

Alain Peyrefitte

LE MAL  
FRANÇAIS



Le  
LIVRE  
de  
POCHE

texte intégral

2

F

## LE MAL FRANÇAIS - Tome 2

*Alain Peyrefitte a partagé son temps entre la réflexion et l'action.*

*Normalien, chargé de recherches au C.N.R.S. (anthropologie), maître de conférences à l'E.N.A., il s'interroge sur la dynamique des sociétés et les maladies de civilisation (Le Sentiment de Confiance, Le Mythe de Pénélope, Faut-il partager l'Algérie? La Participation, La Drogue, Décentraliser les responsabilités, Réponses à la violence, Quand la Chine s'éveillera).*

*Ancien élève de l'E.N.A., il opte pour le Quai d'Orsay, de manière à observer des sociétés étrangères sur le terrain (notamment, les deux Allemagnes et la Pologne). Député en 1958 et toujours réélu depuis; maire de Provins; conseiller général de Bray; représentant à l'Assemblée européenne et à l'Assemblée de l'O.N.U.; président d'une des grandes Commissions de l'Assemblée nationale (Affaires culturelles et sociales); secrétaire général de l'U.D.R. à la veille des élections législatives de 1973; placé à la tête de huit ministères à partir de 1962 - il a acquis une expérience variée des pouvoirs administratif, législatif, exécutif, local, international.*

*Dans Le Mal français, fourmillant de choses vues et d'exemples concrets, il fait la synthèse de son témoignage et de ses analyses.*

1602  
10387  
(5213)

471  
juin 80

ŒUVRES D'ALAIN PEYREFITTE

*Dans Le Livre de Poche :*

QUAND LA CHINE S'ÉVEILLERA... LE MONDE TREMBLERA,  
Tome 1

QUAND LA CHINE S'ÉVEILLERA... LE MONDE TREMBLERA,  
Tome 2

LE MAL FRANÇAIS, Tome 1.

*DIRECTION D'OUVRAGES COLLECTIFS*

DÉCENTRALISER LES RESPONSABILITÉS. Pourquoi?  
Comment?

ALAIN PEYREFITTE

de l'Académie française

# *Le Mal français*

Tome 2

*France, d'où vient ton mal, à vrai parler ?  
Connais-tu point pourquoi es en tristesse ?  
Conter le veux, pour vers toi m'acquitter.  
Écoute-moi et tu feras sagesse...  
Ne te veuille pourtant désespérer.*

CHARLES D'ORLÉANS<sup>1</sup>.

PLON

DL-07-03-1979-05604



© Alain Peyrefitte et Librairie Plon, 1976.

## Plan de l'ouvrage

### TOME PREMIER

#### INTRODUCTION : Nos enfants naturels

##### I. Sur les traces d'un mal caché

1. Le mystère français. 2. Malade à en mourir. 3. A la recherche d'un virus. 4. Les deux hémisphères. 5. Le pourrissement par la tête. 6. Une guérison qui ne guérit pas tout. 7. Apparition du mal caché. 8. « Le pouvoir, c'est l'impuissance ». 9. Cerveaux d'Etat. 10. Le malentendu.

##### II. Le mal romain

11. « Le Grand Siècle », éblouissant début du déclin. 12. L'écroulement démographique. 13. Décadence des nations latines. 14. L'envol des sociétés réformées. 15. A deux vitesses. 16. La syncope anglaise. 17. Des explications à écarter. 18. Pourquoi l'Occident a divergé. 19. Fille aînée de l'Eglise. 20. Tentative d'interprétation de l'histoire. 21. Les hormones du développement. 22. Marthe et Marie.

##### III. Césarisme sans César

23. La captation technocratique. 24. Les gueules grises. 25. Tempête dans une nappe d'eau. 26. Les deux pachydermes.

*Notes documentaires et références. — Index des noms de personnes. — Tables des matières analytique.*

## TOME II

### IV. Des structures sociales malades : une société à irresponsabilité illimitée

27. L'irresponsabilité. 28. La substitution. 29. L'envahissement. 30. La confusion. 31. Le cloisonnement. 32. La congestion. 33. La désagrégation. 34. Le déséquilibre.

### V. Des structures mentales malades : l'immobilisme convulsionnaire

35. La galerie des glaces. 36. La résistance à l'innovation. 37. L'autorité sacré. 38. La soumission. 39. L'insoumission. 40. La mendicité injurieuse. 41. Le refus de la différence. 42. En congé de réel. 43. Nos guerres de religions.

### VI. Les leçons de l'échec

44. L'effet serendip. 45. Trois siècles d'essais non transformés. 46. De Gaulle enlisé. 47. La symphonie inachevée. 48. « Mon second septennat ».

### CONCLUSION : Esquisse d'une thérapeutique

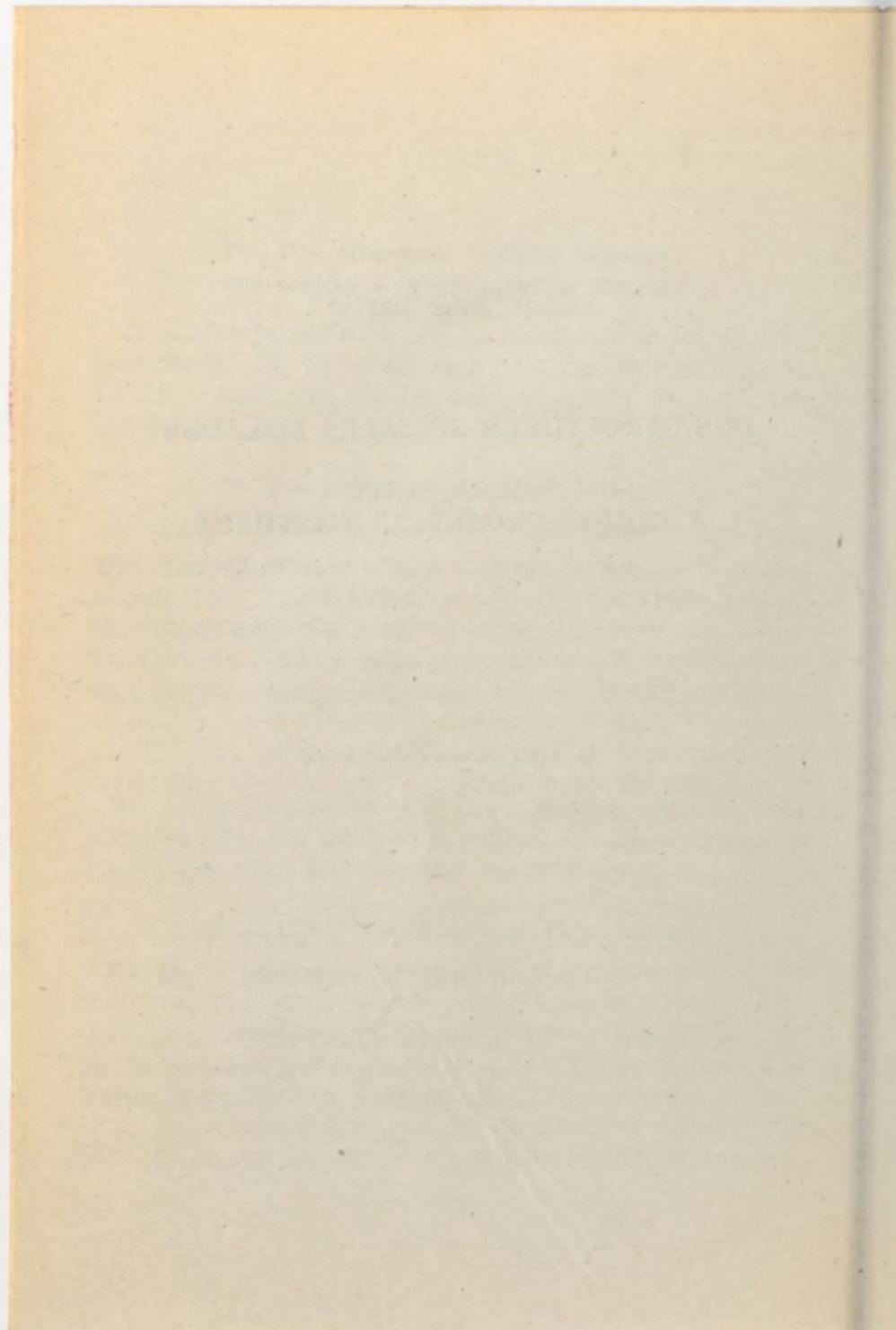
49. De la méthode. 50. Quelques pistes.

*Annexes. — Notes documentaires et références. — Bibliographie. — Index des noms de personnes. — Table des matières analytique.*

Quatrième partie

DES STRUCTURES SOCIALES MALADES :

UNE SOCIÉTÉ  
À IRRESPONSABILITÉ ILLIMITÉE



## CHAPITRE 27

### L'IRRESPONSABILITE

Au fond du labyrinthe, se tapit un système d'autorité mal connu : en comprendre les ressorts et les effets, c'est comprendre le « mal français ».

De ce système, je ne proposerai pas ici une analyse scientifique. Comme un guide offre au voyageur quelques itinéraires de promenade, je voudrais organiser, en quelques randonnées, cette exploration de notre appareil de commandement.

La première excursion nous fera connaître le caractère essentiel du paysage : l'irresponsabilité.

Sur l'échelle hiérarchique, on ne saute jamais un échelon, fût-ce pour une décision infime. Un modeste fonctionnaire demande-t-il un congé ? Il doit le faire « par la voie hiérarchique ». La décision redescend ensuite, selon les mêmes cheminements. L'épaisseur des dossiers n'est pas en rapport avec l'importance de l'objet, mais-avec celle de l'organisme.

L'énergie se dépense à gravir et à descendre de décourageants escaliers. Souvent, elle s'épuise avant d'atteindre le haut ou le bas. Les impulsions supérieures ne sont pas toujours transmises, et la base

ne peut pas toujours alerter le sommet : *ceux qui savent ne décident pas ; ceux qui décident ne savent pas.*

Si la communication officielle est ankylosée, en revanche la communication clandestine va bon train. Un enseignant reçoit du syndicat l'annonce de sa mutation ou de sa promotion, des semaines avant que les services ne la lui notifient. Les bulletins syndicaux l'informent, à leur façon, de la politique du ministère ; ils traduisent en termes compréhensibles — mais pas toujours compréhensifs — l'illisible « Bulletin officiel ».

La hiérarchie couvre d'un rideau protecteur le processus de prise de décision : *on ignore qui décide ; à supposer que quelqu'un décide.* Car il arrive que personne ne décide, et que pourtant la décision s'exécute, par la vitesse acquise, sans avoir jamais été prise. Pourtant, la hiérarchie se maintient, si faible que soit son rendement : elle est devenue la raison d'être de ceux qui la constituent. Que serait l'autorité d'un « cadre » intermédiaire, si l'on pouvait se dispenser de passer par lui ? Inconsciemment, il s'oppose à une communication plus rapide, qui le *court-circuiterait* ; à la décentralisation, qui l'évincerait.

### *Le téléguidage*

La hiérarchie, c'est le *téléguidage*, mais dans le brouillard, et sans radar. L'exécutant bute contre les murs, même s'il est assez bien placé pour les voir. Vous plaignez-vous ? Il s'abritera derrière son rôle d'exécutant. Il n'est pas responsable, et aime mieux

ne pas l'être du tout, que de l'être à demi. « Si vous n'êtes pas content, dit volontiers derrière son guichet l'employé des postes ou l'inspecteur des impôts, adressez-vous au ministre, ou changez la majorité. »

Le téléguidé préfère « se couvrir », « *ouvrir le parapluie* ». Une situation imprévue, au lieu de susciter son initiative, le pousse à demander des instructions. Comment la décision, dictée de si loin, serait-elle adaptée au terrain ? Elle n'est assumée ni par celui qui la prend, ni par celui qui l'exécute. Tous deux finissent par adopter une conduite « cérébelleuse » : la démarche hésitante du chien auquel on a enlevé le cervelet<sup>1</sup>.

Kafka conte l'histoire d'un général chinois, défenseur de la Grande Muraille. Les Tartares s'avancant, il envoie un coursier à Pékin prendre les ordres de l'empereur. Un mois de chevauchée à l'aller ; un mois pour que les mandarins mettent au point la stratégie et la soumettent à la signature du Fils du Ciel ; un mois de chevauchée au retour. Entre-temps, la situation a bien changé. N'importe. Le général exécute ponctuellement l'impériale manœuvre, et se fait battre impérialement.

Histoire absurde ? C'est pourtant ainsi que fut annulé, en 1870, le sursaut de défense nationale qui souleva la France après les premières défaites et le siège de Paris. Gambetta rassemble des armées. Mais, se méfiant des généraux, il s'acharne à les commander lui-même, de Tours, à coups de dépêches télégraphiques, sur des informations de la veille \*. Sa stra-

\* Il est vrai que Gambetta avait quelques raisons de se méfier des généraux. Le 9 novembre 1870, d'Aurelles de Paladines, en ne poursuivant pas les Allemands après sa victoire de Coulmiers, prive l'armée de la Loire d'une chance réelle —

tégie avait une journée de retard sur la bataille. Mais le télégraphe était une si belle invention ! Le téléphone en est une autre. Lui aussi, il a fait perdre bien des batailles, grandes et petites.

### *Le petit chef*

Il serait bien étonnant que personne ne profitât de cette pénombre, pour exercer, sans la responsabilité, le pouvoir. Quand l'énergie circule mal, elle stagne : à mi-chemin de la hiérarchie, elle se cristallise dans les *petits chefs*. Assez éloignés du sommet pour ne pas craindre sa surveillance ; et protégés contre lui par leur statut. Assez détachés de la base, pour rester impavides devant les réactions que leurs décisions suscitent ; et sachant bien que l'administré n'a guère de recours. C'est la situation idéale de l'autorité bureaucratique. Ils ont la tentation de régenter à leur guise, sans que nul ne puisse les atteindre. Ils disposent de l'autorité la plus implacable : non pas celle qui est confiée par une élection, donc soumise au contrôle des électeurs et à la concurrence des candidats ; ni celle qui est confiée par une délégation directe et révocable. Mais celle qui est conférée par *délégation de délégation*, et qui n'est en pratique jamais reprise.

Ces fonctionnaires ne se considèrent pas comme des techniciens à la disposition de l'élu, et que l'élu

reconnue plus tard par l'adversaire — de lever le blocus de Paris. Gambetta, trop timoré à l'égard de la caste militaire pour prononcer les destitutions qui s'imposaient, s'est mis à donner directement des ordres aux commandants d'unités.

serait libre de mettre en compétition avec d'autres, d'écartier, de récuser ; mais comme les vrais détenteurs de *l'imperium*, masqués par des marionnettes qui occupent le devant de la scène.

Qui n'a rencontré l'un de ces potentats locaux, bien décidé à n'en faire qu'à sa tête, jusqu'au jour de sa retraite ? Il s'est taillé un empire. Il en jouit. Toute sanction viendrait se briser contre le mur de protection qui l'entoure. Mur bétonné par les syndicats, auxquels on ne peut reprocher d'être plus ardents à défendre la masse des moyens et petits fonctionnaires, que l'écume des hauts fonctionnaires d'autorité, abandonnés, eux, à la discrétion du « pouvoir politique ».

Ces petits chefs ne sont pas nécessairement fonctionnaires de l'Etat. Le mal administratif s'est engouffré derrière le statut de la fonction publique, pour envahir les municipalités elles-mêmes. J'ai connu un secrétaire de mairie, dont plusieurs maires successifs avaient éprouvé à leurs dépens l'incapacité hargneuse, sans jamais pouvoir se débarrasser de lui. L'enquête minutieuse d'un inspecteur général de l'administration avait réuni un faisceau de griefs si accablants, qu'un maire plus courageux, ou plus téméraire, avait engagé une procédure disciplinaire. Il n'en était sorti qu'un blâme. C'était encore trop. La « victime » fit à la ville une série de procès, que le syndicat des secrétaires de mairie, en son nom, gagnait toujours. Pour finir, c'est un dirigeant de ce syndicat, bon prince, qui vint trouver le maire : « La jurisprudence est telle, que vous perdrez toujours. Mais cet individu n'est pas intéressant. Cela nous répugne de gagner sans fin. Je vous propose une transaction. » Ce qui fut fait, au mépris de la disci-

plaine syndicale, mais à l'honneur de cet honnête homme.

A la veille de la Révolution, Arthur Young, *gentleman* agronome, voyageant en France, avait déjà perçu, chez un fonctionnaire qui refusait de lui délivrer une autorisation de séjour à Besançon, cet « air revêché de commis de bureau », assis sur son règlement et ses habitudes, et qui ne démord pas d'une position prise, parce qu'il entend montrer que l'autorité lui appartient<sup>2</sup>. A moins que quelques louis...

A tel ingénieur subdivisionnaire, les entrepreneurs locaux devaient remettre de généreuses enveloppes, sous peine de se voir refuser les marchés. Tout le département en jasait. Mais comme il était impossible de réunir des preuves, sauf à prendre des risques que personne ne prenait, on s'en tenait à compter les années qui séparaient encore de la retraite ce Verrès de chef-lieu de canton.

Il est des pays où le pot-de-vin est tellement admis, qu'il devient une règle du jeu : c'est même souvent la seule. On ne sait pas *qui est arrosé* ; nul ne nie *l'arrosage*. C'est le règne du *bakchich*.

Il en est d'autres où la corruption existe, mais est refusée par l'opinion et pourchassée par le mécanisme de la démocratie. Des commissions parlementaires se livrent à des enquêtes. Ce sont les affaires de *bribe*, dans les pays anglo-saxons ou scandinaves. Le scandale éclate ; des condamnations sont prononcées, aussi haut qu'elles doivent frapper. On les considère comme autant de témoignages du bon fonctionnement des institutions.

Les pays latins forment une troisième catégorie, où une certaine corruption existe — probablement en France moins qu'ailleurs —, mais où nul ne veut

la reconnaître, ni par conséquent la sanctionner. On y « graisse la patte », comme en Italie on pratique la *bustarella*, ou dans les pays hispaniques la *mordida*. Cependant, les scandales s'étouffent. Le sujet mériterait d'être traité à fond : mais il est tabou.

### *Le pouvoir impersonnel*

Plus un fonctionnaire use de son pouvoir arbitrairement, plus il cherche à en user de façon impersonnelle. Ainsi, c'est le pouvoir qui est arbitraire, non pas lui.

Ce système est à l'opposé de ce que fut à l'origine le système féodal, que nous assimilons par ignorance à l'arbitraire, mais qui était en fait un réseau d'obligations personnelles, réciproquement contractées par le féal et son suzerain.

Le système hiérarchique, qui s'est substitué au système féodal, est et se veut impersonnel. Ce n'est pas M. Dupont ou M. Durand qui prend une décision, c'est le bureau de ceci, le service de cela. Interchangeable, le fonctionnaire doit rester sans nom. Il s'abrite derrière cet anonymat collectif. Même la notation — faite pour le distinguer — est noyée sous les *péréquations*, qui effacent les prouesses des meilleurs, diminuent les insuffisances des plus médiocres, et ramènent tout le monde sur la même ligne floue. Dans cette Eglise où se célèbre le *culte de l'impersonnalité*, on efface les sanctions, les obligations, et même les récompenses.

L'affichage du nom du fonctionnaire devant son guichet ou son bureau, fréquent à l'étranger, est contraire à nos traditions. Les fonctionnaires renâ-

clent : si les administrés rencontraient en face d'eux une personne humaine, ne seraient-ils pas enclins à la menacer ? Mais comment ne pas voir que, plus l'administrateur est insaisissable, plus l'administration est détestée ?

Qui devrait être plus engagé dans des liens personnels, que les fonctionnaires à qui nous confions nos enfants ? Or, une administration sans regard envoie dans un lycée sans âme des professeurs sans visage. Le chef d'établissement ne les a aucunement choisis ; pas plus que ces professeurs n'ont choisi l'établissement. Rares sont les maîtres qui connaissent des parents. L'esprit de responsabilité voudrait qu'un contrat *personnel* fût conclu entre le responsable d'un établissement, le responsable d'une classe, le responsable d'une famille. Mais le système exclut la personnalisation et impose l'irresponsabilité. Et la cécité progresse. Désormais, les nominations d'enseignants se feront par ordinateur. C'est une logique devenue folle.

S'est-on demandé pourquoi il y avait sans cesse des « malaises » dans l'enseignement public, non dans des établissements privés qui accomplissent pourtant la même mission, avec les mêmes salaires ? Dépersonnalisés, les rapports administratifs deviennent source de frustrations. Le lien entre les hommes est rompu. Il ne se reconstitue que dans la chaleur des contre-pouvoirs et dans la clandestinité des chapelles. L'encouragement et la mise en garde, le blâme et l'éloge, fournissaient un code social à l'individu, qu'ils mobilisaient. L'anonymat les abolit. Mais il ne rend pas l'individu plus heureux.

La Constitution de 1958 a été surtout attaquée parce qu'elle introduisait le pouvoir *personnel*. N'est-ce

pas ce qu'elle a apporté de plus nouveau, et de meilleur ? Au pouvoir *impersonnel*, à l'irresponsabilité anonyme du régime d'assemblée, elle substituait une autorité dont doit personnellement répondre l'homme qui la détient. Système sain, où la décision se forge dans la solitude d'une tête et d'un cœur, et s'exécute dans une équipe solidaire, sous le regard de tous.

Faut-il s'étonner que se soit développée, dans le secteur public, une hargne tenace contre ce « pouvoir *personnel* » ? Sans doute est-il vécu inconsciemment, par les employés de l'Etat, comme une insulte au pouvoir *impersonnel* qu'ils exercent collectivement, sans risque ni sanction.

### *Le règne de la méfiance*

« Ne perds pas cet argent ! » « Ne traîne pas à la sortie de la classe ! » L'imagination inquiète de la mère devance la faute de l'enfant. Elle le baigne dans un univers d'interdits. La psychologie moderne a montré combien ces ordres négatifs pouvaient paralyser un tempérament nerveux.

En bridant la liberté, en la protégeant des essais et des erreurs, le système hiérarchique inhibe le sens de la responsabilité : il lui substitue le règne de l'autorisation préalable.

Dans la grande famille administrative, aussi, règne ce style d'autorité soupçonneuse. Le fameux contrôle *a priori* n'est pas une complication adventice. Il est au cœur d'une société de méfiance. Celui qui fait la dépense ne doit pas être celui qui l'autorise. On ne fait pas confiance à l'ordonnateur secondaire, théo-

riquement responsable, pour prendre l'initiative d'une dépense dans le cadre du budget qui lui est imparti. Il n'est maire, directeur d'établissement public, ministre, qui ne soit ainsi traité comme un jeune prodigue que le conseil de famille a placé sous tutelle.

Système étonnant, qui se retourne contre l'esprit d'économie qui l'inspire. J'ai vu les fonctionnaires les plus sérieux se venger puérilement de cette contrainte : puisqu'ils ne peuvent dépenser le million qui serait nécessaire et qu'on leur interdit, ils gaspillent jusqu'au dernier million d'un chapitre autorisé, même quand c'est inutile. Dans cette logique, un service qui n'épuise pas ses crédits, fût-ce en jetant l'argent par la fenêtre, se déconsidère. Des règles, qui s'abritent sous un prétexte d'économie, légitiment le gaspillage.

La concurrence mettrait les fonctionnaires dans une situation où ils devraient bien répondre de leurs actes : elle est exclue, même quand elle est affirmée dans les principes. Voyez ce qui s'est passé pour les universités. La loi d'orientation de 1968 a établi leur « autonomie » : des universités autonomes, ce devrait être la liberté d'initiative, la carrière ouverte à l'imagination, l'émulation — en un mot, la concurrence.

Qu'en est-il advenu ? Assez peu de chose. L'autonomie des universités est une fausse autonomie. Et donc, la concurrence une fausse concurrence. Les universitaires n'ont guère exigé la vraie. Craignent-ils qu'elle ne mette en cause leur inamovibilité ? Elle autoriserait une université à réduire une section sans étudiants, pour développer un département où ils s'entassent ; à fermer un centre de recherche en perte de vitesse, pour lancer une jeune équipe sur une piste nouvelle... Les universités pourraient ainsi arbitrer

constamment entre l'intérêt scientifique et les besoins de la société. A ce compromis, excellent des universités vraiment libres et concurrentielles — comme le sont les universités anglo-saxonnes. Non des universités paralysées par cette inévitable contrepartie de l'absence de concurrence : la centralisation, c'est-à-dire le règne de la méfiance.

### *Anonner un discours entièrement écrit*

Un chef de service dynamique propose une mesure, une société nationale entreprenante élabore un projet. Après du ministre, le conseiller qui suit les affaires de ce secteur (et qui n'apparaît à aucun moment comme responsable) se montre séduit. Mais à la seconde initiative, il avance des objections. Ne se dévaloriserait-il pas, s'il acquiesçait d'emblée à tout projet qu'on lui soumet ? Pour *exister*, il faut bien qu'il retarde, freine ou stoppe, au moins une fois sur deux. Ainsi la filière hiérarchique devient une *filière d'interdiction*.

Les hommes qui ont le goût de l'action rapide sont enclins à éviter les filières hiérarchiques et leur pouvoir émasculateur. Jean Monnet aimait dire que s'il avait dû passer par les ministères pour planifier la reconstruction de la France, il n'aurait obtenu aucun résultat. Il avait bâti le commissariat au Plan de manière à les court-circuiter. Mais l'administration, avec le temps, a su s'incorporer le Plan ; à la façon de ces déviations routières que la ville, avançant comme une marée, transforme en boulevards urbains.

En devenant une machine administrative, le Plan est devenu sourd et aveugle aux problèmes réels des

Français. Des fautes de prévision, purement théoriques et combien excusables, ont été multipliées à l'infini par la centralisation. Si la planification avait pu s'appuyer sur une *autorégulation* de la société, on aurait pris en compte le besoin des autoroutes, des téléphones, des lignes intérieures d'aviation, des hôpitaux, du personnel infirmier. On ne serait pas allé vers d'aussi monstrueuses concentrations urbaines. On n'aurait pas érigé autant de tours et de barres (que les sociétés d'HLM n'arrivent pas à remplir), mais davantage de pavillons (que les locataires n'arrivent pas à trouver). On aurait senti et traduit le refus du gigantisme par les Français, leur rêve tenace de villages, d'habitat individuel, d'industrialisation diffuse.

Comme l'orateur qui, sur quelques idées griffonnées, improvise la forme en s'adaptant aux réactions de ses auditeurs, on serait resté en résonance avec le public. Mais l'administration ne peut qu'annoncer un discours entièrement écrit, auquel elle ne doit plus changer un mot ; et comme le public ne peut quitter la salle, il somnole, ou grogne.

Un gouvernement doit être en mesure d'agir par surprise : le *secret* est la condition de l'initiative. Mais l'administration, chargée d'exécuter des décisions publiques, devrait baigner dans la clarté. Or, c'est souvent l'inverse que l'on voit : les secrets du Conseil des ministres sont des secrets de polichinelle ; et l'administration est tout enveloppée de mystère.

Le Parlement lui-même ne parvient pas à disposer des informations qui lui permettraient de la contrôler. A ses questions, les réponses des ministères restent aussi vagues que le permet la courtoisie due aux représentants de la nation. En pratique, nul droit

d'investigation ; nul accès aux dossiers ; nulle possibilité de faire comparaître des fonctionnaires compétents. C'est le ministre qu'on « auditionne ». Pour l'opposition, un adversaire : il use de l'esquive. Pour la majorité, un ami : on hésitera à le mettre en difficulté.

La seule institution qui pourrait briser le secret des bureaux concourt donc à le protéger. Les parlementaires se sentent — devant les électeurs — responsables de l'administration des Français. Ils n'ont pas les moyens de cette responsabilité. Du coup, le système les associe à l'irresponsabilité.

« *L'église est aux Beaux-Arts* »

Accrochés au sol, quatre mille conseillers généraux, trente-six mille maires, quatre cent cinquante mille conseillers municipaux ont aussi des responsabilités. Mais leur nombre ne parvient pas à bâtir un réseau local de la responsabilité : leur pouvoir est en miettes. Et leur impuissance les amène à se décharger de leurs responsabilités.

A l'écart de Paroy \*, une petite église gothique, juchée sur un monticule, défie le ciel et appelle la foudre. Elle a brûlé plusieurs fois depuis le XIII<sup>e</sup> siècle.

« Vous devriez faire mettre un paratonnerre, dis-je au maire. Vous n'êtes pas à l'abri d'une mauvaise surprise. » Il se récria : « Elle n'est pas à moi, *elle est aux Beaux-Arts*. Vous pensez, je ne peux pas y toucher ! Si on déplaçait un clou, on se ferait

\* Commune du canton de Donnemarie, dans le Montois, en Seine-et-Marne.

taper sur les doigts.» De fait, l'église est « classée monument historique ». Ce n'est donc plus son affaire. Il ne s'en plaint pas. Demander un paratonnerre, ce sont des journées de paperasses. Le poser, ce serait avoir maille à partir avec l'administration. Mais, avec cette consciencieuse sagesse qui anime presque tous les maires ruraux, le maire de Paroy fit au moins ce qui ne dépendait que de lui : il s'assura. Bien lui en prit : quelques semaines plus tard, la foudre tombait derechef sur l'église, qui brûla avant l'arrivée des pompiers.

Les fonctionnaires sont des professionnels, qui pratiquent le plein temps. Les maires, les conseillers généraux, sont des amateurs, qui travaillent quelques heures par jour. Les premiers s'adosent à un formidable appareil. Les derniers s'exposent en ordre dispersé. Lutte inégale.

Dans ses moments de rêve, le maire, le conseiller général, souhaiterait être un vrai responsable. Dès que la réalité le saisit, il comprend qu'il est un simple porte-parole de l'intérêt local, face à toutes les machines bureaucratiques, et que, pour réussir, il doit les amadouer. S'il est réaliste, il se contentera de ce rôle — tantôt avocat, tantôt accusateur, tantôt médiateur. Il jouera de ses ambiguïtés.

Sa vie est une longue attente. Il l'épuise en démarches. Il ne *traite* pas un dossier, il le *suit* — admirable expression ! — de bureau en bureau. L'extraordinaire complexité administrative paraît entretenue pour le décourager. La France est devenue un pays où il est presque impossible de connaître ses droits. Comment nos trente-six mille maires pourraient-ils se tenir informés de l'interdit, de l'obligatoire, du possible et du conseillé ? Ils reçoivent sans cesse

des circulaires, qu'ils n'ont ni le temps ni le goût de lire. Trop d'information conduit à la sous-information. Le détail les submerge : ils classent. L'essentiel passe inaperçu.

Tant d'élus locaux, dont la plupart sont avides de savoir, tout en manquant de formation juridique et économique autant que d'information, cela ne mériterait-il pas une *université d'été*, dans chaque région ou chaque département ? Jamais l'administration n'a pris l'initiative d'aider les maires à connaître un métier qui est parmi les plus beaux. Ils sont laissés à eux-mêmes. On comprend pourquoi : leurs ignorances perpétuent le système bureaucratique. Seuls les bureaux peuvent se reconnaître dans le savant chaos qu'ils ont organisé. Comme ces secrétaires qui sèment avec talent le désordre, lequel les rend irremplaçables.

Le directeur départemental d'un service technique m'exposa un jour sa théorie de l'inégalité des responsables : « Nous sommes bien obligés de prendre les décisions. Les élus n'y connaissent rien. Ils ne sont pas capables de discuter d'un projet avec nous. Nous ne parlons pas le même langage. La concertation, c'est bien joli. La réalité, c'est autre chose. Alors, nous commandons, mais nous nous arrangeons pour donner aux élus l'impression que ce sont eux qui commandent. Il faut jouer la comédie. » Fausse comédie, en vérité. Les élus ne sont pas dupes. Le public non plus.

Souvent aussi, l'élu local cherche une protection dans l'immobilité. Il est tenté par le seul pouvoir facile, le pouvoir d'inertie. Il en use, en abuse parfois. Là encore, c'est le système qui a diffusé l'irresponsabilité. Dans d'autres cas, c'est l'inverse. Un maire

a-t-il une idée inhabituelle ? Les bureaux la repoussent comme « hors catégorie », « hors norme ». Persiste-t-il dans son initiative ? L'inquiétude se répand : interdire est malaisé. Alors, on retarde. Un maire tente-t-il d'organiser une classe de neige en offrant aux parents un jeu de tarifs dégressifs, à proportion de leur salaire ? Le trésorier-payeur général, n'osant ni empêcher ni permettre, n'est pas à court d'inventions : que la commune prenne une délibération dans laquelle seront mentionnés le nom des familles, le montant de leurs revenus. Cela gagnera bien deux mois ; la neige aura fondu.

### *Une vague terreur*

Si le réseau du pouvoir local n'est, pas plus que l'appareil de l'Etat, un réseau de responsables, c'est pour une bonne part qu'il est atomisé par le nombre excessif des communes françaises. Plus de trente mille communes ont moins de mille habitants. Il s'ensuit deux conséquences graves. La première est de conférer au monde rural un poids excessif dans l'édifice des collectivités territoriales, dans les conseils généraux comme au Sénat. Ce que le monde rural croyait y avoir gagné en poids, ces instances le perdent en autorité : elles sont devenues, en pratique, purement consultatives.

Seconde conséquence : les villes ne disposent pas de centres réels de décisions. Cinquante habitants ou cinq cent mille : mêmes institutions, mêmes compétences. Ainsi le veut l'égalité. En 1880, on a aligné les pouvoirs d'une ville sur les capacités d'un village. Faire de trente-six mille maires des chefs d'entre-

prise, pleinement maîtres de leurs œuvres et de leurs initiatives ? Ils ne le peuvent pas. Les regrouper ? Ils ne le veulent pas. Et les administrations ne se soucient pas davantage de voir se dresser en face d'elles des collectivités capables de les commander — ou de se passer d'elles.

Dès qu'un maire demande à des services techniques de l'Etat de réaliser un équipement, il devient leur prisonnier. Le corps technique prépare un projet dispendieux : pourquoi pousserait-il à l'économie, puisqu'il touche, le plus réglementairement du monde, un pourcentage coquet\* sur tous travaux qu'il conduit pour le compte des collectivités locales ?

Que, d'aventure, le maire refuse le devis, des pressions s'exercent, à demi chuchotées : « Je ne vous conseille pas... L'administration a toujours le dernier mot... Elle se souvient longtemps... »

Trois communes rurales\*\* veulent se doter d'un réseau d'assainissement. Les maires s'adressent au Génie rural et aux Ponts et Chaussées. Ces deux services présentent des devis. A prendre ou à laisser : ou les communes acceptent, et elles auront droit aux subventions, ou elles refusent, et elles ne toucheront rien. Même avec les subventions promises, le coût est hors de portée de ces villages, d'une centaine d'habitants chacun.

Les trois maires décident de renoncer aux subventions, et de s'adresser à une entreprise de drainage, tout en suivant exactement les plans préparés par les corps techniques. Les travaux sont réalisés sous la direction d'un géomètre, sans l'administra-

\* De 2 % à 4 % suivant le montant des travaux.

\*\* Boisdon, Bezalles, Villegagnon, dans le canton de Nangis, en Seine-et-Marne.

tion ; avec elle, malgré ses subventions, ils n'auraient pu l'être\*.

Ces exemples d'audace sont rares. La plupart des maires sont remplis d'une vague terreur. Ils n'arrivent pas à croire que les textes leur donnent le droit de travailler en régie ou de se tourner vers une entreprise privée, et d'exiger que des ingénieurs de l'Etat assurent un contrôle technique, sans *aucune* rétribution. Ils n'osent pas penser qu'ils peuvent astreindre un service public à servir le public.

### *Les adversaires complices*

A Saint-Ayoul, belle église de Provins où prêcha longtemps Abélard, il faut changer le soufflet des orgues et réviser la tuyauterie. Un facteur d'orgues établit son devis\*\*. Comme il s'agit d'un monument classé, les Affaires culturelles sont saisies. Une commission compétente s'entremet : « Ces orgues sont beaucoup trop belles pour être simplement res-

\* A Boisdon, l'assainissement a coûté 85 000 F au lieu des 250 000 du devis — *trois fois moins* ; à Bezalles, 14 000 F au lieu de 140 000 F — *dix fois moins*. D'autre part, à Sancy-lès-Provins, les corps techniques demandaient l'un 160 000 F, l'autre 220 000 F. C'est pour 50 000 F que les travaux ont été finalement exécutés par une entreprise privée. Le corps technique, convoqué à la sous-préfecture pour expliquer ces différences de prix, ne peut nier la robustesse du travail effectué, mais indique que les travaux ne sont pas tout à fait conformes aux « normes » prévues par les textes : des regards donnent accès aux conduits tous les cinquante mètres et non tous les trente, etc. Cependant, le choix n'était pas entre un travail parfait et un travail moins parfait, mais entre ce travail plus rustique et pas de travail du tout.

\*\* 50 000 F.

taurées à l'identique ! C'est une pièce de musée. » Les Beaux-Arts accorderont une subvention. Seulement, il faut s'adresser au seul artisan français capable de satisfaire les exigences des spécialistes. Outre quatre ans de délai, il demande une somme quadruple. La subvention ne bouge pas. Les orgues délabrées continueront de se taire.

Une quarantaine de communes de l'arrondissement décident de former un syndicat de ramassage et de traitement des ordures ménagères. Où construire l'usine ? Nous battons la campagne, puis optons pour une carrière désaffectée \*. Un petit bois en couronne le sommet. Il cachera l'usine, que l'on bâtera en contrebas ; détritux et ferraille resteront invisibles. C'est le site rêvé.

Une entreprise privée est chargée d'édifier les bâtiments, le corps technique de construire le chemin qui doit les relier à la route nationale toute proche. Un jour, je constate avec stupeur que les arbres, à cause desquels nous avons choisi cet emplacement, ont disparu. L'administration-bulldozer me rassure : « Quand les travaux seront terminés, on plantera de jeunes arbres, vous verrez, ça fera très bien. » Oui, dans trente ans.

Dédain paternel de l'administration pour les élus. Sourde ressentiment des élus envers les services. Il devrait y avoir un conflit, et violent. Pourtant, il n'y a pas de conflit. Il faut bien composer ! Entre technocrates et caciques, il y a toujours tension, mais toujours arrangement. Le conseil général est le

\* A Vulaines-lès-Provins.

théâtre où se déroule le jeu des dépendances mutuelles. « Passe-moi la rhubarbe, je te passerai le séné. » *Elus* et *nommés* ont un intérêt supérieur — celui de durer. Il leur faut durer ensemble.

Les fonctionnaires ont leurs atouts : la compétence, les moyens, la hiérarchie, la solidité du corps, la neutralité politique qui permet de rester en bons termes avec tout le monde. Mais les conseillers généraux ont aussi les leurs : la capacité de nuire si les relations s'enveniment ; et ils ont reçu le saint chrême du suffrage universel.

Les relations sont-elles très différentes de celles qui s'établissaient jadis, dans les colonies, entre les administrateurs et les *manitous* de la brousse ? Les premiers, sous le respect légèrement condescendant et ironique, se conduisaient en maîtres. Les seconds acceptaient beaucoup de dépendance, pour conserver les apparences de l'autorité.

De temps à autre, survient la crise. Un maire, des conseillers municipaux perdent leur sang-froid : « Si nous n'avons pas satisfaction, nous démissionnons ! » Le préfet est tenté de répondre : « Si vous voulez me donner votre démission, je l'accepte aussitôt », et le fait savoir indirectement aux intéressés. Mais il n'a pas intérêt à « faire des vagues ». Un compromis tacite intervient. Les élus entendent montrer à leurs électeurs que tout ce qui se fait de mal arrive malgré eux ; de bon, grâce à eux. L'administration se prête au jeu, et n'en fait qu'à sa guise.

J'ai connu un maire qui tamponnait d'un « avis favorable » la demande de permis de construire d'un de ses administrés, tout en comptant sur la direction de l'équipement pour dire *non*. Un coup de téléphone y aidait au besoin, suggérant le refus, mais sans

laisser de traces. Et rien n'empêchait le maire de regretter publiquement l'intransigeance de l'administration. Celle-ci tolère ces menues hypocrisies. Elle a l'épiderme épais, et saura faire payer ses services.

La mère qui aime son enfant si fort, qu'elle l'empêche de devenir adulte ; la « mère castratrice » de Freud ; la « mère-arachne » d'Otto Rank, à l'affût au centre de sa toile ; la « Genitrix » de Mauriac... Cette mère trop puissante, les Français, à travers les siècles, l'ont rencontrée à chaque étape de leur vie collective. Ils la retrouvent aujourd'hui encore.

Genitrix empêche son enfant de devenir un homme, avant de lui reprocher de ne pas en être un. Elle prend prétexte de l'immaturation où elle l'a maintenu, pour lui refuser le droit d'en sortir. Le vieil adolescent recule devant le rude apprentissage de la liberté. La mère stérilisante et l'enfant stérilisé s'enfoncent, complices, dans la même impasse.

## CHAPITRE 28

### LA SUBSTITUTION

#### *Tels qu'ils devraient être*

MICHEL DEBRÉ s'arrête net au milieu de l'allée du bois où nous marchions d'un pas rapide :

« Non ! s'écrie-t-il. L'administration n'est pas un pouvoir ! Son rôle se limite à préparer, puis à exécuter, les décisions ! Elle ne les prend pas ! Seul, le pouvoir politique est responsable ! Si vous me parlez de bureaucratie, de technocratie ou d'énarchie, c'est que le pouvoir politique manque à son devoir ! Quand ils sont commandés, les administrateurs se montrent obéissants. Sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup>, la défaillance des institutions politiques justifiait l'administration d'assurer la continuité du pouvoir. Aujourd'hui, le pouvoir politique peut s'exercer. Il le doit ! S'il y a des défaillances, elles sont personnelles ! »

Il me semble que Michel Debré, dans son intransigeante passion de l'Etat, peint les hommes politiques et les fonctionnaires *tels qu'ils devraient être*. Tels qu'ils sont, les choses vont, me semble-t-il, tout autrement. Le pouvoir est le plus souvent exercé

par ceux qui n'ont pas à en répondre. C'est ce que j'appellerai la *substitution*.

Elle est ancienne ; elle naît avec la centralisation. On la devine déjà sous Louis XIV, sous le prince pourtant le plus soucieux de ses devoirs, le moins *défaillant*. « Les détails confiés aux ministres sont immenses, écrit d'Argenson. Rien ne se fait sans eux, rien par eux. Ils sont forcés de laisser tout faire à des commis, qui deviennent les véritables maîtres<sup>1</sup>. »

Depuis, dira-t-on, la situation a évolué ? Oui, toujours dans le même sens.

### *Signez, nous ferons le reste*

Sous la monarchie, le *secrétaire de la main* imitait la signature du roi. La plupart des « autographes » de Louis XIV, de Louis XV et de Louis XVI que l'on vend aux collectionneurs furent signés par d'obscurs et mécaniques fonctionnaires. Aujourd'hui encore, bien des ministres ne peuvent faire autrement que de laisser un collaborateur contrefaire leur signature.

Quand j'arrivai rue de Grenelle, les huissiers m'apportèrent plusieurs corbeilles d'osier où s'empilaient les centaines de nominations et de mutations qui composent « le mouvement ». Proviseurs de lycée, principaux de collège attendaient de mon paraphe leur nouvelle affectation. Par la suite, chaque soir, on poussait dans mon bureau « la brouette » de « la signature ». Quel sens pouvait bien revêtir ce geste ? Quel moyen avais-je de vérifier que ce professeur dont j'ignorais tout ferait un bon principal de collège, en Meurthe-et-Moselle ? La responsabilité incom-

bait à un aveugle ; les véritables responsables de la décision s'escamotaient dans les replis du système.

Nous étions au cœur d'un rituel symbolique. Sans prise concrète sur l'énorme machine, je lui conférais cependant, par ce geste dérisoire mais décisif, le sceau de l'autorité de l'Etat. Je liais magiquement la base au sommet.

Tel est le paradoxe de la substitution.

Deux races d'hommes : ceux qui *préparent* les décisions de longue main et les *exécutent* à loisir ; ceux qui les *assument* en un instant, par la fulgurante vertu d'une signature. Les premiers, ne fût-ce que par souci d'efficacité, présentent des dossiers qui excluent presque toujours l'alternative. C'est à *prendre ou à laisser* : « Si vous ne signez pas, vous bloquez tout. » Aux seconds, force est donc de *prendre*. Ainsi, les politiques assument la responsabilité d'actes dont ils ignorent fréquemment les tenants et les aboutissants. Pour l'administration, les hommes politiques sont chargés de prononcer *ses* discours, d'approuver *ses* plans, d'authentifier *ses* actes.

Chaque race a ses liens invisibles de solidarité. Les « politiques », même s'ils appartiennent à des formations hostiles, sont à l'écoute des mêmes électeurs ; ils se tutoient fréquemment ; ils se comprennent ; ils sont du même sang. Les fonctionnaires, si loyaux qu'ils soient à leur patron, forment avec leurs collègues un réseau, sur lequel leur patron n'a guère de prise.

Il arrive que les hommes de gouvernement prennent mal l'existence de tels réseaux. Un ministre, nouveau venu dans la vie publique, prépare son premier débat devant l'Assemblée nationale ; il se

rend auprès du premier ministre pour demander avis et instructions. « J'ai parcouru votre discours, dit le premier ministre. Ça me paraît aller. » Etonnement de son visiteur : « Quel discours ? Je ne l'ai pas encore commencé. J'attendais de vous voir pour m'y mettre. » « Ah ! je vois, répond en riant le premier ministre. A moi aussi, on a fait plusieurs fois le même coup. » Le directeur du cabinet du ministre avait transmis à Matignon le projet qu'il avait rédigé de son propre mouvement ; en omettant seulement de le montrer à son ministre. Celui-ci révoque aussitôt celui-là, coupable d'avoir fait... ce qui se fait.

*Je suis leur chef, donc je les suis.*

La substitution bureaucratique, une règle du silence la dissimule. Les fonctionnaires se contentent de la réalité du pouvoir ; ils s'exposeraient inutilement à vouloir en posséder également les apparences. Quant aux politiques, ils savent que désavouer l'administration dont ils ont la charge, serait contraire aux lois du milieu.

Ceux qui tentèrent de dénoncer ce phénomène, le firent toujours à leurs dépens. Ainsi, André Tardieu l'analysa lucidement, — et fut éliminé.

Robert Schuman commit l'incongruité de stigmatiser la politique du « fait accompli » menée en Afrique du Nord par les services des Résidences générales de Rabat et de Tunis, qui étaient placées sous ses ordres quelques semaines plus tôt : « J'ai acquis la conviction qu'aucune réforme importante ne sera possible sans un retour aux notions exactes de responsabilité et de subordination hiérarchique<sup>2</sup>. »

Ce texte fit scandale. Si un ministre n'avait pas trouvé moyen de s'assurer de la loyauté de ses collaborateurs directs, à qui devait-il s'en prendre, sinon à lui-même ? Lui qui avait été continuellement ministre depuis 1946, allait attendre longtemps avant de le redevenir.

Ceux qui ont suivi ces affaires, heure après heure, dans la coulisse, savent pourtant que le ministre n'était en mesure ni de résister à la pression de ses services, ni de refuser d'endosser la responsabilité de décisions qu'il réprouvait. Quelques mois après la parution de cet article, le successeur de Robert Schuman en renouvela l'expérience : Georges Bidault essaya en vain de s'opposer à la Résidence générale de Rabat, qui, sous l'influence des colons français, voulait le renvoi de Mohammed V et son remplacement par un sultan de paille. Les bureaux de la Résidence avaient élaboré un plan. Ils l'exécutaient. Le ministre dut en prendre son parti. Avec une amère dignité, il fit comme s'il avait souhaité l'issue qui lui était imposée. « Puisque ces mystères nous dépassent, feignons d'en être l'organisateur. »

Le système bureaucratique est une hiérarchie autoritaire de droit, pervertie par une indiscipline de fait. Les bureaux disposent de l'anonymat, du nombre, de l'absence de toute sanction réelle. Aussi la sagesse a-t-elle presque toujours dissuadé les responsables d'engager le fer avec leur administration.

Ni les groupes de pression, ni l'opposition, ne cherchent à troubler ce jeu feutré. Les syndicats s'arrangent fort bien avec les bureaux : de contacts permanents, de négociations chuchotées, d'accords discrets, naît un équilibre, qui fonctionne à la satisfaction mutuelle des parties. C'est une sorte de

concertation tacite, qui échappe au pouvoir politique. Puissance administrative et défense corporative s'étaient mutuellement, pour faire une *politique sans opposition*.

Quant à l'opposition, elle a tout intérêt à concentrer ses attaques sur le « pouvoir ». Elle s'attache presque toujours, dans les actes des « politiques », à mettre l'administration hors de cause : manière discrète de recruter des sympathisants. Ainsi, la *substitution* bureaucratique se poursuit sans encombre.

Elle se poursuit aussi sans complexes.

### *L'ignorance de ceux qui savent*

Au temps de la IV<sup>e</sup> République, il m'a souvent été donné d'être témoin de l'état d'esprit dominateur de mes camarades et collègues à l'égard des hommes politiques. Nous étions la solidité ; eux, la versatilité. Nous étions inamovibles ; ils étaient sujets aux sautes d'humeur de leurs électeurs. Nous obéissions seulement à l'intérêt supérieur de l'Etat ; ils vivaient de démagogie. Nous étions des travailleurs inlassables ; on ne pouvait pas toujours en dire autant d'eux. Nous estimions posséder la compétence de vrais spécialistes, face à l'incompétence de faux généralistes. En 1957, à Bruxelles, j'ai entendu un de mes camarades, qui représentait la direction du Budget, *interdire* à Maurice Faure, ministre et président de la délégation française, d'annoncer à nos cinq partenaires que la France était disposée à contribuer dans des proportions élevées à un fonds européen de développement pour l'outre-mer : « Non, c'est impossible. — Mais pourquoi est-ce impossible ? — *Parce que je m'y*

*oppose.* » Il avait prononcé ces mots avec toute l'assurance d'un monarque disant : « C'est légal, parce que je le veux. » Le souffle un instant coupé, Maurice Faure jura qu'il allait se plaindre à son président du Conseil, Guy Mollet. Mais ce jeune inspecteur des finances l'avait emporté : Maurice Faure dut s'incliner.

Que les décisions échappent à l'élu pour passer au fonctionnaire, la démocratie n'y trouve pas son compte. Mais au moins, pensera-t-on, l'efficacité y trouve le sien : les décisions passent de l'homme saisi par l'électoratisme, à l'homme objectif parce qu'il est neutre : de l'homme qui ignore, à l'homme qui sait. Est-ce le cas ?

Notes, rapports, études, questionnaires, expertises, états récapitulatifs s'accumulent. Ils donnent l'illusion de fournir les « dénombrements complets » recommandés par Descartes. Mais ils laissent échapper les réalités vivantes qui donnent son sens à une situation concrète. Alfred Sauvy montrait plaisamment comment la statistique peut distordre la réalité : « Une femme est fidèle à son mari. Une autre est infidèle au sien deux fois par semaine. En moyenne, ces deux femmes trompent leur mari une fois par semaine. » Le pouvoir administratif ne veut pas connaître des cas particuliers — des individus. Il ne veut connaître que des moyennes — l'Homme abstrait. Ainsi, le collectionneur épingle dans la naphthaline des papillons incolores, auxquels ses doigts, en les capturant, ont dérobé la poudre magique de leurs ailes.

L'opposition entre le technocrate et le politique est séculaire. Déjà, Henri IV reprochait aux magistrats du Parlement de Paris d'ignorer la réalité française.

« Vous ne connaissez pas le mal de mon royaume, non plus que le bien. Je connais toutes les maladies qui y sont, car les lieux où je me suis trouvé me les ont apprises. Ce que je n'eusse pas si bien pu savoir, sans l'expérience que j'en ai eue<sup>3</sup>. » Antoine Pinay m'a tenu un jour des propos semblables : « Les jeunes gens qui sortent de l'École d'administration croient tout savoir. Parce qu'ils ont beaucoup travaillé dans les livres. En réalité, ils ne savent rien. Car ils n'ont pas vécu. Ils ignorent les Français. A force de rencontrer le corps électoral, un élu connaît le peuple. Eux pas. A nous, hommes politiques, ils peuvent rendre service. Mais ils doivent nous obéir. »

Là est bien la question. Or, un homme politique peut propager *directement* son impulsion à quelques centaines de personnes. Non à plusieurs centaines de milliers. Le gigantisme contemporain des organisations bureaucratiques ne peut qu'entraîner l'effacement des *politiques* à visage humain et l'émergence des *technocrates* en nom collectif.

### *La loi du garage à bicyclettes*

Mais n'est-il pas naturel que les fonctionnaires soulagent des questions mineures les hommes politiques, pour leur permettre de s'occuper des grandes questions ? N'est-ce pas de la salubrité publique, que d'appliquer ainsi le précepte sans lequel aucune organisation hiérarchique ne pourrait fonctionner : le *de minimis non curat praetor*\* des Romains, le

\* Le chef ne s'occupe pas des plus petites affaires.

*principe de subsidiarité* \* de l'Eglise romaine ?

Le plus souvent, c'est le contraire qui se produit. Quand un ministre se rend au Parlement, il en revient les poches bourrées de notes qu'il griffonne à mesure de ses rencontres : « Vous n'avez pas encore répondu à ma lettre du mois dernier... la subvention pour mon festival... la construction d'un laboratoire... l'exonération d'une redevance de télévision... le changement d'un instituteur. » Les parlementaires submergent sous l'accessoire les membres du gouvernement. Ce qui reste de parlementarisme dans le régime interdit à un ministre de se débarrasser des détails, puisque les parlementaires vont *justement sur ces détails* apprécier son efficacité et conclure avec lui un pacte implicite. On devrait plutôt dire : *de maximis non curat praetor* \*\*. J'ai vu six premiers ministres faire face avec courage et bonne humeur à l'avalanche des solliciteurs. Mais leurs collaborateurs, pour leur permettre de jouer sereinement ce rôle, devaient faire à leur place, sans même avoir le temps de leur en parler, des choix essentiels.

On se souvient du « programme de Provins » — plate-forme électorale de la majorité aux élections de 1973 \*\*\*. Quand Pierre Messmer prononça son discours, j'eus la surprise d'entendre que, dans la prochaine législature, « les traitements des fonction-

\* Toute affaire est traitée à l'échelon inférieur — subsidiaire — quand il n'est pas indispensable qu'elle le soit à l'échelon supérieur.

\*\* Le chef ne s'occupe pas des plus grandes affaires.

\*\*\* La majorité des mesures qu'il contenait avaient été préparées par un groupe de réflexion que j'animais à l'UDR. Nos propositions avaient été soumises à nos alliés indépendants et centristes, et filtrées, complétées, parfois bouleversées, à Matignon.

naires seraient alignés sur les salaires du secteur privé ». Même les syndicats de la fonction publique n'avaient jamais osé avancer une telle revendication, sentant obscurément que le risque constant de licenciement ou de faillite doit être compensé par des salaires supérieurs à ceux dont bénéficient des fonctionnaires inamovibles jusqu'à la retraite. C'était un collaborateur du premier ministre qui, au dernier moment, avait ajouté au discours cette excellente idée. Voilà une majorité engagée, sur l'initiative d'un fonctionnaire anonyme<sup>4</sup>, mais stratégiquement bien placé\*.

Il ne faudrait donc pas croire que le pouvoir administratif, satisfait de régner sur l'accessoire, s'effacerait pour le principal. Au Conseil supérieur de l'énergie atomique, nous avons donné une formulation humoristique à cette inversion, que Parkinson avait déjà notée : « Le temps passé à délibérer une affaire est inversement proportionnel au cube de son incidence budgétaire<sup>5</sup>. » Un programme nucléaire de plusieurs milliards, le Conseil l'approuvait sans coup férir. La construction d'un garage à bicyclettes donnait lieu à des débats animés.

Cette « loi du garage à bicyclettes » pourrait s'appliquer à toute assemblée délibérante. Quel maire n'en a fait l'expérience ? L'ensemble du budget préparé sur ses instructions par les services techniques, les conseillers municipaux l'acceptent en quelques minutes. En revanche, la discussion jaillit, spontanée, interminable, sur la localisation des toilettes-douches.

Dans un conseil général, la politique suivie par l'administration pour le tracé d'une ligne de *turbo-*

\* Le plus étonnant fut que cette proposition passa complètement inaperçue. L'in vraisemblable finit par ne pas être cru.

*train* ou l'implantation de villes nouvelles est à peine examinée — à supposer qu'il en soit saisi. Mais une heure est consacrée à discuter du remplacement des lustres au tribunal d'instance. A l'Assemblée nationale, les grandes masses du budget ne sont presque jamais mises en cause. Mais on palabre indéfiniment sur le montant de la redevance pour la télévision.

Ce paradoxe s'explique. Les grands choix réclament des études approfondies. Les hommes politiques n'ont guère le temps de s'y livrer eux-mêmes, ni les moyens d'y faire procéder en dehors de leurs services. Le monopole bureaucratique pour les études conduit souvent à la carte forcée. En revanche, les détails prêtent, eux, à une discussion facile. L'administration y consent volontiers : il faut bien que « le roi s'amuse ».

### *Trois décisions prises sous hypnose*

Je prendrai trois exemples de décisions capitales, soufflées par l'administration à des ministres. La décision de construire un armement atomique. Celle de lancer un programme thermo-nucléaire, et d'édifier l'usine de Pierrelatte. Celle de fabriquer cet autre genre de bombe que devait être le *campus* de Nanterre. Point commun à ces trois cas : les décideurs n'ont gardé aucun souvenir d'avoir décidé. Puisque leur parole ne saurait être mise en doute, c'est bien qu'on a téléguidé leur volonté. Ils ont décidé sous hypnose administrative. Comme l'hypnotisé sorti de son sommeil, ils ne se rappellent absolument rien.

## 1° *L'armement atomique*

En novembre 1965, à l'occasion de la campagne présidentielle, Pierre Mendès France, face à Michel Debré, critiqua âprement le principe d'un armement nucléaire et affirma catégoriquement que si, « lors de son passage à Matignon », il avait « résolu de favoriser des recherches atomiques dans le domaine civil », il avait « exclu toute application militaire ».

Ces dénégations ne correspondaient nullement à mes souvenirs de membre de la délégation française pour la négociation d'Euratom, qui croyais connaître assez bien les dessous de l'affaire. Quelques semaines plus tard, je fus nommé ministre de la Recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales. Je pus donc accéder aux comptes rendus officiels des décisions prises par Pierre Mendès France en 1954. Ma mémoire ne m'avait pas trompé. Le texte même de ces relevés de décisions, en vertu du secret des archives, ne doit être rendu public qu'en l'an 2004. Je suis pourtant en mesure d'affirmer que *c'est Pierre Mendès France qui prit le tournant irréversible* de l'armement atomique. Ce qui, bien qu'il continue encore aujourd'hui à s'en défendre \*, est, selon moi, tout à son honneur. Voici les faits :

1° Pierre Mendès France, outre ses fonctions de chef de gouvernement et de ministre des Affaires

\* Pierre Mendès France a répété ses dénégations dans un communiqué publié après une conférence de presse du président Pompidou, en septembre 1973 : « Aucune décision de fabrication, aucun crédit n'a été accordé sous ma responsabilité en vue de la création d'une force atomique française ? »

étrangères, s'était directement réservé les responsabilités atomiques.

2° Au début de décembre 1954, il décide de créer, au commissariat à l'énergie atomique, un « bureau d'études générales », qu'il confie au colonel — bientôt général — Buchalet : celui-ci reçoit mission secrète de préparer les premières explosions atomiques et de réaliser des prototypes d'armes. A Buchalet, fut adjoint Yves Rocard, qui dirigeait le laboratoire de physique de l'Ecole normale supérieure — le seul universitaire français à faire campagne pour l'armement atomique. On savait la rivalité qui l'opposait à Francis Perrin, hostile aux applications militaires. Le choix d'Yves Rocard parut significatif.

3° Le 26 décembre 1954, Pierre Mendès France présida une réunion interministérielle qui rassemblait, dans son bureau du Quai d'Orsay, une quarantaine de participants, dont Edgar Faure, ministre des Finances, Emmanuel Temple, ministre de la Défense nationale, Henri Longchambon, secrétaire d'Etat à la Recherche. Les conclusions de la réunion furent celles mêmes qu'avait suggérées le document préparatoire, établi par le Commissariat à l'Energie atomique. Le président du Conseil se déclarait convaincu que la France ne pourrait plaider pour le désarmement au sein du « club atomique » que si, d'abord, elle y entrait. Il décidait donc de « lancer un programme secret », qui aboutirait à des « prototypes d'armes nucléaires » et à un « sous-marin atomique ».

4° Pierre Mendès France, en février 1955, fut renversé. Mais c'est en référence expresse à ses décisions de décembre 1954 qu'en mai 1955, fut précisé le calendrier qui, suivi point par point, conduisit aux premières expériences atomiques du début de 1960.

Les témoins de la réunion du 26 décembre 1954 en sortirent avec la certitude que le Rubicon avait été franchi. L'homme qui venait de prendre, devant quarante autres, la décision de sauter le pas, a été le seul à ne pas en être conscient.

Les services spécialisés du Commissariat avaient préparé les décisions. Ils avaient un légitime souci de cohérence avec leurs instructions antérieures — et elles remontaient à la création du Commissariat, c'est-à-dire au général de Gaulle. Ils s'étaient efforcés de convaincre le cabinet du président du Conseil de prendre les décisions partielles et conservatoires, qui acheminaient vers la création d'une force atomique.

Comment expliquer, alors, les protestations de Pierre Mendès France ? Sa bonne foi, sûrement, est totale. Il ne reste qu'une hypothèse : *il prit les décisions sans se rendre compte de leur effet réel.*

## *2° Pierrelatte et le programme thermonucléaire*

Le 15 juillet 1962, Gaston Palewski, chargé de la Recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales, défend devant l'Assemblée l'usine de séparation d'isotopes de Pierrelatte — le cœur du programme thermonucléaire français. Il explique aux députés que, sans uranium enrichi, la France ne pourrait passer de la simple bombe A, à laquelle nous condamnons notre plutonium — à la bombe H. Les Américains sont prêts, certes, à nous vendre de l'uranium enrichi, beaucoup moins cher que ne reviendra celui de Pierrelatte. Mais ils exigent de contrôler que nous en ferons seulement un usage

civil. Force nous est bien d'enrichir l'uranium par nos propres moyens\*.

Gaston Palewski signale, comme en passant, que la décision de construire Pierrelatte avait été prise en mars 1957 par Guy Mollet.

Le lendemain, l'ancien président du Conseil s'indigne de cette imputation de paternité : « Quelle usine ? A quelles fins ? Rien n'en est dit et c'est pourquoi il me faut exprimer mon étonnement et ma stupéfaction à l'énoncé de cette affirmation ».

Il rappelle, avec force, que dans son discours d'investiture du 30 janvier 1956, il a affirmé que la France renonçait solennellement à tout armement atomique national ou européen<sup>10</sup>.

Fouillant dans ses souvenirs et dans des textes publics, Guy Mollet ne trouvait que sa volonté de refuser la force nucléaire. Mais s'il avait eu la faculté de consulter les archives, il aurait constaté que les décisions essentielles pour le lancement du programme d'armement thermonucléaire portaient sa signature. C'est que les circonstances — et la *substitution* — l'avaient amené, dans ce domaine comme dans d'autres, à oublier son discours d'investiture. La pression des faits — et celle des bureaux — est plus têtue que les intentions.

A la mi-novembre, après l'échec de l'expédition de Suez, il décidait d'accélérer les préparatifs de la première expérience nucléaire au Sahara. Le 30 novembre, son ministre de la Défense, Maurice Bourgès-Maunoury, et Georges Guille, secrétaire

\* Comme il est dit au chapitre 9, la découverte faite par Dautray en 1967 aurait permis, pour les premières expériences thermonucléaires, de se passer d'uranium enrichi et donc de Pierrelatte.

d'Etat socialiste à la présidence du Conseil <sup>11</sup>, signaient un protocole entre les Armées et le Commissariat à l'Energie atomique. Le CEA se voyait confirmer la mission qui lui avait été confiée par Pierre Mendès France, de fabriquer des prototypes de bombes atomiques : il lui incombait en outre d'effectuer les études nécessaires à la construction d'une usine de séparation d'isotopes. En mars 1957, le gouvernement Guy Mollet s'engagea encore un peu plus, en décidant de construire les quatre usines de Pierrelatte, basse, moyenne, haute et très haute, inutilisables pour l'énergie civile, mais qu'on croyait alors indispensables pour que la France procédât à ses premières expériences thermonucléaires.

1957-1962 : ce ne sont plus onze ans, comme pour Pierre Mendès France, mais cinq ans, qui séparent un acte de la version qu'en donne son auteur. Guy Mollet ne saurait avoir perdu si vite la mémoire d'une décision aussi essentielle — s'il l'avait vraiment prise. On ne peut non plus retenir l'idée qu'il ait menti. Alors ? Lui aussi a décidé dans l'inconscience. Personne, dans les services, n'a couru le risque qu'il prît conscience \*.

### 3° *Le campus de Nanterre.*

A Nanterre, l'enjeu était, en principe, bien moindre, mais les conséquences faillirent être plus graves, que dans les deux cas précédents.

C'est en août 1960, que le ministre de la Cons-

\* A moins que la contradiction, trop flagrante pour être soutenue, entre les principes invoqués et les nécessités de la conjoncture politique, n'ait provoqué une *scotomisation* de type freudien.

*Ah! Si Richelieu et Louis XIV avaient laissé les protestants s'installer au Nouveau Monde, me déclara le Premier ministre québécois! Les premiers hommes sur la lune auraient parlé français, non anglais.*

(Chapitre 15)

*Pour les sociétés centralisées, tout changement est agression.*

(Chapitre 20)

*Hier, un roi se prenait pour l'Etat; aujourd'hui, l'Etat se prend pour le roi.*

(Chapitre 23)

*On ne peut regarder au fond de l'actualité, sans regarder d'abord au fond de l'histoire.*

(Introduction)

*Pendant longtemps, l'histoire de France a été une histoire parisienne — centralisée elle aussi.*

(Chapitre 11)

---

On a dit que s'il y avait un Tocqueville aujourd'hui, cela se saurait. Depuis *Le Mal français*, cela se sait.

**R. BOURGINE**, Valeurs actuelles

Des exemples dont je gage qu'ils deviendront célèbres... Une approche globale, neuve et convaincante.

**François GOGUEL**, Le Monde

Un témoignage capital.

**J.F. REVEL**, L'Express

Un livre admirable.

**R.G. SCHWARTZENBERG**, Forum Historia

Le livre le plus important qui ait été écrit sur notre pays depuis la guerre.

**Georges SUFFER**, Le Point

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE



3 7502 01198171 1

Dépôt légal - Impr. 4782-5 Edit. 9292 1<sup>er</sup> trimestre 1979

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

\*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Avec le soutien du

