ontstaat, dat de ambtenaar als hoeder van dat Gemenebest uit het parlement wordt gezet en dat

(3) MOLITOR A., *L'administration dans la société belge*, in *Aspects de la Société Belge*, Bruxelles, Edit. Libr. Encyclopédique, 1958, blz. 110.

sindsdien ook stilaan de ministeriële kabinetten aan omvang winnen om de man die tijdelijk de beleidsverantwoordelijkheid draagt bij te staan in het voeren van zijn politiek.

Wat Ducpétiaux in 1860 reeds aankloeg, vinden we ook in de studie van Wodon in 1915 terug. De twee partijen namelijk die tot dan toe afwisselend aan het bewind waren, verdeelden de posities in de besturen onder mekaar. Zowel voor het ingangsexamen als voor de benoeming van kandidaten met studiediploma, beperkt zich de keuze van de minister tot diegenen die werden aanbevolen.

Toen was het aanbevelen een normale taak van volksvertegenwoordiger en senator die hen niemand ten kwade duidde toen.

Wodon klaagt dit systeem evenwel aan in de volgende bewoordingen : « le patronage politique en cette matière n'est pourtant qu'un système de corruption et de démoralisation qui, pour la raison qu'il tend à faire prévaloir sur l'intérêt général les intérêts particuliers (...). Aussi bien, n'est-ce pas seulement sur le recrutement du personnel que se font sentir les effets du patronage politique. De plus en plus il s'étend à l'avancement ».

Terzelve tijd ontwikkelt zich bij de minister wantrouwen ten aanzien van de ambtenaren waarmee hij te doen krijgt omdat hij best weet dat ze een tegengesteld waardenpatroon toegedaan zijn die ze eventueel ook in zijn beleid wensen te aktualiseren. In sterk technische departementen anderdeels, zoals Financiën er een is, neemt het eigen technisch waardepatroon de overhand bij de funktionarissen die hun loopbaan vanuit de basis beginnen en zodoende zeer sterk in deze technisch zin gesocialiseerd zijn. Deze vrij weberiaanse organisatie is in zichzelf gekeerd, sterk gehouden aan de eigen waarden en de gevoerde politiek deze van de organisatie zelf als geheel. In dit geval is de kans weer groot dat de minister moeilijkheden ondervindt bij het uitbouwen en uitvoeren van een eigen politiek. Ook in dit tweede geval is hij dan geneigd zich vooral te gaan steunen op een eigen gekozen kabinet met in zijn spoor, voor hem betrouwbare ambtenaren.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat als na de tweede wereldoorlog, socialistische ministers aan de regering gaan participeren, ze voor departementen komen te staan die zoals Wodon rertelt, verpolitiseerd waren én door rekrutering én door promotie. Dat zulke situatie aanleiding kan geven tot het lamleggen van progressieve ministers door andersdenkende besturen, — en waarschijnlijk ook vice-versa, — bracht de studie van S.M. Lipset « Agrarian Socialism » (4) aan het licht in Saskatchewan (Canada).

(4) LIPSET S.M., *Agrarian Socialism*, Berkeley and L.A., University of California Press, 1967, blz. 255-275.

De reactie van de ministers, hier te lande, is geweest zich te gaan steunen op sterke kabinetten en eigen mensen nadien op sleutelposities in het bestuur te gaan benoemen.

Naast het uitbouwen met de minister van een eigen politieke beleidsvoering is het alleszins één van de latente functies van het ministerieel kabinet na de eerste wereldoorlog, het doorbreken van gevestigde monopolies over het beleidsapparaat in een meer pluralistische zin. Een andere latente functie is het introduceren in het beleidsapparaat van nieuwere disciplines noodzakelijk voor het bewerkstelligen van de economische heropbloei langs het kabinet om. Niet alleen werden hierdoor economen geïnjecteerd in sleutelposities van de besturen maar ook in de politiek zelf.

Toch moet het worden erkend dat men derwijze in een dolle kringloop is terechtgekomen. De minister die geen vertrouwen heeft in zijn verpolitiseerde bestuur, gaat deze politisering nog vermeerderen door de benoemingen die hij gaat doen en door alleen te werken met zijn mensen in het kabinet die hij dan ook weer zal moeten belonen.

Tussen 1937 en 1939 komt dan de reactie in de vorm van de voorstellen uitgewerkt door de koninklijke kommissaris Camu welke de regels stellen die moeten leiden tot een competente en onkreukbare overheidsdienst volledig aangepast aan de gestelde taken.

J. Vandendries (5) heeft deze regels voor ons als volgt samengevat :

In de eerste plaats geschiedt de aanwerving volledig op grond van een examenwedstrijd onder de controle van de Vaste Wervingssekretaris die er de besten moet uithalen.

In de tweede plaats worden de funktionarissen in kategoriën ingedeeld zodat voor elke functie een bepaald intellectueel peil wordt vastgelegd. Vervolgens moeten promoties volgens verdiensten geschieden en tenslotte wordt de personeelsbezetting kwantitatief en kwalitatief door uitgekende kaders tot de behoeften van de dienst beperkt.

Dit rationalisme van een mechanistische organisatievorm die sterk Weberiaans aandoet is evenwel gespeend van zijn motor : een homogene politieke elite. De invloed van Fayol en Taylor is ook in de hervormingen terug te vinden.

Sinds de onderzoekingen van Selznik, Gouldner, Merton en Crozier weet men best dat in een dergelijk systeem ook dysfuncties ontstaan en ook verschillende subsystemen met eigen te realiseren waarden, wat politisering kan met zich brengen.

(5) VANDENDRIES J., *L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique*, in *Revue Internationale de Science Administrative*, 1958, blz. 513.

Daarenboven werden er aldadelijk bressen geslagen in het systeem.

In de eerste plaats was er de repressie na de wereldoorlog welke vacatures met zich bracht die dadelijk dienden te worden opgevuld ; vervolgens zijn er de tijdelijken welke, gezien onmiddellijke behoeften, volgens andere procedures werden aangeworven en nadien dan toch uiteindelijk werden genormaliseerd. Ook artikel 18, welke het moest mogelijk maken om mensen aan te trekken met buitengewone professionele kwaliteiten voor zover ze niet te vinden waren in de besturen zelf, vormde aanvankelijk een bres doch heden is deze wel degelijk gedicht. Dit artikel wordt nog schier ingeroepen.

In elk geval blijft de minister beslissen wie zal promoveren. Hij kiest de promovendus uit een lijst hem door de direktieraad voorgesteld.

Om het heel even samen te vatten : de elite aan de macht, in hoofdzaak juridisch wat betreft de vorming, kon vrij gemakkelijk de gestelde problemen aan en kon ze vrij gemakkelijk beheersen.

Deze elite vormde de referentiegroep van de ambtenarij, door hoofdzakelijk in hetzelfde waardepatroon op te gaan. Ze werkten aldus mee aan het bestendigen van de gevestigde orde eerder dan op verandering aan te sturen.

Men liet de benoeming op politieke voorspraak varen voor het verdienstensysteem op het ogenblik dat nieuwe kontesterende elites poogden nieuwe waarden in het systeem in te brengen en aanstuurden op veranderingen in de maatschappij.

Al is de aanwerving en de promotie formeel afhankelijk van verdiensten toch blijft de minister beslissen of er geen ander criteria dan verdiensten bij de promotie moet doorwegen, hij kan dus andere criteria in zijn keuze inroepen en hij opent aldus in feite de bureaucratie voor andere waarden die in de maatschappij leven.

Tevens belanden wij hier bij het regulerend principe van deze politisering die volgens de partijen die zich aan het bewind afwisselen, nu eens het overwicht naar de ene, dan eens naar de andere kant doet overhellen. Deze tendens wordt ons duidelijk voor de ogen getekend door L. Huyse (6) waar hij samen met V. Lorwin wijst op het overwicht in de Belgische politiek van een proportioneel systeem tussen de partijen van gewicht, en de structuren welke ze na zich aanslepen. Zo worden trouwens ook de politieke fluktuaties van het ogenblik opgevolgd.

Net zoals dit reeds het geval is in de parastatalen, tendeert men ook in de traditionele besturen naar een benoemingspolitiek welke rekening houdt met het relatief gewicht van de grote partijen en wat ze verte-

(6) HUYSE L., *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische Politiek*, Antwerpen, Standaard, 1970, 267 blz.

genwoordigen. De vraag blijft evenwel of binnen de zuilen de benoemingen uiteindelijk volgens objectieve en rationele criteria gebeuren. Men zou wel kunnen denken dat deze zuilen er alle belang bij hebben in hun rangen en contingenten binnen de administratie degelijke mensen te hebben in de beleidsposities.

Zoals dit reeds het geval is in parastatalen, wordt de verpolitiserings meer en meer manifest en wordt ze ook uitgedrukt volgens het proportioneel systeem.

Nu is het zo dat deze zuilen vrijwel overeenkomen met de politieke subkulturen welke J. Almond onderkende in de continentale politieke systemen (7).

Nochtans merkte hij ook afwijkingen in de Skandinaafse en de Beneluxlanden waar ook angelsaksische elementen meespelen welke het proportioneel spel doorkruisen en het kompromis tussen de subkulturen vergemakkelijken. Inderdaad zitten er binnen de verschillende subkulturen waaiers van kleinere groepen die zich vormden rond specifieke economische sociale, kulturele en regionale belangen en die in bepaalde mate overleg plegen, op rationele wijze compromissen uitwerken en samen actie voeren binnen hun resp. zuil gericht op gemeenschappelijke oogmerken. Vaak hebben ze hun eigen studiediensten, ze spreken onderling af en oefenen drukking uit, ieder in zijn eigen zuil, om de reeds genomen beslissingen door de formele instanties te laten legitimeren.

De ambiguïteit eigen aan dit systeem geeft evenwel aan de besluitvorming een grotere soepelheid en bewegingsvrijheid. De problemen die een oplossing vinden op het formele vlak der zuilen kunnen gemakkelijk naar de onderliggende structuren worden afgevoerd om daar hun pragmatische oplossing te vinden stoelende op de reële machtsverhoudingen van het ogenblik. De geïntegreerde zuilen verpolitiseren dus wel in zekere zin de belangen, maar deze hebben ook wel op hun beurt de neiging de politieke subkulturen te depolitiseren door het feit dat ze eigen rationele beslissingscriteria in de traditionele waardenpatronen inbrengen.

En hier zitten we dan terdege op een tweede niveau van externe inbreng in de besturen, namelijk deze van de belangengroepen doorheen de traditionele schotten heen.

Ze gaan de traditionele waarden van de besturen doorstromen : zo vinden we er terug kulturele en taalgroepen, financiële en economische belangen die bepaalde besturen waarin ze geïntereiseerd zijn « verpolitiseren », vakbonden en professionele groepen en tensloten, en niet in het minst, regionale belangen.

(7) ALMOND G.A., *Comparative Political Systems*, in Eulau *en al.*, *Political behavior. A Reader in Theory and Research*, Glencoe, Free Press, 1956, blz. 34.

Even toch blijven staan bij de vakbonden die in het verleden reeds een belangrijke rol hebben gespeeld in de besturen. Deze rol zal nog gaan aanzwellen sinds het nieuw syndikaal statuut voor de overheidsbesturen welke het monopolie verleent aan de grote « nationale » vakbonden die deel uitmaken van de traditionele politieke kulturen.

Er zit wel rolambigüiteit in, daar waar ze terzelvertijd moeten zorgen voor de professionele belangen van hun leden-ambtenaren maar ook mee doen aan het verdelen van de sleutelposities in de besturen om hun nationale belangen beter te kunnen veilig stellen.

Trekken we tenslotte de konklusies. In deze verzorgingsstaat waarin we leven, die we pluralistisch en democratisch wensen, gaat een veelheid van factoren waarmee men rekening moet houden het overheidsbeleid in sterke mate ingewikkeld maken waarbij ook de traditionele relatie tussen politiek en « administratie » sterk zal gaan veranderen.

De uitbouw van de economische, sociale en technologische politiek kan slechts gebeuren dan met de volledige inzet van deskundigen. De politicus als generalist en alleen, kan niets anders dan beroep doen op deskundigen binnen en buiten de besturen. Deze laatsten hebben trouwens schier het monopolie van de informatie, zolang deze althans niet naar gespecialiseerde firma's verschuift.

Er is geen sprake van een coherent beleid uit te bouwen zonder het voorbereidend werk van de besturen. De uitvoerders worden binnen deze kontekst de motor van het beleid dat meer en meer gestoeld wordt op technische en wetenschappelijk gefundeerde kennis.

In de uitbouw van deze politiek zullen de overheidsbesturen bij het voorstellen van de alternatieven terdege dienen te integreren : een klaar inzicht in het politieke projekt, in de consensusmogelijkheden en in een wetenschappelijk verantwoorde rationaliteit.

Het spreekt voor zichzelf dat hierin bepaalde gevaren voor manipulatie vanwege de besturen schuilen, die met hun deskundigheid op een soort technokatisch waardensysteem zouden kunnen aansturen welke wel eens de politieke organen zouden kunnen aliëneren van de politiek zelf.

En hier kan men wel gaan betwijfelen of het ministerieel kabinet deze gang van zaken zou kunnen controleren zoals dit nu min of meer gebeurt.

Het lijkt ook wel uitgesloten dat het kabinet ooit de komplekse rol van de besturen zou kunnen overnemen en noch partij, noch vakbond kunnen zich eigen diensten veroorloven voor het uitbouwen van de politiek. Ze zijn verplicht te blijven beroep doen op ambtenaren. Wat ze hoogstens wel zouden kunnen is het in stand houden van Research and Development Units wier rol er in zou bestaan innovatief op de traditionele structuren in te werken.

En uiteindelijk kan men zich de vraag stellen of het voor ons systeem niet voor de hand ligt dat men de politisering gaat institutionaliseren en onder controle brengen door het als feit te erkennen. Aan de andere kant dringt zich voor de politici ook een grotere professionele bagage op.

Hiermee is de kous over de politisering natuurlijk niet af : er is het individuele vlak waar niets menselijker is dan wel de menselijke motivatie welke min of meer overal toch op analoge wijze reageert.

Er is ook nog de spontane, sociologische politisering van de ambtenaar die hem aangrijpt in zijn rol van burger en in al zijn andere deelrollen waarlangs hij geïntegreerd zit in zijn milieu.

De abtenaar wordt niet alleen in grotere mate in de politiek betrokken als « rulling servant » maar ook als cliënt en participant in het leven van zijn gemeenschap.

Zijn rollenstel wordt mede bepaald door de posities welke hij inneemt in zijn eigen gemeenschap, zijn partij en elke andere groep waaraan hij deel heeft. Volgens zijn rollen zal zijn waardenpatroon als funktionaris zelfs onbewust beïnvloed worden.

Tot zover dan deze verpolitisering van de « administratie » welke eerder een probleemformulering was en die voor een oplossing al onze verbeelding en innovatiecapaciteit zal opeisen in de meest nabije toekomst.

VI. Débat.

François GOGUEL. — Je rappelle que jusque en 1905, en France, a existé un clergé dont l'attitude dans l'ensemble a été active au plan électoral, selon des modalités évidemment variables suivant la région.

Le caractère agressif de ces fonctionnaires à l'égard du régime existant introduisait un élément de politisation de l'Administration. Par réaction, l'instituteur défendait le candidat républicain.

Au niveau de l'administration de base, la politisation de l'administration était donc évidente, reconnue, avouée et réclamée. On pourrait citer des journaux républicains de province entre 1880 et 1890 protestant parce que certains agents d'une administration ne défendaient par les candidats républicains, demandant leur révocation.

Les juges de paix n'étaient pas inamovibles. On en révoquait parce qu'ils étaient conservateurs.

Vue sous cet angle, la politisation a aujourd'hui considérablement diminué. Le critère de la publicité tendrait même à faire croire que le phénomène n'existe plus car aucun journal de gauche, par exemple, n'oserait accuser, aujourd'hui, un instituteur de ne pas défendre suffisamment un candidat républicain.

Que se passe-t-il au niveau de l'administration supérieure, notamment en ce qui concerne la Grande-Bretagne ?

Il y a une certaine hypocrisie dans le principe de la neutralité politique complète des hauts fonctionnaires. Tout le monde sait en effet qu'avant d'accéder au pouvoir, M. Wilson avait eu des contacts avec des fonctionnaires hauts placés pour préparer son programme. Plus récemment on a dit la même chose de M. Heath.

A propos de ce qu'a dit Bernard Gournay au sujet de l'intervention des parlementaires, M. Goguel rappelle ce que raconte Walline dans le livre qu'il a consacré à Roussillon au moment des élections de 1951.

Le journal socialiste a publié la lettre du Ministre socialiste adressée au Député socialiste du canton annonçant que l'école de la commune de Roussillon (dans le Vaucluse) avait reçu une subvention pour être remise en état.

Un journal radical publia le lendemain la lettre adressée à M. Daladier, député radical. Le ministre socialiste avait eu soin d'envoyer la lettre au député socialiste vingt-quatre heures avant celle qu'il avait adressée au député radical. Mais quant à la réalité de l'intervention, il est infiniment probable que la Commune de Roussillon aurait reçu sa subvention même si les députés n'étaient pas intervenus en sa faveur. La vérité est que dans l'ensemble la répartition des subventions est assez peu partisane, tout au moins au plan local. Beaucoup moins en tout cas qu'à une certaine époque.

Plus importantes sont les conceptions politiques des fonctionnaires qui contribuent à déterminer la « policy » du gouvernement. A cet égard l'existence d'un organisme comme le club Jean Moulin —organiquement composé de hauts fonctionnaires pour une très grande part — publiant, sous forme anonyme il est vrai, des ouvrages qui sont des sortes de projets, montre que la politisation de l'administration n'est pas à sens unique. Autrement dit : le fonctionnaire peut avoir d'autres opinions que celles que professe son Ministre.

Lors de son séjour en Afrique, M. Pompidou a dit qu'il était partisan d'une économie libérale. Il est certain que parmi les responsables, à l'échelon administratif, de la politique économique et financière française actuelle, on en trouverait fort peu qui seraient disposés à se déclarer partisans d'une manière aussi catégorique de l'économie libérale. Cela ne les empêche pas d'apporter leur concours à l'application de certaines mesures libérales comme cela n'empêche pas le Président de la République et ses ministres d'avoir confiance en eux. Finalement il s'établit un équilibre.

Au total, M. Goguel estime que la situation qui existe actuellement en France est suffisamment libérale pour ne pas faire des fonctionnaires des

eunuques politiques comme Chapman le dit, avec excès sans doute, des fonctionnaires britanniques.

Il y a des exceptions, notamment chez les instituteurs où il est évident que joue le système des Commissions paritaires et des syndicats dominants. Mais cette politisation va plutôt en sens inverse de ce que souhaiteraient les Politiques qui sont au pouvoir.

André MOLITOR. — Je voudrais d'abord dire qu'un élément commun m'a frappé dans les deux exposés de Messieurs Gournay et Van Hassel, c'est qu'ils ont délibérément écarté une approche assez traditionnelle de la politisation de l'administration fondée — en Belgique du moins — d'une part sur l'a priori du « merit system » et en second lieu sur ce que Michel Crozier appelle une conception théologique du pouvoir, notion qu'on pourrait quelque peu laïciser en l'appelant un moralisme du pouvoir.

Lorsqu'on aborde le problème de la politisation de l'administration dans la littérature belge — et partiellement dans la littérature de langue française — on présente toujours la politisation, comme quelque chose dont il faudrait se méfier, comme quelque chose de fondamentalement malsain. Je suis très heureux, poursuit M. Molitor, de constater que MM. Gournay et Van Hassel ont abordé la question sous un angle beaucoup plus sociologique, c'est-à-dire plus objectif et plus dénué de passion.

Les conceptions philosophiques du pouvoir ne sont pas ici en cause ; mais je crois qu'aborder le sujet sous l'angle des faits et des conflits de de force, des rapports de domination et de dépendance, est la bonne manière d'analyser la situation. C'est ce qu'on fait MM. Gournay et Van Hassel.

Je voudrais ajouter quelques remarques en ce qui concerne la Belgique. Monsieur Van Hassel a fort justement souligné que le phénomène de politisation de l'administration remonte très haut dans notre pays. Il a cité des remarques désabusées de Monsieur Wodon qui datent de 1915 je pense, et qui relèvent de ce moralisme politique dont il vient d'être question.

Il aurait peut-être pu citer également le mémoire de Ducpétiaux datant de 1860 qui fait une description apocalyptique d'une administration belge complètement démoralisée par les manipulations auxquelles se livraient les ministres successifs. Je crois que la politisation est un fait depuis longtemps acquis, qu'elle s'est accentuée au cours de l'entre-deux guerres pour les motifs que M. Van Hassel a soulignés et qu'il a très bien mis en valeur en soulignant l'existence en Belgique de ces multiples couples de force socio-politiques qui agissent les uns sur les autres dans des combinaisons parfois convergentes et parfois contradictoires, mais qui

ont toutes pour effet de susciter la politisation : couple de force linguistique, couple de force idéologique, couples de forces clérical-anticlérical, gauche-droite, régional-central. Ceci, dans un pays comme la Belgique qui, comme certains l'ont dit, non sans quelque exagération, est une république des communes, et où l'Etat est moins centralisé et plus faible qu'en France.

Tous ces éléments interviennent pour laisser jouer une série d'influences qui suscite ce phénomène de négociation, de compromis permanent, et, par voie de conséquence, de négociation, permanente elle aussi, au sein du gouvernement pour assurer la gestion de l'administration et l'occupation des emplois, principalement des emplois supérieurs.

M. Van Hassel a rappelé la tentative de Louis Camu avant la deuxième guerre mondiale faite à la demande du gouvernement Van Zeeland en 1936. J'ai eu le privilège, à l'époque, de collaborer aux travaux de la Commission Camu. Avec le recul du temps, je pense que nous avons commis l'erreur, d'une part, de suivre trop fidèlement le modèle britannique, c'est-à-dire d'opérer une transplantation qui ne tenait pas compte des facteurs culturels propres à la Belgique et, d'autre part, de considérer que le système du mérite devait être appliqué *in abstracto* par une traduction du moral vers le juridique qui, elle non plus, ne tenait pas compte des rapports de force en présence.

Un élément a été acquis — sans doute irréversiblement — en matière de dépolitisation, c'est que, de la même manière qu'en France, là où le système de concours a été admis (c'est-à-dire pour les administrations centralisées et pour quelques autres secteurs) la dépolitisation est un fait. Autrement dit, pour l'admission aux emplois publiés la politisation a cessé de jouer.

Mais dans le vaste système des établissements publics le système du compromis contribue à jouer très nettement. Le statut de 1937 avait fait un effort pour dépolitiser également le système d'avancement et de promotion en essayant d'organiser un régime de cooptation par les hauts fonctionnaires qui aurait dans une certaine mesure bridé le pouvoir ministériel de sélection. Il faut bien constater que le système a échoué. Peut être est-il bon qu'il ait échoué car dans la mesure où la politisation se justifie, le système prévu était irréel et théorique.

Pour le reste le système de compromis constant dont j'ai esquissé les raisons et le fonctionnement continue à fonctionner. La façade juridique sous laquelle il se réalise est même en train de s'effriter de plus en plus car les textes statutaires qui ont été modifiés prévoient désormais de la manière la plus nette que les fonctions les plus élevées dans l'administration de l'Etat sont confiées à la discrétion du gouvernement.

Exemples récents : les compromis — pratiquement avoués — en matière de répartition des forces dans les fonctions des secrétaires généraux de ministères, le débat au sujet des nominations des dirigeants de la Banque Nationale.

De ce système de compromis résultent certains avantages dans la représentativité de l'Administration et certains inconvénients, notamment de longs blocages dans la négociation. Nous constatons, par exemple, que depuis deux ou trois ans les nominations aux fonctions dirigeantes, dans un secteur qui cependant devrait apparaître comme assez naturellement protégé contre la politisation (celui des établissements scientifiques et artistiques), ne sont pas faites en raison des négociations qui se poursuivent sans résultats.

Quels sont les effets de ces blocages sur le fonctionnement même de l'action administrative? Il y a là une étude à faire et qui n'a pas été entreprise. Autre problème, celui du développement des cabinets ministériels comme instrument de gestion au sommet des administrations. Il existe une dialectique de confiance — méfiance entre l'administration et le groupe de fonctionnaires choisis par les ministres pour faire partie de leurs cabinets. Cette distinction joue soit dans l'administration même, soit en dehors d'elle, et crée parfois une situation de blocage psychologique dans les départements ministériels. M. Van Hassel fort justement, me semble-t-il affirme que cette situation n'est pas le fait d'attitudes fondamentales ou principielles des fonctionnaires. Il est hors de doute, en effet, que si l'on faisait la statistique de ceux d'entre eux qui sont passés par un cabinet ministériel, on constaterait que beaucoup d'entre eux (60 % peut-être) ont profité de leur passage dans l'un ou l'autre cabinet pour obtenir une promotion dans l'administration.

Un mot encore au sujet de la fin de l'exposé de M. Van Hassel. Je crois comme lui qu'il serait temps d'étudier de manière sérieuse dans quelle mesure cette politisation de l'administration — en tout cas pour les emplois supérieurs — ne pourrait pas être institutionnalisée ou, disons, reconnue sans honte ni complexe. Je pense notamment au problème des emplois dirigeants.

D'autre part, les fonctions de Directeurs-généraux qui correspondent en France aux fonctions de directeurs sont conférées en fait à la discrétion du gouvernement. Elles sont pratiquement conférées à vie. La mobilité y est faible. On imagine les inconvénients qui peuvent résulter de ce système dans la dialectique confiance-méfiance.

Je me permets d'indiquer une piste de réflexion qui pourrait, semble-t-il, instaurer une certaine institutionnalisation de la politisation administrative, tout en garantissant un minimum d'équité et de carrière, en même temps

que de qualité, dans le chef des hauts fonctionnaires : ne s'indiquerait-il pas qu'une carrière normale leur soit garantie, moyennant des preuves objectives de qualité et de mérite en créant un grand corps supérieur où les gouvernants pourraient puiser, compte tenu de la confiance qu'ils ont en certains d'entre eux et des mutations successives des coalitions politiques. Un autre aspect du problème c'est que la Belgique ne possède pratiquement pas d'autre grand corps que celui de l'inspection des Finances, et que la garantie des Grands Corps qui joue avec tant d'efficacité en France ne protège pas les hauts fonctionnaires belges.

Daniel NORREBERG. — Je voudrais faire deux remarques à propos des exposés de MM. Gournay et Van Hassel. Tout d'abord au sujet de l'interpénétration des fonctionnaires et des hommes politiques la différence est fort nette entre la France et la Belgique, en ce sens que fonctionnaires et membres des grands corps belges ne peuvent pas se présenter aux élections législatives sauf à démissionner de leurs emplois de fonctionnaires. Il y a là un volet assez hermétique qui fait qu'à l'exception de la vie municipale et provinciale (où encore il faut demander l'autorisation au ministre compétent) il n'y a pas pour les fonctionnaires belges de possibilité de participer activement à la vie politique.

Certes, comme tous les citoyens, ils peuvent faire partie de groupe d'étude et de partis politiques mais dès que cela dépasse le cercle étroit des groupes privés, il ne leur est pas permis d'exprimer ouvertement leurs opinions.

Deuxième différence à propos de l'influence politique sur la carrière des fonctionnaires. Contrairement peut-être à ce que Monsieur Molitor a dit, je crois que depuis quelques années un effort est fait pour essayer de réduire le degré de politisation de l'Administration. Les quelques exemples que je citerai sont assez récents.

Préalablement le poids des syndicats était important dans la nomination des instituteurs, ou des professeurs de l'enseignement secondaire ou du supérieur. Depuis deux ans, un statut rend les nominations quasi automatique après trois étapes : temporaire, stagiaire, nomination définitive, qui écarte les interventions politiques dans le corps important des enseignants.

En ce qui concerne la situation des agents des institutions parastatales un statut est virtuellement mis au point à la Fonction Publique. Il faut espérer que le jeu des groupes philosophiques, linguistiques, régionaux en sera nettement atténué tant pour le recrutement que pour les promotions. Quant aux ministères, il convient de signaler l'effort accompli par la Fonction Publique. La notion de brevet de direction est pratiquement définie par elle. Seuls les titulaires de ce brevet pourront dorénavant être

présentés par le Conseil de direction au Ministre pour une promotion. Il s'agit d'une première garantie conçue dans l'optique du grand corps qui limitera le ministre dans le choix politique de ses fonctionnaires importants.

Certes le pouvoir discrétionnaire du Ministre subsistera pour le choix des directeurs généraux (équivalent au titre de directeur en France). Mais il est difficile de parler de politisation à ce niveau, car il n'y a pas de bloc homogène, naturel dans les ministères. Il n'existe pas — contrairement à ce qu'on pouvait encore observer voici peu — des départements orientés dans une direction politique bien déterminée.

On a beaucoup parlé des cabinets ministériels et des errements que leur existence entraîne. Je crois, comme M. Gournay, que ces cabinets constituent en fait un secrétariat général, dont le rôle n'est pas de contrer l'administration mais de travailler en coordination avec elle, ce qui rend plus aisé l'exercice d'un pouvoir ministériel, toujours en expansion.

A propos de l'avantage que retirent les fonctionnaires de leur passage dans un cabinet ministériel (notamment par l'usage du fameux article 18, tombé d'ailleurs en désuétude) on doit constater que la situation se rapproche de plus en plus des dispositions statutaires. Autre différence par rapport à ce qui se passe en France est celle de la politique et de l'action administrative : le système électoral de la représentation proportionnelle par arrondissement qui met en jeu un certain nombre de sièges ne permet pas l'intervention personnelle des parlementaires auprès des ministres pour opérer des mutations et obtenir des avantages dans la circonscription administrative.

D'un autre côté, étant donné la composition même des arrondissements on retrouve une répartition des forces politiques différentes. Tel ministre peut, lors de la création de certains établissements, essayer de favoriser l'un ou l'autre de ses partisans mais il existe une espèce d'équilibre qui fait qu'au total, la politisation est nettement moins marquée qu'on ne le croit en Belgique et que, par rapport à la situation française, on devrait situer la Belgique à mi-chemin entre le concept britannique de l'« eu-nuque » et celui de la participation plus active du fonctionnaire français.

Francis de BAECQUE. — La politisation est-elle un bien ou un mal et dans quelles conditions ? Je me placerai au niveau de la haute administration. Il me semble que de fait il existe une certaine politisation au niveau des agents de direction, surtout si l'on donne au terme « politique » son sens large. Il est certain que le rôle des fonctionnaires de direction est d'aider le gouvernement à élaborer sa politique. Qu'ils la conçoivent d'une manière libérale ou socialiste ils exercent une action politique.

Au cours de deux missions en Amérique latine, j'ai eu l'occasion de comparer le modèle français avec le modèle d'Amérique du Sud. Dans les deux pays que j'ai parcourus — le Mexique et le Vénézuéla — le changement de Président entraîne le changement de l'équipe dirigeante administrative jusqu'à un niveau assez bas et même, dans une large mesure, le changement des responsables des établissements publics ; ce qui comprend une part non négligeable des institutions, par exemple la sécurité sociale.

Ceci signifie qu'organiquement tous les six ans au Mexique et tous les cinq ans au Vénézuéla, les cadres de l'administration changent, car le mandat de Président n'est pas renouvelable.

Quels sont les avantages et les inconvénients de ce système par rapport à ce qui existe en France ? Inconvénients : le manque de continuité de l'action administrative.

Mais en sens inverse, dans la mesure où le système fonctionne bien, c'est-à-dire où la relève est assurée, ce système confère quelque dynamisme à l'administration qui n'a qu'un certain délai pour faire un minimum de choses. Son dynamisme vient peut-être aussi du fait que les dirigeants sont issus du secteur privé et qu'ils n'ont pas les traditions de fonctionnaire. C'est donc là une solution possible.

Ce n'est pas à vrai dire notre sujet ; mais comme on avait cité le modèle britannique j'ai cru bon d'en citer un autre, extrême.

En France, il est tout à fait normal qu'un ministre prenne comme collaborateurs des fonctionnaires avec lesquels il peut travailler en confiance.

Le développement des cabinets ministériels qui enlève aux directeurs des ministères une part de leurs activités vient de ce que les directeurs sont nommés par le conseil des Ministres, à la discrétion du gouvernement, et qu'ils sont révoqués sans qu'on ait d'explications à leur donner.

Ce qui ne veut pas dire qu'ils perdent leur qualité de fonctionnaire : une nette distinction est faite entre le grade et l'emploi.

Quand il s'agit de membres des grands corps, ils retournent dans leur corps d'origine, mais c'est exceptionnel.

Finalement le problème posé par la politisation de l'administration sur ce plan (en prenant le terme au sens large), résulte de ce que, dans la mesure voulue par la tradition, un ministre change peu ses directeurs. Il est évident dès lors que pour rendre sa politique efficace, il est amené à avoir un cabinet ministériel qui se développe de plus en plus par recrutement dans le même milieu administratif que celui des directeurs.

Il est bien exact qu'en France — cela fut dit aussi de la Belgique — une partie de la fonction du cabinet ministériel est technique bien plus que politique. Les exemples donnés corroborent cette observation. C'est pourquoi il n'est pas extraordinaire que le cabinet ministériel de l'actuel

Premier Ministre comporte parmi ses membres les plus influents deux anciens membres du cabinet Mendès-France.

François GOGUEL. — On constate d'ailleurs une grande continuité entre le mendésisme et la politique de Mr. Chaban-Delmas.

Francis de BAECQUE. — Au demeurant, il est peut-être malsain que la haute administration soit en dehors de la politique. Dans quel sens faut-il aller ? En tout cas, ce qu'il y a lieu d'éviter, c'est que les cabinets ministériels d'un côté et les directeurs de l'autre s'observent avec une certaine méfiance.

Il y a un autre aspect : celui du rôle politique du Conseil d'Etat.

En règle générale on n'examine la politisation de l'administration qu'en fonction de critères extérieurs qui sont la participation de certains de ses membres à une activité politique, qu'ils soient élus députés ou qu'ils participent à des élections municipales.

Le problème posé actuellement est de savoir dans quelle mesure un organisme, le Conseil d'Etat par exemple, exerce une influence politique en prenant des décisions qui ne suivent pas nécessairement les vues du gouvernement. Le Conseil d'Etat examine, on le sait les projets de lois et de décrets. Si les décisions qu'il prend concernant ces projets sont inspirées par les options politiques de ses membres, le Conseil d'Etat joue un rôle politique à l'intérieur même de l'Etat. On ne le sait guère parce que les avis du Conseil d'Etat sont réservés au gouvernement. On n'en connaît pas toujours le contenu. Il est difficile de se faire une idée précise sur les apparences mêmes, en vertu d'un certain secret dans l'administration.

Quoi qu'il en soit, pour l'instant, il existe deux tendances au Conseil d'Etat dont l'une considère que cet organisme devrait de plus en plus donner des avis d'opportunité, donc intervenir sur un certain plan politique.

C'est là un aspect nouveau de la politisation.

Chanoine AUBERT. — A l'heure actuelle le recrutement du personnel enseignant est soumis à un ensemble complexe d'influences politiques, non seulement par l'action des parlementaires et/ou des ministres, mais encore des inspecteurs qui ont une grande influence politique ou peuvent accorder une grande importance aux opérations politiques.

Mon intention n'est pas du tout de dire que les inspecteurs ne peuvent pas avoir d'opinion politique. Je voudrais seulement montrer qu'il existe un niveau, en dehors des influences du Parlement ou des Ministres, à l'intérieur de l'administration même, où la politisation peut intervenir.

Préfet DUMONT. — Mes préoccupations s'exercent à un niveau régional ou départemental. J'appartiens à un corps qui a la réputation d'être assez politisé. Il l'a été beaucoup jusqu'en 1914. Les choses ont changé parce que le caractère technique de l'administration a une tendance à s'affirmer davantage depuis la fin de la première guerre mondiale. Cette affirmation s'est accélérée à partir du moment où les questions économiques ont pris le pas, où l'aménagement du territoire a imposé une approche différente.

Un mot d'abord de l'élection des membres du corps préfectoral. Les textes leur sont moins favorables que pour certains autres corps. Une douzaine d'anciens préfets appartiennent au parlement. Mais je ne connais aucun préfet qui soit un ancien député.

On quitte le corps préfectoral ; on n'y revient pas. A l'époque de la Restauration les préfets pouvaient être élus députés tout en restant préfets. Cette disposition a été supprimée par une loi. Aujourd'hui un préfet peut se présenter dans une circonscription qu'il a administrée, mais trois ans après l'avoir quittée.

Curieusement le code électoral avait été modifié pour tenir compte de l'existence des IGAM, inspecteurs généraux de l'Administration en Mission extraordinaire, qui subsistent sous le nom de préfets de zone de défense. Il leur est interdit de se présenter dans une circonscription s'ils ne l'ont pas quittée depuis au moins trois ans. Pour ces préfets qui administrèrent une douzaine ou une quinzaine de départements, c'est une mesure sévère.

Au demeurant, un délai de trois ans, pour les uns et les autres, les choses évoluant vite, suscite un oubli qui ne favorise guère une carrière politique. La loi est moins sévère pour les sous-préfets, un an seulement.

Tel est le système en vigueur pour les élections parlementaires. La situation est toute différente aux élections municipales pour lesquelles on ne prévoit aucun délai : on exige simplement la démission préalable des fonctions de préfets. Il y a incompatibilité.

Un mot des interventions des parlementaires pour favoriser « la marche vers le Sud ». Comme on ne peut pas se passer de fonctionnaires dans le Nord de la France, on a tendance à pratiquer le recrutement régional : c'est le seul moyen de se tirer d'affaire.

Le problème de la politisation se pose, me semble-t-il, dès le moment où il s'agit de répartir les subventions ou les crédits d'équipement. Certes l'effort d'équipement est considérable en France depuis quelques années : mais les demandeurs sont de plus en plus nombreux et sollicitent toujours davantage, non seulement des subventions mais aussi des interventions dans des programmes intéressant diverses collectivités. Pendant longtemps

ce furent les ministères qui décidaient le tracé d'une route, la construction d'une école, etc. On ne savait pas très bien de quelle façon le choix était opéré.

La situation actuelle est différente. Les programmes sont dressés et les plans publiés. Au niveau de chaque agglomération nous établissons des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme avec le concours des élus. Les méthodes se font plus objectives. Au niveau de la région, la CODER donne un avis. Depuis peu de temps les conseils sont consultés pour la répartition des équipements au niveau départemental.

On en arrive à des formules de globalisation des équipements. Par exemple, on n'accepte plus de construire un nombre important de logements sans avoir mis de côté les crédits qui seront nécessaires ultérieurement pour les écoles, les équipements sportifs et sociaux, et ultérieurement pour les équipements culturels.

Tout étant annoncé, publié, il serait difficile de faire des répartitions injustes. Si pressions politiques il y a, elles seront différentes. D'ailleurs la couleur politique des Conseils généraux ne correspond pas toujours à la couleur dominante des députés.

L'administrateur peu bénéficier de ces situations là. Au demeurant quel est le problème ? Celui de faire coïncider la nécessité de développer une vie politique avec ce qu'elle comporte d'obligations et la nécessité de posséder une administration aussi correcte, aussi objective, aussi conforme aux intérêts du pays que possible ? Généralement la politique et l'administration se recourent.

En France, il faut répondre à une double attente des citoyens. Chacun veut bénéficier des faveurs de l'Etat mais collectivement tous souhaitent rester fidèle aux grands principes des droits de l'homme. Ceux qui jouissent de faveurs n'ont pas tendance à le répéter. Ils en sont contents mais en ont peut-être un peu honte. On retrouve cette tendance au niveau des collectivités locales.

Les assemblées locales sont juridiquement des assemblées administratives et non politiques. Elles sont soumises à un contrôle juridictionnel. En réalité, surtout dans les villes qui ont une certaine importance, ces assemblées administratives se considèrent comme des assemblées politiques. Rien n'est plus agréable pour un Conseil Général que de faire ce que la loi lui interdit absolument, à savoir critiquer la politique du gouvernement.

Le maire est le représentant de l'Etat ; il a des obligations, notamment de maintien de l'ordre. Il a en outre l'obligation d'être objectif. Même si sa carrière politique postule l'engagement partisan, il est tenu à des règles pour le recrutement et la nomination des fonctionnaires. Il nomme qui il veut sur des listes de personnes qui ont passé un examen, qui ont certaines aptitudes.

Quant à l'octroi des subventions à des associations, la décision du conseil municipal qui était soumise jusqu'il y a peu à l'approbation du préfet est maintenant du seul ressort du conseil municipal. Il peut y avoir des raisons de considérer ces libéralités comme inopportunes mais le tout est de savoir si elles sont faites dans l'intérêt de la commune. Autre chose : les maires affirment qu'ils ne font pas de politique. C'est tout au plus, s'ils en font pour se faire élire par une majorité, et une fois élus, ils se déclarent les élus de tout le monde. Cela leur permettra plus tard d'élargir leur majorité. Mais il y a autre chose. Il y a le refus de l'ensemble de la population de s'engager dans un système politique. Elle respecte l'Etat. Le Français n'aime pas qu'il y ait interférence entre l'action politique et l'action administrative.

Léo MOULIN. — On pourrait difficilement en dire autant des bourgmestres belges car ils sont en pratique seuls maîtres à bord et d'autant plus puissants que 62 % des députés et sénateurs sont des mandataires communaux. Ils peuvent donc agir sans intermédiaire sur le gouvernement, et bien entendu au Parlement.

Que, maintenant, les bourgmestres, leur nomination faite, acquièrent souvent une grâce d'état et gèrent fort bien leur commune, c'est une vérité bénéfique pour la société. Au point où en sont nos débats il semble acquis qu'un certain degré de politisation ouverte n'est peut-être pas plus grave qu'une politisation hypocrite. Sur un plan macro-politique et macro-administratif, la politisation est peut-être souhaitable.

Au niveau micro-administratif, par contre, elle est extrêmement traumatisante pour le corps tout entier des fonctionnaires qui sont dépassés par des hommes dont ils connaissent les capacités et, parfois le peu de mérites. Dans ces cas les réactions viennent non seulement des fonctionnaires dépassés mais même du personnel non concerné par les nominations mais où persiste un sens aigu de la justice.

Bernard GOURNAY. — Je voudrais renchérir sur ce que vous venez de dire. Effectivement un certain degré de politisation paraît souhaitable. Mais il est de fait que le personnel d'exécution en France en est profondément choqué. Même si elle est souvent exagérée, la politisation est un fait réel qui constitue un facteur de démoralisation des fonctionnaires.

Il est au fond assez paradoxal que dans une société de plus en plus difficile à gérer, où les administrations ont des tâches de plus en plus lourdes de programmation, le personnel n'admette guère que des facteurs de politisation interviennent.

J'irai même plus loin : une partie de l'opinion publique est également choquée, ce qui peut contribuer à discréditer l'administration. Même si individuellement chaque personne peut contribuer à discréditer l'administration. Même si individuellement chaque personne s'organise pour obtenir des faveurs, elle reste attachée à la notion d'un Etat de droit, composé de professionnels compétents. La politisation, dans la mesure où elle existe, risque d'aggraver la méfiance de l'opinion publique à l'égard du gouvernement. Il y a plusieurs exemples en France.

L. WAUTHIER. — Dans ce qu'on appelle la politisation des agents de la fonction publique en général, il convient de faire une distinction, entre l'opinion politique des individus qu'il est bon de connaître et le rôle de plus en plus déterminant que cette opinion politique peut jouer dans la carrière du fonctionnaire. Situation qu'il faut dénoncer car c'est l'origine du profond malaise et du découragement que l'on constate dans la fonction publique. Car lorsque un fonctionnaire est dépassé par un collègue à la suite d'une nomination politique, l'injustice est profondément ressentie non seulement par ce fonctionnaire mais encore par les autres agents de la fonction publique.

Le mal est à ce point répandu que, récemment, un ministre en fonction a cru bon d'avouer, par le truchement du Bulletin des questions et réponses, qu'il avait effectivement tenu compte lors des récentes nominations dans les Tribunaux du Travail de recommandations politiques dans le but d'établir un dosage politique.

Jean TOUCHARD. — Je suis très frappé par la différence qui existe entre la situation belge et la situation française.

La situation française apparaît comme un compromis satisfaisant avec ce qui convient de politisation tolérée et acceptée ; bref, c'est le triomphe des vertus française, l'empirisme français, le libéralisme français. Et d'autre part j'ai l'impression que pour les Belges, la politisation est un problème brûlant, préoccupant, pressant, dramatique. Je me pose donc trois questions :

1° Sommes-nous trop satisfaits en France ? La situation en France n'appelle-t-elle pas quelques ombres au tableau brossé tout à l'heure ?

2° Les Belges ont-ils raison d'être préoccupés ?

Quel avantage pourrait-on tirer d'un système de politisation institutionnalisé ?

Un système de ce genre donnerait-il d'excellents résultats ?

3° Si la différence que je crois constater est réelle, pourquoi existe-t-elle et depuis quand ?

Si nous avons tenu cette réunion à la fin de la III^e République française ou de la dernière guerre, les différences seraient-elles apparues avec évidence ? Les différences tiennent-elles aux problèmes linguistiques belges ? Est-ce qu'elles tiennent à l'existence en Belgique de trois partis dominants ?

François GOGUEL. — Ce que Monsieur Touchard vient de dire, je l'avais un peu ressenti tout à l'heure, notamment en écoutant Monsieur le préfet Dumont.

Je me souviens — bien que je n'y ai pas assisté — de la chute de Tardieu devant le Sénat en décembre 1930.

Le Sénat, assemblée républicaine à domination radicale, reprochait à Tardieu de pratiquer une politique réactionnaire. Pour se défendre Tardieu cita les noms d'un certain nombre de préfets qu'il avait promus en disant : « Sont-ce des réactionnaires ? Ne sont-ils pas républicains ? » A ce moment l'extrême-droite demanda s'ils étaient tous des francs-maçons. Il existait encore, à cette époque de l'entre-deux guerres, l'un ou l'autre préfet politique qui ne devait sa nomination qu'à l'influence des parlementaires. Et de fait, il n'y a pas si longtemps que les parlementaires sont informés après que les désignations de préfets aient été faites et non avant. Je me souviens du scandale soulevé parmi les parlementaires par la décision du gouvernement Debré de n'avertir les mandataires politiques des nominations faites dans leur département qu'après coup. Pareille évolution est due sans doute à la transformation du rôle de préfet dans le sens d'une intervention sans cesse accrue dans la planification économique et dans le développement.

Combes, au temps de son ministère, déclarait ouvertement que les faveurs de la république devaient être réservées aux amis du gouvernement. Quand le maire d'une commune n'en était pas, il nommait un délégué administratif chargé de faire rapport au préfet pour savoir si les citoyens qui postulaient une des faveurs dont disposait la république étaient bien favorables au gouvernement. Il s'agissait de faveurs individuelles, de quelque promotion de facteurs ou de cantonniers, de distribution de mérite agricole, de palmes académiques et d'autres choses. Aujourd'hui, les faveurs dont dispose le gouvernement sont tout autre chose ; c'est la participation nécessaire des deniers de l'Etat à l'exécution des programmes d'équipement des collectivités locales. Dans ce domaine, j'ai l'impression qu'entre la fin de la deuxième guerre mondiale et aujourd'hui on peut discerner un changement. En fait, tout le mécanisme administratif que vous avez décrit n'existait pas au début de la quatrième répu-

blique. A cette époque, soit en raison de la politisation, au sens de « partitisation », de certains ministères au temps du tripartisme, soit à cause de la reprise de l'intervention des parlementaires qui, pendant quelques années, n'avaient pas pu intervenir auprès de l'administration, il y a eu des implantations administratives et des investissements qui étaient dus exclusivement à la pression de telle ou telle personne.

Actuellement, on observe une tendance à assurer la publicité, à créer des mécanismes anonymes aussi objectifs que possible et je crois que, indépendamment de la part des crédits qui est réservée à la discrétion du ministre, comme le sont certains postes de promotion à l'Education nationale, on a mis sur pied un mécanisme qui dans son ensemble se rapproche plus de l'utilité, notamment dans la mesure où il est soumis à des consultations de conseils généraux ou de collèges.

Cela dit, Mr. le préfet, vous êtes Préfet de la région nord, et en vous écoutant, je me souvenais de ce que mon ami Charles Morazé a écrit dans « Les Français et la République » sur la diversité des tempéraments politiques régionaux. Je me demande si, dans l'Aude par exemple, vous trouveriez ce respect de l'Etat qui caractérise, avez-vous dit, les citoyens que vous administrez. Je crois qu'il y a dans le Midi des mentalités qui sont parfois quelque peu différentes.

« Les Français respectueux de l'Etat » ? Je voudrais partager votre optimisme mais je ne suis pas sûr de le partager entièrement.

Préfet DUMONT. — Je ne dis pas que dans le département où un parti domine les choses se passent comme on voudrait les voir se passer, mais je crois cependant que même les habitants de ces départements sont quelque peu choqués par la façon dont les choses se passent. En ces cas, si le préfet choisit bien l'occasion et le moment, il peut tout de même parfois défendre l'Etat.

André MOLITOR. — Je suis très heureux de l'intervention de M. Touchard, parce que j'avais un peu la même impression que lui, celle d'une situation peut-être un peu trop idyllique en France et d'une situation un peu poussée au noir par nos interventions successives, en Belgique. Cette impression est-elle justifiée ? Pour ce qui concerne la France je crois que M. Goguel a fait une mise au point qui me paraît fort exacte. Il est évident qu'au siècle dernier l'administration était très politique : il suffit de relire les grands classiques, Balzac entre autres, pour s'en convaincre. Par contre, à certains moments, l'administration s'est trouvée en état de tension nette avec le pouvoir politique proprement dit ? Depuis la V^e République, j'ai l'impression que cette tension est moins forte, ne

fut-ce qu'en raison de la copénétration plus grande du personnel politique et du personnel administratif. Mais je ne m'avance qu'avec prudence dans le domaine français. En ce qui concerne le domaine belge, je crois d'abord que les Belges ont une tendance assez immodérée à avoir ce que Marx appelait « *la conscience malheureuse* ». Quelqu'un a dit que la Belgique est composée de deux minorités opprimées du point de vue linguistique. Je crois que l'on pourrait dire que dans d'autres domaines existe la même mentalité. Dans le domaine administratif toutefois il y a peut-être plus de raisons de se montrer soucieux.

J'ai déjà dit que la politisation est un fait socio-politique qu'il faut admettre sans doute, mais qu'il conviendrait de limiter et de canaliser ne serait-ce que pour atténuer l'effet de démoralisation incontestable qu'elle exerce sur un grand nombre de fonctionnaires aux niveaux supérieurs et d'exécution. Jean Touchard nous disait, il y a un instant : « Pourquoi les Belges ont-ils l'air si inquiet et peut-être plus que nous ? ». D'abord je crois, je l'ai dit, que le Belge a tendance à jouir d'une conscience malheureuse.

En outre, la structure des forces politiques en Belgique est très différente de celle de la France ; le jeu des couples de forces auxquels je faisais allusion tout à l'heure est un élément vraiment fondamental, dans ses combinaisons diverses. D'autre part, nous avons un Etat faible et c'est là également pour nous, une tradition historique. Il ne faut jamais oublier, tout d'abord, que l'Etat belge en tant que tel s'est constitué plus récemment que l'Etat français ; que jusqu'à la fin de l'Ancien régime, il a été un assemblage ou un amalgame d'entités provinciales où les forces centrales et centripètes étaient étrangères, car ce qu'on appelait nos princes naturels — les rois d'Espagne ou les empereurs d'Autriche — étaient, nos souverains, mais dans *chacune de nos provinces*. Le pouvoir central s'est donc constitué beaucoup plus péniblement qu'en France et, dans une certaine mesure, contre les aspirations de chacune des provinces. Cet arrière-faix historique, fait que l'Etat pour nous est quelque chose de très différent de ce qu'il est pour les Français. Sans doute, l'Etat n'est-il pas toujours respecté par les Français autant que certains le prétendent, mais il l'est encore beaucoup moins en Belgique. Cela se traduit, dans la mentalité quotidienne, dans nos réactions de contribuable, par une espèce de fronde permanente « administrés-administration ». Que l'Etat se soit constitué d'une manière différente en Belgique qu'en France est pour beaucoup dans la situation interne de notre appareil administratif. Dès lors ne conviendrait-il pas pour mesurer le degré de politisation, de se livrer à des études approfondies sur la composition de l'administration, la composition des corps dirigeants notamment sous l'angle politique ou sous l'angle des appartenances, travaux qui n'ont pas encore été faits en Belgique ?

D'autres études encore pourraient être entreprises. Monsieur Wautier faisait allusion tout à l'heure aux déclarations du Ministre Vranckx sur la manière dont avaient été faites les nominations dans les juridictions du travail. Ce n'est un secret pour personne que, pour la réforme judiciaire et pour les nominations qui s'en sont suivies, on a constitué au sein du gouvernement un comité ministériel officieux où l'on a organisé — si je puis dire — la pondération dans les nominations. On pourrait également faire des études sur la manière dont est constitué, dans chacun des grands partis dits traditionnels, un appareil de « *screening* » et de sélection des candidats aux diverses fonctions. L'intervention dans les cabinets ministériels, qui ne sont tout de même pas aussi techniques que Monsieur Norrenberg veut bien le dire, de personnes qui ont en mains la « bourse aux nominations » représente une technique parallèle au système des nominations officielles qui constitue un élément de politisation réelle. Cela constitue une série de facteurs qui donne une plus grande importance à la politisation de l'administration en Belgique qu'en France. Je crois aussi qu'il faudrait insister sur l'importance que jouent en Belgique les blocs institutionnels que Monsieur Van Hassel a appelés « *verzuiling* » d'un terme néerlandais difficilement traduisible. Non seulement nous avons en Belgique des partis politiques nettement articulés et distincts les uns des autres, mais ces partis sont nés au XIX^e siècle de clivages confessionnels ou anticongressionnels.

A ces partis se sont associés des organisations syndicales, des organisations sociales, des mutualités, des organisations familiales, des organisations de sécurité sociale. En outre, le système belge d'enseignement a créé, ou tout au moins aidé à subsister, deux grandes familles idéologiques parallèles qui s'affrontèrent très fréquemment. Tout cela a tissé une série de réseaux dans lesquels le citoyen belge est engagé, comme le disait Van Hassel, « depuis la naissance jusqu'à la tombe » et reprenant l'expression de Léon Bloy on pourrait dire : « depuis l'utérus jusqu'au sépulcre ».

Les neuf dixièmes des citoyens belges sont ainsi étiquetés d'office et il est très difficile de quitter la filière où l'on est né. Dans certains corps, la politisation est plus prononcée que dans d'autres. Dans la magistrature, par exemple, les nominations sont nettement politiques.

Au départ il n'existe pas de systèmes de concours ; c'est le ministre qui, à sa discrétion, présente au Roi les magistrats à nommer. J'ai été pendant six mois directeur du cabinet d'un ministre de la Justice. Quand je suis arrivé dans ce département, je croyais que la magistrature échappait largement aux interventions politiques. J'ai vite été détrompé. Mais j'ai aussi constaté que la nomination politique une fois faite, la force du corps protège le magistrat. Une fois nommé, le magistrat belge est extrêmement

indépendant et ses jugements ne sont nullement influencés par son appartenance idéologique ou politique ; il faut le souligner avec force. Nous avons à certains égards des critiques à faire, mais nous devons aussi reconnaître les situations quand elles sont valables. En ce qui concerne les promotions dans la magistrature, la constitution a organisé un régime de cooptation, ou du moins de présentation par cooptation, qui garantit lui aussi l'indépendance des nominations jusqu'au sommet dans la magistrature comme au Conseil d'Etat. C'est peut-être le plus bel exemple d'un système où la politisation du départ est entièrement neutralisée dès l'entrée dans le corps. Il n'en va pas de même, dans les administrations actives.

Chanoine AUBERT. — L'analyse de M. Molitor me satisfait beaucoup et je n'ai guère que deux petits points à ajouter. M. Molitor a fait remarquer que la puissance du corps neutralisait l'intervention politique dès l'entrée des magistrats. Je me demande s'il n'y a pas là une différence importante entre les situations belge et française : l'existence en France de corps de fonctionnaires formés dans des grandes écoles, qui trouvent précisément là un moyen efficace de s'opposer aux pressions politiques parlementaires ou intra-administratives. Ensuite, pour confirmer ce que M. Molitor disait de la chape de plomb que constitue l'orientation politique d'un homme en Belgique, il est remarquable qu'il soit même extrêmement rare que l'on change de parti. Pour les hommes politiques, on peut dire que cela ne se produit pratiquement jamais.

Alors qu'en France, on connaît une série de cas de changement qui se sont produits sous la III^e République. En Belgique quelques libéraux et quelques catholiques ont changé de parti, mais les exemples sont peu nombreux.

André MOLITOR. — C'est d'ailleurs un phénomène récent, mais qui indique peut-être une certaine modification pour l'avenir.

Chanoine AUBERT. — Je voudrais encore signaler qu'en Belgique, jusqu'à la première guerre, nous avons quasiment connu un régime de gouvernement à un seul parti, installé longuement au pouvoir. Grosso modo le parti libéral a été au pouvoir de 1850 à 1880, avec une parenthèse catholique de 1870 à 1878 mais précisément c'était un gouvernement des catholiques libéraux qui n'osait pas trop s'affirmer. Puis de 1884 à 1914, les catholiques ont été au pouvoir et à l'instar des libéraux, ils en ont profité pour procéder systématiquement à des nominations partisans. Cela remonte à plus d'un demi-siècle mais ces pratiques ont contribué à prolonger dans l'entre deux guerres la politisation de l'administration.

François GOGUEL. — Il est certain que quand un parti accède au pouvoir après avoir passé trente ans dans l'opposition, il doit avoir envie de profiter de pareille aubaine.

INTERVENANT NON IDENTIFIE. — Ne faut-il pas craindre que la politisation de l'administration aboutisse à une destruction de l'outil administratif ? L'administration est au service du ministre et du gouvernement. Elle l'est sur deux plans.

Celui de l'information d'abord : le ministre qui prend ses décisions politiques doit pouvoir les baser sur des données objectives aussi complètes et exactes que possible. Cette information n'exige-t-elle pas d'avoir des hauts-fonctionnaires spécialement compétents, et non engagés politiquement pour être objectifs au maximum et relativement ou suffisamment stables pour avoir dans leur domaine la spécialisation nécessaire. Ne faut-il pas qu'un bon fonctionnaire soit quelque peu technocrate ? Celui de l'exécution ensuite : les décisions politiques étant tombées, l'administration doit les exécuter. Un Etat dont les immixtions dans toutes les activités du citoyen sont de plus en plus étendues, ne doit-il pas disposer à tous les échelons de la hiérarchie, de gens dont particulièrement la compétence, la sérénité et l'objectivité soient reconnues ? Troisième aspect du problème : il faut que ce citoyen puisse conserver toute sa confiance à l'administration. Dans la mesure où l'administration se politise, n'allons-nous pas compromettre ces trois qualités essentielles d'une administration normale ?

Je voudrais citer quatre exemples.

En matière d'enseignement où la politisation du personnel enseignant est reconnue, on constate que de nombreux parents rechignent à envoyer leurs enfants dans l'enseignement officiel parce qu'ils se méfient de la mentalité ou du manque d'objectivité du corps professoral.

Si je pense à notre administration des postes, elle fut autrefois remarquable, aussi bien pour les services qu'elle rendait à la communauté que pour la rapidité qu'elle mettait à transmettre le courrier ou la sûreté et la sérénité de son personnel. Depuis une demi-douzaine d'années nous connaissons des arrêts de travail répétés et le service postal laisse à désirer. N'est-ce pas une conséquence de la politisation de l'administration des postes où l'on compte quelque 12.000 agents régularisés, c'est-à-dire recrutés au titre de temporaires, en dehors des normes statutaires, puis nommés définitivement, grâce à une procédure spéciale.

Autre exemple : dans une commune importante de l'agglomération bruxelloise un parti politique était majoritaire. Résultat : 75 % du personnel administratif était syndiqué et membre du parti politique en question. Les dernières élections ont renversé la situation. Il n'a pas fallu plus de quatre mois pour que ce pourcentage tombe à 15 %. Ne vaudrait-il pas

mieux dire : ne prenez pas d'options politiques publiquement sinon vous deviendrez un assujetti politique contraint de jouer la comédie à chaque changement de gouvernement local.

Un dernier exemple, celui du ministère des Finances. Le ministère des Finances jusqu'il y a 10 ans, possédait un personnel de qualité. Les nominations politiques étaient pratiquement inexistantes. Il n'y avait pas de grève. Le personnel du haut en bas de la hiérarchie avait confiance dans son autorité administrative. La pénétration progressive de la politique dans les nominations a diminué cette confiance. Le personnel croit qu'il faut agir par pressions extérieures. On a vu le personnel se mettre en grève. La conception « au service de l'Etat » s'altère dans la mentalité du personnel, de même la croyance que l'on progresse selon ses mérites. Or, la productivité de la machine administrative est, en définitive, directement liée à la qualité et à la mentalité du personnel. Si la politisation doit aboutir à dégrader la mission du service administratif, je crois que c'est une erreur que de souhaiter sa politisation.

Bernard GOURNAY. — La dégradation des services publics constatée dans tous les pays d'Occident est peut-être due à d'autres causes que la politisation.

Marie-Christine KESSLER. — J'ai été assez frappée de ne pas entendre prononcer le mot technocratie, selon le sens donné par Bernard Gournay, celui d'une participation excessive des fonctionnaires à la vie politique, dans la mesure où ils n'assument pas la responsabilité de leurs décisions devant les citoyens.

Mais une dépolitisation totale de la fonction publique ne risquerait-elle pas de déboucher, elle aussi, sur un régime technocratique ?

Bernard GOURNAY. — Une dépolitisation absolue de l'administration conduirait en effet à la technocratie, c'est-à-dire à l'appropriation du pouvoir par les fonctionnaires.

Pour dépolitiser complètement l'administration en matière d'avancement — pour le recrutement c'est chose faite grâce au système du concours — on peut soit instituer un avancement à l'ancienneté pur et simple, soit confier le soin de décider l'avancement à des commissions également dépolitisées, c'est-à-dire en fait composées de fonctionnaires. De cette façon, la carrière des fonctionnaires échapperait totalement aux autorités gouvernementales. Dans ces conditions il m'apparaît que le minimum d'obéissance due par les hauts fonctionnaires au gouvernement disparaîtrait. Bien sûr, on peut penser que les hauts fonctionnaires ont de telles vertus, un sens tellement aigu de leurs obligations et de leurs

devoirs qu'ils obéiraient au nom de la seule légitimité démocratique. Cela me paraît être une vue de l'esprit.

Si la carrière des fonctionnaires échappe aux hommes politiques, les choses étant ce qu'elles sont, vous les soustrayez à l'influence des gouvernants. Je crois que tous les mécanismes que l'on peut imaginer pour dépolitiser complètement l'administration, que ce soit en matière de recrutement ou d'avancement des fonctionnaires, ou de décision administrative même, risquent d'aboutir à l'appropriation complète du pouvoir par les fonctionnaires.

Jeanne SIWEK. — Vous avez parlé d'un pouvoir des hauts fonctionnaires qui, dans la mesure où il y aurait dépolitisation, prendrait la forme d'une technocratie. N'arriverait-on pas plutôt à un système de corporatisme, en ce sens que la masse des fonctionnaires, petits et grands et peut-être les premiers plus que les seconds, finiraient par avoir un pouvoir de décision ?

Technocratie et corporatisme ou syndicalocratie sont, me semble-t-il des problèmes sensiblement différents. Il s'agit d'une politisation d'une autre manière, à un autre niveau.

UN INTERVENANT NON IDENTIFIÉ. — Je suis tout à fait d'accord avec Madame Siwek. Faire échapper l'administration totalement à l'influence de la politique peut conduire soit au pouvoir des hauts fonctionnaires, soit à l'omnipotence syndicale, soit à une vie autonome de la machine administrative agissant pour elle-même, par elle-même, étrangère à la société.

François GOGUEL. — Je voudrais poser une question sur le sens du mot technocratie. M. Gournay a dit : Technocratie = appropriation du pouvoir par les fonctionnaires. Je pense qu'il y a technocratie là où il y a volonté ou habitude de prendre des décisions pour des raisons exclusivement techniques, ne tenant pas compte des facteurs psychologiques et donc des facteurs politiques.

La nuance péjorative du mot technocratie tient précisément à ce que le technocrate est celui qui ne voit qu'un aspect des problèmes, de même d'ailleurs que le politique n'en voit que l'aspect psychologique ou politique.

L'idéal serait de faire contrôler le point de vue du technocrate par celui du politique et inversement de façon à faire finalement une espèce de marché entre les deux.

L'intervention politique dans les décisions de l'Etat est normale, naturelle et nécessaire. Dans la mesure où le politique inclut le psychologique c'est-à-dire les réactions des populations aux décisions qu'on va prendre,

elle est absolument indispensable. Il ne faudrait pas que la notion de politisation apparaisse exclusivement comme péjorative, c'est une dimension nécessaire.

André PHILIPPART. — Nous parlons dépolitisation ou politisation et nous ne voyons en général que les hommes. Nous oublions que la gestion même des affaires, leur volume, leur technicité peuvent provoquer un certain corporatisme. Le fonctionnaire, en général, ne se sent guère d'attaches avec ses collègues, fussent-ils d'opinions politiques semblables aux siennes, sauf lorsque les affaires traitées engagent sa responsabilité vis-à-vis de l'autorité politique. Je prends le cas du département de l'Education nationale. Nous sommes plusieurs, ici, à avoir fait ou à faire partie de ce département où les fonctionnaires ont des attaches politiques très nettes, à dominante socialiste, pour le département francophone et à dominante catholique pour le département néerlandophone ; mais toutes ces personnes négocient et essaient de réaliser un compromis dès la base au sein de l'administration, lorsqu'il s'agit de régler une question, même si elle est politique.

A ce niveau là, il existe un certain corporatisme, en ce sens que les fonctionnaires tentent de mettre au point un ensemble de propositions à soumettre aux ministres, propositions qui en fait reçoivent l'assentiment de la plupart des fonctionnaires concernés, quelles que soient leurs attaches politiques.

Dans ces conditions, les fonctionnaires peuvent, dans certaines circonstances, non pas imposer ouvertement les décisions aux ministres, mais faire en sorte que les dossiers leur tracent la décision à prendre et constituent la décision à longue échéance. C'est le cas dans la plupart des départements. Dans de grands départements comme les Travaux publics ou les Affaires économiques il est clair que le rôle des fonctionnaires est déterminant dans l'élaboration de la décision finale.

Tout cela est, à mon avis, une question de personnes et de relations entre les fonctionnaires qui ont du pouvoir et les principaux responsables des cabinets ministériels. Dans certaines circonstances, les relations sont très étroites, dans d'autres, les oppositions sont très fermes.

Quant aux syndicats, ils ont un certain nombre d'objectifs, mais ils laissent une série de domaines à la libre appréciation des fonctionnaires. Les syndicats ne s'occupent pas du tout de la politique scientifique, par exemple.

Léo MOULIN. — Les fonctionnaires qui seraient enclins à adopter une politique corporative se heurteraient d'ailleurs assez rapidement soit

à l'opposition des politiques, soit à l'opposition des groupes de pressions intéressés ou éventuellement des syndicats.

Personnellement, je ne crois guère au mythe de la technocratie et je ne crois pas non plus à un corporatisme des hauts fonctionnaires qui réussiraient, à l'insu de tous, à imposer leur volonté. Ce n'est possible que dans la mesure où il existe des secteurs neutres, qui n'alertent pas les groupes de pression. Mais dès que sont en présence des groupes de pression ou d'intérêt, les fonctionnaires ne sont plus aussi libres d'agir. Les ministres eux-mêmes ne sont plus libres d'agir.

Lode CLAES. — Je suis frappé par le réalisme, je dirais presque le cynisme des considérations qui ont été émises. Mais rien ne doit nous étonner dans un milieu de politistes.

J'aimerais cependant attirer votre attention sur deux ou trois points.

Le premier, celui d'une certaine et nécessaire mesure de dépolitisation de l'administration et cela, pour des raisons de démocratie.

La démocratie comprend de nombreux éléments divers et surtout la séparation des pouvoirs et la neutralité de l'administration. Il n'y a pas de démocratie, si dans une large mesure, l'administration n'est pas neutre au point de vue politique. On a dit que si l'administration n'est pas politisée, elle est technocratique ou corporatiste. Suis-je naïf en disant que l'administration ferait peut-être bien de s'orienter vers le bien public, un bien commun qui n'est pas une notion aussi imprécise qu'on le laisse entendre, et qui n'est pas uniquement une transaction entre forces différentes et contradictoires. Le rôle d'une administration, me semble-t-il, ne doit être ni politique ni corporatiste ni technocratique. Peut-être cette notion qui n'est pas une constatation de fait devrait-elle entrer dans nos débats.

Je voudrais encore vous faire part d'une expérience personnelle en tant que parlementaire d'un parti politique qui n'a jamais été au pouvoir. Bien que tous ou presque tous les fonctionnaires en Belgique aient été nommés grâce à l'appui des partis, je constate que cela ne les empêche pas d'avoir leurs opinions propres, et même d'en changer. Le fonctionnaire fait partie de la Cité ; il peut avoir appartenu à un parti politique il y a vingt ans et s'être rallié depuis à un parti nouveau ; ce qui est, il me semble, un phénomène extrêmement favorable. Tout ceci pour vous dire qu'il y a plus de mouvements et peut-être une plus grande dimension à ce problème que ce qu'en voit l'œil clairvoyant mais un peu cynique des politistes.

Edmond JORION. — Je limiterai mon intervention à deux brèves remarques. On a dit, à propos des examens-concours, et je partage cette

opinion dans une certaine mesure, que les examens représentaient une mesure de dépolitisation. Je les considère comme tels, mais sans oublier qu'en réalité on ne fait que postposer l'influence politique dans le temps. Le phénomène réapparaît dès que le fonctionnaire est nommé. Vingt-cinq années de carrière administrative m'ont aussi appris que se créent dans les ministères des circuits qui vont du cabinet à l'administration et qui varient selon la couleur, le moment, le temps et presque selon la température politique. Certains agents sont ainsi « oubliés » pour un certain temps, « court-circuités », boycottés. Je ne dis pas que ces pratiques sont générales, mais elles existent.

Seconde remarque qui se situe en parallèle de la première. On n'a pas suffisamment parlé de la résistance à la politisation qui se manifeste au sein de l'administration. Je sais qu'elle existe. J'y ai été mêlé. C'est un phénomène profond. On y a fait allusion tout à l'heure en disant que certains, une fois nommés ont tendance à se dépolitiser par volonté de bien faire et de revenir à la norme, de défendre l'intérêt général.

INTERVENANT NON IDENTIFIÉ. — Il faudrait faire une distinction entre ce qui constitue la situation acquise, réelle et la situation éventuelle de demain. Pour ce qui regarde la situation actuelle, il est certain qu'il n'existe pas le moindre danger de corporatisme dans le chef des fonctionnaires belges et cela, pour trois raisons. La première, c'est que les statuts des organisations professionnelles aux différents niveaux ne permettent jamais que des interventions d'arbitrage. Aussi longtemps que les organisations professionnelles auront la possibilité de procéder à ces interventions et qu'elles se limiteront à donner des avis, il est clair qu'il n'y a pas de danger de corporatisme. Un deuxième obstacle à un corporatisme tient à la pluralité des organisations professionnelles. C'est un fait, celles-ci restent divisées. Sans doute, les deux plus importantes d'entre elles font-elles certains pactes, certaines conventions d'activités communes, mais pour l'instant, leurs objectifs fondamentaux restent distincts. Aussi longtemps qu'il en sera ainsi tout corporatisme sera écarté. Un troisième facteur, le plus important de tous, c'est que du côté des fonctionnaires, des agents de l'Etat et des Services publics en général, le corporatisme est totalement inexistant. Dans la maison, chacun tient son rôle. Sur le plan social et professionnel existe un désir de progresser au maximum dans tous les domaines, mais personne ne désire conquérir une puissance dans la communauté nationale.

Si je pense maintenant à ce que pourrait être demain, je dirai que lorsque certaines organisations professionnelles déclarent vouloir mettre en place des moyens déterminants pour devenir un pouvoir plus puissant que le pouvoir politique, il y a peut-être là les formes d'un certain corporatisme.

Si le projet de statut syndical que le gouvernement envisage de déposer au Parlement était acquis, il y aurait là pour les organisations syndicales un pouvoir de négociation et de décision qui pourrait les rendre plus fortes que le pouvoir politique. Pour éviter ce genre de déviation, il faut que chacun reste à sa place. Il n'y a aucune raison de craindre un pouvoir excessif des administrations aussi longtemps qu'elles n'ont pas prise sur le pouvoir politique. Mais il ne faut pas que les organisations professionnelles puissent exercer une autorité administrative ou politique.

Marie-Christine KESSLER. — Je voudrais dire un mot du corporatisme en France. Vous semblez penser qu'en Belgique il n'y a pas corporatisme et que l'administration y est muselée par le pouvoir politique. Je me demande si c'est le cas en France et si en particulier le pouvoir de certaines grandes administrations comme le ministère des finances, ou comme celle des grands corps dont nous avons parlé ne contrecarre pas dans un certain nombre de cas la volonté politique aussi bien en matière de décisions de politique générale que de décisions particulières. Par exemple les Ponts et Chaussées, à certaines occasions, semblent bien avoir contrecarré l'action politique. Il y d'autres exemples. Ils sont connus.

Léo MOULIN. — Tant que la décision finale résulte du parallélogramme des forces en présence, y compris la mauvaise volonté de certaines administrations, y compris un certain esprit de corps ou certaines intrusions des syndicats, il n'existe pas de danger de corporatisme ni même de technocratie. La technocratie ne commence que lorsqu'un seul groupe peut, pour des raisons purement techniques, imposer sa volonté sans tenir compte des opinions des autres. Nous en sommes loin.

Maurits BOEYNAEMS. — J'ai dépouillé des archives de ministres au XIX^e siècle. Il s'y trouve des centaines de lettres d'interventions pour des nominations ou décisions politiques. Il existait en outre une loge administrative et même une loge militaire importante. Le phénomène se rencontre donc depuis l'indépendance de la Belgique.

Deuxièmement, je ne partage pas tout à fait l'optimisme de certains concernant l'indépendance des corps constitués, par exemple la magistrature ou même l'armée. Il est un fait que certains avis du Conseil d'Etat sont d'inspiration politique ; cela découle de la façon de recruter les magistrats. Le professeur Blanpain de Louvain a cité un exemple frappant touchant la syndicalisation des militaires de carrière à propos duquel l'avis négatif du Conseil d'Etat est très discutable au point de vue politique.

Francis DE BAECQUE. — En France, le risque de corporatisme administratif existe. Madame Kessler a très bien développé ce point. Je suis convaincu qu'il existe un certain nombre de puissances dans le fonctionnement de l'Etat français qui font que certaines décisions se trouvent bloquées ou déviées sous l'influence d'éléments corporatistes.

La nature de ces puissances varie beaucoup. Quand il s'agit des corps nobles de l'Etat, cela se manifeste par l'esprit de corps. Quand il s'agit des corps nombreux, cela se manifeste par le syndicalisme. Ce sont deux voies différentes d'action mais qui, toutes les deux, sont de caractère corporatif. On peut dire, par exemple, que la réforme de l'enseignement est, en France, rendue extraordinairement difficile par l'attitude de l'ensemble des enseignants qui opposent des résistances, peut-être légitimes dans certains cas, mais des résistances en tant que corps constitué. Même cas pour les Ponts et Chaussées qui constituent dans leur secteur un élément de freinage considérable à la politique menée par le ministre de l'Equipement, laquelle se heurte à la mauvaise volonté, en matière de permis de construire, en matière d'urbanisme, de politique d'équipement etc., des fonctionnaires des Ponts et Chaussées pris en corps.

Relève également du corporatisme l'effort accompli par l'inspection des finances pour maîtriser la politique d'emploi de l'intérieur du corps administratif. Attitude plus positive certes mais corporatiste.

Francis de BAECQUE. — La technocratie française présente un aspect nouveau un peu négligé, mais important relatif à la rentabilité et à la rationalité des décisions exprimées selon la formule américaine P.P.B.S. que les fonctionnaires français ont traduit par R.C.B. C'est aussi le problème de l'informatique et de ses conséquences sur le fait juridique.

Au bout du raisonnement, l'usage de l'informatique tend à conférer aux détenteurs de l'information un pouvoir discrétionnaire. En effet dans le domaine de la prise de décision politique au sens classique du terme, dès que les différents éléments sont rassemblés, on évalue leur intérêt et leur valeur et l'autorité politique décide. Or l'informatique est en train de remettre en cause ce processus de pensée, car cette technique qui consiste à prendre des critères objectifs parfaitement satisfaisants au plan technique et à les additionner donne des solutions que le pouvoir politique peut difficilement contester. Si c'est un avantage au plan de l'équité, cela modifie, dans un certain nombre de cas, les conditions dans lesquelles s'exercent le pouvoir administratif et le pouvoir politique.

Reste le problème de la dépolitisation. En relisant le thème de ce colloque « La politisation de l'administration », on peut se demander si le libellé ne suscite pas une certaine équivoque ou, en tout cas, s'il ne laisse pas sous-entendre deux sens absolument différents.

Premier sens : une décision administrative est prise en fonction des affinités politiques de tel ou tel fonctionnaire, telle personne est nommée de préférence à une autre en raison de ses opinions politiques. Il est hors de doute qu'on se trouve devant un système de politisation qui présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Le deuxième aspect concerne la politisation de l'administration elle-même. Il est indispensable que l'administration collabore d'une manière efficace avec le pouvoir politique ; elle participe donc d'une certaine façon au pouvoir politique. Le vrai problème est celui des déplacements de responsabilités de celui qui prend vraiment la décision.

En France, dans certains cabinets ministériels on a le sentiment que les ministres font prendre leurs décisions par d'autres instances.

En dernier lieu, je voudrais répondre à la question qui a été posée à propos du rôle du Conseil d'Etat. Il s'agit d'une assemblée collégiale assez nombreuse dont les opinions des membres dans les délibérations sur certaines questions constituent partiellement le reflet de leurs positions politiques. Cela se traduit parfois au plan juridique. C'est inévitable. Mais dans ma première intervention j'ai voulu insister sur la volonté du Conseil d'Etat, tout au moins de certains de ses membres, de faire intervenir la dimension politique dans les avis qu'il donne, autrement dit d'intervenir non seulement dans le domaine de leurs compétences au plan juridique et au plan administratif, mais aussi dans la recherche d'une solution politique. La politique du Conseil d'Etat est donc en cause. Cela dit, le Conseil d'Etat n'a pas de responsabilité formelle en matière de décision puisqu'il nene donne que des avis.

Il est vrai que le Conseil insère parfois des considérations politiques dans ses jugements. Par exemple dans les considérations de l'affaire « La Recanale » le Conseil d'Etat a spécifié qu'il résultait de son enquête que les circonstances ne justifiaient pas l'entorse au principe de la non-existence d'un recours en cassation ; c'était une appréciation non juridique, mais politique, sociologique, donnée explicitement.

A partir de ce moment là, la motivation juridique de « la Récanale » était singulièrement contestable. Le Conseil d'Etat s'est mis à la place du président de la République. Quant au rôle plus précisément politique du Conseil d'Etat c'est dans sa fonction consultative qu'il s'exprime le plus à l'heure actuelle. Dans sa fonction juridictionnelle, l'élément le plus important à signaler est la tendance à accroître le pouvoir du juge qui se place dans la situation de l'administration.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat doit apprécier la légalité d'une décision d'une autorité, et s'il estime nécessaire de le faire, il doit se mettre à la place de l'autorité qu'il contrôle. Ce qui est intéressant dans

l'évolution du Conseil d'Etat, c'est qu'il a tendance à chercher par tous les moyens le pouvoir du juge, d'apprécier les conditions dans lesquelles se trouvait l'autorité qui a pris la décision, d'examiner si le pouvoir discrétionnaire de l'autorité en cause s'est exercé dans des conditions qui lui paraissent satisfaisantes, attitude qu'il est permis de contester.

Préfet DUMONT. — Il me semble que nous avons tendance à opposer technocratie et politisation comme s'il y avait une alternative. En fait, il existe des cas de combinaison de ces deux formes d'organisation. Naturellement c'est en me plaçant du point de vue de la région que je suis amené à émettre cette opinion et en pensant essentiellement aux équipements. Avec un système centralisé tel que celui que nous essayons de modifier et d'atténuer, un certain type d'organisation se trouve favorisé. Les services techniques, les services spécialisés des ministères techniques sont composés d'agents extrêmement qualifiés qui estiment détenir la vérité dans leur domaine. Tel service spécifique décide de la politique de l'eau, et tel, de celle des ports, ou du charbon ; il n'est pas douteux que la compétence se trouve à ce niveau-là. Naturellement on ne proclame pas que ces services ont une vocation à prendre des décisions. Ils doivent tenir compte du ministre et de son cabinet ; certains ministres se font obéir, d'autres sont plus souples ; les cabinets n'ont pas toujours la même activité, la même compétence, quelquefois d'ailleurs un agent du service devient membre du cabinet pour s'occuper des affaires de sa compétence. La solution trouvée de ce côté, il faut guerroyer avec le ministre des Finances.

Cette méthode de prise de décision présente des inconvénients, notamment l'absence de coordination entre les services, la non consultation de la région, la méconnaissance des besoins réels ; les décisions viennent d'en haut ; elles sont appliquées comme on peut. Une décision politique par contre est une décision prise publiquement et reconnue comme politique après concertation entre les représentants de l'Etat, les élus, les représentants du secteur économique et du secteur social.

Léo MOULIN. — La technocratie n'existe que dans les secteurs où l'attention de l'opinion publique, des hommes politiques ou des syndicats n'est pas en éveil.

André MOLITOR. — Revenant sur un point du débat, après l'intervention de mon collègue Boeynaems sur la politisation ou la non politisation du pouvoir judiciaire, il convient d'insister sur certains phénomènes. Les nominations des membres du pouvoir judiciaire ou d'un corps comme

le Conseil d'Etat sont politiques ; et nommés ils conservent évidemment leurs opinions politiques, leurs allégeances de classe ou de conformisme social, lesquels influencent les décisions qu'ils ont à prendre, individuellement ou collectivement. Mais une fois nommés ils échappent pratiquement aux pressions du pouvoir politique et ont tendance à se dépolitiser.

Stéphane BERNARD. — Quelques propos sur les nominations politiques. Pour que soient remplies les conditions sociologiques de fonctionnement normal d'un régime démocratique qui mettent la démocratie à l'abri des accidents politiques et de l'arbitraire des gouvernants, il faut que deux conditions soient remplies. La première est qu'existe un pluralisme des formations partisans grâce auxquels les tensions sociales et les oppositions d'intérêt au sein de la collectivité deviennent suffisamment raisonnables et s'affaiblissent au point que des représentants de toutes les catégories sociales et de toutes les confessions religieuses et idéologiques puissent se retrouver au sein des microcosmes de l'organisation politique de telle façon que les forces de rupture qui peuvent subsister entre elles à ce niveau soient neutralisées par une adhésion à des idéologies communes non seulement au niveau de l'Etat et des grands corps mais également de l'armée, de la police, de la gendarmerie et de la magistrature. Il faut que ces organismes soient dans leur composition également à l'image de la nation, de sorte qu'existe au sein de chacun d'eux un équilibre suffisant des classes sociales et des tendances idéologiques. Toute tentative de comportement arbitraire sera dès lors étouffée dans l'œuf car les services se diviseraient immédiatement.

La différence entre une démocratie et un régime totalitaire s'exprime aussi dans les méthodes de recrutement des fonctionnaires. Dans les régimes totalitaires le recrutement est sélectif en ce sens qu'il s'effectue dans les couches de la population qui soutiennent le régime. Un endoctrinement *ad hoc* s'y superpose. En démocratie, pour toute une série de raisons dont le recrutement politique des fonctionnaires et des agents de l'Etat, ce gauchissement de l'appareil de l'Etat par rapport au corps social n'est pas possible. Outre les garanties constitutionnelles, la démocratie repose sur une règle selon laquelle un conflit primaire né à l'échelon des gouvernés ne peut entraîner les gouvernants à diviser la nation, parce que, ce faisant, ils diviseraient les organes du pouvoir.

Cette règle commence à fonctionner sur le terrain au niveau de ce qu'on pourrait appeler les réactions anticipées, les gouvernants démocratiques n'imaginant pas un seul instant qu'ils puissent gouverner contre le sentiment public. Elle finit par s'intérioriser tout à fait. Dans un tel système il n'y a pas de crise, car il s'autocontrôle, l'administration et les grands corps constituant un barrage contre toute aventure.

Ceci dit, le problème qui se pose au niveau des faits n'est-il pas celui de la maximisation de l'intérêt que ce phénomène peut avoir sur le plan de la protection des gouvernés contre l'arbitraire des gouvernants et, d'autre part, de minimisation des inconvénients que les nominations politiques peuvent avoir comme facteur de démoralisation des agents de l'Etat.

Est-il vraiment impossible d'imaginer des procédures qui garantissent a priori un recrutement non sélectif selon les tendances politiques au sein de toute l'administration et qui protègent les fonctionnaires par des normes acceptables au plan psychologique ?

Léo MOULIN. — Nous sommes ici au cœur d'un problème essentiel. Demandons-nous d'abord si, en 1945 ou en 1933, il y avait une telle différence entre la situation de l'administration belge et la situation de l'administration française. Les différences qui apparaissent aujourd'hui résultent-elles de l'évolution historique ou bien n'est-ce qu'un incident de parcours si bien que la France pourrait évoluer dans un autre sens ou dans le même sens que la Belgique ou celle-ci rejoindre l'attitude de la France ?

Seconde question : elle est relative à la maximisation des avantages de la politisation et la minimisation des traumatismes administratifs que suscitent incontestablement les interventions politiques dans la vie administrative.

Traumatismes qui risquent de détruire par l'intérieur l'esprit de l'administration au point que les avantages acquis par la politisation sur un plan seraient détruits par la politisation sur un autre plan.

André MOLITOR. — J'ai l'impression que la politisation au sens où nous l'avons entendu définir ici a suivi une progression linéaire depuis une quarantaine d'années. Je ne crois pas que la politisation soit moindre aujourd'hui qu'elle ne l'était avant la deuxième guerre mondiale et j'ai plutôt tendance à penser qu'elle a affecté des secteurs nouveaux. Pour quels motifs ? Je crois simplement que les jeux de force que nous avons signalés au début de cette discussion ont continué à agir non pas nécessairement avec plus de virulence mais avec plus de puissance et de continuité.

Je crois par exemple que l'action croissante de certains éléments qui jouaient un rôle moins important avant la guerre est allé dans cette voie. C'est le cas des organisations syndicales qui, en Belgique, sont rattachées plus ou moins à des tendances politiques et qui n'avaient pas dans l'Etat avant la guerre la position qu'elles ont obtenue aujourd'hui. A l'époque existait dans la plupart des administrations un système syndical assez embryonnaire. Il n'y avait que quelques grandes positions syndicales avant

1937. C'est à partir de cette date qu'un statut syndical a permis à l'ensemble des forces syndicales belges de se développer.

D. Norrenberg disait tout à l'heure qu'existait un certain nombre de facteurs de réaction à l'égard de la politisation. Il a cité notamment le statut des enseignants et en effet, on a fourni dans ce domaine un effort de mise en ordre qui, contrairement au reste de la fonction publique, laisse subsister la politisation à l'entrée et la réduit pour la promotion.

Les deux autres exemples qu'il a cités, celui du brevet de direction a été lancé par M. Gilson en 1963, mis sur papier dans un arrêté royal mais n'a pas encore été appliqué. Il est au point, souhaitons-lui bonne chance, de sortir et de rentrer en vigueur.

Mais dans les faits, la politisation a suivi, jusqu'ici, une voie assez continue et n'a regressé que sur certains points assez mineurs.

Léo MOULIN. — On peut se demander dans quelle mesure l'affaiblissement de l'image que l'on se faisait de l'unité belge n'a pas permis aux groupes locaux, régionaux et autres comme aux associations professionnelles de s'affirmer.

André MOLITOR. — Je ne fais pas intervenir dans la politisation le phénomène de répartition des fonctionnaires selon les rôles linguistiques qui date de 1932, qui est un des rares cas où les clivages et les couples de forces ont été formalisés légalement, d'ailleurs de manière globalement positive et efficace en ce qui concerne l'administration centralisée en tout cas ; mais il est possible que l'image d'un Etat plus uni qu'il ne l'est actuellement ait atténué sa réfraction sur le monde politique et administratif et entraîné l'affaiblissement de l'Etat centralisé.

Léo MOULIN. — Et, en contre partie, l'allégeance à l'égard de groupes plus consistants, plus durs.

Francis DE BAECQUE. — Les directeurs généraux sont nommés et de fait restent très longtemps en fonction. Ils sont nommés en fonction de leur appartenance politique ; on nous a dit qu'en Belgique on ne changeait guère d'appartenance politique mais que le ministre pouvant changer, le fonctionnaire risque de se trouver sous le contrôle d'un ministre dont les opinions politiques diffèrent radicalement des siennes. Je voudrais savoir quelles sont les conséquences de cette situation sur le fonctionnement de l'administration. Cela crée-t-il méfiance du ministre à l'égard de ses directeurs ? Cela a-t-il une incidence sur le rôle des cabinets ministériels ?

Bernard GOURNAY. — Madame Siwek a établi que la durée moyenne des fonctions de directeur d'administration centrale était d'environ quatre ans.

Edmond JORION. — Je pourrais reprendre, pour vous répondre, l'image que j'ai utilisée il y a quelques instants. Je parlais de circuits politiques qui se dessinaient à un moment donné dans l'administration. Une autre image qui décrit la même réalité est celle du cabinet occulte. Ce cabinet se compose de vingt ou trente personnes mais au-delà de ce cabinet manifeste il existe un cabinet occulte. C'est une pratique courante. Vous vous adressez à ceux qui parlent la même langue que vous, du propre au figuré. Cet élément doit être pris en considération sans esprit d'a priori péjoratif. A mon sens, selon mon expérience, la réponse à votre question est positive.

Francis DE BAECQUE. — Le cabinet belge est-il composé par le ministre, à sa discrétion, et le ministre suivant n'est-il absolument pas lié par le cabinet du ministre précédent ?

André MOLITOR. — Selon la théorie qui a été fixée par un arrêté royal, il choisit discrétionnairement les membres de son cabinet. La pratique est beaucoup plus nuancée. Elle ressemble à la situation française avec cependant des caractéristiques propres. Intervient donc dans le parallélogramme de forces, dont a parlé Léo Moulin, le choix personnel du ministre et ses éléments de compatibilité avec ceux des personnalités qui seront appelées à diriger son cabinet, le rôle des grands partis qui, à l'intérieur de leur système propre ont une réserve de membres possibles de cabinet lesquels ne sont pas nécessairement extérieurs à l'administration, qui sont sur des listes d'attente officieuses et qui, au cours de la constitution du gouvernement, présentent leur candidature et son répartis. Interviennent également les syndicats. Dans les départements à personnel nombreux, par exemple ou dans ceux où les syndicats ont des intérêts importants soit à l'intérieur de l'administration soit dans les décisions politiques. Ce sont là les éléments essentiels qui interviennent pour infléchir la décision ministérielle dans le choix des membres de son cabinet.

Tout cela, en liaison avec les relations personnelles, les amitiés, les allégeances de toute sorte fait partie du pain quotidien de la théorie générale des organisations, que vous retrouverez dans le secteur privé également.

Lode CLAES. — Pour répondre à la question qui a été posée par M. de Baecque, je pense en effet que le ministre connaît, en Belgique, l'orien-

tation politique de ses principaux fonctionnaires, et qu'il peut se trouver être placé à la tête d'un ministère où la majorité de fonctionnaires est d'une autre opinion politique que la sienne. Son cabinet et surtout les dimensions de son cabinet s'expliquent par le fait qu'il n'a pas confiance en l'administration.

André MOLITOR. — Je pense que le manque de confiance de la part du ministre est souvent exagérée. Il provient de l'image erronée qu'il se fait de la réaction des fonctionnaires et des influences qu'exercent sur lui des groupes extérieurs intéressés à ne pas lui donner une image fidèle de la réalité. La pratique quotidienne nous démontre au contraire qu'il existe pas mal de fonctionnaires du niveau moyen ou inférieur qui sont parfaitement loyaux dans leurs relations avec le ministre.

André PHILIPPART. — Je pense qu'il n'a pas été tout à fait répondu à M. de Baecque. La plupart des directeurs généraux sont promus dans le cadre d'une administration fermée. On appartient à une administration et l'on obtient un certain nombre de promotions, évidemment grâce à des appuis politiques ou syndicaux. C'est le cas général. Un certain nombre de fonctionnaires généraux le sont devenus par appel à l'extérieur mais il faut les faire entrer dans le cadre des fonctionnaires, et leur conférer le statut de fonctionnaire. Il est vrai que, dans certaines circonstances, les ministres peuvent se trouver en présence d'une administration hostile ou indifférente et qu'à ce moment ils estiment être en droit de désigner un candidat de l'extérieur avec l'espoir de voir leur politique mise en pratique ; mais puisque nous vivons en gros dans une structure pluraliste il finira toujours par trouver dans son administration, au moins un fonctionnaire qui aura l'étiquette voulue ou, au pire, qui aura les mêmes conceptions que lui, la même attache politique. Au mépris de toute procédure hiérarchique, le fonctionnaire aura vraisemblablement les dossiers à traiter cependant que le directeur général qui ne se trouve pas en bonnes relations avec le ministre, sera mis à l'écart. Il se créera donc une relation directe cabinet-agent éventuellement subalterne, le cas n'est pas rare.

Le directeur général attend une conjoncture meilleure c'est-à-dire un ministre de la même tendance que la sienne. Mais il possède toujours virtuellement le pouvoir.

Jeanne SIWEK. — M. Philippart vient de répondre en grande partie à la question que je voulais poser. Comment se fait-il que, d'une part, les ministres nomment librement leurs directeurs généraux et que, d'autre part, ces derniers restent en place, si bien que les ministres se trouvent

devoir travailler avec des directeurs généraux qui n'ont pas leur opinion politique. Pourquoi ne les changent-ils pas ?

André PHILIPPART. — Le statut des fonctionnaires l'interdit. On ne peut les révoquer.

Jeanne SIWEK. — Je connais mal la situation belge mais il me semble que ce que vous avez décrit ressemble sensiblement à la situation qui existait en France sous la III^e République ou même dans les premières années de la IV^e République. Le statut de la fonction publique de 1946 a rendu la situation actuelle très différente de ce qu'elle était sous la III^e République et finalement très différente de la situation belge car il a permis de former un système quasi centralisé dans lequel tout est prévu par des règles qui font de la politisation un phénomène uniquement marginal. Le système a fait que le corps des fonctionnaires a réagi, s'est défendu contre la politisation. Le syndicalisme en France diffère sur ce point du syndicalisme belge dont M. Molitor nous a dit qu'il contribuait à politiser l'administration belge.

Bernard GOURNAY. — Je voudrais reprendre le propos de M. Philippart pour dire qu'en France le problème des rapports entre le ministre et les directeurs, en soulignant que la méfiance qui existe entre eux ne tient pas uniquement à des facteurs d'ordre politique. On a dit que le ministère des Finances actuel, M. Giscard d'Estaing, n'aimait pas, c'est un euphémisme, la moitié de ses directeurs.

Or, M. Giscard d'Estaing est rentré au Ministère des Finances comme secrétaire d'Etat en 1959, et l'a quitté pendant deux ans et demi à peine. On peut donc avancer qu'il a exercé une influence majeure sur le choix des directeurs de ce ministère. Or, le ministre n'a pas confiance en ses directeurs, ce n'est certainement pas pour des raisons politiques mais parce que la tête de ces directeurs ne lui revient pas et vice-versa. Ce qui est assez troublant, c'est qu'à la différence de ce qui se passe en Belgique, le gouvernement peut mettre fin du jour au lendemain aux fonctions du directeur. Il ne le fait pas, et des ministres continuent à « vivre ensemble » avec des hommes avec lesquels ils ne s'entendent pas. J'ai demandé à un ministre pourquoi il conservait un directeur dont il estimait qu'il était un homme de valeur mais dont la politique (au sens technique du mot) n'était pas tout à fait la sienne. Il m'a répondu : « Pour obtenir le renvoi d'un directeur, il faut avoir l'accord des cabinets du Premier Ministre et du Président de la République, or je crois que je ne l'obtiendrais pas ». Ceci donne à réfléchir quant à la possibilité qui est donnée aux ministres de

révoquer librement ceux qui devraient être leurs collaborateurs mais qui ne leur conviennent pas.

Francis de BAECQUE. — Il faudrait préciser pour nos amis belges qu'un directeur n'est jamais nommé par décret pris en Conseil des ministres. Pour nommer un directeur il faut l'accord du Président de la République et du Premier Ministre d'où la procédure.

Bernard GOURNAY. — Cela se prépare au niveau des cabinets avec le directeur général du Premier Ministre et le Secrétaire Général de l'Élysée. Qu'il y ait un tel divorce entre la lettre des statuts qui parle de la révocation dans la demi-heure et la pratique qui fait que les ministres n'osent pas ou ne veulent pas se séparer des directeurs est extrêmement troublant. Est-ce la force des corps des fonctionnaires en renvoyant un de ses représentants ? Sont-ce les appuis personnels ? Sans doute tout cela à la fois. Tout cela me paraît expliquer l'existence de cabinets ministériels. Dans la mesure où le ministre a des directeurs qu'il subit sans les aimer, il est tout naturellement tenté de constituer autour de lui une petite équipe dont il a le sentiment qu'elle sera fidèle à sa politique.

Voilà un des mystères de la politique que je vous soumets et qui montre que le débat ne se pose pas seulement en termes de politisation ou de dépolitisation, car je crois que cela ne vaut pas du tout pour un grand nombre de directeurs en France et qu'il existe d'autres raisons qui jouent et qui font qu'entre le niveau politique et celui de la haute administration le courant ne passe pas toujours très bien.

Francis GOGUEL. — Je m'étonne ici qu'un nom n'ait pas déjà été prononcé, c'est celui de Jean Monnet. De 1946 à 1952 Jean Monnet a servi dans un cabinet comme commissaire général au plan.

Dans le domaine, d'une part, de la planification économique et, d'autre part, des initiatives prises par Robert Schumann en matière européenne, le pouvoir administratif — et donc Jean Monnet, a joué un rôle politique.

Pourquoi ? Parce qu'il y avait à l'époque une certaine défaillance du politique ; c'était une période de très grande instabilité gouvernementale, de manque d'homogénéité tant au gouvernement que dans la majorité parlementaire ; les circonstances étaient donc très bonnes pour que quelqu'un d'habile, de compétent et d'actif, comme l'était Jean Monnet, pût faire entrer dans le domaine d'influence du pouvoir administratif, des matières qui normalement ressortaient du pouvoir politique. Je voulais rappeler ce cas comme contribution à l'étude de la dimension historique du problème qui nous occupe aujourd'hui.

Francis de BAECQUE. — Je crois qu'on peut constater en France une certaine tendance à la dépolitisation. Je constate qu'il y avait beaucoup plus de personnes extérieures à l'administration dans les cabinets ministériels de la Quatrième que dans ceux de la Troisième et de la Cinquième. Or je pense que, dans l'ensemble, des gens extérieurs au cabinet étaient davantage des amis politiques du ministre et apportaient donc un élément d'opinion politique. On peut quand même s'interroger sur le fait de savoir s'il est normal d'avoir des directeurs généraux qu'on n'utilise pas et qu'on les remplace par des cabinets constitués de fonctionnaires pourvus pratiquement des mêmes caractéristiques techniques. Il serait intéressant d'étudier les différences de carrière entre les administrateurs civils poussés par les cabinets et les administrateurs qui auraient suivi la filière normale.

On constaterait peut-être alors — mais n'est-ce pas là sortir du politique proprement dit ? — que l'avantage d'être dans un cabinet se réduirait au fait d'être connu d'un ou de plusieurs ministres et, par conséquent d'être soutenu si l'on désire obtenir un poste administratif non pas parce qu'on a une tendance politique déterminée, mais parce qu'on se trouve là où la décision se prend. A mon avis cette situation va dans le sens d'une certaine dépolitisation au sens premier du mot.

Léo MOULIN. Et peut-être d'une certaine tendance à la technocratie.

VII. Index.

Affiliation syndicale.

Norrenberg D. (p. 179), Moulin L. (pp. 187-188).

Afremmen van administratieve aktie.

Molitor A. (bl. 207), Van Hassel H. (bl. 199).

Article 18/Artikel 18.

Norrenberg D. (p./bl. 175), H. Van Hassel (p./bl. 200).

Avantages de la politisation.

Moulin L. (p. 171), Van Hassel H. (pp. 202-203), de Baecque Fr. (pp. 211-229), Moulin L. (pp. 214-232).

Besluitvorming (Politiek-Administratieve).

Gournay B. (bl. 194), Van Hassel H. (bl. 202), Dumont (bl. 212).

Bestendigheid van het Politiseringsfenomeen.

Moulin L. (bl. 168), Van Hassel H. (blz. 196-197), Goguel F. (bl. 203), Molitor A. (bl. 205).

Betrouwbaarheid (Politieke).

Van Hassel H. (bl. 198), Molitor A. (bl. 207), Claes L. (bl. 235), Molitor A. (bl. 235), Philippart A. (bl. 235), Gournay B. (bl. 236).

Beurs voor benoemingen.

Molitor A. (bl. 219).

Blocage, par politisation, des mécanismes administratifs.

Molitor A. (p. 207), Van Hassel H. (p. 199).

« Bourse aux nominations ».

Molitor A. (p. 219).

Brits systeem (het).

Gournay B. (blz. 190-191) Van Hassel H.
(bl. 201), Goguel F. (bl. 204).

Bureaucratie.

Van Hassel H. (blz. 196-199).

*Burgerdeugd.**In België :*

Molitor A. (bl. 218).

In Frankrijk :

Dumont (bl. 214), Gournay B. (bl. 215),
Goguel F. (bl. 217), Molitor A.
(bl. 218).

Cabinet occulte.

Jorion E. (p. 234).

Cabinets ministériels (les).

Gournay B. (p. 193), Van Hassel H.
(pp. 199-202), Molitor A. (p. 207),
Norrenberg D. (p. 209), de Baecque Fr.
(p. 210), Molitor A. (p. 219), de Baec-
que Fr. (p. 233), Jorion Ed. (p. 234),
Molitor A. (p. 234), Claes L. (p. 235),
de Baecque Fr. (p. 238).

Camu-statut (het).

Norrenberg D. (bl. 174), Van Hassel H.
(bl. 199), Molitor A. (bl. 206).

Civisme belge.

Molitor A. (p. 218).

Civisme français.

Dumont (p. 214), Gournay B. (p. 215),
Goguel Fr. (p. 217), Molitor A.
(p. 218).

Compromis et politisation.

Van Hassel H. (p. 201), Molitor A.
(p. 206).

Conception britannique.

Gournay B. (pp. 190-191), Van Hassel H.
(p. 201), Goguel Fr. (p. 204).

Conception française.

Gournay B. (p. 191), Goguel Fr. (p. 204),
Gournay B. (p. 215).

Conception wêhérienne.

B. Gournay B. (p. 190), Van Hassel H.
(p. 195), Claes L. (p. 225).

Confiance-méfiance.

Van Hassel H. (p. 198), Molitor A.
(p. 207), Claes L. (p. 235), Molitor A.
(p. 235), Philippart A. (p. 235), Gour-
nay B. (p. 236).

Conseil d'état et politique.

de Baecque Fr. (p. 211) (p. 229).

Constance du phénomène.

Moulin L. (p. 168), Van Hassel H.
(pp. 196-197), Goguel Fr. (p. 203),
Molitor A. (p. 205).

Contre-poids à toute politisation.

Moulin L. (pp. 171-172).

Corporatisme.

M^{me} Siwek J. (p./bl. 223), Goguel Fr.
(p./bl. 223), Philippart A. (p./bl. 224),
Claes L. (pp./blz. 225-226), M^{me} Kess-
ler (p./bl. 227), Moulin L. (p./bl.
227), de Baecque Fr. (p./bl. 228).

*Couples de force socio-politiques en Bel-
gique.*

Van Hassel H. (p. 201), Molitor A.
(pp. 205-206, 218, 233), Moulin L.
(p. 233).

Culture politique.

Van Hassel H. (pp. 201-202).

Dangers de la politisation.

Moulin L. (pp. 170-171).

Décision administrative et politique.

Gournay B. (p. 194), Van Hassel H.
(p. 202), Dumont (p. 212).

Défnitie/Défnition.

Moulin L. (p./bl. 167), Gournay B.
(pp./blz. 184-190), Van Hassel H.
(p./bl. 195), de Baecque Fr. (pp./blz.
228-229).

*Démocratie et politisation/Demokratie en
verpolitisering.*

Van Hassel H. (p./bl. 196), Bernard Si.
(p./bl. 231).

Dépolitisation/Depolitisering.

Molitor A. (p./bl. 206), M^{me} Kessler
(p./bl. 222), Claes L. (p./bl. 225),
Jorion E. (p./bl. 226), de Baecque Fr.
(pp./blz. 228-238).

Droit d'opinion du fonctionnaire.

Norrenberg D. (pp. 178, 208), Gournay B.
(p. 192).

*Dysfonctions de la politisation/Dysfuncties
van de verpolitisering.*

Moulin L. (p./bl. 170), Moulin L.
(p./bl. 214), Gournay B. (p./bl. 214),
Molitor A. (p./bl. 218), Wauthier
(pp./blz. 215, 221), Moulin L. (p./bl.
232).

Evidence de la politisation.

Moulin L. (p. 180), Van Hassel H. (p. 203), Molitor A. (p. 207), Aubert Ch. (p. 211), Wauthier (p. 215), Molitor A. (p. 219), Boeynaems M. (p. 227), Philippart A. (p. 235), Molitor A. (p. 233).

Evidentie van het verpolitiseren.

Moulin L. (bl. 180), Van Hassel H. (bl. 203), Molitor A. (bl. 207), Aubert H. (bl. 211), Wauthier (bl. 215), Molitor A. (bl. 219), Boeynaems M. (bl. 227), Philippart A. (bl. 235), Molitor A. (bl. 233).

Etat belge.

Molitor A. (p. 218).

Etude objective du phénomène.

Moulin L. (p. 184), Molitor A. (p. 205).

Facteurs de politisation/Factoren van verpolitisering.

Moulin L. (pp./blz. 168-169), Gournay B. (p./bl. 195), Van Hassel H. (p./bl. 200), Bernard S. (p./bl. 231).

Fonction latente du cabinet ministériel.

Van Hassel H. (pp. 198-199).

Fonction publique (la).

Norrenberg D. (pp. 179-180).

Frans systeem (het).

Gournay B. (bl. 191), Goguel Fr. (bl. 204), Gournay B. (bl. 215).

Gevaren aan het verpolitiseren.

Moulin L. (blz. 170-171).

« Grands corps ».

Gournay B. (p./bl. 192), Molitor A. (p./bl. 208), Aubert R. (p./bl. 220).

Groupes de pression et politisation.

Van Hassel H. (p. 201), Molitor A. (p. 219), Moulin L. (p. 225).

Influence de l'administration sur la politique.

Van Hassel H. (p. 199), Philippart A. (p. 224), Goguel Fr. (p. 237).

Institutionnalisation de la politisation/Institutionnalisering van het verpolitiseren.

Van Hassel H. (p./bl. 203), Molitor A. (p./bl. 207).

Invloed van de ambtenarij op de politiek.

Van Hassel H. (bl. 199), Philippart A. (bl. 224), Goguel Fr. (bl. 237).

Kompromisvorming en politiek.

Van Hassel H. (bl. 201), Molitor A. (bl. 206).

Krachtilynen (sociopolitieke) in België.

Van Hassel H. (bl. 201), Molitor A. (blz. 205-206, 218, 233), Moulin L. (bl. 233).

Latente kabinetsfunctie.

Van Hassel H. (blz. 198-199).

*Lokaal bestuur.**In België :*

Moulin L. (bl. 214).

In Frankrijk :

Dumont (bl. 213), Touchard J. (bl. 215), Goguel Fr. (bl. 217), Dumont (bl. 217), Molitor A. (bl. 217), Goguel Fr. (bl. 223).

Machtsverhoudingen.

Van Hassel H. (blz. 199-200), Moulin L. (bl. 227), Molitor A. (bl. 234).

Meningsvorming (vrije) voor ambtenaren.

Norrenberg D. (blz. 178-208), Gournay B. (bl. 192).

Meritocratie.

Moulin L. (p./bl. 168), Gournay B. (p./bl. 190).

Ministeriele kabinetten.

Gournay B. (bl. 193), Van Hassel H. (blz. 199-202), Molitor A. (bl. 207), Norrenberg D. (bl. 209), de Baecque F. (bl. 210), Molitor A. (bl. 219), de Baecque F. (bl. 233), Jorion E. (bl. 234), Molitor A. (bl. 234), Claes L. (bl. 235), de Baecque F. (bl. 238).

Neutralité de l'administration/Neutraliteit van de ambtenarij.

H. Van Hassel (pp./blz. 195-199), Claes L. (p./bl. 225).

Onderzoek naar verpolitisering.

Norrenberg D. (bl. 174), Moulin L. (bl. 184), Molitor A. (blz. 205-218).

Openbaar ambt.

Norrenberg D. (blz. 179-180).

Organisatie/Organisation.

Van Hassel H. (pp./blz. 195-199).

Parallélogramme des forces.

Van Hassel H. (pp. 199-200), Moulin L. (p. 227), Molitor A. (p. 234).

Partijen als werkverschaffingskantoren.

Moulin L. (bl. 169), Norrenberg D. (blz. 173-174).

Partis (les) comme bureaux de placement.

Moulin L. (p. 169), Norrenberg D. (pp. 173-174).

« *Partitisation* ».

Goguel Fr. (p./bl. 217).

« *Patronage politique* ».

Van Hassel H. (pp./blz. 198-200).

Politieke kultuur.

Van Hassel H. (blz. 201-202).

Politiek systeem.

Van Hassel H. (blz. 200-202).

Politisatie (la) comme facteur de réussite.

Moulin L. (p. 169).

Politisatie (la) en Amérique latine.

de Baecque Fr. (p. 210).

Politisatie (la) en Belgique.

Moulin L. (pp. 169-170), Van Hassel H. (p. 198), Touchard J. (p. 215), Molitor A. (pp. 217, 232), Moulin L. (p. 232).

Politisatie (la) en France.

Goguel Fr. (pp. 203, 216), de Baecque Fr. (pp. 209, 211), Dumont (p. 212), Touchard J. (p. 215), Moulin L. (p. 232).

Pouvoirs locaux en Belgique.

Moulin L. (p. 214).

Pouvoirs locaux en France.

Dumont (p. 213), Touchard J. (p. 215), Goguel Fr. (p. 217), Dumont (p. 217), Molitor A. (p. 217), Goguel Fr. (p. 223).

Préfet en politique in Frankrijk/ Préfets et politique.

Dumont (p./bl. 212).

Pressiegroepen en verpolitiseren.

Van Hassel H. (bl. 201), Molitor A. (bl. 219), Moulin L. (bl. 225).

Promotie bevoegdheid.

Norrenberg D. (bl. 176), Moulin L. (bl. 183), Van Hassel H. (blz. 200-201), Molitor A. (bl. 206), Norrenberg D. (bl. 208), Molitor A. (bl. 233).

Promotie en politiek.

Moulin L. (bl. 169), Gournay B. (bl. 192), Van Hassel H. (blz. 200-201), Molitor A. (bl. 207), Dumont (bl. 212), Philippart A. (bl. 235).

Promotions et politique.

Moulin L. (p. 169), Gournay B. (p. 192), Van Hassel H. (pp. 200-201), Molitor A. (p. 207), Dumont (p. 212), Philippart A. (p. 235).

Proportioneel systeem.

Van Hassel H. (blz. 200-202).

Raad van state.

de Baecque Fr. (blz. 211-229).

Recrutement de temporaires.

Norrenberg D. (p. 175), Van Hassel H. (p. 200), X. (p. 221).

Résistance des fonctionnaires à la politisation.

Jorion Ed. (p. 226).

Rol en bevoegdheid van de ministers.

Norrenberg D. (blz. 176-178), Moulin L. (bl. 182), Van Hassel H. (blz. 198-200), Norrenberg D. (bl. 209), Philippart A. (bl. 235), Molitor A. (bl. 235).

Rôle et pouvoirs du ministre.

Norrenberg D. (pp. 176-178), Moulin L. (p. 182), Van Hassel H. (pp. 198, 200), Norrenberg D. (p. 209), Philippart A. (p. 235), Molitor A. (p. 235).

Sociale mobiliteit en politiek.

Moulin L. (bl. 169).

Stabiliteit (politieke) van de Belgische burger.

Molitor A. (bl. 219), Aubert R. (bl. 220), Claes L. (bl. 225).

Stabilité politique du citoyen belge.

Molitor A. (p. 219), Aubert R. (p. 220), Claes L. (p. 225).

Statut Camu (le).

Norrenberg D. (p. 174), Van Hassel H. (p. 199), Molitor A. (p. 206).

Statut des fonctionnaires.

Philippart A. (p. 236), M^{me} Siwek (p. 236), Gournay B. (pp. 236-237), de Baecque Fr. (p. 237).

Statut des promotions.

Norrenberg D. (p. 176), Moulin L. (p. 183), Van Hassel H. (pp. 200-201), Molitor A. (p. 206), Norrenberg D. (p. 208), Molitor A. (p. 233).

Statuut (het) van de ambstenaar.

Philippart A. (bl. 236), Siwek J. (bl. 236), Gournay B. (blz. 236-237), de Baecque Fr. (bl. 237).

Syndicalisme et politisation.

Van Hassel H. (p. 202), Molitor A. (p. 219), Philippart A. (p. 224), Molitor A. (p. 232).

Système politique.

Van Hassel H. (pp. 200-202).

Système proportionnel.

Van Hassel H. (pp. 200-202).

Technicité et politique/Techniciteit en politiek.

Norrenberg D. (pp./blz. 176-178), Moulin L. (pp./blz. 184-187), Van Hassel H. (p./bl. 202), de Baecque Fr. (p./bl. 210), Philippart A. (p./bl. 224).

Technocratie.

Van Hassel H. (p./bl. 203), M^{me} Kessler (p./bl. 222), Gournay B. (p./bl. 222), Goguel Fr. (p./bl. 223), Moulin L. (pp./blz. 225-238), Claes L. (p./bl. 225), de Baecque Fr. (p./bl. 228), Dumont (p./bl. 230).

Tegengewicht voor politisering.

Moulin L. (blz. 171-172).

Tijdelijk personeel.

Norrenberg D. (bl. 175), Van Hassel H. (bl. 200), X. (bl. 221).

Travaux consacrés à la politisation.

Norrenberg D. (p. 174), Moulin L. (p. 184), Molitor A. (p. 218).

Unionisme.

Van Hassel H. (p./bl. 197).

Vakbond en verpolitisering.

Van Hassel H. (bl. 202), Molitor A. (bl. 219), Philippart A. (bl. 224), Molitor A. (bl. 232).

Vakbondslidmaatschap.

Norrenberg D. (bl. 179), Moulin L. (blz. 187-188).

Valeurs (système de).

Van Hassel H. (pp. 197-202).

Verdoken kabinet.

Jorion Ed. (bl. 234).

*Verpolitisering.**In België :*

Moulin L. (blz. 169-170), Van Hassel H. (bl. 198), Touchard J. (bl. 215), Molitor A. (blz. 217-232), Moulin L. (bl. 232).

In Frankrijk :

Goguel F. (blz. 203-216), de Baecque Fr. (blz. 209-211), Dumont (bl. 212), Touchard J. (bl. 215), Moulin L. (bl. 232).

In Latijns-Amerika :

de Baecque Fr. (bl. 210).

« Verzuiling ».

Van Hassel H. (p./bl. 201), Molitor A. (p./bl. 219).

Voordelen van de verpolitisering.

Moulin L. (bl. 171), Van Hassel H. (blz. 202-203), de Baecque Fr. (blz. 211-229), Moulin L. (blz. 214-232).

Voorspraak (politieke).

Van Hassel H. (blz. 198-200).

Waardensysteem.

Van Hassel H. (blz. 197-202).

Weberiaans ideaaltype (het).

Gournay B. (bl. 190), Van Hassel H. (bl. 195), Claes L. (bl. 225).

Weerstand van ambtenaren tegen politiek engagement.

Jorion Ed. (bl. 226).

